JO-ÄMBETET

- En offentligrättslig studie -

Jesper Ekroth

Juridiska institutionen

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-f428c

Abstract

Jesper Ekroth
L.L.M.

Stockholm University
Department of Law
106 91 Stockholm

This dissertation is written in the field of public law and examines the Swedish Office of the Parliamentary Ombudsman (OPO). The work examines the legal regime governing the OPO as well as the provisions directly relevant to the functions of that office. The OPO is governed by the Instrument of Government, the Riksdag Act and the Ombudsman's Instruction; these rules are examined in detail.

The dissertation seeks to answer two questions. The first reads as follows:

- *Why has the OPO, despite changed constitutional and societal conditions, retained its raison d'être?*

In summary, the Ombudsman's complaint review procedure appears to be of great significance in that it upholds the legitimacy of the exercise of public power in the eyes of the citizenry. Through the work of the Ombudsman, citizens obtain an independent and highly expert legal review of the case, which can result in well-deserved satisfaction for the individual. It is however mainly within the context of the Ombudsman's critical and legal pronouncements that the OPO has its greatest significance today. The critical pronouncements have an important preventive effect and the legal pronouncements have earned a central position within certain legal fields. Many fundamental rules of procedure, of significance for the constitutional state and the individual's right to due process, would otherwise have remained vague and ambiguous.

The dissertation's second question reads as follows:

- *Whether the OPO, considering its purpose, is subject to a satisfactory regime?*

The author answers this question in the negative. The Ombudsman's most important purpose is to exercise supervision of the public administration's conformity with the applicable legal rules and the dissertation presents a number of cases where the Ombudsman is able to cite flagrant violations of constitutional rights and fundamental due process guarantees without any forceful response, in the form of prosecution or a report for disciplinary measures, has been forthcoming. The cases have generally only resulted in critical pronouncements. There are strong indications that the Ombudsman lacks sufficient powers to impose sanctions. The dissertation presents a proposal to equip the Ombudsman with the power to grant damages when a public body has violated its duties. The main argument in favour of this solution is that this would be an effective means of strengthening the Ombudsman's possibilities to forcefully condemn improprieties committed by public bodies. Such a reform would also increase the OPO's credibility in the eyes of complainants and, ultimately, the public at large.

Akademisk avhandling för avläggande av juris doktorsexamen
vid Stockholms universitet 2001
Juridiska institutionen
106 91 Stockholm
Digitalt tryck/Stockholms universitet
ISBN 91-7265-323-X

JO-ÄMBETET

- En offentligrättslig studie -

Jesper Ekroth

Förord

Mitt intresse för frågor angående rättssäkerhet väcktes i början av 1990-talet då jag fick nöjet att läsa professor F. A. Hayeks verk "The Constitution of Liberty" och "Law, Legislation and Liberty". Han uppvisar i sina verk stor kunskap och insikt i frågor om rättssäkerhet och individuell frihet. Som få andra har han tydliggjort värdet av dessa frågor i dagens samhälle. Utan Hayeks skrifter och hans förmåga att inspirera mig hade denna avhandling inte skrivits.

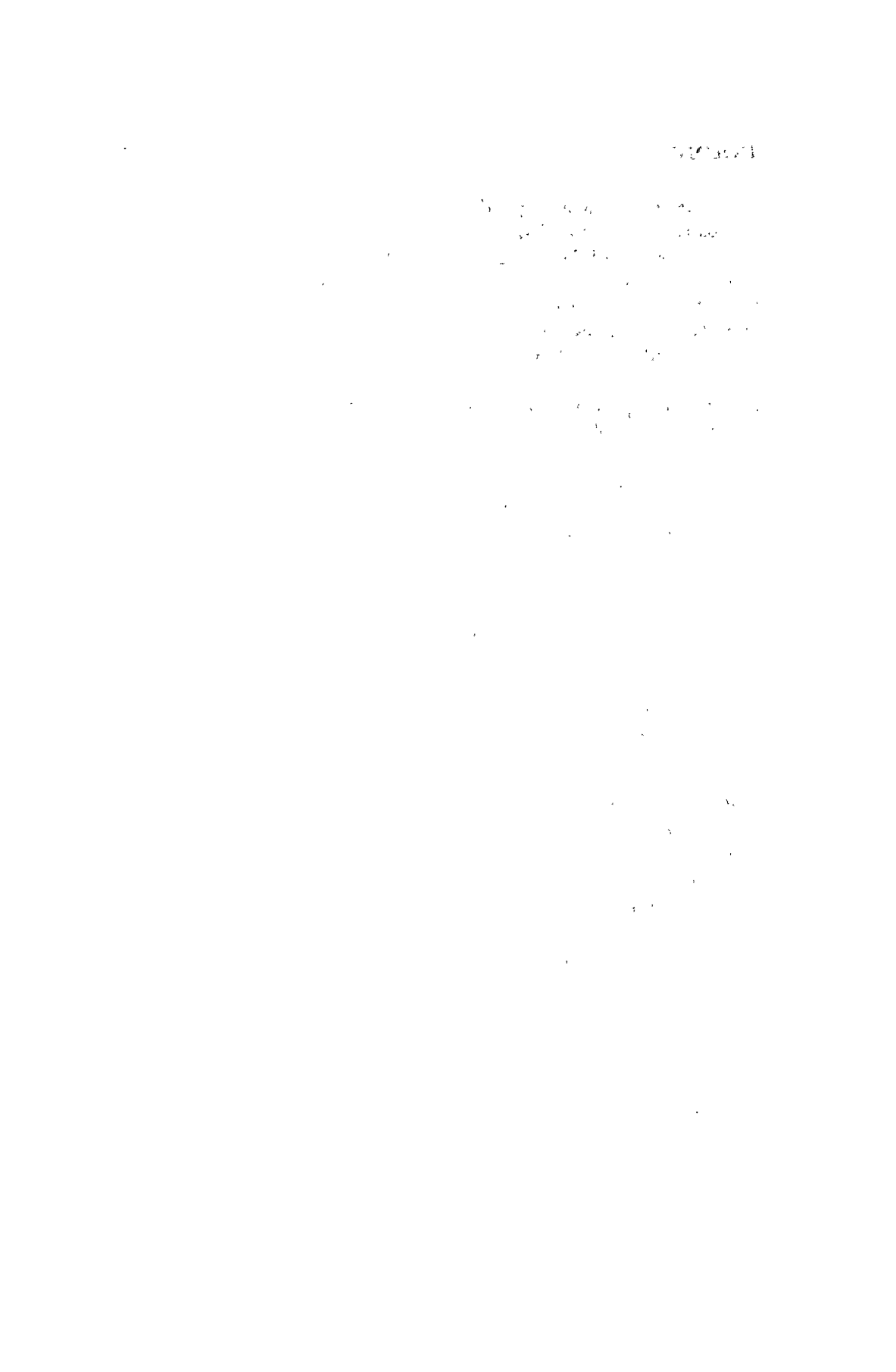
Det är många personer vilka bidragit till denna avhandling. Mitt största tack går givetvis till min handledare, professor Wiweka Warnling-Nerep, som alltid funnits till hands, kommit med kloka råd och uppmuntrat mig. Ett särskilt tack går dels till jur dr Ulrik von Essen som noggrant läst och kommenterat delar av manuset och gett många förslag till förbättringar, dels till adjunkt Säde Ikonen som varit till stor hjälp vad avser språket. Även andra har bidragit genom att läsa delar av manuset. Här måste nämnas professor Eivind Smith, docenterna Jan-Olof Sundell och Lars Bejstam, doktoranderna Lena Sandström och Petra Herzfeld-Olsson. Regeringsrådet Rune Lavin gjorde det möjligt för mig att under en studietid på JO-ämbetet erhålla närmare insikt i gällande handläggningsregler. De ovan nämnda förtjänar alla min tacksamhet. Docent David Fisher tackar jag för översättning av avhandlingens summary. Irja Sanden har hjälp till med källförteckningen och sakregistret.

Ekonomiskt stöd till avhandlingsarbetet har jag mottagit från Juridiska institutionen, Foundation for Economics and Law och Alfred Ossian Winroths minnesfond. Stiftelsen av den 28 oktober har bidragit med medel, vilket gjort det möjligt för mig att delta i flera doktorandresor. Tryckbidrag har erhållits från Juridiska fakultetsnämndens forskningsutskott. För allt detta är jag mycket tacksam.

Ett slutligt tack går till min familj, som visat stort tålamod och stor förståelse under arbetets gång.

Frescati, en sommarkväll i juni 2001

Jesper Ekroth



Innehållsförteckning

Förord *s. 3*

Förkortningar *s. 11*

1. Inledning *s. 15*
   1.1 Ämne, syfte, avgränsningar och metod *s. 15*
   1.2 Disposition *s. 19*
   1.3 Tidigare forskning *s. 21*
   1.4 Terminologi *s. 22*

2. Något om rättsstatens grunddrag och allmänna reflektioner avseende JO:s funktion inom ramen för rättsstaten *s. 23*
   2.1 Inledning *s. 23*
   2.2 En utblick över den svenska rättsstatsdiskussionen i ljuset av 1974 års RF *s. 24*
   2.3 Hur har man i förarbetena betraktat JO:s grundläggande funktion *s. 34*
   2.4 Sammanfattning och slutord *s. 36*

3. JO-ämbetets tillkomst och utveckling *s. 39*
   3.1 Inledning *s. 39*
   3.2 Bakgrunden till JO-ämbetets inrättande *s. 40*
      3.2.1 Frihetstid *s. 40*
      3.2.2 Gustavianskt envälde *s. 42*
   3.3 1809 års RF - tillkomst och grundläggande principer *s. 45*
   3.4 JO-ämbetets tillkomst och framväxt - utvecklingen från år 1809 till 1975 *s. 49*
      3.4.1 JO-ämbetets tillkomst *s. 49*
      3.4.2 JO-ämbetets förste innehavare - Mannerheim *s. 58*
      3.4.3 Utvecklingen fram till år 1915 *s. 67*
      3.4.4 Reformer åren 1915, 1941, 1957 och 1967 *s. 78*

3.5 Sammanfattning och slutord *s. 91*

4. JO-ämbetet enligt gällande rätt *s. 95*
4.1 Inledning *s. 95*
4.2 JO-ämbetets organisation och val av JO *s. 97*
4.3 Tillsynskrets *s. 103*
4.3.1 Inledande anmärkningar *s. 103*
4.3.2 Tillsynen över myndigheter och tjänstemän samt andra befattningshavare *s. 107*
4.3.2.1 Något om myndighetsbegreppet i RF, TF och FL *s. 107*
4.3.2.2 JO-instruktionens myndighetsbegrepp *s. 112*
4.3.2.3 Begreppet befattningshavare *s. 119*
4.3.2.4 Begränsningar i JO:s tillsyn över myndigheter med hänsyn till det kommunala självstyret *s. 122*
4.3.3 Tillsynen över annan, som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning *s. 126*
4.3.3.1 Inledning *s. 126*
4.3.3.2 Något om myndighetsutövningsbegreppet i FL och RF m. m. *s. 127*
4.3.3.3 Begreppet myndighetsutövning i JO-instruktionen *s. 132*
4.3.4 Tillsynen över tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkens räkning fullgör uppdrag i vissa aktiebolag *s. 139*
4.4 Reflektioner angående en reviderad tillsynskrets *s. 140*
4.4.1 Landstings- och kommunfullmäktigeförsamlingarna *s. 140*
4.4.2 Domstolarna *s. 142*
4.4.3 Regeringen *s. 145*
4.4.3.1 Inledning *s. 145*
4.4.3.2 Den rättsliga grunden för KU:s granskning av regeringen *s. 146*
4.4.3.3 Problem beträffande KU:s granskning *s. 147*
4.4.3.4 Förslag de lege ferenda *s. 154*
4.5 Allmänna handläggningsregler *s. 156*
4.5.1 Inledning *s. 156*
4.5.2 FL:s tillämplighet på JO *s. 157*
4.5.3 Befogenheter i utredningshänseende enligt RF 12:6 *s. 164*

4.5.4 Allmänna begränsningar i JO:s handläggning *s. 167*
4.5.4.1 Lägre befattningshavare *s. 167*
4.5.4.2 Tvåårsregeln *s. 168*
4.5.5 Överlämnande av ärende *s. 170*
4.6 Sekretess i JO:s tillsynsverksamhet *s. 172*
4.7 Klagomålsprövning *s. 174*
4.7.1 Inledande anmärkningar *s. 174*
4.7.2 Ärendegången *s. 176*
4.7.3 Ärendeutvecklingen under senare decennier m.m. *s. 180*
4.7.4 I JO:s praxis uppställda begränsningar i klagomålsprövningen *s. 181*
4.7.5 Klagandenas uppfattning om JO:s klagomålsprövning m.m. *s. 186*
4.8 Inspektionsverksamhet *s. 188*
4.9 Sanktionsbefogenheter *s. 194*
4.9.1 Inledning *s. 194*
4.9.2 JO:s allmänna åklagaruppgifter: åtalsplikt och åtalsunderlåtelse *s. 195*
4.9.3 JO:s särskilda åklagaruppgifter *s. 201*
4.9.4 JO:s befogenhet att besluta om anmälan avseende disciplinansvar m.m. *s. 203*
4.9.5 En historisk tillbakablick på tjänstefelsansvaret - En förändrad syn på ansvarsutkrävande *s. 215*
4.9.6 BrB 20:1 om tjänstefel *s. 224*
4.9.6.1 Inledande anmärkningar *s. 224*
4.9.6.2 Rekvisitet "vid myndighetsutövning" *s. 225*
4.9.6.3 Rekvisitet "åsidosätter vad som gäller för uppgiften" *s. 229*
4.9.6.4 De subjektiva rekvisiten *s. 231*
4.9.6.5 Rekvisitet "ringa" tjänstefel *s. 233*
4.9.6.6 Rekvisitet "grovt" tjänstefel m.m. *s. 242*
4.9.7 Analys av JO-ärenden, vilka lett till åtal avseende tjänstefel *s. 244*
4.9.8 Analys av JO-ärenden där JO konstaterat olagligt handlande, men inte väckt åtal eller beslutat om anmälan avseende disciplinansvar *s. 245*
4.9.9 Avslutande anmärkningar angående JO:s åtals- och anmälningsbefogenheter *s. 261*
4.10 Kritiska uttalanden *s. 264*

4.11 Uttalanden i syfte att främja enhetlig rättstillämpning *s. 273*
4.11.1 Inledning *s. 273*
4.11.2 Kort historisk tillbakablick *s. 274*
4.11.3 Tre typer av vägledande uttalanden *s. 276*
4.11.4 Begränsningar i JO:s möjlighet att göra rättsvägledande uttalanden *s. 277*
4.11.5 En jämförelse mellan RegR:s och JO:s rättsvägledande funktioner *s. 279*
4.11.6 Uppfattningar i doktrinen angående JO:s rättsvägledande funktion *s. 291*
4.11.7 Rättsområden där JO haft stor betydelse i egenskap av rättsvägledande organ *s. 293*
4.12 Befogenhet för JO att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd av riksdag eller regering *s. 304*
4.13 Sammanfattning och slutord *s. 307*

5. En nordisk komparativ utblick - en jämförelse mellan den svenska och den dansk/norska ombudsmannamodellen *s. 312*
5.1 Inledande anmärkningar *s. 312*
5.2 Folketingets ombudsmand i Danmark *s. 314*
5.3 Sivilombudsmannen i Norge *s. 319*
5.4 Sammanfattning och komparativa slutsatser *s. 322*

6. Kritik och allmänna reflektioner avseende JO samt synpunkter de lege ferenda *s. 327*
6.1 Inledande anmärkningar *s. 327*
6.2 Omständigheter som förklarar JO:s betydelse *s. 327*
6.3 En probleminventering angående JO *s. 335*
6.4 Utökade befogenheter för JO *s. 343*
6.4.1 Inledande anmärkningar *s. 343*
6.4.2 Framförda förslag *s. 344*
6.4.3 Argument för och emot att ge JO en skadereglerande befogenhet *s. 352*
6.4.4 En övergripande framställning om det allmännas skadeståndsansvar enligt SkL *s. 356*

6.5 Sammanfattning och slutord *s. 369*

7. Sammanfattande anmärkningar *s. 372*

Summary *s. 378*
Källförteckning *s. 387*
Sakregister *s. 418*

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385)
AD	Arbetsdomstolen
AFDL	Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
AK	Riksdagens andra kammare
AU	Arbetsmarknadsutskottet, utskottets betänkande
Bil.	Bilaga
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalk (1962:700)
DGL	Danska grundlagen
Dir	Direktiv
Dnr	Diarienummer
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f	Följande sida
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
ff	Följande sidor
FiU	Finansutskottet
FK	Riksdagens första kammare
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FO	Folketingets ombudsmand
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FUK	Förundersökningskungörelse (1947:948)
FullmL	Lag (1994:261) om fullmaktsanställning
GLB	Grundlagsberedningen (SOU 1972:15)
GRF	1809 års regeringsform
HD	Högsta domstolen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
HovR	Hovrätt
HSAN	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

HSkL	Hälsoskyddslag (1982:1080)
JK	Justitiekansler, justitiekanslerns beslut
JK-instruktionen	Förordning (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern
JK-lagen	Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn
JB	Jordabalk (1970:994)
JO	Justitieombudsmannen, justitieombudsmännens ämbetsberättelser
JO:s arbetsordning	Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition
JO-instruktionen	Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
JuD	Justitiedepartementet
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KamR	Kammarrätt
KB	Kunglig befallningshavare (Länsstyrelse)
KBrB I	Holmqvist m. fl. Kommentar till Brottsbalken, del 1, 7 upp., studentutgåva, 1998
KBrB II	Holmberg m. fl. Kommentar till Brottsbalken, del 2, 7 uppl., studentutgåva 1998
KM:t	Kungl. Maj:t
KomL	Kommunallag (1991:900)
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
KU	Konstitutionsutskottet, utskottets betänkanden
KU1LU	Sammansatt konstitutionsutskott och första lagutskott
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LFO	Lov nr 473 af 12.6. 1996 – Lov om Folketingets Ombudsmand
LivsmL	Livsmedelslag (1971:511)
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
LOB	Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LPT	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LR	Länsrätt
LSO	Lov av 22/6 1962 nr. 8 – Lov om Sivilombudsmannen
LSPV	Lag (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall.

LSt	Länsstyrelse
LU	Lagutskottet, utskottets betänkanden
1LU	Första lagutskottet, utskottets betänkanden
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MD	Marknadsdomstolen
MedbL	Lag (1950:382) om svenskt medborgarskap.
Mot.	Motion
MO-ämbetet	Militieombudsmannaämbetet
NAT	Nordisk administrativ tidskrift
NGL	Norska grundlagen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
PolL	Polislag (1984:387)
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
Prop.	Proposition
Prot.	Protokoll
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsform (1974:152)
RH	Rättsfall från Hovrätterna
RPS	Rikspolisstyrelsen
RR	Riksdagens revisorer
RÅ	Regeringsrättens Årsbok, Riksåklagaren
RÅ-instruktionen	Förordning (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren
RättsprL	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SIV	Statens invandrarverk
Sivilombudsmannen	Stortingets ombudsman for forvaltningen
SN	Skattenytt
SoL	Socialtjänstlag (1980:620)
SO	Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)
SOU	Statens offentliga utredningar
Stf	Ställföreträdare

StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk juristtidning
TfRS	Tidskrift för rättssociologi
TullL	Tullag (1994:1550)
UB	Utsökningsbalk (1981:774)
UN	Utlänningsnämnden
VAN	Veterinära ansvarsnämnden
VerksF	Verksförordning (1995:1322)
ÄFL	Äldre förvaltningslag (1971:290)
Öb	Övergångsbestämmelse

1. Inledning

1.1 Ämne, syfte, avgränsningar och metod

> "Sjelfva begreppen om frihet och om sättet att befrämja henne vore icke så mycken tvist underkastade, om en hvar af de tvistande insåge, att frihet utan laglydnad är omöjlig; att ingen är fri, om ej alle vidkännas lagens tvång. Hvarken njuter man af det bäst inrättade samhälle, vare sig frihet eller annan fördel, eller inser och skattar man hela inrättningens värde, om icke dess lagar med kraft och upplysning handhafvas."
>
> JO S. L. Theorell[1]

S. L. Theorell blev år 1848 vald till JO trots att han var allmänt känd för sina konservativa värderingar, vilket inte var oproblematiskt i en tid av politisk kraftmätning mellan konservativa och liberala grupper. Han var dock i egenskap av ombudsman mycket effektiv och insiktsfull. Hans effektivitet och noggrannhet blev beryktad. Antalet åtal mer än fördubblades under hans ämbetstid, och han drog sig inte för att gå till generalangrepp mot HD på grund av brister i domstolens ledning av rättspraxis. Theorell ansåg det bekräftat att domstolens ledamöter tillhörde andra klassens förmågor. Kritiken väckte betydande uppmärksamhet och många i riksdagen krävde mer varsamhet från JO:s sida. Theorells överdrivna nitiskhet blev hans fall och han erhöll till slut inte förnyat förtroende som ombudsman. Hans ibland onyanserade kritik kan emellertid inte överskugga hans insiktsfullhet, vilken med all tydlighet framgår av citatet ovan. Han fäster här vår uppmärksamhet på kärnan i JO:s verksamhet: att oberoende av myndigheter och kritiker, sakligt och bestämt, hävda legalitetsprincipens iakttagande i den offentliga maktutövningen.

Kärnan i JO:s verksamhet är fram till våra dagar helt opåverkad av tidens gång. Således stadgas i RF 12:6 att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar *utöva tillsyn över hur lagar och andra författningar tillämpas i offentlig verksamhet.*

Ämnet för denna avhandling utgörs av den rättsliga regleringen av JO-ämbetet och de bestämmelser som har direkt relevans för ämbetets verksamhet. JO-ämbetet regleras i RF, RO och JO-instruktionen och dessa regler

---

[1] Se *JO 1850 s. 115.*

analyseras ingående. Jag tar vidare hänsyn till JO:s arbetsordning och den handläggningspraxis som vuxit fram inom ämbetet. Även vissa andra lagar och rättsområden med relevans för JO-ämbetet analyseras. Det rör sig om RB, med avseende på regler om åtalsplikt, åtalsunderlåtelse och förundersökning, BrB, med avseende på tjänstefelsansvaret, SkL, med avseende på det allmännas ansvar, och viss arbetsrättslig reglering, med avseende på offentligt anställda.

Avhandlingens *syfte* är främst att besvara de två följande frågorna:

- *Varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande?*

- *Har JO-ämbetet med hänsyn till sitt ändamål en tillfredsställande rättslig reglering?*

Utgångspunkten för den första frågan är ett *antagande* som 1972 års och 1983 års JO-utredningar gjorde. Utredningarna utgick från att JO-ämbetet, två hundra år efter inrättandet år 1809, fortfarande hade ett existensberättigande. Denna ståndpunkt synes tillika helt och fullt delas av riksdagen. Det faktum att riksdagen inte avskaffat JO-ämbetet är ett bevis på att man ansett det fortfarande vara av värde. Även jag delar denna grundläggande uppfattning. JO-ämbetet handlägger nästan 5000 klagomål per verksamhetsår, vilket tydligt visar att ämbetet behövs. Mot bakgrund härav är det av intresse att söka utröna *vad* det är i ämbetets konstruktion och verksamhet som kan förklara att ämbetet lyckats överleva tidens gång.

Till ytterligare belysning av den första frågan kan påpekas att en rad andra institutioner som tillkom i samband med stiftandet av GRF år 1809 med tiden vittrat bort därför att det inte förelegat ett praktiskt behov av dem. Här bör nämnas opinionsnämnden, tryckfrihetskommittén och riksrätten.[2] År 1967 avskaffades även MO-ämbetet eftersom det inte fanns ett existensberättigande med hänsyn till den begränsade klagomålsmängden. JO-ämbetet har överlevt trots att dess funktion och plats i det offentligrättsliga systemet radikalt förändrats. Ämbetet skapades såsom en del av det maktdelningssystem mellan konung och riksdag som känne-

[2] Det kan tilläggas att det i december år 2000 fattades ett riksdagsbeslut om att i Sverige inrätta en ny revisionsmyndighet under riksdagen kallad Riksrevisionen. Detta innebär att RR, som tillkom i samband med stiftandet av GRF år 1809, skall avskaffas. Se Ds 2001:11 s. 3 och 37.

tecknade GRF. Under de första decennierna efter ämbetets tillkomst spelade det en viktig roll i maktdelningens förverkligande såsom riksdagens kontrollorgan med udden riktad mot den under konungen lydande förvaltningen. I samband med demokratins och parlamentarismens framväxt i början av 1900-talet minskade JO-ämbetets betydelse som konstitutionellt kontrollorgan. I 1974 års RF har maktdelningsinslagen tonats ned väsentligt, även om en viss maktdelning fortfarande råder, till förmån för ett demokratiideal där riksdagen utgör det främsta offentliga organet. Trots denna utveckling, som bl.a. innebär att JO-ämbetets ursprungliga förankring i den konstitutionella rätten tynat bort, föreligger omständigheter som förklarar JO-ämbetets fortsatta existens. Avhandlingen syftar till att klargöra vilka dessa är.

I sökandet efter svar på den första frågan har avhandlingen även blivit något av en allmän institutionell studie av JO-ämbetet där dess reglering och funktionssätt beskrivs. Jag undersöker gällande rätt avseende JO-ämbetets organisation, tillsynskrets, klagomåls- och inspektionsverksamhet. Även JO:s sanktionsbefogenheter och de kritiska- och rättsvägledande uttalandena analyseras.

Bakgrunden till den andra frågan, huruvida JO-ämbetet med hänsyn till sitt ändamål har en tillfredsställande rättslig reglering, står att finna i en relativt omfattande kritik mot JO-ämbetets konstruktion som framförts i doktrinen och av remissinstanser under senare decennier. Att problem finns förefaller klart; under två årtionden (1965-85) har inte mindre än tre JO-utredningar bedrivits, vilket har sin bakgrund i flitigt motionerande i riksdagen om ett förändrat JO-ämbete. En grundläggande förklaring till att dessa utredningar tillsats är en ständigt tilltagande mängd klagomål och de påfrestningar detta utsatt ämbetet för. Kritiken har även avsett andra frågor. Gustaf Petrén är en av de kritiker som menat att JO-ämbetet på senare decennier förlorat i auktoritet och saknar tillräckliga sanktionsbefogenheter eller använder sig härav i för liten utsträckning. Petréns kritik är inte grundlös. Avhandlingen kommer bl.a. att visa på en rad ärenden där JO har konstaterat flagranta åsidosättanden av medborgerliga fri- och rättigheter eller av grundläggande rättssäkerhetsregler utan att en kraftfull reaktion i form av åtal eller anmälan har infunnit sig. Ärendena utmynnar som regel bara i kritiska uttalanden. Frågan som inställer sig är huruvida detta är en tillfredsställande ordning.

Vad avser frågan om *avgränsningar* skall inledningsvis klargöras att avhandlingen ej gör anspråk på att allsidigt och uttömmande analysera JO-ämbetet. Jag har medvetet valt att inrikta framställningen på de områden som har relevans när jag söker svar på de två inledningsvis ställda frågorna. Detta medför att t.ex. stor vikt lagts vid att skildra klagomålsprövningen och sanktionsbefogenheterna samt de kritiska och rättsvägledande uttalandena. Jag har däremot inte prioriterat frågor avseende JO-ämbetets organisation, dess betydelse som remissorgan eller dess rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Dylika frågor behandlas bara ytligt eller inte alls.

I denna avhandling studeras bara *ett* organ av många inom den statliga tillsynsorganisationen. Avhandlingen har följaktligen inte för avsikt att ge en mer generell bild av hur den statliga tillsynen är utformad, utan fokus ligger på den extraordinära tillsyn som JO-ämbetet bedriver.[3] Således påtalas bara förekomsten av statliga centrala och regionala tillsynsorgan i kapitel 2. Jag tar inte upp JK-ämbetet till behandling, annat än i vissa komparativa hänseenden, och inte heller andra ombudsmannaorgan som JämO, HomO, DO och BO. Inte heller EU:s ombudsmannainstitution avhandlas.[4] Det bör tilläggas att material som tillkommit efter 1 mars 2001 endast undantagsvis kunnat beaktas.

Beträffande avhandlingens *metod* skall följande sägas. Mitt arbete bygger på vad som i doktrinen går under beteckningen rättsdogmatisk metod.[5] Ämnet för studien är främst de rättsregler som styr och på olika sätt påverkar JO-ämbetets verksamhet. När jag skall försöka klargöra dessa reglers närmare innehåll nyttjar jag mig av traditionella rättskällor, dvs. författningar, förarbeten, rättspraxis och andra rättsvägledande uttalanden (beslut av JO/JK) samt doktrin. Det är alltså genom analys av nämnda rättskällor som jag söker svaren på de två inledningsvis ställda frågorna. Begreppet rättsdogmatisk metod måste anses innefatta inte bara att fastställa gällande rätt utan att också kritiskt diskutera denna och lägga fram förslag till förändringar.[6] Den andra inledningsvis ställda frågan uppfyller dessa kriterier.

---

[3] En övergripande skildring av statskontrollen över kommunerna ges i Warnling-Nerep 1995 kapitel 3.

[4] Vad gäller en jämförelse mellan JO-ämbetet och EU:s ombudsman kan hänvisas till en artikel av Marcusson. Se Marcusson 1997 s. 267-292.

[5] Vissa svårigheter föreligger då det gäller att definiera begreppet "rättsdogmatik". Se Lavin, FT 1989 s. 115 ff. och FT 1990 s. 71 ff. samt Peczenik, FT 1990 s. 41 ff.

[6] Jfr Lavin, FT 1989 s. 125 och Bull s. 26.

Avhandlingen innehåller även ett rättshistoriskt och ett komparativt kapitel. Kapitlens syften är främst att tjäna som bakgrund till och ytterligare fördjupa förståelsen av den rättsdogmatiska framställningen. Samma syften har även det begränsade statistiska material som finns medtaget.

1.2 Disposition

Avhandlingen består av sju kapitel och är disponerad enligt följande. Kapitel 2 avhandlar rättsstatens grunddrag och vissa allmänna reflektioner angående JO:s funktion inom ramen för rättsstaten. Kapitlets syfte är att ge läsaren ett inledande makroperspektiv på JO-ämbetet, och att tydliggöra att ämbetet bara är en liten del i ett mycket omfattande system av rättsprinciper som i doktrinen och i olika förarbeten benämnts rättsstaten. Jag har valt ut fyra författare som får representera hur diskussionen kring detta begrepp förts i svensk doktrin. En skildring ges även av hur man i KU och olika offentliga utredningar betraktat JO:s grundläggande funktion. Det bör förtydligas att jag i detta kapitel inte har för avsikt att svara på någon av de två inledningsvis ställda frågorna eller att närmare problematisera kring rättsstatsbegreppet. Framställningen är främst deskriptiv till sin karaktär.

Kapitel 3 innehåller en historisk tillbakablick på JO-ämbetets genesis och utveckling under snart två sekel. Kapitlet kan sägas ha två syften. Det första är att ge läsaren en god inblick i den historisk utvecklingen av JO-ämbetet, vilket får sägas vara av väsentlig betydelse för att kunna förstå och värdera ämbetet i dag. Det andra syftet är att delvis besvara den första av de två inledningsvis ställda frågorna: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande? Jag skildrar tiden både före och under tillkomsten av GRF år 1809 där inrättandet av JO-ämbetet tillhörde en av innovationerna och följer sedan översiktligt det historiska skeendet fram till våra dagar.

Kapitel 4 tar i stor utsträckning vid där det föregående slutade och i centrum står de rättsregler i främst RF, RO och JO-instruktionen vilka styr JO:s verksamhet i dag. Även detta kapitel har två syften. Det första är att

ge en allmän bild av det regelsystem som ligger till grund för JO:s verksamhet. Insikt härom är nödvändig för att kunna förstå JO-ämbetet. Det andra syftet är, i likhet med föregående kapitel, att delvis besvara den första inledningsvis ställda frågan. Jag går igenom JO-ämbetets organisation, tillsynskrets, regler för klagomålsprövning och inspektionsverksamhet samt vilka sanktionsbefogenheter som står till förfogande. Även JO:s möjligheter att göra kritiska och rättsvägledande uttalanden undersöks. Kapitlet är både deskriptivt och problematiserande till sin karaktär. Jag kritiserar bl.a. det alltför restriktiva nyttjandet av JO:s åtalsbefogenhet och jag lägger fram ett förslag de lege ferenda om en utvidgad tillsynskrets för JO.

Följande kapitel innefattar en jämförelse mellan den svenska och den dansk/norska ombudsmannamodellen (kapitel 5). Kapitlets syfte är att ge läsaren perspektiv på det svenska JO-ämbetet. Det är av intresse att studera hur man i Danmark och Norge resonerat kring ombudsmannaidén och vilka erfarenheter som våra grannländer dragit av ombudsmännens verksamhet hittills. Även detta kapitel kan sägas vara både deskriptivt och problematiserande till sin karaktär.

I kapitel 6 påtalar jag både omständigheter som förklarar JO-ämbetets fortsatta existens och olika problem med ämbetets verksamhet. Kapitlets syfte är att ge ett sammanfattande svar på den första inledningsvis ställda frågan och ett svar på den andra frågan. Härmed binder jag samman framställningen från det första till det sjätte kapitlet. En rad omständigheter påtalas som förklarar varför JO-ämbetet vid sidan om den ordinarie myndighetsstrukturen har en så viktig roll att spela som extraordinärt tillsynsorgan. Även vissa problem nämns, t.ex. de brister i JO-ämbetets befogenheter som framskymtar i vissa ärenden, vilket föranleder mig att även föra en diskussion kring vilka förändringar i JO-ämbetets befogenheter som kan vara önskvärda. Jag lägger bl.a. fram ett förslag om att, i likhet med JK-ämbetet, utrusta JO-ämbetet med en skadereglerande befogenhet. Kapitlet är främst problematiserande till sin karaktär. Avhandlingen avslutas med en sammanfattning (kapitel 7).

1.3 Tidigare forskning

Rättsvetenskaplig forskning i monografiform angående JO-ämbetet är av begränsad omfattning. I början av 1900-talet publicerades två kortare monografier. År 1908 publicerade Melander "Svenska riksdagens justitieombudsman I" och tre år senare utkom Kjelléns "Justitieombudsmannen och författningen". Båda dessa verk är i dag föråldrade, men de har ett betydande rättshistoriskt värde. Här kan även nämnas Alexandersons omfattande och utmärkta artiklar "Justitieombudsmannen" och "Militieombudsmannen" publicerade år 1935 inom ramen för flerbandsverket "Sveriges riksdag. Historisk och statsvetenskaplig framställning". Artiklarna är främst av rättshistorisk signifikans och skildrar JO-ämbetets första 120 år.

Vad avser tiden efter andra världskriget och fram till våra dagar bör, förutom Bexelius´ rättshistoriska skildring "Vår förste JO", särskilt två monografier nämnas. År 1965 utkom en schweizisk avhandling om det svenska JO-ämbetet "Der schwedische Justitieombudsman". Författare var den schweiziska juristen Haller och framställningen, vilken omfattar ca 300 sidor, synes mig vara den mest ambitiösa studien av JO-ämbetet hittills. Fyra år senare utkom Sterzels "Riksdagens kontrollmakt". Författaren tar ett helhetsgrepp om de tämligen disparata institut som hänförs till kontrollmakten. Han inleder med att skildra KU:s granskning av regeringen under tidsperioden åren 1809 till 1969, följt av institutet misstroendeförklaring. Därefter behandlas RR och JO-ämbetet. Avsnittet angående JO-ämbetet omfattar ca 75 sidor och utmynnar bl.a. i slutsatsen att ämbetets betydelse i samhället ökat avsevärt under senare tid med hänsyn till värdet av den tillsyn som utövas över förvaltningen.

Jag bör även nämnda några framställningar av mer deskriptiv och upplysande natur. År 1969 utkom Wennergrens "JO - riksdagens ombudsmän" och år 1995 Wieslanders "JO-ämbetet i Sverige". Wieslanders framställning utgör en bra första introduktion till det regelsystem som styr JO-ämbetets verksamhet.

Utöver nämnda verk har ett antal artiklar i olika juridiska tidskrifter publicerats. Till de flitigaste artikelförfattarna hör Petrén som i en rad artiklar kritiserat JO-ämbetets konstruktion och det sätt varpå vissa

ombudsmän utfört sitt ämbete. Bland författarna bör även nämnas Bexelius, Henkow, Wennergren och Ragnemalm.

De båda ovannämnda verken av Haller och Sterzel är i dag av naturliga skäl föråldrade, eftersom de inte beaktar utvecklingen under de senaste 30-35 åren. Detta motiverar väl den studie jag här företagit mig.

1.4 Terminologi

Vissa anmärkningar angående terminologi skall avslutningsvis framföras. Jag använder mig genomgående av begreppen *JO-ämbetet* och *JO*. Med det första avser jag inte bara de fyra ombudsmännen utan även deras kansli bestående av olika kategorier handläggare. Med JO avser jag dels enskilda ombudsmän, dels ämbetsberättelserna. Jag använder dock ibland JO synonymt med JO-ämbetet. Det framgår av sammanhanget i vilken bemärkelse begreppet JO nyttjas.

2. Något om rättsstatens grunddrag och allmänna reflektioner avseende JO:s funktion inom ramen för rättsstaten

2.1 Inledning

> "Det svenska rättssamhällets grundprincip består i omsorgen om människors rätt och frihet. Denna omsorg visar sig redan i grundsatsen att ingrepp däri endast få äga rum med stöd av allmängiltiga regler som i lika mån gälla för alla medborgare och sålunda sätta en spärr för godtycke och väld. Den visar sig också däri, att sådana regler, försåvitt de avse mera väsentliga ingrepp, skapas under riksdagens medverkan, efter fri och öppen diskussion. Och icke nog med detta: det står fast, att ett visst mått av frihet räknas såsom människorna tillförsäkrat på ett sådant sätt, att icke ens Konungen och riksdagen kunna förgripa sig därpå. Det är i kraft av dessa grundsatser som Sverige förtjänat kallas en rättsstat." [1]

Förevarande kapitel har till syfte att klargöra för läsaren att JO-ämbetet bara är en *liten del i ett mycket omfattande rättssystem* bestående av rättsprinciper och myndigheter som i doktrinen och i olika förarbeten benämns rättsstaten. Det är viktigt att ha detta inledande makroperspektiv klart för sig inför de följande kapitlen, annars föreligger en risk för att läsaren i brist på ett helhetsperspektiv kan komma att övervärdera JO-ämbetets betydelse. Det finns således en rad myndigheter vilkas verksamhet torde ha större värde för de enskildas rättssäkerhet än just JO:s tillsyn. Jag tänker då främst på olika kategorier av domstolar. JO:s existens förutsätter för övrigt förekomsten av dylika institutioner, och JO blir bara ett ytterligare skydd om det grundläggande rättssäkerhetssystemet skulle visa sig otillräckligt.

Det bör påpekas att kapitlet inte syftar till att problematisera kring rättsstatsbegreppet eller JO:s roll inom ramen för rättsstaten, utan kapitlet har främst en deskriptiv karaktär.

Avsnitt 2.2 innefattar en utblick över den svenska rättsstatsdiskussionen så som den förts sedan ikraftträdandet av 1974 års RF. Jag har inte

[1] Se KU 1948:17 s. 7.

eftersträvat en uttömmande framställning, utan jag har medvetet valt ut vissa huvudlinjer. Utblicken motiveras av att den ger prov på en rad principiella resonemang som jag tror underlättar och vidgar förståelsen av de förutsättningar JO-ämbetet har att verka under. Jag har valt ut fyra författare - Frändberg, Berntson, Algotsson och Sterzel - vilka får representera den förda diskussionen. Författarna har olika sätt att definiera rättsstatsbegreppet och genom att lägga samman beskrivningarna erhålls en intressant mosaik. Gemensamt för flera av författarna är även att de explicit inplacerat JO-ämbetet som ett organ med viktiga kontrollfunktioner inom ramen för rättsstaten. Det bör påtalas att författarnas resonemang bara skildras översiktligt. Den som vill ha en djupare och fylligare skildring av de olika frågor som behandlas hänvisas till respektive författares framställning.

Avsnitt 2.3 inriktar sig närmare på JO-ämbetet, i motsats till det föregående avsnittets mer övergripande förhållningssätt, och innehåller en redogörelse för hur man i förarbetena till JO-instruktionen betraktat JO:s grundläggande funktion och plats inom det offentligrättsliga kontrollsystemet. Kapitlet avslutas med en sammanfattning (avsnitt 2.4).

2.2 En utblick över den svenska rättsstatsdiskussionen i ljuset av 1974 års RF

Jag väljer att inleda framställningen med *Åke Frändbergs* analys av rättsstaten.[2] Hans syn på och beskrivning av rättsstaten har nått stort genomslag i den svenska diskussionen. Frändberg kan företrädesvis sägas vara inriktad på att beskriva det han benämner "rättsstatsideologin", och det är bara i vissa fall han direkt hänvisar till gällande svensk rätt. Han anger att ideologins kärna är att individen skall ha rättsskydd mot kränkningar orsakade av överhetens maktutövning.[3] Rättsstaten uppställer regler om den enskildes skydd i olika avseenden mot den offentliga makten. Rättsstatsidén går ut på att staten med hjälp av rättsordningen skall skydda den enskilda individen mot statens eventuella missbruk av

[2] En idéhistorisk tillbakablick på rättsstatsbegreppet ges i exempelvis Fogelklou s. 11 ff. och Petersson 1996 s. 14 ff.

[3] Se Frändberg 1986 s. 31.

rättsordningen. Staten skall, med andra ord, skydda individen mot staten själv. Detta benämner Frändberg "rättsstatens paradox".[4] Han betonar även den grundläggande presumtionen bakom rättsstaten, nämligen att det är "en evig erfarenhet, att varje människa, som har makt, är benägen att missbruka den och det ända tills han stöter på gränser".[5] För att motverka missbruk krävs att makt hejdar makt. Olika offentliga organ skall kontrollera varandra inbördes.

Han anger också fyra grundvärden i rättsstatsideologin. Det rör sig om rättssäkerhet, rättslikhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet.[6] *Rättssäkerhet*, som i Frändbergs definition innebär förutsebarhet i rättsliga angelägenheter, uppställs som alternativet till godtycklig offentlig maktutövning.[7] Sådan maktutövning kan ta sig flera former. Godtycke kan bli följd av bl.a. rättsbrist, d.v.s. brist på rättslig reglering, och rättspervertering, d.v.s. rättsregler finns men den offentliga makten iakttar dem inte.[8] För att motverka detta måste den offentliga makten utövas under lagarna. Här uppställs alltså ett krav på en legalitetsprincip.[9]

I syfte att motverka att människor av myndigheter behandlas olika kan rättsstatsideologin sägas påbjuda *rättslikhet*. Med andra ord: lika fall skall behandlas lika.[10] Häri ligger enligt Frändberg även ett krav på lika tillgång till domstolar och på likställdhet mellan parter i en rättegång.

---

[4] Se Frändberg 1996 s. 25.

[5] Se Frändberg 1996 s. 26.

[6] Se Frändberg 1986 s. 31 ff. Även SNS:s demokratiråd har tagit till sig Frändbergs indelning i fyra grundvärden. Vid sidan härom hänför rådet även de medborgerliga fri- och rättigheterna och idén om maktdelning till rättsstatsbegreppet. Se Rothstein m. fl. 1995 s. 90 ff. och Petersson m. fl. 1996 s. 24 ff.

[7] Angående frågan om hur begreppet rättssäkerhet skall definieras, se bl.a. Ekelöf, SvJT 1942 s. 7-19, Peczenik 1988 s. 48 f., Peczenik 1995 s. 97, Edelstam s. 20 ff., Lindblom, SvJT 1999 s. 649 och Frändberg, JT 2000-01 s. 269-280.

[8] Jfr Peczenik 1995 s. 53.

[9] Jfr SOU 1990:44 s. 235. Peczenik anför, angående legalitetsprincipen, att i sin ideala form förutsätter rättsstaten att den offentliga makten utövas inom en rättslig ram. Maktutövningen är förutsebar med stöd av rättsregler. Han förtydligar att förvisso måste all statlig maktutövning i någon mån vara underkastade regler. Om alla regler om maktutövning skulle försvinna skulle staten upplösas. Att maktutövningen i någon mån följer vissa regler är m.a.o. en nödvändig betingelse för att en stat finns till. Alla civiliserade stater bygger sålunda på visst mått av lag och ordning. Men rättsstaten kännetecknas emellertid av att maktutövningen i hög grad följer rättsreglerna. Utövningen av offentlig makt i en rättsstat uppvisar följaktligen en *hög grad* av förutsebarhet eller formell rättssäkerhet. Se Peczenik 1995 s. 50 f.

[10] Jfr Peczenik 1995 s. 52 f.

Vidare uppställer Frändberg ett krav på *rättstrygghet*. Detta innebär att våldshandlingar från den offentliga maktens sida endast får tillgripas för att avvärja att människor drabbas av ett ännu större ont, att vissa former av våld över huvud taget inte får förekomma och att den tillåtna våldsanvändningen skall ske under i lag angivna förutsättningar.

Rättsstaten innefattar även ett krav på *rättstillgänglighet*. Härmed avser Fränberg att staten skall tillhandahålla rättsliga institutioner som opartiskt prövar och avgör tvister. En ytterligare förstärkning av rättstillgängligheten nås genom att enskilda skall ges tillfälle att vända sig till organ med kontrollfunktioner avseende myndigheternas maktutövning. Ett exempel på ett sådant organ är JO-ämbetet.

Frändberg behandlar även ämnet hur en *rättsorganisation* bör vara beskaffad för att kunna säkerställa rättsstatsideologins genomslag i verkligheten. Han delar upp ämnet i tre frågor: Hur är myndigheternas interna struktur beskaffad? Hur är myndigheternas relationer till varandra utformade? Hur är myndigheternas externa relationer till allmänheten utformade?

Vad gäller den första frågan anser Frändberg att myndigheter bör vara *permanenta*. RF 2:11 ger delvis uttryck för detta. Av stadgandet framgår att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Frändberg för fram flera skäl för en sådan ordning. Erfarenhet säger oss att makthavare kan frestas att befolka tillfälliga organ med i saken partiska medlemmar. Inom ett permanent organ kan kunskap och erfarenhet byggas upp. Permanenta organ har även möjlighet att bygga upp myndighetspraxis, något som ökar möjligheten att förutse kommande beslut. Som ett annat krav nämner Frändberg behovet av *intern kontroll*. Det är av vikt att det finns en hierarki inom en myndighet, som leder till en effektiv kontroll av underlydande tjänstemäns handlande.

Vad avser den andra frågan uppställer Frändberg ett krav på *oberoende myndighetsutövning*. Han betonar värdet av oberoende domstolar och förvaltningsmyndigheter och hänvisar till RF 11:2 och 7, vilka skyddar domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet. Som skäl för dessa stadganden anger han bl.a. att påverkan på en beslutande myndighet från andra myndigheter eller politiska församlingar kan rubba enhetligheten i rättstillämpningen, och leda till en ansvarsglidning från en formellt beslutande myndighet till andra.

Frändberg nämner även ett krav på *rättsfunktionernas separering*, som innebär att ett och samma organ inte skall utöva flera olika rättsfunktioner, om detta kan leda till maktkoncentration. Här hänvisar han till RF 11:3, som anger att rättstvist mellan enskilda inte utan stöd av lag får avgöras av annan myndighet än domstol. Han betonar bl.a. värdet av att separera dels den normgivande och den dömande funktionen, dels den normgivande och den kontrollerande, lagprövande funktionen. Generellt uttryckt innebär idén om rättsfunktionernas separering att rättsordningen skall ha inbyggda motvikter. Mellan det offentligas organ och deras funktioner skall av principiella skäl råda vissa spänningsförhållanden i syfte att garantera att enskilda medborgare ej utsätts för rättskränkningar. Detta är enligt Frändberg maktdelningsläran i dess yttersta konsekvenser.[11]

Frändberg påpekar att man måste kunna utkräva ett ansvar av tjänstemän, vilka begått olagliga handlingar i tjänsten.[12] Härför krävs särskilda ansvarsregler, vilka knyter sanktioner till missbruk av offentlig makt och rättsliga institutioner, vilka har till uppgift att pröva ansvar, utdöma straff och verkställa sådana sanktioner. JO-ämbetet anges här som ett viktigt övervakande organ.

Vad gäller den tredje frågan, vilken avser rättsorganens externa relationer till allmänheten, uppställer Frändberg krav på synlighet, tillgänglighet och yttre oberoende. En medborgare skall utan större problem kunna ta reda på vilka personer i en myndighet som utövar makt, vilka befogenheter myndigheten har och hur dess beslut kan överklagas. På detta sätt synliggörs myndighetens verksamhet. Tillgänglighetskravets kärna består av en rätt för de enskilda att kunna överklaga myndighetsbeslut och ha tillgång till olika kontrollorgan. Frändberg betonar även värdet av att myndigheterna hela tiden upprätthåller ett yttre oberoende gentemot krafter utanför rättsorganisationen, exempelvis stora intresseorganisationer, företag och enskilda i hög samhällsställning.

---

[11] Jfr Peczenik 1995 s. 55 och 85. Peczenik menar att en stark ställning för domstolarna utgör ett viktigt skydd för individen. Domstolarnas oavhängighet utgör ett minimum, utan vilket en rättsstat är otänkbar. Peczenik anför vidare att RF bygger på funktionsfördelningsläran, men att det finns en rad maktdelningsinslag. Som exempel härpå nämner han domstolarnas självständighetsprincip i RF 11:2. Nils Karlsson konstaterar att en rad inslag som brukar kännetecknа ett maktdelningssystem saknas i Sverige, som t.ex. en författningsdomstol eller ett inslag av reell lagprövning. Se Karlsson s. 25.

[12] Jfr Peczenik 1995 s. 58.

Härmed har grunddragen i Frändbergs beskrivning av rättsstaten skildrats och intresset kan vändas till näste författare: *Lennart Berntson.* Även han analyserar "rättsstatsideologin". Hans resonemang är av stort principiellt intresse och en rad likheter föreligger med Frändbergs framställning. Berntson har emellertid en från Frändberg något avvikande definition av rättsstatsbegreppet.

I en artikel riktad till en svensk läsekrets pekar Berntson på det inte oproblematiska förhållandet mellan rättsstat och demokrati. Han inleder med att konstatera att den politiska makten har sitt ursprung i kollektivets behov av ordning och säkerhet. Enligt Berntson handlar politik alltid om det som tjänar allas bästa, om de handlingar som i en värld fylld av konflikter och utmaningar är nödvändiga för att säkra samhällets fortbestånd och den enskildes trygghet. Han menar dock att politiken, oavsett tidsperspektiv, burit på en olöslig paradox. Kollektivets bästa kan bara tillvaratas av en stat som är mäktigare än dess enskilda medlemmar, men en stat tillräckligt stark för att skydda alla medborgare har också en potentiell styrka att bli alla till förtryck och ofrihet. Denna paradox har givit upphov till frågan om den offentliga makten skall stå fri och obunden för att uppfylla nödvändighetens krav (demokrati), eller vara underkastad rättsliga normer och etiska ideal. Ytterst rör det sig om konflikten mellan den fria kontra den bundna offentliga makten.[13] Några sanna svar på hur denna konflikt skall lösas finns inte, men däremot finns det en lång tradition av erfarenheter och konstitutionella principer för att bäst hantera konflikten. Här nämner han en rad statsrättsliga principer som t.ex. folksuveränitetsprincipen, vilken han anser stå för en fri och obunden statsmakt.[14] Här påtalas även legalitetsprincipen, idén om maktdelning och de medborgerliga fri- och rättigheterna. De *tre sistnämnda* hänför Berntson till *rättsstatsbegreppet.* Erfarenheterna av att kollektiv makt kan användas på ett sätt som står i skarp kontrast till allmänhetens bästa har bildat utgångspunkten för doktriner, vilka syftar till att begränsa och inordna den offentliga maktutövningen i bestämda former, och som sökt göra det politiska handlandet möjligt att förutse och vid behov korrigera.

---

[13] Se Berntson s. 23.

[14] Berntson för här ett mer utförligt resonemang om folksuveränitetsprincipen, som jag dock utelämnat med hänvisning till att rättsstatsbegreppet står i centrum för analysen.

Han påtalar också att rättsstatsbegreppet inte har någon enhetlig karaktär utan är sammansatt av doktriner med skiftande historiskt ursprung och med olika ideologiska förtecken. En viktig doktrin är konstitutionalism, varmed han avser legalitetsprincipen och idén om maktdelning.[15] Någon djupare analys av själva legalitetsprincipen sker ej, men han påtalar att den ger uttryck för idén att lagen skall vara överordnad staten. Som så många före honom beskriver han maktdelningstanken såsom Montesquieu uppfattade den med sin uppdelning i lagstiftande, verkställande och dömande makter. Berntson framhåller att Montesquieus viktiga bidrag var att han betonade värdet av en självständigt dömande makt på ett sätt som inte tidigare skett.[16] Den rättsstatliga doktrinen innehåller även en mer liberalt förankrad föreställning, nämligen den om medborgerliga fri- och rättigheter. Fri- och rättigheter drar en gräns mellan stat och individ, mellan det gemensamma bästa och de privata intressenas sfär.[17]

Avslutningsvis påpekar han att det specifika med idén om rättsstaten är att den sammansmälter den konstitutionella traditionens koncept för ett ordnat och förutsebart styre med Montesquieus vision om en tredelad statsmakt och med de liberala kraven på absoluta rättigheter.[18]

Även statsvetaren *Karl-Göran Algotsson* har gjort en definition av begreppet rättsstat som det finns anledning studera närmare. Han gör en grundläggande indelning i *formell* och *materiell* rättsstat. Skillnaden ligger i att det formella begreppet innebär att staten är bunden av lagarna, medan det materiella innebär att staten är begränsad i olika avseenden. Rättsstaten kan sägas omfatta rättsregler avseende förhållandet mellan staten och de enskilda medborgarna, däremot inte dessa emellan.[19]

---

[15] Se Berntson s. 30.

[16] Här hänvisar Berntson till Montesquieus beskrivning av den engelska författningen: "Likaså saknas frihet om den dömande makten inte är skild från den lagstiftande och den verkställande makten. Om den var knuten till den lagstiftande makten, skulle förfogandet över medborgarnas liv och frihet vara godtyckligt; ty domaren skulle vara lagstiftare. Vore den knuten till den verkställande makten, skulle domaren kunna ha en förtryckares kraft." Se Montesquieu s. 111 f.

[17] Se Berntson s. 33 f.

[18] Se Berntson s. 33.

[19] Även Peczenik gör en indelning i formell och materiell rättsstat. Enligt Peczenik är en formell rättsstat, som bl.a. innefattar legalitets- och objektivitetsprinciper, inte fullt legitim beroende på att medborgarna saknar fri- och rättigheter. Här kommer man in på rättsstatens materiella sida, som enligt Peczenik får sägas vara en förutsättning för att rättsstaten skall vinna legitimitet i vår kulturkrets. Han definierar inte närmare vilka fri- och rättigheter han har i åtanke. Han påstår dock att inte alla utan endast vissa medborgerliga fri- och rättigheter uppfattas som nödvändiga för att en rättsstat skall kunna existera. Utanför denna kategori hänför Peczenik rättigheter, såsom

I det formella begreppet kan tre dimensioner urskiljas.[20] Det centrala inslaget i den formella rättsstaten är kravet på *förutsebarhet.* Den enskilde måste kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande, vilket förutsätter att rättsreglerna är precist formulerade, inte ges retroaktiv verkan och inte är föremål för alltför många ändringar.

Den andra dimensionen utgörs av kravet på *generalitet.* Författningar får inte avse ett enskilt fall eller vända sig till en bestämd adressat. Enligt Algotsson har detta ett värde per se. Generellt utformade rättsregler skapar en form av jämlikhet i det att de hindrar godtycklig behandling och bidrar till den överblickbarhet som är den formella rättsstatens signum.

Den sista dimensionen betecknas *universialism* och anses ha med implementering av lagar att göra. Det Algotsson synes mena är att lika fall skall behandlas lika och att några ovidkommande hänsyn inte får tas. Den idealtypiska formella rättsstaten implicerar enligt Algotsson den s.k. legalitetsprincipen, varmed förstås att inskränkningar i medborgarnas frihet till person eller egendom endast kan ske med stöd i lag.

---

yttrandefriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten, m.a.o. opinionsfriheterna. Han konstaterar att dessa förvisso är nödvändiga för en väl fungerande demokrati, men knappast för rättsstatens existens. Likaledes utgör ett förverkligande av Montesquieus klassiska maktdelningslära en faktor som fördjupar demokratin, men inte något nödvändigt villkor för en rättsstat. Se Peczenik 1995 s. 60 f.

I likhet med Algotsson indelar även Petersson rättsstatsbegreppet i en formell och en materiell sida. Med en rättsstat avses en stat som är både bunden och begränsad. En rättsstat kan inte handla hur som helst och den kan inte göra vad som helst. Staten måste således uppfylla både formella och materiella krav. De formella kraven uppdelar Petersson, i likhet med SNS:s demokratiråd, i två huvudgrupper: rättssäkerhet och maktdelning. Rättssäkerheten, som vänder sig mot den godtyckliga maktutövningen, används här som en samlingsbeteckning för ett antal minimivillkor för den offentliga maktens utövande. Peterssons beskrivning av dessa villkor synes följa Frändbergs motsvarande uppdelning i rättsbrist, rättsperversering och rättsmanipulering. Maktdelningen utgör rättsstatens andra metod för att binda den offentliga makten. Petersson definierar inte närmare vad han avser med detta begrepp, men han konstaterar att endast offentlig makt kan hejda offentlig makt och att det bästa skyddet mot maktmissbruk är att dela upp makten på olika organ. Även om denna allmänna princip är klar till sin innebörd kan det råda desto större tveksamhet om dess praktiska tillämpning. De rättskipande organen skall vara självständiga, men denna självständighet får inte drivas så långt att dessa organ blir självhärskande. Rättsstaten har även en materiell sida som yttrar sig i bestämda krav på lagstiftningens innehåll. Inte ens politiker med den bästa demokratiska förankringen får stifta vilka lagar som helst. Medborgerliga fri- och rättigheter uppställer gränser. Problemet här är enligt Petersson att det i många fall kan råda oenighet om hur noggrant rättigheterna skall preciseras. Ett stort antal vagt preciserade rättigheter ger också domstolarna stort utrymme för olika tolkningar. Därmed öppnas en risk för en politisering av domstolarna. Se Petersson 1996 s. 21 ff.

[20] Se Algotsson 1993 s. 12.

Den materiella rättsstaten består enligt Algotsson av ett antal medborgerliga fri- och rättigheter. Han går inte närmare in på detta område utan nöjer sig med att konstatera att man normalt avsett opinionsfriheter och äganderätten. Han avslutar med att påtala att rättsstat och demokrati avser två olika problem. Rättsstaten ger regler för hur statens makt över medborgarna skall få utövas. Demokratin ger svar på frågan vem som skall inneha makten över staten.[21]

Fredrik Sterzel har i sin beskrivning av den svenska rättsstaten valt ett annat angreppssätt än ovanstående författare och han är dessutom den som mest utförligt applicerar begreppet på den svenska RF, vilket givetvis har ett viktigt pedagogiskt värde. Han nämner i en rad punkter kortfattat de inslag i RF som är av särskild betydelse för ett påstående om att Sverige är en rättsstat.[22] Först nämner Sterzel legalitetsprincipen i RF 1:1 3 st, som uttrycks med orden att den offentliga makten skall utövas under lagarna. Formuleringen kan sägas ge uttryck för en formell legalitetsprincip. Enligt Sterzel vinner man dock litet med en sådan. Det motsvarande anglosachsiska begreppet - "the rule of law" - förutsätter att vissa materiella värden och grundläggande principer läggs in i ordet. Så är ej fallet med den svenska principen. Sterzel tillägger att själva tanken att det fanns rättsprinciper som stod över RF var främmande för grundlagsstiftaren. Principens sakliga betydelse märks däri att den slår fast idén om *maktutövningens normbundenhet.*[23]

I RF 1:9 finns två andra viktiga principer. Den första benämns egalitetsprincipen och formuleras med orden: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet *beakta allas likhet inför lagen...*". [kursivering tillagd] Här noterar Sterzel bl.a. att det inte finns några uttalanden i förarbetena som ger någon ytterligare konturskärpa åt principen, och att denna riktar sig till rättstillämpare, inte till normgivare. Det rör sig om likhet *inför* lagen, inte om likhet *i* lagen. Det senare kommer till vissa uttryck i RF:s kapitel 2, t.ex. 2:15 som förbjuder normgivning vilken missgynnar en medborgare på etniska grunder. Den andra principen som RF 1:9 ger uttryck för är objektivitetsprincipen, vilken uttrycks med

---

[21] Se Algotsson 1993 s. 17.

[22] Se Sterzel 1996a s. 109-126.

[23] Se Sterzel 1998 s. 57.

orden att de rättstillämpande organen skall "*iakttaga saklighet och opartiskhet*". Inte heller här har innebörden närmare utvecklats i förarbetena, men principen är enligt Sterzel viktig och åberopas ofta både i överklaganden och hos JO.[24]

Av störst betydelse för vår rättsstat är ändå bestämmelserna i RF:s kapitel 2. Då denna materia är av mycket stor omfattning nöjer sig Sterzel med några kortare påpekanden. Reglerna motsvarar utan tvekan en god europeisk standard. Det märkliga är emellertid att RF inte främst ger regler om fri- och rättigheter som sådana, utan snarare regler om möjligheterna att *begränsa* dem.[25] Sterzel tillägger också att förhållandena förändrats till det bättre i samband med att Europakonventionen införlivats med den svenska interna rättsordningen. I detta sammanhang förtjänar även handlingsoffentlighetsprincipen att nämnas. Denna är konstruerad som en medborgerlig rättighet, men den har dessutom tyngden av att vara en för hela förvaltningen grundläggande princip, som genom att garantera insyn och öppenhet är av stort värde för rättsstaten.[26]

Ett annat för rättsstaten viktigt område är reglerna om normgivningsmaktens fördelning i RF:s kapitel 8.[27] Att ett system för kompetensfördelning finns på detta område är enligt Sterzel i praktiken ett gott kännetecken på en rättsstat. Särskilt intressant är här att inskränkningar i fri- och rättigheter enligt RF 8:1 måste ske med stöd av *lag* (jfr RF 2:12). Härigenom måste ett lagförslag passera en rättssäkerhetskontroll där bl.a. lagrådet har en viktig kontrollerande funktion.

---

[24] Av vissa förarbeten framgår att man hänfört RF:s legalitetsprincip, förbudet mot viss retroaktiv normgivning, förbudet mot tillfälliga domstolar, objektivitets- och likhetsprinciperna och JO och JK:s tillsyn till begreppet rättsstat. Se exempelvis SOU 1941:20 s. 32, prop. 1973:90 s. 198 och 203, KU 1973:26 s. 59, SOU 1975:75 s. 118, SOU 1990:44 s. 235 och 237, SOU 1993:62 s. 76 och SOU 1997:57 s. 109.

[25] Av RF 2:12 framgår bl.a. under vilka omständigheter en rad fri- och rättigheter får begränsas via företrädevis lag.

[26] Angående detta stycke kan även nämnas att SNS:s demokratiråd till rättsstatsbegreppet hänför medborgerliga fri- och rättigheter. Rådet konstaterar att Sverige i dag, med hänsyn till RF kapitel 2 och Europakonventionen, håller ungefärlig europeisk normalstandard. Problemet är att en argumentation som tar sin utgångspunkt i fri- och rättigheter inte är naturlig i svenskt offentligt liv. Förklaringen härtill ser rådet i främst två omständigheter. För det första har den svenska demokratiuppfattningen varit samhällsorienterad snarare än individorienterad. För det andra har svensk politisk kultur varit utilitaristiskt färgad snarare än rättighetsbaserad. Se Rothstein m. fl. 1995 s. 90 f.

[27] Se Sterzel 1996a s. 113 ff.

Sterzel nämner även i allmänna ordalag att RF:s reglering i kapitel 11 av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning har stor betydelse. Av vikt är givetvis självständighetsprinciperna i RF 11:2 och 7. Vad avser domstolarna ser Sterzel vissa problem. Domstolarna har gått långt i fråga om lojalitet gentemot lagstiftaren genom att lägga stor vikt vid förarbetena. Till detta kommer den nära personliga relationen mellan lagstiftare och domare.[28] Det han menar synes vara att det inte är ovanligt att domare under en tid av sin karriär tjänstgör i bl.a. regeringskansliet, vilket torde kunna skapa i sammanhanget mindre lämpliga lojalitetsband mellan domare och lagstiftare.

Slutligen påtalar han RF:s reglering av den konstitutionella kontrollmakten. Ur ett rättsstatsperspektiv är det främst KU:s och JO:s tillsyn som är av betydelse. Genom KU:s granskning öppnas möjlighet till en kontroll av statsrådens förehavanden. Denna kontroll har förvisso partipolitiska inslag, men det vore enligt Sterzel fel att döma ut institutet av den orsaken. Riksdagen är ju till för politik; att oppositionen försöker utkräva ett politiskt ansvar av regeringens ledamöter och har faktisk möjlighet att göra det är enbart positivt från rättsstatlig synpunkt.[29] Avseende JO påpekar han bara kort att ämbetet möter vissa problem som bl.a. sammanhänger med den stora mängden klagomål, bristen på verkliga sanktionsmedel och en viss anonymitet. Detta fråntar emellertid inte institutionen ett väsentligt värde för rättsstaten.[30] Det stora antalet klagomål visar också att det finns ett behov av en klagomur och en säkerhetsventil i det svenska samhället.[31]

---

[28] Se Sterzel 1996a s. 118.

[29] Se Sterzel 1996a s. 122.

[30] Se Sterzel 1996a s. 123.

[31] I början av 1960-talet beskrev dåvarande JO Bexelius i en artikel, som fortfarande har relevans, bakgrunden till JO:s verksamhet på följande sätt. Han angav att den omständigheten att vårt folk nästan alltid levt under hägnet av en lagbunden ordning givetvis inte innebar att rättssäkerheten skulle vara fullkomlig i vårt land. Allt mänskligt var behäftat med brister och så var naturligtvis även förhållandet med det allmännas myndighetsutövning. Det allmännas organ handlade inte alltid i överrensstämmelse med lagen. Tvärtom ledde den mänskliga faktorn ej sällan till övergrepp och fel från myndigheternas sida. Ofta berodde felen på brister och otydligheter i lagstiftningen. I stor utsträckning blev felen rättade genom klagomål till högre instans. Men alla fel kunde inte rättas på detta sätt. Om sådana fel blev opåtalade i större utsträckning skulle detta kunna rubba känslan av rättstrygghet. Därför måste det finnas utomstående organ som kunde ingripa i dylika fall, och det var här JO-ämbetets tillsyn fick stor betydelse. Se Bexelius, StvT 1961 s. 201 f.

2.3 Hur har man i förarbetena betraktat JO:s grundläggande funktion?

Hur har man då i förarbetena till JO-instruktionen resonerat kring frågan om JO:s grundläggande funktion? 1967 års KU1LU har påtalat att inrättandet år 1809 av JO-ämbetet otvivelaktigt skulle ses mot bakgrund av lagstiftarens strävan att mot bakgrund av erfarenheterna från frihetstidens ständervälde och det gustavianska enväldet söka säkerställa en maktdelning och en maktbalans. Genom senare utveckling hade JO-ämbetet väsentligen förändrats både till funktion och verkningssätt. Som exempel nämnde utskottet att antalet åtal minskat betydligt, att kritiska uttalanden i skilda former ersatt beivrandet inför domstol och att förvaltningsmyndigheterna istället för domstolarna blivit de viktigaste objekten för tillsynen. Utskottet angav vidare att samhällets snabba föränderlighet och de tilltagande svårigheterna för medborgarna att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter hade medfört nya rättssäkerhetsproblem som motiverade JO-ämbetets existens. Utskottet gjorde även följande intressanta iakttagelse: "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 även gäller gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärendena - är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse."[32] [kursivering tillagd]

JO:s grundfunktion enligt 1972 års JO-utredning var att förebygga olagligheter och fel i rättstillämpningen. Genom JO-ämbetets verksamhet fick riksdagen möjlighet att kontrollera att *medborgarnas fri- och rättigheter inte träddes för när* och att myndigheterna *utövade sin makt under lagarna.*[33] JO-ämbetet tillfredsställde även riksdagens intresse av ett organ som *förmedlade kunskap* om hur lagarna verkade i samhället och om lagarna innehöll brister som behövde avhjälpas.[34]

---

[32] Se KU1LU 1967:1 s. 6 f. Jfr KU 1975/76:22 s. 49.

[33] Den norske ombudsmannens huvuduppgifter anges av Fliflet vara att säkerställa upprätthållandet av rättsstaten. Se Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 38 f.

[34] Se SOU 1975:23 s. 77.

1983 års JO-utredning skisserade JO:s roll i det övergripande systemet av institutioner i syfte att säkerställa rättssäkerheten på följande sätt.[35] Genom en serie lagstiftningsåtgärder hade lagstiftaren sökt tillgodose rättssäkerheten inom olika områden. Utredningen nämnde här följande exempel:

- Offentlighetsprincipen, som normalt medgav full insyn i myndigheternas verksamhet och tillgång till handlingar.
- RB, som bl.a. genom sina klara regler om förfarandet och regler om öppna förhandlingar hade minskat behovet av kontrollinsatser från JO:s sida på domstolsområdet.
- FL och FPL, som lagt en minimistandard ur rättssäkerhetssynpunkt i förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas förehavanden.
- Den vidsträckta besvärsrätten, som möjliggjorde rättelse i högre instans av felaktiga beslut.
- Den tillsyn som överordnade förvaltningsmyndigheter hade att utöva beträffande underlydande myndigheter och deras befattningshavare.
- Möjligheterna att beivra redan begångna fel genom disciplinpåföljd, uppsägning och avsked.
- Åtalsbefogenheterna hos främst de allmänna åklagarna.
- SkL, med dess långtgående regler om rätt till ersättning från det allmänna i fall av oriktig myndighetsutövning.

Det var mot bakgrund av detta system som man enligt 1983 års JO-utredning hade att betrakta JO. Ämbetet var i jämförelse med ovan nämnda exempel bara en ytterligare garant av rättssäkerheten. Detta förringade emellertid inte JO-ämbetets betydelse. Av stor vikt var att medborgarna hade tillgång till en från den offentliga förvaltningen i övrigt fristående myndighet, som genom sin oberoende ställning och kompetenta personal kunde motverka fel i förvaltningen.[36]

[35] Se SOU 1985:26 s. 139 f.
[36] Se SOU 1985:26 s. 140.

2.4 Sammanfattning och slutord

I avsnitt 2.2 har redogjorts för hur fyra författare uppfattat rättsstatsbegreppet. Frändberg har rättsstatsideologin till föremål för sina studier. Såvitt jag kan bedöma är det hans definition som fått störst genomslag i diskussionen. Han anser, vilket framgått av redogörelsen ovan, att rättsstaten består av fyra grundvärden: rättssäkerhet, rättslikhet, rättstrygghet och rättstillgänglighet. För att realisera dessa värden uppställer han vissa krav på hur den offentliga organisationen bör vara beskaffad. En omständighet som utmärker Frändbergs framställning är att han inte tar upp medborgerliga fri- och rättigheter och hänför dessa till rättsstaten. I detta avseende torde han vara unik i doktrinen.

Om man skall vara kritisk mot Frändbergs skildring kan sägas att han har en tendens att blanda hänvisningar till gällande rätt, t.ex. till RF:s legalitets- och objektivitetsprinciper, med rent normativa påståenden. Detta är ägnat att skapa viss osäkerhet om rådande rättsläge.

Berntson definierar rättsstaten som bestående av tre komponenter: legalitetsprincipen, idén om maktdelning och de medborgerliga fri- och rättigheterna. Han för även ett intressant resonemang om förhållandet mellan demokrati och rättsstat och det senare begreppets idéhistoriska bakgrund.

Algotssons indelning mellan formell och materiell rättsstat har den pedagogiska fördelen att han därigenom tydliggör att vissa regelkomplex syftar till att binda det allmänna, främst legalitets- och objektivitetsprinciperna, medan medborgerliga fri- och rättigheter syftar till att även begränsa det allmännas handlingsutrymme, och upprätta en privat sfär dit det allmänna ej äger tillträde.

Den författare som tydligast har knutit rättsstatsbegreppet till gällande rätt är Sterzel som i RF:s kapitel om bl.a. statsskickets grunder, de medborgerliga fri- och rättigheterna, normgivningsmakten och kontrollmakten finner explicita uttryck för idén om rättsstaten. Det som skiljer Sterzels framställning från de övrigas är att han till rättsstaten även hänför RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning (kapitel 8), och att han på ett tydligt sätt inplacerar kontrollmakten i RF kapitel 12 i ett rättsstatligt sammanhang.

Trots att själva definitionen av begreppet rättsstat skiftar mellan författarna hindrar inte detta förekomsten av många gemensamma nämnare. Det kan konstateras att det finns vissa rättsprinciper som samtliga hänfört till rättsstatsbegreppet. Det rör sig om legalitets-, objektivitets- och likhetsprinciperna samt maktdelningstanken. Samstämmighet råder även angående uppfattningen att rättsstaten rör förhållandet mellan det allmänna och enskilda fysiska eller juridiska personer.

Det kanske viktigaste påpekandet framförs av Frändberg och Berntson. De avhandlar utgångspunkten för rättsstaten och den gemensamma nämnaren för alla de rättsprinciper som betecknas rättsstatliga, nämligen *presumtionen om maktmissbruk*. Frändberg anför att rättsstatsidén innebär att staten med hjälp av rättsordningen skall skydda den enskilda individen mot statens eventuella missbruk av rättsordningen. Detta benämner han "rättsstatens paradox". Berntson talar också om en snarlik paradox och menar att kollektivets bästa bara kan tillvaratas av en stat som är mäktigare än dess enskilda medlemmar, men att en sådan stat tillräckligt stark för att skydda alla sina medborgare också har en potentiell styrka att bli alla till förtryck och ofrihet.

Att denna frågeställning är av en nästintill tidlös karaktär bekräftades i samband med utarbetandet av den amerikanska federala författningen. Alexander Hamilton, en av grundlagsfäderna, formulerade det grundläggande konstitutionella problemet sålunda:

> "If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administred by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precations."[37]

Bakom paradoxen tycker jag mig kunna se att det finns en implicit föreställning om att den enskilda människan styrs främst av sitt

[37] Se Hamilton s. 356.

egenintresse.[38] Detta intresse kan till sitt innehåll vara högst varierande, men det viktiga är att detta egenintresse inte självklart försvinner då den enskilda medborgaren inträder i allmän tjänst eller tillträder ett politiskt uppdrag, och i samband härmed har att verka för allmänna intressen. Man kan kanske påstå att det föreligger en sorts *presumtion om maktmissbruk.* Varför skulle den svenska lagstiftaren annars lagt ned sådan möda på att formulera objektivitets- och likhetsprinciper, vilka syftar till att motverka godtycke i fria skönssituationer? Varför skulle lagstiftaren så klart markerat att det åligger olika kontrollorgan såsom t.ex. JO-ämbetet att särskilt tillse att dessa principer efterlevs av rättstillämparna? För att motverka diskrepansen mellan egen- och allmänintresse och förhindra offentligt maktmissbruk har alltså lagstiftaren funnit det nödvändigt att lägga ned åtskillig möda på att lagfästa allmänt accepterade rättsprinciper, utveckla nya sådana och inrätta olika kontrollorgan, vilkas syfte är att övervaka den offentliga maktutövningen.

Avsnitt 2.3 har avslutningsvis visat att man i förarbetena till JO-instruktionen betraktat JO-ämbetet som *ett* organ av många för upprätthållandet av medborgarnas rättssäkerhetsintressen. Detta förringar inte ämbetets betydelse, utan inplacerar det i sitt rätta perspektiv. Följande kapitel innefattar en historisk skildring av hur JO-ämbetet utvecklats från en liten myndighet med ett flitigt bruk av åtalsbefogenheten till en väsentligt större myndighet där kritiska och rättsvägledande uttalanden ersatt åtal.

---

[38] Wennergren har träffande anfört att människan är ett svagt kärl och egennyttan och egenkärleken är starka drivkrafter. Risken för att subjektiva bevekelsegrunder påverkar eller t.o.m. styr handläggningen ger sig osökt till känna. Inte sällan handlar det om ekonomisk vinning men än oftare om prestige och maktlystnad. Se Wennergren 2000 s. 65.

3. JO-ämbetets tillkomst och utveckling

3.1 Inledning

> "Det är ett bekant, af Hans Järta själf bestyrkt faktum, att 1809 års grundlagstiftare sökte åstadkomma en sammanjämkning af de principer, som legat till grund för 1720 och 1772 års konstitutioner. Den ena författningen hade på konungamaktens bekostnad gifvit riksdagen alltför stor myndighet, den andra hade slagit om till en motsatt ytterlighet. Det gällde nu sålunda att finna den rätta medelvägen."
>
> C. G. Melander[1]

I föregående kapitel har visats hur man i doktrinen uppfattat rättsstatsbegreppet och hur lagstiftaren via en rad konstitutionella regler sökt säkerställa detta ideal. Jag har även påtalat den grundläggande roll JO-ämbetet har att spela inom ramen för rättsstaten. Härigenom har jag för läsaren inplacerat JO-ämbetet i ett större offentligrättsligt sammanhang i syfte att underlätta en mer allmän förståelse av de omständigheter som styr JO-ämbetets verksamhet. Därmed kan intresset vändas till JO-ämbetets genesis och framväxt. Förevarande kapitel kan sägas ha två syften. För det första skall här ges en *historisk bakgrundsbeskrivning* till dagens JO-ämbete. Sterzel har om JO-ämbetet träffande uttryckt sig så "att dess nuvarande skepnad och arbetssätt inte kan förstås utan kännedom om den historiska bakgrunden".[2] En historisk skiss har således en viktig pedagogisk funktion. Det andra syftet är att *delvis besvara den första inledningsvis ställda frågan*: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande? En analys baserad på ett antal historiska framställningar i ämnet kan delvis ge svar på frågan.

Avsnitt 3.2 innefattar en kortfattad beskrivning av de historiska skeenden som brukar gå under beteckningarna *frihetstiden* och *det gustavianska enväldet*. Båda dessa epoker hade en avgörande betydelse för beslutet att inrätta JO-ämbetet. Avsnitt 3.3 beskriver omständigheterna kring tillskapandet av 1809 års RF (GRF) där JO-ämbetet intog en central ställning i maktbalansen mellan konungen och riksens ständer (riksdagen). Följande

---

[1] Se Melander s. 1.

[2] Se Sterzel 1969 s. 247.

avsnitt - 3.4 - skildrar JO-ämbetets utveckling från år 1809 fram till våra dagar. Jag avslutar med en sammanfattning och ett slutord (avsnitt 3.5).

3.2 Bakgrunden till JO-ämbetets inrättande

3.2.1 Frihetstid

1700-talets idévärld, politiska liv och konstitutionella maktkamper utgjorde den mylla vari JO-ämbetets frö sakta började gro. Det synes därför lämpligt att kortfattat skissera huvuddragen i denna utveckling som blev den erfarenhetsbank 1809 års grundlagsstiftare hade att vända sig till när landet plötsligt stod inför en omfattande statsomvälvning, vilken påbjöd skapandet av en ny regeringsform.

Karl XII:s död vid Fredrikshall år 1718 ändade abrupt det karolinska enväldets tid. Diskussioner i riksdagens fyra stånd[3] om ny regent och ändringar av landets fundamentallagar[4] påbörjades omedelbart. I det vakuum som inträffade efter Karl XII:s död tog riksdagen initiativet och införde något som lämpligen kan betecknas som ett ständervälde; den s.k. frihetstiden hade inletts. Konungamakten blev under denna tid avsevärt försvagad. De nya maktförhållandena kom att manifesteras i en ny RF från år 1720.

1720 års RF blev den fundamentallag som kom att gälla under hela frihetstiden, och som befäste den synnerligen starka ställning som riksdagen intog gentemot rådet och konungen.[5] I internationellt hänseende intog riksdagen en särställning, något som föranledde Voltaires uttalande om att Sverige åtnjöt mer frihet än något annat land och Rousseaus prisande av författningen som ett exempel på perfektionen själv. Det var bara i den anglosachsiska världen - England och några amerikanska kolonier - som man kunde finna någonting jämförbart med den faktiska och konstitutionella ställning som den svenska riksdagen intog.[6]

---

[3] Riksens ständer bestod under 1700- och större delen av 1800-talen av följande fyra stånd: ridderskapet och adelsståndet, prästeståndet, borgarståndet och bondeståndet.

[4] Uttrycket fundamentallag motsvarar det moderna begreppet grundlag. Se Lagerroth 1934 s. 21.

[5] Se Nygren 2001 s. 30 ff.

[6] Se Metcalf s. 141.

Helt i linje med de maktambitioner som riksdagen visade prov på vände sig dess intresse efter en tid mot bl.a. konungens JK. Det fanns från riksdagens sida ett intresse av att erhålla ett kontrollorgan som övervakade de under konungen lydande ämbetsverken. Följaktligen övertog riksdagen rätten att välja JK genom 1766 års förordning till främjandet av lagarnas behöriga verkställighet bland rikets ämbetsmän och övriga undersåtar.[7] Härigenom förvandlades ämbetet till riksdagens förtroendeorgan. Denna nyordning varade fram till Gustaf III:s statskupp år 1772 då JK åter blev konungens och rådets förtroendeämbetsman.

JK-ämbetet inrättades av Karl XII genom en kansliordning från år 1713, vilken innebar en genomgripande omvandling av den centrala myndigheten för riksstyrelseärenden: Kanslikollegiet. Detta uppdelades härmed i bl.a. sex särskilda expeditioner vari ingick en revisionsexpedition som ställdes under ledning av en *högste ombudsman*.[8] Dennes huvuduppgift preciserades i 1713 års instruktion sålunda:

> "Först där uti at hafwa ett allmänt inseende, huru Förordningar warda efterlefwade samt hvar och en uti dess Embete efterkommer sin skyldighet, hwilket han wärckställer dehls genom eget föranstaltande, dehls genom förfrågningars och förslags ingifwande till Kongl. Maj:t och dehls genom befalningars utfärdande i Kongl. Maj:ts namn. För det andra att sielf wid wissa tillfällen föra talan emot dem som sig i höga måhl förbryta."[9]

Ombudsmannen skulle alltså tillvarata kronans och därmed det karolinska enväldets intresse av en lydig förvaltning. Några föreställningar om att ombudsmannen skulle tillvarata medborgarnas rättssäkerhetsintressen synes vid denna tid inte ha förelegat. Det bör även betonas att ombudsmannen inte hade någon från konungen fristående ställning utan kunde bli föremål för konungens direkta befallningar.[10]

---

[7] Se SOU 1939:7 s. 75. Jfr även Wennergren, FT 1977 s. 205.
[8] Se Rudholm, SvJT 1964 s. 1 och Alexius-Borgström, SvJT 1999 s. 969 f.
[9] Se Rudholm, SvJT 1964 s. 2.
[10] Se SOU 1993:37 s. 116.

I samband med en ny kansliordning, daterad år 1719, ändrades ämbetets namn till *justitiæ canceller*, men ämbetets befogenheter och uppgifter lämnades orörda.

En viktig anledning till att riksdagen övertog JK-ämbetet var att riksdagens möjligheter att kontrollera förvaltningen ökade, vilket var av betydelse eftersom det vid denna tid fanns allvarliga brister avseende rättssäkerheten i myndigheternas beslutsfattande.[11]

Ur JK:s synvinkel måste vissa lojalitetskonflikter ha förelegat. Kanslern utsågs nu av riksdagen och hade att utöva tillsyn över den svårkontrollerbara förvaltningen och dess ämbetsmän. Samtidigt var många framstående ämbetsmän ledamöter av riksdagen.[12]

Ständerväldet och den maktkoncentration som kännetecknade denna period var inte utan kritiker. Särskilt tydligt framgick detta hos riksdagsman Anders Nordencrantz som i sina politiskt inriktade skrifter framförde hård kritik mot bl.a. byråkratins dominerande ställning inom riksdagen. Detta förhållande var betänkligt, eftersom det stod för en sammanblandning av två olika statsfunktioner som borde hållas isär, nämligen den lagstiftande och den rättstillämpande. Sammanblandningen hade sin grund i att man inte gjorde urskiljning avseende de personer som tillhörde de olika maktsfärerna. Ämbetsmän kunde som medlemmar av riksdagen utarbeta och förklara de stadgar som de sedan tillämpade, och kunde därmed även gynna sig själva på folkets bekostnad.[13]

3.2.2 Gustavianskt envälde

Ständerväldet var behäftat med en rad problem, vilka skulle få ödesdigra konsekvenser. Den styrande maktens svaghet, den bristande rättssäkerheten och korruptionen inom riksdagen var några av bristerna.[14] Riksdagspartiet Mössorna hade vid 1765/66 års riksdag vunnit majoriteten över motståndarpartiet Hattarna, och den stora politiska frågan blev den

[11] Se Metcalf s. 160.
[12] Se Alexanderson, SvJT 1941 s. 626.
[13] Se Lagerroth 1934 s. 182.
[14] Se Herlitz s. 184.

uppblossande ståndsstriden där adelns privilegier ifrågasattes av de övriga stånden. Denna konflikt skar rakt igenom partierna och undergrävde därigenom riksdagens handlingskraft och vilja till enighet gentemot konungamakten. Mössorna, som hade ett avgörande inflytande i riksdagen, kom snart att föra en politik som förutom att utmana Gustaf III även hotade den adliga företrädesrätten till högre ämbeten. Mössorna hade vidare en vana att driva igenom beslut i viktiga ärenden utan att därvid ta hänsyn till ridderskapet och adeln. Därigenom utmanades det ledande skiktet inom ämbets- och officerskretsarna. Till detta skall läggas att riksdagen beslutat om omfattande nedskärningar av krigsmakten.[15]

Alla dessa åtgärder låg förvisso inom riksdagens befogenheter, men Mössorna - och även det frihetstida statsskicket - hade genom denna politik skaffat sig övermäktiga fiender. Det var därför föga överraskande att Gustaf III, en regent med högt ställda maktambitioner, förberedde en statskupp riktad mot riksdagen. Konungen hade sedan en längre tid deltagit aktivt i författningsdebatten och varmt förespråkat maktdelningstankar i Montesquieus anda - ty konungamakten borde i enlighet härmed stärkas.[16] Statskuppen genomfördes år 1772 och blev ett helt oblodigt företag. Riksråden och ledande riksdagsledamöter frihetsberövades för en kortare tid och kuppen mötte inget nämnvärt motstånd från krigs- eller ordningsmakterna. Inom några få dagar hade Gustaf III lagt fram en ny RF och riksdagen hemförlovades kort därefter. Det skulle ta närmare 40 år innan riksdagen ånyo innehade en betydande maktställning.

Det var kännetecknande för konungens ambitioner att hans förut förespråkade maktdelningsideal snabbt "glömdes" bort till förmån för en stark konungamakt. Genom 1772 års RF förklarades frihetstidens grundlagar upphävda.[17] Någon ny riksdagsordning stiftades ej. Den nya grundlagen var inspirerad av maktdelningsdoktriner där en uppdelning av kompetensområden skulle ske mellan konungen och riksdagen till gagn för medborgarnas frihet och rättssäkerhet. Den genomförda maktdelningen avvek dock från detta ideal, eftersom konungamakten erhöll en ojämförligt starkare ställning än riksdagen.[18] Konungen innehade nu makten över riksstyrelsen och han utövade denna i huvudsak oberoende av rådet, som

---

[15] Se Metcalf s. 166-167.

[16] Se Metcalf s. 169.

[17] RF från år 1772 var den enda grundlagen under det gustavianska styret 1772-1809.

[18] Se Herlitz s. 186.

förvandlades till ett rådgivande organ. Riksdagens inflytande över hur landet styrdes upphörde helt och kallelse till riksdag var något som konungen avgjorde. Riksdagen fick inte något inflytande på rådsvalen och rådets medlemmar var inte längre ansvariga inför riksdagen, vilket de varit under frihetstiden. Ämbetsmän och myndigheter ansvarade uteslutande inför konungen, och riksdagen kunde inte längre ge anvisningar till myndigheterna eller rätta deras beslut. JK blev åter konungens förtroendeämbetsman. Även frihetstidens omfattande utskottsväsende blev i stora drag avskaffat.[19] Riksdagen behöll dock sin makt över bevillningarna och delade lagstiftningsmakten med konungen. Initiativ till ny lagstiftning[20] kunde tas av både riksdagen och konungen.

Till en början syntes det nya statsskicket ha omfattats med allmänt förtroende, men spänningarna mellan de båda maktsfärerna ökade, bl.a. till följd av försämrade statsfinanser och hela förvaltningens tilltagande maktfullkomlighet gentemot befolkningen.[21] RF var behäftad med åtskilliga oklarheter, vilket passade konungen väl emedan det gav honom ett friare manöverutrymme. Detta sökte han sökte utnyttja till att stärka sin ställning på riksdagens bekostnad. Det var främst adeln som stod för oppositionen mot konungen,[22] medan de övriga ståndens inställning var mer passiv.[23] Gustaf III var väl medveten om den konflikt mellan adeln och de övriga stånden som förelåg i privilegiefrågan. Han utnyttjade detta skickligt och han genomförde försämringar i privilegieförhållandena för adeln mot att han erhöll de ofrälse ståndens stöd för genomförandet av den s.k. förenings- och säkerhetsakten. Denna akt, som antogs under kuppartade former vid 1789 års riksdag, befriade konungen från de band som RF pålade honom avseende styrelsens utövning och medförde bl.a. att rådet helt avskaffades. Gustaf III ägde ensam avgöra vilka frågor som riksdagen skulle behandla och han ägde även själv förklara anfallskrig.[24] Därmed hade konungens makt avseende riksstyrelsen blivit så gott som obegränsad och riksdagen hade stora problem med att hävda sig inom sitt

---

[19] Se Carlsson och Rosén s. 164.

[20] Begreppet lag måste i detta sammanhang tolkas restriktivt emedan författningar av administrativ och ekonomisk karaktär föll utanför begreppet. Se Herlitz s. 188.

[21] Se Metcalf s. 178.

[22] Denna kritik bottnade främst i de problem som det krig Gustaf III inlett mot Ryssland år 1788 föranlett. Kriget gick inte alls enligt planerna och det var dessutom grundlagsstridigt eftersom 1772 års RF förbjöd konungen att inleda anfallskrig utan riksdagens hörande.

[23] Se Landberg s. 94.

[24] Se Herlitz s. 188 f.

viktigaste kvarvarande maktområde - finansmakten. Den vagt skisserade maktdelning som förekom i 1772 års RF hade genom konungamaktens expansion helt förlorat sin betydelse.

Oppositionen mot det gustavianska enväldet, särskilt bland adeln, kvarstod dock. Ett attentat mot Gustaf III genomfördes år 1792 och lämnade konungen dödligt sårad. Mordet på konungen ledde dock inte till några konstitutionella reformer och riksdagen inkallades inte förrän år 1800 efter kallelse av den nya regenten Gustaf IV Adolf. Åren därefter kännetecknades bl.a. av konungens ovilja att inkalla riksdagen, vilket i praktiken berövade den allt inflytande. Inte ens när Ryssland år 1808 ockuperade Finland med åtföljande prekära militära och statsfinansiella läge inkallades riksdagen, vilket tillsammans med ett allmänt utbrett missnöje bland ämbetsmännen och officerskåren över enväldet lade grunden för den statskupp som genomfördes av ett antal officerare år 1809. Statskuppen sanktionerades av den snabbt inkallade riksdagen som förklarade konungen avsatt och riket utan laglig konung. Initiativet låg nu helt i riksdagens hand.

3.3 1809 års RF - tillkomst och grundläggande principer

Kort tid efter statskuppen tillsatte riksdagen ett konstitutionsutskott bestående av bl.a. ordföranden Lars August Mannerheim, som senare skulle bli den förste justitieombudsmannen, och sekreteraren Hans Järta. KU fick till uppgift att utarbeta ett förslag till ny RF.[25] En ny konung skulle väljas av riksdagen efter det att en ny RF hade utarbetats och regenten godkänt styrelseskicket. Detta uppställdes som ett krav för att erhålla tronen. I samband med 1809 års riksdag framfördes olika förslag på ett nytt statsskick. Radikala röster höjdes för genomförandet av omfattande förändringar av hela samhällets sociala struktur. Under inspiration från den franska revolutionen krävde vissa att ståndssamhället skulle avskaffas.[26] I KU hade dessa radikala idéer viss anklang och tog sig uttryck bl.a. i krav på en mycket stark ställning för riksdagen gentemot konungamakten. Det slutliga förslaget byggde dock inte på dessa idéer. Grundstommen i

[25] Se Lagerroth 1942 s. 17.
[26] Se Herlitz s. 191.

utskottets arbete utgjordes av ett förslag till RF som landshövding Anders af Håkansson författat.[27] Efter två veckors intensivt arbete framlade utskottet sitt förslag inför riksdagen. Förslaget var då beledsagat av ett memorial vari förslagets grundläggande principer förklarades. Författaren var utskottets sekreterare Hans Järta. Memorialet kunde uppdelas enligt två linjer.[28] Den ena bestod av ett försvar av enskilda stadganden som inom och utom KU varit föremål för olika meningar. Bl.a. försvarades inrättandet av ett JO-ämbete[29] och en opinionsnämnd. Den andra linjen bestod av en redogörelse för grundtankarna i det nya statsskicket.

Det har tvistats mycket bland forskarna om vilka inspirationskällorna till GRF var. Studerar man Järtas och KU:s memorial framstår klart att grundlagsstiftarna tagit till sig de maktdelningsläror som Locke och Montesquieu formulerat.[30] KU förklarade på följande sätt de grundläggande principer som styrt arbetet med GRF:

> "Utskottet har sökt at bilda en Styrande Makt, werksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen at dem uföra; En Lagstiftande Makt, wisligt trög til werfning, men fast och stark til motstånd; En Domare-Makt, sjelfständig under lagarne, men ej sjelvherrskande öfwer dem. Det har widare sökt at rigta dessa Magter til inbördes bewakning, til inbördes återhåll, utan at dem sammanblanda, utan at lemna den återhållande något af den återhållnas werkningsförmåga."[31]

Detta avsnitt, som placerats i inledningen av memorialet, gav dock ett förledande intryck, eftersom själva grundlagen inte alls anknöt till denna form av maktdelning. Istället fanns en dualistisk maktdelning mellan

---

[27] Se Lagerroth 1942 s. 17.

[28] Se Fahlbeck P. 1910 s. 289.

[29] Försvaret formulerades i memorialet enligt följande: "Utskottet är och derom öfwertygadt, at en sann medborgerlig anda icke länge skal saknas hos et 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 Nationalrepresentationen förordnad Wäktare öfwer Lagarnes efterlefnad af Domare och Embetsmän...". Se KU 1809:1 s. 8 f.

[30] John Locke synes i sitt verk "Two Treatises of Government" utgå från att den offentliga makten bör indelas i en lagstiftande och en verkställande gren. Montesquieu betonar att det vid sidan om den lagstiftande och den verkställande grenen även måste finnas en självständig dömande gren. Se Locke s. 179 ff. och Montesquieu s. 111 ff. Jfr t.ex. Shklar s. 86 ff., Plamenatz s. 16 ff., Grant s. 107 ff. och Simmons s. 61 ff.

[31] Se KU 1809:1 s. 6 f.

konungen och riksdagen, där domstolsmakten av tradition sågs som en del av konungamakten. Själva den offentliga makten kunde sägas vara uppdelad på fem olika funktioner: den styrande, den dömande, den lagstiftande, den beskattande och slutligen den kontrollerande funktionen. Montesquieu räknade bara med de tre förstnämnda funktionerna. Beskattningsmakten betraktade han som en del av den lagstiftande makten och kontrollmakten fanns inte i dennes uppställning. Han betonade även att funktionerna inte fick delas utan skulle i sin helhet tillkomma ett offentligt organ.[32] GRF bröt häremot, emedan den lagstiftande makten var delad mellan konungen och riksdagen.[33] Syftet härmed var att uppnå en balans mellan dessa organ till den medborgerliga frihetens bästa.

De slutsatser som kan dras avseende inspirationskällorna till GRF är följande.[34] Det viktigaste inflytandet utövade de svenska erfarenheterna från frihetstidens ständervälde med godtycke och maktmissbruk, och det gustavianska enväldet med en i praktiken oinskränkt konungamakt.[35] Grundlagsstiftarna drog slutsatsen att både en stark konungamakt och ett ständervälde kunde vara skadligt för medborgarnas intressen. Istället för maktkoncentration behövdes maktdelning och balans.[36]

---

[32] Se Lagerroth 1942 s. 25.

[33] Jfr Lavin 1972 s. 4 f.

[34] Pontus Fahlbeck ger oss följande beskrivning av den allmänna karaktären hos GRF: "Maktens delning mellan konung och riksdag - se där i två ord grundtanken uti den svenska författningen. Den framträder på alla punkter med stor styrka... Statslifvet är liksom uppdeladt i zoner, inom hvilka de båda makthafvarne verka dels hvar för sig dels samfäldt." Han fortsätter: "Problemet gällde att finna ett statsskick, som för framtiden omöjliggjorde maktens missbruk vare sig från konungens sida eller från riksdagens... Ty maktens delning eller, såsom man då uttryckte sig, 'statskrafternas inbördes inskränkning' är, så resonnerade männen af 1809, enda sättet att förhindra dess missbruk... Den odelade makten, vare sig den ligger hos en furste eller en aristokrati eller hos hela folket, sätter ofelbart friheten på spel och leder till förtryck." Se Fahlbeck P. 1904 s. 72-74.

[35] Se Lagerroth 1942 s. 26 ff. och Herlitz s. 192. Jfr även KU1LU 1967:1 s. 5.

[36] Fredrik Lagerroth säger härom: "Den jämviktsprincip, 1809 års män engagerat sig för, ha de själva fört tillbaka till 1772 års RF, som dock anses endast ofullkomligt ha förverkligat densamma... Rimligt kan Montesquieus jämviktsteori ha verkat stimulerande på dess [GRF, förf. tillägg] utbildning, men att betrakta den svenska teorin som en avläggare av den franska låter sig icke göra. Den är djupt grundad i en specifikt svensk erfarenhet av vad inom 1809 års konstitutionsutskott lika väl som bland 1772 års revolutionärer ansågs som motsatta lika fördärvliga ytterligheter, representerade av resp. karolinsk tid och frihetstid, nämligen konungs och ständers envälde, och går ut på att, genom en kompromiss mellan ovannämnda tvenne ytterlighetspartier från 1809 var i sin stad önskade, förverkliga ett begrepp, som också anses specifikt svenskt, nämligen 'lagom'." Se Lagerroth 1942 s. 29.

Det kan inte uteslutas att grundlagsstiftarna påverkades av både Locke och Montesquieu - främst då den senare. Det område där påverkan sannolikt varit störst var avseende den högsta domstolsmaktens självständighet gentemot de övriga offentliga organen - en frågeställning där Montesquieu haft stort inflytande.[37] Det framstår emellertid klart att den maktdelning som genomfördes var "svensk" såtillvida att man bibehöll de tidigare svenska offentliga organen och dessutom tillskapade några nya, varav JO-ämbetet tämligen snart framstod som betydelsefullt.

GRF disponerades enligt följande. I 1-15§§ avhandlades den styrande makten både som statsorgan och statsfunktion. I 16-27§§ behandlades den dömande makten med hänsyn till relationen till konungen, även om en rad andra frågor belystes. Förvaltningen avhandlades i huvudsak i 28-48§§ och först i samband med 49§ gavs regler rörande riksdagen. I nämnda stadgande och fram till 56§ gavs regler om riksdagsskicket, följt av beskattningsmakten i 57-80§§. De därpå följande 10 stadgandena avhandlade lagstiftningsmakten och 91-95§§ gav regler för riksdagskallelse. Kontrollmakten fick sin reglering i 96-108§§. Dessa regler avsåg riksdagens kontroll av konungens ämbetsmän. De sista stadgandena fram till 114§ innehöll regler till ständermaktens skydd gentemot eventuella angrepp från konungamaktens sida.

GRF gav således en rad stadganden om kontrollmakten, främst då riksdagens. En av innovationerna var KU. Detta utskott tillsattes i syfte att lägga fram förslag till ny RF och fortlevde sedermera med den viktiga funktionen att granska statsrådsprotokollen. Statsråden var enligt inspiration från ständerväldets ordning juridiskt ansvariga inför riksdagen för olagligheter, och KU kunde ställa statsråd till ansvar inför den s.k. Riksrätten som inrättats enligt 102§ och som dömde enligt en särskild år 1810 stiftad ansvarighetslag. Jämte denna kontroll etablerades även en politisk sådan. Om det ej var fråga om ett tjänstefel kunde riksdagen på KU:s förslag hos konungen hemställa om ett statsråds entledigande. Det var dock konungen som fattade beslut om entledigande.

Vid sidan om KU:s kontroll gav GRF riksdagen andra kontrollorgan. En ständerdelegation, benämnd opinionsnämnden, ägde rätt att utvotera de justitieråd som hade förverkat allmänhetens förtroende. För granskningen

---

[37] Se Vile s. 88.

av statsmedlens användning fanns ett statsutskott och även enligt 1810 års RO av riksdagen utsedda revisorer. Såsom en ytterligare innovation, med inspiration från JK, inrättade man även JO-ämbetet att såsom riksdagens ombud ha tillsyn över lagarnas efterlevnad bland domare och ämbetsmän samt att inför domstol åtala dessa vid förekommande lagbrott.

3.4 JO-ämbetets tillkomst och framväxt - utvecklingen från år 1809 fram till 1975

3.4.1 JO-ämbetets tillkomst

När man ställs inför uppgiften att rekapitulera tankegångarna bakom JO-ämbetets inrättande stöter man omgående på problem, eftersom få anteckningar och tillförlitliga källor finns bevarade till eftervärlden. KU hade vid sitt konstituerande möte bestämt att inga diskussionsprotokoll skulle föras i de frågor där inga meningsskiljaktigheter förelåg. En sådan fråga var just inrättandet av JO-ämbetet. En rad samtida källor och memoarverk finns dock som berör ämnet, men ytterst få som ger ett trovärdigt intryck. Historien har i ett flertal fall förvanskats av författare som gjort anspråk på att vara ämbetets upphovsman.

I de ledande konstitutionella kretsarna, där bl.a. landshövding af Håkanson rörde sig och vars arbete ledde till det tidigare berörda Håkansonska förslaget, nämndes inte något om ett JO-ämbete.[38] I en frågepromemoria som sekreteraren Järta författat till stöd för KU:s diskussioner upptogs en rad frågor som emellertid kan ha bidragit till att inrikta tankarna mot ett dylikt ämbete. I det femte och sista avsnittet av promemorian, betitlat "Kontroll", ställdes således en rad frågor:

> "Huru vidt bör utöfningen af den styrande Magten controlleras? Hvarest skall Controllen däråa läggas? Hos en Corps af Embetsmän, nämde af Konungen, eller hos Riksens Ständer, eller någon af dem förordnad Corps?"

Järta fortsatte med följande frågor:

---

[38] Se Alexanderson I s. 9.

"Bör Justitiae Cancelleren bibehålla den dubbla egenskapen af Actor i mål, rörande allmän säkerhet och Kronans rätt, hvaruti Konungens talan föres emot enskildta Personer eller Corporationer, och af Väcktare öfver Lagarnes efterlefnad af Embetsmän?
Eller bör 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 granskas?" [39]

Redan efter blott en veckas arbete synes ledamöterna i KU ha enats om att svaret på ovannämnda frågor skulle vara att inrätta ett JO-ämbete. Som också framgick av Järtas frågeställning nämndes inget om att med förebild från frihetstiden återbringa JK-ämbetet under riksdagen. Förklaringen härtill fick sökas i maktdelningsläran där konungen såsom verkställande makt hade ett naturligt intresse av en högste ombudsman för övervakande av allmän säkerhet och tillvaratagande av kronans rätt.

Det torde stå klart att förebilden för JO-ämbetet var frihetstidens ständervalda JK. Orsakerna till JO-ämbetets inrättande var av skiftande natur. Bristande förtroende för JK:s vilja och förmåga att hävda lagens krav mot konungen var en viktig orsak till inrättandet av ett motsvarande ämbete som å riksdagens vägnar och helt fristående från övrig förvaltning kunde övervaka legalitetsprincipen. Det faktum att JK-ämbetet var ett förtroendemannaämbete och att innehavaren kunde avsättas när konungen så behagade gav knappast JK något större manöverutrymme i för konungen eller de högre ämbetsmännen känsliga frågor. Historier berättades bl.a. om JK Lode som på 1790-talet, därtill tvungen av fattigdom och beroende gentemot olika intressen, vid åtskilliga tillfällen tog lätt på lagen i sin ämbetsutövning.[40] Att JK-ämbetet inte hade en helt tillfredsställande konstruktion fick anses bekräftat år 1810 vid det s.k. Fersenska-mordet. Greve von Fersen hade av en uppretad hop slagits ihjäl på Riddarhustorget mitt framför ögonen på en passiv gardesbataljon. När JK af Klinteberg sökte utreda det lagliga i myndigheternas passivitet blev

[39] Hämtat från Sterzel 1969 s. 12.
[40] Se Alexanderson I s. 27.

af Klinteberg lägligt utnämnd till vice landshövding i Halland. Det förmodades att detta skedde för att bli av med honom. Utredningen om mordet upptogs dock av den nytillträdda JK, men företaget stoppades snart av någon anledning av regenten Karl XIII personligen.[41] Det var uppenbart att en från regenten inte självständig JK hade mycket svårt att spela rollen som lagens väktare i den händelse en sådan roll kunde tänkas strida mot regentens personliga intressen.

En annan viktig förklaring till JO-ämbetets inrättande låg i den permanenta motsatsställning som sedan länge rådde mellan ämbetsmännen och allmänheten. Ett allmänt missnöje bland riksdagen och befolkningen fanns över den godtycklighet som härskade i förvaltningen, främst på lokal nivå. Berättelserna var många om hur enskilda medborgares frihet och egendom kränktes av allehanda smådespoter ute i landsorten. Broschyrlitteraturen var rikligt försedd med anklagelser om godtycke, mannamån och besticklighet bland ämbetsmän. KU-ledamoten Gahn, för att ta blott ett exempel, anförde i borgarståndet att en folkets väktare över lagarnas efterlevnad ansågs nödvändig inte blott för folkets säkerhet, utan även för dess övertygelse om sin säkerhet under lagarnas skydd.[42]

En ytterligare omständighet som kan ha bidragit till inrättandet av JO-ämbetet var att i KU:s förslag till GRF skulle de högre ämbetsmännens ställning ta formen av förtroendeämbeten. Detta ledde till stark kritik från de riksdagskretsar som i konungens rätt att avlägsna högre ämbetsmän såg en risk för otillbörligt inflytande från konungens sida över förvaltningen, och en risk för åtföljande opportunism från ämbetsmännens sida. Kritiken bemöttes på riddarhuset av G. G. Adlerberth. Han anförde följande:

> "... farhågan för Ämbetsmäns möjliga beredwillighet at bibehålla sig i Regeringens ynnest, genom mindre aktning för Folkets rätt, bör swårligen äga rum, då en sådan Ämbetsman icke utan samråd med Stats-Rådet kan af Konungen afsättas, och Ämbetsmannens åtgärder ej sakna Controll af en allmän Tryckfrihet och af en Ständers Justitie-Ombudsman."[43]

---

[41] Se Bexelius s. 151 ff.

[42] Se Alexanderson I s. 29 och Bexelius s. 14.

[43] Anförande av G.G. Adlerberth, Riddarskapet och adeln, år 1809 den 3 juni, s. 483.

Ridderskapet och adeln var det stånd där ämbetet mötte minst motstånd vid den ståndsdebatt som följde på KU:s förslag. I de övriga stånden var inrättandet av detta nya ämbete en av de mest diskuterade och ifrågasatta av grundlagsförslagets olika delar. I borgarståndet kom det till votering i frågan som utföll med 42 ja och 27 nej. Kritikerna ansåg att det räckte med en JK som skulle vara redovisningspliktig för riksdagen. Bondeståndet hade efter enskilda överläggningar enats om att det var nog med antingen en JK eller en JO. Argumentet till stöd för denna ståndpunkt var att en dubblering skulle onödigt betunga statsutgifterna, och kunna leda till kollisioner ämbetena emellan. Bondeståndet godkände förslaget till GRF, med det villkoret att inrättandet av JO-ämbetet skulle upptas till diskussion vid 1809 års riksdag. Frågan uppsköts dock till kommande riksdag. Då GRF antogs den 5 juni år 1809 var sålunda frågan om JO-ämbetets existens långt ifrån avgjord. Dagen därpå godkändes den nya författningen av regenten som samtidigt valdes till konung.[44] Striden om JO-ämbetet hade emellertid bara börjat.

Inrättandet av JO-ämbetet var tvivelsutan en av de märkligare innovationerna. Med befogenheter och skyldigheter i stort sett parallella med JK tillskapades en folkets ombudsman och lagarnas väktare. GRF:s kontrollmakt som reglerades i 96-108§§ var helt fokuserad på riksdagens intresse av en sådan maktsfär. I de första fem stadgandena gavs regler rörande JO-ämbetet, följt av regler avseende riksdagens rättsliga och politiska kontroll av HD och statsrådet. Som forum för rättsliga aktioner mot dessa organ skapades en Riksrätt.

Huvudbestämmelsen i GRF angående JO-ämbetet var 96§. I detta stadgande angavs följande:

> "Riksens Ständer skola widh warje Riksdag förordna en för lag-kunskap och utmärkt redlighet känd Man, at, såsom Deras Ombud, efter den Instruction 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 Actorer utstaka."

[44] Se Frykholm s. 5.

Av denna paragraf framgick tydligt att JO-ämbetets främsta uppgift var att agera som *åklagare*. I stadgandet nämndes inget om *andra reaktioner* från JO:s sida på mindre allvarliga ämbetsbrott eller åsidosättanden.

Domares och ämbetsmäns maktutövning var föremål för en till 96§ korresponderande reglering i 47§. Detta stadgande ålade bl.a. domstolarna att döma efter gällande lag.[45] För att JO skulle kunna fullgöra sin tillsynsverksamhet hade han rätt att närvara vid myndigheters överläggningar och få tillgång till protokoll och handlingar. Således stadgades i 99§ att:

> "Riksens Ständers Justitiä-ombudsman må, när han det nödigt anser, kunna öfwerwara Högsta Domstolens, Rikets Allmänna Ärenders Beredning, Nedre Justitiä-Revisionens, Hof-Rätternes, Collegiers och alla lägre Domstolars öfwerläggningar och beslut, dock utan rättighet at sin mening derwid yttra, samt äga tilgång til alla Domstolars, Collegiers och Embetswerks Protocoll och Handlingar. Konungens Embetsmän i allmänhet ware skyldige at lemna Justitiä-Ombudsmannen laglig handräckning, samt alle Fiscaler, at medelst Actioners utförande honom biträda, då han det äskar."

I den JO-instruktion (8§) som trädde ikraft år 1810 kompletterades uppräkningen av myndigheterna i GRF 99§ till att även omfatta "de genom regeringens tillförordnade med allmänna ekonomiska mål befattning ägande verk". I 8§ nämndes också JO:s rätt att uppdra utförandet av åtal till allmänna åklagare, något som i stort sett alltid skedde.

Val av JO reglerades i 97 och 98§§. Dessa stadganden angav att JO skulle väljas genom elektorer, lika många för varje stånd. Sedan en elektor genom lottning borttagits skulle votering via slutna sedlar ske. Uppkom därvid absolut majoritet för ett namn var denne vald. Om rösterna var delade mellan flera namn vidtog ny votering och det namn som då erhållit flest

---

[45] GRF 47§ innehöll en legalitetsprincip direkt riktad till myndigheterna och stadgandet hade följande formulering: "Rikets Hof-Rätter och alla andra Domstolar skola efter Lag och laga Stadgar döma; Rikets Collegier, Landt-Regeringen tillika med alle andre Werk samt högre och lägre Embetsmän, skola förwalta de dem åliggande syslor och Wärf, enligt de Instructioner, Reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framdeles kunna gifwas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka hwarandra handen til fullgörande deraf och af alt hwad Rikets tjenst utaf dem fordrar; blifwande de Konungen i laga ordning answarige, om något utaf dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas."

röster var förordnad till ombudsman. Samma förfarande skulle man tillämpa vid utseende av en ersättare. Av JO-instruktionen 25§ framgick att JO vid svår sjukdom eller annat laga förfall ägde inkalla ersättaren.

För att riksdagen skulle beredas en realistisk möjlighet att kontrollera hur JO skötte sitt ämbete gavs regler i GRF 100§ om att det ålåg JO att till varje riksdag upprätta en ämbetsberättelse och att mellan riksdagarna årligen avge ett utlåtande. Detta stadgande ålade JO-ämbetet likaledes två andra uppgifter: dels att utreda rättskipningens allmänna tillstånd, dels att påtala av JO uppmärksammade brister i föreskrifterna och föreslå förbättringar därav.

Uppgiften att utreda rättskipningens tillstånd kunde knappast betecknas som någon enkel uppgift och den förste innehavaren av JO-ämbetet - Mannerheim - avgav inte någon grundligare redogörelse härför till riksdagen, utan han nöjde sig med att i helt allmänna ordalag förklara tillståndet vara gott.[46]

Uppgiften att påtala brister i föreskrifterna och föreslå författningsändringar var även den problematisk. Att utarbeta lagförslag tog naturligtvis tid i anspråk och krävde betydande utredningsresurser, något ämbetet inte hade. Det var därför föga överraskande att JO Mannerheim lade fram ytterst få reformförslag, och han synes från första början ha uppfattat sin uppgift som begränsad till de fall då hans tillsynsverksamhet gav anledning därtill.[47] Ett annat område där JO:s verksamhet under den initiala perioden inte heller var omfattande rörde den i JO-instruktionen 18§ ålagda plikten att till riksdagen anmäla om han funnit en av HD avgiven lagförklaring enligt GRF 88§[48] olämplig eller innebärande en lagändring. Mannerheim avgav under sin tid inte någon sådan anmälan.

---

[46] Mannerheims sätt att uttrycka sig vad avser denna uppgift synes i stor utsträckning ha blivit vägledande för kommande ombudsmän. Så anför t.ex. JO Thörnebladh år 1828 att "Lagskipningens allmänna tillstånd synes mig derföre, ej allenast jemnförelsevis, utan ock under bestämda öfversigten deraf för ofvannämnde tid, icke böra sakna vittsord af ändamålsenlighet både för samhällsordningen på det hela och för den serskilda vårdnaden om medborgares säkerhet och rätt". Se *JO 1828 s. 2.*

[47] Hasselberg har gett uttryck för uppfattningen att JO inledningsvis spelade en viktig roll när det gällde att påtala brister i författningar och föreslå förändringar. Insatserna inom detta område kom emellertid efter hand att skjutas i bakgrunden och tillsynsverksamheten blev alltmer dominerande. Se Hasselberg s. 141.

[48] Grundlagsstadgandet om lagförklaringsinstitutet löd enligt följande: "Med förklaring öfwer Civil- och Criminal- samt Kyrko-Lag förhålles som med sådan Lags stiftande. De förklaringar, som, til

På det strikt konstitutionella planet hade JO-ämbetet en roll att spela såsom åklagare inom ramen för den rättsliga kontrollen av HD och statsrådet. Om HD eller något justitieråd hade gjort sig skyldig till felaktig dom och någon förlorat eller kunnat förlora liv, frihet, ära och egendom var JO skyldig att åtala den ansvariga domaren vid Riksrätten.[49] Som en föregångare till dagens KU-granskning stadgade GRF att KU kunde besluta om åtal i den mån utskottet vid granskning av statsrådsprotokollen fann att medlem av statsrådet uppenbart brutit mot legalitetsprincipen.[50] Forum var Riksrätten och JO var åklagare.

Innehavaren av JO-ämbetet erhöll även ett ordförandeskap i den s.k. Tryckfrihetskommittén. Enligt GRF 108§[51] skulle kommittén, bortsett från

---

swar på inkomne förfrågningar om Lagens rätta mening, Konungen genom Des Högsta Domstol emellan Riksdagarne gifwer, kunna af Riksens Ständer ogillas, hwarefter de icke längre ware gällande eller af Domstolarne i akttagas eller åberopas må."

[49] GRF 101§ löd: "Skulle den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens Högsta Domstol eller af Des Ledamöter en eller flere funnes hafwa af egennytta, wrångwisa eller försumlighet, så orätt dömt, at derigenom någon, emot tydlig Lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista lif, personlig frihet, ära och egendom, ware Riksens Ständers Justitiä-Ombudsman pligtig, äfwensom Konungens Justitiä-Cantzler berättigad, at wid den Rikets Domstol, som här nedanföre bestämmes, den felaktige under tiltal ställa, samt til answar efter Rikets Lag befordra."

[50] GRF 106§ löd: "Finner Utskottet af desse Protocoll, at någon Stats-Minister, Stats-Råd, Hof-Cantzler, Stats-Secreterare eller annan Ledamot af Stats-Rådet, eller den Embetsman, som i Commando-mål, Konungen råd gifwit, uppenbarligen handlat emot denna Regerings-Forms tydliga föreskrift, eller tilstyrkt någon öfwerträdelse deraf, och af andra Rikets gällande Lagar, eller underlåtit at göra föreställningar emot sådane öfwerträdelser, eller dem wållat och befrämjat genom upsåtligt fördöljande af någon uplysning, då äge Constitutions-Utskottet at ställa en sådan under tiltal af Justitiä-Ombudsmannen inför Riks-Rätten, hwaruti, i stället för Stats-råd, fyra de äldste Justitiä-Råd, twänne af Frelse och twänne af Ofrelse Stånd, i dessa fall komma at säte taga, och gångne härmed som i 101. och 102 §. §. om tiltal emot Högsta Domstolen föreskrifwes. Då Stats-Rådets Ledamöter eller Konungens Rådgifware i Commando-mål finnas hafwa, på sätt ofwanberördt är, gjort sig til answar skyldige, domme dem Riks-Rätten efter allmän Lag och den särskilda Författning, som til bestämmande af sådant answar utaf Konungen och Riksens Ständer fastställd warder."

[51] GRF 108§ hade följande lydelse: "Til Tryckfrihetens wård skola Riksens Ständer wid hwarje Riksdag förordna sex för Kunskaper och Lärdom kände Män jemte Justitiä-Ombudsmannen, som bland dem före ordet. Desse Committerade, af hwilka Twå, utom Justitiä-Ombudsmannen, skola wara Lagfarne, äge sådan befattning at, i händelse någon Författare eller Boktryckare innan tryckningen, sjelf öfwerlemnar dem en skrift och begär deras yttrande, huruwida åtal derå, efter Tryckfrihets-Lagen, kan äga rum, skola Justitiä-Ombudsmannen och minst Trenne Committerade, hwaraf en Lagfaren, et sådant yttrande skriftligen afgifwa. Förklara de deruti, at skriften må tryckas, ware då både Författare och Boktryckare från alt answar frie, och ligge det å Committerade. Desse Committerade skola wäljas af Riksens Ständer genom Sex af hwarje Stånd utsedde Electorer, som röste samfält och icke Ståndswis. Afgår emellan Riksdagarne någon af de Committerade, wälje de öfrige en behörig Man, at det lediga rummet intaga."

JO, bestå av sex personer utsedda av riksdagen. Kommitténs uppgift var att bedöma om ansvar för tryckt skrift enligt tryckfrihetslagen kunde komma ifråga. Författare eller boktryckare kunde innan en skrift gick till tryckning lämna in denna till kommittén för bedömning. Förklarades därvid att skriften fick tryckas övergick ansvaret från författare och boktryckare till kommittémedlemmarna. Detta institut fick dock inte den betydelse som grundlagsstiftarna hade tänkt sig. Anmärkningsvärt få författare lämnade in några skrifter till kommittén och den har beskrivits som en av grundlagens "döda punkter".[52]

Redan några dagar efter det att GRF antagits beslutade ständen att KU skulle få till uppgift att i enlighet med 96§ utarbeta en instruktion till JO. En instruktion förbereddes redan av regeringen avseende JK. Förslaget till JO-instruktion framlades i början av augusti år 1809. I ständen utspann sig omfattande diskussioner med anledning av förslaget. De politiskt färgade inslagen kom främst från motståndarna till ämbetsmannaväldet som förespråkade väsentligt utvidgade befogenheter och maktmedel för JO-ämbetet. Mest kontroversiella blev dock frågorna om vidden av JO:s åklagarfunktion och ämbetets förhållande till JK. KU:s första instruktionsförslag rönte omfattande kritik, eftersom förslaget inte hade lyckats särskilja de båda ämbetenas åtalsområden åt, vilket ytterst kunde härledas till formuleringarna av GRF 27[53] och 96§§. Båda dessa stadganden ålade generellt JK och JO att åtala ämbetsfel.

Kritiken fick KU att utarbeta ett nytt förslag som också slutligen antogs av riksdagen. JO-instruktionens portalstadgande, dess 1§, hade ändrats till ett nästan ordagrant återgivande av GRF 96§. En tidigare formulering om att det ålåg JO att skrida till åtal om domare eller ämbetsmän begått någon *synnerlig* olaglighet eller med *synbart* uppsåt underlåtit fullgöra sina ämbetsplikter borttogs. JO skulle således åtala dem som i ämbets-utövningen av väld, mannamån eller annan orsak begick någon olaglighet eller underlät att fullgöra någon ämbetsplikt. KU klargjorde i ett till JO-instruktionen åtföljande memorial att det var omöjligt att genom någon

---

[52] Se Alexanderson III s. 227.

[53] GRF 27§ hade följande lydelse: "Til Justitiä-Cantzler må Konungen nämna en Lagfaren, skicklig och owäldig Man, som i Domare-wärf warit nyttjad. Honom såsom Konungens Högste Ombudsman åligge förnemligast, at föra eller genom de under Honom ställde Fiscaler låta föra Konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och Kronans rätt, samt at, å Konungens wägnar, hafwa tilsyn öfwer Rättwisans handhafwande och i sådan egenskap berfra fel, som af Domare och Embetsmän begångne blifwa."

klassifikation av överträdelser fullkomligt skilja JO:s och JK:s befattningar åt, men att det ålåg JO att ha en allmän uppsikt över lagskipningens viktigaste delar medan detaljfrågorna kunde överlåtas åt JK.[54] Vad avsåg enskildas klagomål menade KU att någon kollision mellan ämbetena inte torde uppkomma, eftersom en anmälare oftast torde vända sig till blott ett av de båda ämbetena.

JO-instruktionen innehöll i övrigt ett återgivande av GRF:s bestämmelser om JO:s ämbetsuppgifter. Om JO beslutade att väcka åtal kunde JO förordna vem som helst som fick föra talan inför rätta. Riksrättsåtal ålåg det dock JO själv att utföra. JO-instruktionen ålade dessutom JO en rad uppgifter som inte fanns i GRF. JO skulle således i sina berättelser påtala brister och avge förslag inte blott beträffande författningar utan även avseende den allmänna hushållningen. Det ålåg även JO att hos riksdagen anmäla de lagförklaringar som HD sedan den senaste riksdagen gjort och därvid yttra sig över huruvida dessa innebar ny lagstiftning.

Det faktum att JO-ämbetet hade fått sin rättsliga reglering bestämd i GRF och JO-instruktionen markerade dock inte på något sätt att motståndet mot ämbetet hade bedarrat. I ett memorial från november år 1809 redogjorde KU för ett antal punkter där kritik hade riktats mot utskottets förslag till GRF. En av de punkterna avsåg JO-ämbetet och utskottet hemställde att avgörande i frågan borde anstå till nästkommande riksdag då opinionsläget klarnat. Detta förslag vann bifall i alla stånden. Under 1809 års riksdag hade det visat sig att misstron och oviljan mot ämbetet varit utbredd bland riksdagsledamöterna. Denna misstro minskades inte av att Mannerheim valdes till ämbetets förste innehavare - en man som var känd från bittra partistrider inom den politiska världen. Från vissa håll ljöd tongångarna rent av förhatliga gentemot ämbetet. Avgörandet i frågan, huruvida JO-ämbetet skulle avskaffas eller ej, sköts upp både vid 1810 och 1812 års urtima riksdagar. Vid den senare planerades en kupp mot JO-ämbetet som dock misslyckades.[55]

Vid 1815 års riksdag väcktes förvisso en motion om ämbetets avskaffande, men p.g.a. formfel upptogs den ej till behandling och motionären återkom inte. Istället blev det vid denna riksdag som ämbetet fick sitt slutliga befästande. Frågan, eller snarare anmärkningen mot ämbetet, som varit

[54] Se KU 1809:4 s. 1.

[55] Se Alexanderson I s. 46.

vilande alltsedan år 1809 förföll i alla stånden utan någon debatt.[56] Vid 1815 års riksdag gav KU riksdagen tillkänna sin uppfattning av vad som framkommit vid granskningen av JO:s verksamhet avseende åren 1812-1815.[57] KU anförde följande:

> "Utskottet har deraf med tillfredställelse funnit att, Riksens Ständers Justitiæ-Ombudsman med utmärkt nit och värdighet sitt vigtiga Embete utöfvat, och har derjemte trott sig hos Riksens Ständer böra anmäla, att Utskottet genom denna granskning funnit nya öfvertygande bevis på den verkliga, fastän kanske ofta för mängden omärkbara, nytta detta Embete medförer."[58]

3.4.2 JO-ämbetets förste innehavare - Mannerheim

Det synes passande att uppehålla sig något vid JO-ämbetets förste innehavare - Mannerheim - emedan hans insats som ombudsman fick stor betydelse för ämbetets fortsatta utveckling. Efter studier i Uppsala avlade han år 1769 "examen publicum till stora cancelliet". Någon juristutbildning genomgick han dock ej. Samma år antogs han som kanslist i KM:s kansli där han efter ca ett decenniums tjänstgöring avancerade till den för denna tid tämligen höga befattningen förste expeditionssekreterare.[59] Mannerheim förvärvade goda insikter i dåtidens handläggningsförfarande. Såsom huvudman för sin ätt deltog han även i ett par riksdagar och gjorde sig där känd som en tämligen radikal ledamot, och som oppositionell mot Gustaf III. Denna opposition föranledde honom att ta avsked från sin tjänst som expeditionssekreterare. År 1792 blev han invald i det viktiga sekreta utskottet. Vid 1809-1810 års riksdag intog Mannerheim en central ställning i egenskap av ordförande i KU.

---

[56] Se Alexanderson I s. 48.

[57] Det kan tilläggas att KU och LU i sin granskning av JO:s ämbetsutövning avgav "betyg". Ofta konstaterades att ombudsmannen i fråga med "nit, rättrådighet och självständighet" utfört sina uppgifter. Det synes som om detta bruk upphörde år 1892. Därefter gjordes inga sådana uttalanden, utan det slogs bara fast att det inte förekommit anledning till anmärkning. Se Gärde Widemar, FT 1960 s. 1 f.

[58] Se KU 1815:8.

[59] Se Bexelius s. 19.

Det första JO-valet blev påtagligt politiserat och föremål för en av de stormigaste kontroverserna under 1809-1810 års riksdag, främst i riddarhuset. Förklaringen härtill var att Mannerheim vid denna tid var en ledande person i den löst sammansatta grupperingen kallad "1809 års män" bestående av konstitutionella liberaler och förespråkare för det frihetstida statsrättsidealet. Denna gruppering utgjorde en gemensam front mot de konservativa s.k. "gustavianerna", vilka var förespråkare av en stark konungamakt och motståndare till liberala maktdelningstankar.[60] Mannerheim hade enligt gustavianerna gjort sig skyldig till flera oförlåtliga "felsteg", bl.a. hade han inför riksdagen framställt ett förslag om att Gustav IV och hela hans ätt skulle förlora arvsrätten till kronan. Trots gustavianernas motstånd blev emellertid Mannerheim vald till JO.

Efter det att Mannerheim blivit vald påbörjades arbetet inom ämbetet omgående. Till sitt förfogande hade Mannerheim en expedition som endast bestod av en sekreterare och två kanslister. JO-instruktionen gav honom tillgång till alla handlingar hos myndigheterna och rätt att övervaka deras överläggningar. De informationskällor som stod honom till buds när han skulle övervaka att domstolar och andra myndigheter utövade sin makt under lagarna var bl.a. *klagomål*. 1810 års JO-instruktion gav envar rätt att hos JO anföra klagomål mot tjänstemän och domare. Klagomålen, som under Mannerheims tid uppgick till ett genomsnittlig antal av 56 per år, dominerades främst av klagan över långsam handläggning och en bön om ett snabbt avgörande av ärendet ifråga.[61] Merparten av klagomålen riktade sig mot domstolarna, vilket var naturligt eftersom förvaltningen i övrigt vid denna tid var föga utvecklad. Klagomålen kom från alla samhällsgrupper och kunskapen om det nyinrättade ämbetet hade nått en relativt god spridning på kort tid. Kunskapen om de regler som styrde ämbetets handläggning var däremot ringa. Anförda klagomål lämnades utan åtgärd i märkbart större omfattning än vad som är fallet idag. Så t.ex. avskrevs klagomål med hänsyn till att en anmälare inte med handlingar och bevis styrkt sina påståenden. Stöd för detta agerande utgjorde JO-instruktionen 9§ som stadgade att en klagande skriftligen skulle författa sin talan och till sin anmälan bifoga fullständiga handlingar och bevis. Det var

---

[60] Se Fahlbeck E. s. 18, 23 ff. och Metcalf s. 200 f.

[61] Ett av många ärenden som på ett drastiskt sätt belyser problemen med långa handläggningstider rör en hos kammarkollegiet år 1809 väckt fråga vem som skulle svara för reparationskostnader för en gärdesgård på Laholms kungsgård. Kollegiet remitterade ärendet omedelbart till KB i Halmstad och då ingen åtgärd vidtogs på 14 år anfördes klagomål till JO, som efter påstötning snabbt tillsåg att remissen besvarades. JO väckte emellertid inget åtal. Se Bexelius s. 114.

emellertid tveksamt att som Mannerheim utgå från att detta var ett ovillkorligt krav. Andra skäl till att Mannerheim regelmässigt avskrev ärenden kunde ligga i att klaganden var mentalt sjuk eller att ärendet redan varit föremål för prövning av HD eller JK.

En annan informationskälla var de enligt JO-instruktionens 17§ till ämbetet insända *fånglistorna* från häkten och straffanstalter. Mannerheim hade att inhämta kunskap om anledningen till att personer häktats och tiden för deras frihetsberövanden. Många av JO:s initiativärenden föranleddes av granskning av dessa listor. Så skrev t.ex. JO den 30 januari år 1813 till rådhusrätten i Kristianstad att JO upptäckt att en av rätten den 26 juni år 1811 för förfalskningsbrott häktad person alltjämt hölls frihetsberövad i avvaktan på dom.[62] Åtskilliga från JO-ämbetet utgående skrivningar med förfrågningar i dessa spörsmål framställdes och många fall av olagliga frihetsberövanden åtgärdades efter JO:s påstötning.

Mannerheim företog även då tillfälle gavs *ämbetsresor* i riket för att granska protokoll, diarier och domböcker. Han lät även enskilda personer komma till tals. De bristfälliga kommunikationsmedlen gjorde givetvis kontrollen besvärlig, men detta hindrade inte Mannerheim från att nästan varje år företa resor i riket som kunde sträcka sig upp till två månader. Vid dessa resor besöktes bl.a. stadsdomstolar, länsstyrelser, fängelser, lasarett, skolor och fattighus. Det synes inte som om Mannerheim genomförde någon systematisk genomgång av hur ärenden i materiellt hänseende avgjordes. Kontrollen var snarare inriktad på att dessa handlades korrekt och utan obehörigt dröjsmål.

Till de ovan nämnda informationskällorna kan man lägga underrättelse i form av infordrade *myndighetsprotokoll,* och förklaringar från ansvariga ämbetsmän när så påfordrades. De protokoll som låg till grund för Mannerheims avgöranden ter sig i dag anmärkningsvärt knapphändiga, vilket kan förklaras av att skrivelserna var handskrivna och därmed kortfattat utformade.

Den sista informationskällan var Mannerheims eget vittomspännande *personliga kontaktnät* som utnyttjades till att förhöra ämbetsmän angående ärenden som det ryktades allmänt om, och att förkorta myndigheternas

---

[62] Se Bexelius s. 25.

handläggningstider. Det kan tilläggas att tidningspressen p.g.a. sin begränsade omfattning spelade en blygsam roll som informationskälla vid denna tid.

De åtgärder som JO kunde vidta efter konstaterade fel var främst att väcka åtal. Enligt 1810 års JO-instruktion 1§ ålåg det JO att ha allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän, och om de i sina ämbetens utövning av väld eller mannamån begick någon olaglighet, låta tilltala dem inför domstol. Enligt 2§ skulle JO beivra sådana av domare, ämbets- och tjänstemän begångna fel som härrörde från egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgarnas rättigheter. Om ett culpöst åsidosättande kunde konstateras fick ärendet enligt 3§ överlämnas till JK.

Det bör här påtalas att JO vid denna tidpunkt inte var utrustad med någon befogenhet att vid uppmärksammade fel eller försummelser framställa *kritik*. Istället var det ämbetsverk och domstolar som enligt fast praxis, såsom en ringare påföljd än böter, kunde kritisera den tjänsteman som gjort sig skyldig till ett mindre allvarligt åsidosättande av sin ämbetsplikt. Detta hindrade dock inte Mannerheim från att agera i dylika fall. Av bevarade protokoll framgår att det var vanligt att Mannerheim via personliga påstötanden försökte påskynda ärenden om dessa dragit ut på tiden och att detta i allmänhet gav avsett resultat. I sådana fall var det vanligt att frågan om straffansvar fick förfalla. Ärenden om dröjsmål med häktningsförhandlingar varigenom frihetsberövanden förlängdes blev som regel föremål för utredning och ledde inte alltför sällan till åtal.[63]

Det fanns farhågor för att endast de lägre tjänstemännen skulle bli föremål för kontroll och åtgärder från JO:s sida, medan de högre ämbetsmännen skulle undkomma ansvar. Så blev nu inte fallet. Av de av Mannerheim beslutade åtalen riktade sig 1 mot en överdirektör vid ett ämbetsverk, 32 mot landshövdingar, landssekreterare och landskamrerare, 14 mot andra lokala befattningshavare och 38 mot underrättsdomare. Till detta skall läggas ett av KU beslutat och av Mannerheim utfört riksrättsåtal.

---

[63] Se Bexelius s. 39.

LSt tillhörde den myndighetskategori som JO-ämbetet vid flest tillfällen fick anledning att vidta åtgärder mot. Ett stort problem tycktes vara landshövdingarnas extensiva tolkningar av sina befogenheter. I detta sammanhang förekom en del olagliga beslut och även utfärdande av föreskrifter som stred mot innehållet i lag eller eljest vad som beslutats av KM. Det förekom också en del maktmissbruk på regional nivå av landshövdingar som ansåg sig kunna förfara efter eget tycke. Det allmännas inställning till medborgarna var inte präglad av någon större ödmjukhet. Så karaktäriserar exempelvis Bexelius den regionala förvaltningen på följande sätt:

> "Den som tar del av JO-ämbetets handlingar i ärenden rörande länsstyrelsernas verksamhet kan knappast undgå att förvånas över hur liten hänsyn som förr togs till den enskilde individen. Man får ett starkt intryck av att länsstyrelserna uppfattade sig själva mera som väktare av statens intresse än såsom organ för att tjäna allmänheten. Det förefaller som om man utgick från att lag och ordning inte kunde upprätthållas, om ej den enskilde individen behandlades med fast hand."[64]

Ett område av betydande rättssäkerhetsintresse var de s.k. försvarslösa, d.v.s. de som inte innehade tjänst eller drev egen verksamhet och som kunde befaras ägna sig åt lösdriveri. Enligt landshövdingeinstruktionen av den 4 november år 1734 ålåg det länsstyrelser att tillse att inga lösdrivare tilläts röra sig inom länet. De äldre eller fattiga som inte kunde finna ett hem skulle intas på närmaste sjuk- eller fattigstuga. Till förebyggande av kriminalitet bland de lösdrivande stadgade en förordning från den 27 februari år 1804 om att Överståthållarämbetet och LSt ägde på obestämd tid döma lösdrivare till vistelse på arbetsinrättning. Den som intagits på dylik inrättning fick sedermera inte frisläppas förrän han erhållit tjänst eller lovligt näringsfång. På detta sätt kunde frihetsberövandena bli utomordentligt långvariga, eftersom det av naturliga skäl var svårt att söka anställning när man var betagen friheten. Kvarhållningstider på 5-6 år var inte ovanliga och det gavs exempel på dylika tider upp till 10 år.[65] Denna ordning ledde till att påföljderna för lösdrivare kunde vara strängare än för brottslingar; en ordning som knappast upprörde den tidens ämbetsmän, inte heller JO Mannerheim. Det hörde inte heller till ovanligheterna att dessa för lösdriveri dömda förvarades på fästningar tillsammans med

---

[64] Se Bexelius s. 124 f.

[65] Se Bexelius s. 70.

grova brottslingar. De fånglistor som insändes till JO-ämbetet upptog även de f.d. försvarslösa och dessa blev härigenom föremål för JO:s kontroll. Vid slutet av Mannerheims ämbetsperiod uppgick de f.d. försvarslösa vilka omhändertagits till ca 1 500 st.[66]

De försvarslösas minst sagt besvärliga situation kan åskådliggöras med följande fall:

> Sjömannen Sjöros och hans sambo, pigan Lisa, hade häktats och åtalats för förfalskningsbrott. Båda dömdes att mista äran och böta 13 daler. Domen överklagades och hovrätten frikände båda två i april år 1820 och förordnade att de omedelbart skulle försättas på fri fot. Den polismyndighet där de båda satt frihetsberövade ignorerade emellertid detta beslut. Sju månader senare, då de fortfarande var frihetsberövade, klagade de hos JO över det inträffade och en väntad förvisning till Finland där de fötts. Då JO begärde upplysning av polismyndigheten gavs ingen egentlig förklaring till det fortsatta kvarhållandet, och man får förmoda att polismyndigheten tog det för givet att Sjöros och hans sambo, p.g.a. att de saknade laga försvar, kunde kvarhållas tillsvidare. Någon formell dom om intagning på arbetsinrättning synes inte ha avfattats. Mannerheim lät sig nöjas med polismyndighets förklaring och ärendet avskrevs.
>
> Ett annat fall rörde den olyckliga Hanna Bengtsson som häktades i maj år 1812 tillsammans med sin man som misstänktes för en rad brott. Något bevis för att även Hanna varit inblandad i mannens förehavanden framkom inte. Hon kvarhölls likväl i häktet och i september år 1813 dömdes hon till 4 par spö för att hon vid tidpunkten för frihetsberövandet varit kringstrykande. Hon släpptes emellertid inte härefter, och när JO vid granskning av fångförteckningar upptäckte hennes namn i december år 1814 var hon fortfarande kvar i häktet. På JO:s förfrågan angående Hanna, som alltså varit frihetsberövad i 2 ½ år utan dom, svarade häktningsmyndigheten att man hade ansett att det var lämpligt att kvarhålla henne till dess hennes man slutligt rannsakats, vilket tydligen dragit ut på tiden. JO Mannerheim ingrep emellertid inte utan lät sig även här nöjas med inkommen redogörelse.[67]

De försvarslösas förhållanden föranledde Mannerheim att ta initiativ till en den 23 januari år 1813 dagtecknad framställning till KM där problemet

---

[66] Se Bexelius s. 64.

[67] Se Bexelius s. 66 f.

med de långa förvaringstiderna berördes. Han påpekade att gällande bestämmelser om arbetsinrättning tillämpades även på personer som inte beretts tillfälle att skaffa sig laga försvar, och att behandlingen av de försvarslösa, varav en del sattes på fästning, var lika som för brottslingar. Mannerheim föreslog bl.a. att de försvarslösas vistelsetider på olika sätt skulle tidsbegränsas.

KM:s reaktion på denna framställning var inte alltigenom avvisande. I svaret framgick bl.a. att landshövdingarna uppmanats att inrätta arbetshus i länen genom enskildas försorg, något som även realiserades i många län och ledde till att avtjänande på fästning för de försvarslösa minskade. Detta var en klar förbättring, vilken får tillskrivas Mannerheim personligen. Han riktade även framställningar till KM om förbättringar av fångarnas situation. Vid inspektioner uppdagades stundom omänskliga förhållanden. Mannerheim talade i sina protokoll om vatten med märkbart vidrig smak och bröd av undermålig kvalitet. Ett annat problem var kylan, fukten och den extrema trängseln. I rum dimensionerade för 20 fångar kunde upp till 50 förvaras samtidigt utan någon möjlighet till avskildhet.[68] Det hörde även till vanligheterna att fångar var belagda med tunga fängsel, vilket ledde till olika skador. Dock synes det som om inga reella förbättringar genomfördes beroende på brist på offentliga medel härtill.

Det befarades från vissa håll att Mannerheim i egenskap av JO skulle ta partipolitiska hänsyn i sin ämbetsutövning. Detta tycks emellertid aldrig ha blivit fallet. Han synes redan från början ha vinnlagt sig om oväld och självständighet, med några viktiga undantag; bl.a. det tidigare omnämnda mordet på riksmarskalk Axel von Fersen. I samband med att stoftet av den nyligen avlidne kronprinsen Karl August fördes till slottet i Stockholm spreds ett rykte om att von Fersen som färdades i sorgetåget giftmördat regenten. Ett uppretad folkhop överföll riksmarskalken och dräpte honom på Riddarhustorget inför en passiv gardesbataljon, utan att den ansvarige generaladjutanten Silfversparre eller den då tjänstgörande gardesbataljonchefen ingrep till von Fersens försvar. Det inträffade blev föremål för utredning av t.f. JK af Klinteberg och de inblandade gavs tillfälle att inkomma med rapporter. JK begärde efter mycket dröjsmål att rättsliga åtgärder skulle vidtas mot generaladjutanten, emedan styrkorna inte använts på ett korrekt sätt och ingripit till von Fersens beskydd, trots att så

[68] Se Bexelius s. 225 och Alexanderson I s. 100.

borde ha skett. Denna begäran tillstyrktes av konungens rådgivare men gillades inte av Karl XIII, vilket fick till följd att ärendet förföll hos JK.

I samband med att Mannerheim fick del av detta beslut antecknades i JO:s diarium att så länge ingen målsägande eller någon annan hos JO anmält klagan över det inträffade fann JO inte anledning att ingripa. Det ålåg emellertid JO att "wid wederbörliga Domstolar i laga ordning tiltala dem, som uti sine Embetens utöfning af wäld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå, eller underlåta at sine Embetspligter behörigen fullgöra". JO:s passivitet fick troligen ses mot bakgrund av att ämbetets ställning vid denna tid var ytterst osäker och att en konflikt med Silfversparre, och eventuellt även med regenten, skulle vara att ha utmanat ödet.[69]

En dylik tvekan hos Mannerheim inför en konflikt på hög nivå visade sig även därefter under Karl Johans regentperiod. Karl Johan var åtminstone under de första regentåren inte den som alltför flitigt iakttog den statsrättsliga legalitetsprincipen; han var van vid att den högsta verkställande makten var frigjord från författningars besvärande band och de materiella gränser RF uppställde. Han hade även en negativ inställning till JO-ämbetet, p.g.a. ämbetets från konungamakten självständiga ställning.[70] Det förekom ett flertal fall då Mannerheim rimligen borde ha vidtagit åtgärder mot befattningshavare men där så inte skett p.g.a. att felaktigheten ifråga kunde härledas till ett beslut avkunnat av Karl Johan.[71]

Mannerheim utförde under sin tid som JO ett riksrättsåtal. Genom en skrivelse från KU i april år 1818 anmodades JO att inför Riksrätten åtala generaladjutanten för flottan Rudolf Cederström, eftersom han i *kommandoväg* ansvarat för handläggningen av en instruktion riktad till flottstyrkorna om bevakning av smugglare. Då instruktionen nödvändiggjorde ändringar i äldre föreskrifter borde ärendet ha avgjorts av *KM i statsrådet* och inte på kommandoväg. Cederström hade inte invänt mot att konungen på felaktiga grunder avgjorde ärendet på nämnda sätt. Ett handelshus hade till följd av instruktionen i juni år 1817 fått ett av sina fartyg infört till Landskrona och visiterat utan att några förbjudna varor påträffats. Detta tilltag hade åsamkat handelshuset ekonomisk skada.

---

[69] Se Alexanderson I s. 67.

[70] Se Alexanderson I s. 66.

[71] Se Alexanderson I s. 67-80.

Mannerheim yrkade i riksrättsåtalet att Cederström skulle ådömas böter motsvarande ett års lön som generaladjutant, och förklaras skyldig att ersätta den skada som uppkommit p.g.a. instruktionens verkställande.

Detta åtal betraktades dock av Karl Johan som en personlig kränkning och en rad dubiösa åtgärder vidtogs i syfte att påverka Riksrättens rättskipning i friande riktning.[72] KM inriktade sig på att styra sammansättningen av Riksrätten. En ledamot, som antogs ha en mot Cederström ofördelaktig inställning, utnämndes till ett ämbete som inte medförde ledamotskap i Riksrätten och en annan av rättens ledamöter kommenderades hastigt till uppdrag i Norge.

Vid rättens omröstning ansåg majoriteten trots KM:s ansträngningar att Cederström skulle ådömas böter för sitt fel. Vid den slutliga justeringen inträffade emellertid en ytterligare omständighet som förstärkte intrycket av manipulering: två ledamöter av majoriteten ändrade plötsligt uppfattning och sällade sig till dem som inte ville döma till någon straffpåföljd. Härigenom gick majoriteten förlorad, och det torde inte ha varit något tillfällighet att en av dessa ledamöter en tid senare förärades ett adelskap.[73] I domskälen konstaterades att Cederströms agerande inte skett uppsåtligen eller av vårdslöshet utan bara av mindre försiktighet. Med hänsyn härtill ålades Cederström att ersätta den skada som drabbat handelshuset. I JO:s ämbetsberättelse av år 1819 uttryckte Mannerheim sin besvikelse över domen.

Det kan vara på sin plats att säga några avslutande ord om Mannerheims insatser som den förste innehavaren av JO-ämbetet. Den bild som möter dagens betraktare måste givetvis sättas in i sin dåvarande rättsliga och historiska kontext. Kännetecknande härför var bl.a. resursknappheten hos det allmänna och JO-ämbetet samt de bristfälliga kommunikationerna, vilka var en viktig förklaring till de långa handläggningstiderna hos myndigheterna.

Mannerheims bristande juridiska skolning bidrog förmodligen till de svagheter som kännetecknade hans ämbetsutövning. Dessa bestod bl.a. i att Mannerheim undvek att motivera sina ställningstaganden i många rättsliga spörsmål, och att kontrollen av ärenden främst avsåg formella

[72] Se Bexelius s. 245 f.

[73] Se Alexanderson I s. 92.

frågor, medan översynen över ärendenas materiella förenlighet med lag allt som oftast uteblev.

Störst insatser torde Mannerheim ha gjort genom sina inspektioner på fängelser, häkten och arbetsinrättningar och han ansträngde sig för att förbättra förhållandena där. Vare sig krigsmakten, kollegierna eller övriga centrala ämbetsverk blev dock föremål för några inspektioner. Detta var trots allt befogat, särskilt avseende krigsmakten.

Riksdagen hade under hela Mannerheims ämbetstid haft ett stort förtroende för hans sätt att sköta sin viktiga uppgift. Vid omvalen åren 1812, 1815 och slutligen 1817/18 hade han fått en mycket stor majoritet. Den sista granskningen av JO:s förvaltning skedde vid 1823 års lagtima riksdag och i samband härmed framfördes inom ridderskapet och adeln viss kritik mot Mannerheim. Han skulle inte i önskvärd utsträckning ha anmärkt på brister i lagstiftningen och föreslagit förbättringar häri. En kritiker - von Schwerin - synes ha utgått ifrån att JO skulle vara en sorts ställföreträdare för riksdagen när denna inte var samlad. von Schwerin ansåg att JO var mer än en åklagare och övervakare av ämbetsmän. Han var hela nationens ombud som skulle skaffa kännedom om alla de brister som riksdagen ägde åtgärda. Denna uppgift kunde Mannerheim, enligt von Schwerin, ha fullgjort på ett bättre sätt. Mannerheim bemötte kritiken effektfullt och förklarade bl.a. att det avsedda syftet med JO-ämbetet inte varit att ge detta en ställföreträdande position utan främst att övervaka lagligheten i myndigheternas förehavanden. Han avslutade så sitt försvar med att förklara sig se fram mot den stund då ämbetet överlämnades till en efterträdare.[74]

3.4.3 Utvecklingen fram till år 1915

När jag beskriver ämbetets fortsatta utveckling efter Mannerheims tid som JO kommer jag inte att gå igenom ämbetsutövningen för respektive ombudsman, utan begränsa mig till att skissera några grunddrag i utvecklingen fram till år 1915. Vid detta årtal genomgick ämbetet vissa viktiga förändringar, vilka bör behandlas som en andra fas i ämbetets utveckling.

---

[74] Se Bexelius s. 262.

I samband med valet år 1823 då en efterträdare till Mannerheim skulle utses framkom åtskilliga tecken på försök till politisering av valet. Bakgrunden var den hårdnande konflikten mellan konservativa och liberala krafter som kännetecknade 1800-talets politiska klimat. De mer liberalt sinnade krafterna hade som sitt förslag till ny JO expeditionssekreteraren J.G. Richert. Han hade gjort sig känd som en av liberalismens mer framstående talesmän i det offentliga livet. På motståndarsidan, där man hyste livlig antipati mot Richert, lanserades först häradshövdingen C.P. Törnebladh och sedan landssekreteraren C. Ehrenborg, som man bedömde ha större chanser att vinna än Törnebladh. Ehrenborg valdes men avled samma år. Den därefter valda efterträdaren - Richert - avsade sig dock JO-befattningen, vilket ledde till att Törnebladh till sist blev vald till ämbetet.

Med Törnebladh fortsatte den noggranna granskningen av fånglistor och myndighetsprotokoll. Han förde en långdragen kamp om att få sådana listor sig tillsända från anstalter där detta tidigare inte varit brukligt. Problemet med orimligt utdragna rannsakningstider[75] mötte även Törnedladh. Han fick anledning att vid åtskilliga tillfällen beivra detta.

En rad grövre ämbetsfel föranledde åtal av JO varav ett kan nämnas i belysande syfte. Polismästaren i Norrköping - J.J. Pamp - hade i syfte att framkalla ett erkännande av en för mord anklagad tilldelat denne femtio prygelrapp i två omgångar, och därefter fastspikat honom i en fängelsevägg ett halvt dygn. Som om inte detta var nog hade Pamp även undanhållit en klagoskrift från den misshandlade och tvingat honom att underteckna en annan av Pamp författad skrift. Pamp blev sedermera dömd för dessa gärningar i Göta hovrätt.[76]

---

[75] Som ett drastiskt exempel på allvarliga fall av olagliga frihetsberövanden som förekom vid denna tid kan nämnas fallet med en konkursgäldenär, som, i avvaktan på en dom angående konkursförbrytelser, hade hållits häktad på Stockholms gäldstugufängelse sedan slutet av år 1803. När JO upptäckte honom i början av år 1825 uppdagades att den frihetsberövade år 1805 klagat i målet till KM, men att hans klagoakt där förkommit och att han blivit bortglömd. JO hemställde i en skrivelse till KM att den frihetsberövade skulle försättas på fri fot, en begäran som sedan bifalldes. Se Enbom och Eisen s. 56 f. och Alexanderson I s. 135.

[76] Se Alexanderson I s. 128.

Törnebladhs åtalsremisser till allmän åklagare var som regel beledsagade av en enkel och summarisk genomgång av JO:s ståndpunkt i rättsfrågan, och åklagaren berättigades att yrka ansvar efter målets beskaffenhet.

Under denna tid började JO i lindrigare fall framföra kritiska uttalanden (erinringar) istället för att väcka åtal under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda: den kritiserade ämbetsmannen kunde undgå straffrättsligt ansvar om denne erkände sitt misstag och vidtog rättelse. Denna praxis skulle få stor betydelse för JO-ämbetets arbete för en säkrare rättskipning.

Under Törnebladhs ämbetstid hade det politiska klimatet mellan liberaler och konservativa hårdnat och liberalerna sökte inom en mängd områden flytta fram sina positioner. Man önskade från detta håll bl.a. en JO som kunde utvecklas till en viktig bundsförvant i maktkampen mot de konservativa krafterna. Vid 1834 års riksdag kom den konservative Törnebladh inte ens i fråga för omval trots att LU givit hans ämbetsutövning gott vitsord. Det förtjänar att påpekas att Törnebladh, som var en nitisk ämbetsmannajurist, inte vid något tillfälle utmärkt sig för att ha intagit politiskt influerade ståndpunkter i egenskap av ombudsman. Hans efterträdare blev hovrättsrådet C. L. Landin som blev JO sedan den ursprungligt valde ombudsmannen, revisionssekreteraren Poignant, hastigt avlidit.

Med Landin blev åtalsremisserna till åklagarna mer utförliga och klara avseende rättsfrågan. Åtalens föremål var av skiftande natur, men åtal för felaktig omvandling av böter till för högt eller till arten felaktigt frihetsstraff dominerade. Landin fortsatte även den av Törnebladh inledda utvecklingen med kritiska uttalanden istället för åtal. Förutsättningen för att JO skulle nöja sig med ett kritiskt uttalande var att ett ursäktligt lagtolkningsfel begåtts och att detta erkänts av den felande ämbetsmannen samt att enbart försumbar skada vållats den enskilde.

Även Landin skulle bli föremål för politisk ovilja, denna gång från konservativt håll där man hade ogillat den riksrättsprocess som genomförts åren 1840-1842, och där Landin agerat i egenskap av åklagare. Till detta kom det för de konservativa klandervärda i att Landin, i egenskap av ledamot av den stora representationskommittén, biträtt förslaget om allmänna val. Resultatet av dessa ageranden lät inte vänta på sig. Landin blev föremål för en kupp vid omröstningen till JO år 1848 och

adelns och prästeståndets kompromisskandidat häradshövdingen S.L. Theorell, känd för sina konservativa värderingar, blev vald till ny JO.

Theorells ämbetsutövning fick betecknas som påtagligt nitisk. Antalet åtal under hans tid uppgick till inte mindre än 186 eller ca 20 om året i snitt. Detta var mer än dubbelt så många åtal som företrädaren beslutat om. Åtalen avsåg i princip samma områden som tidigare, d.v.s. oriktig straffbestämning eller straffverkställighet, obehörigt dröjsmål med rannsakning och olaga frihetsberövande. Det kan tilläggas att blott en mindre del av åtalen ogillades. Theorell fortsatte den inslagna vägen med kritiska uttalanden enligt samma regler som utvecklats av Landin. Theorell kan sägas vara den ombudsman som med särskild kraft hävdade JO:s rätt att kritisera en befattningshavare för åtgärder eller underlåtelser som inte var straffbara.[77]

Det föll på Theorells lott att utföra det sista riksrättsåtalet beslutat vid riksdagen 1853-1854. Det blev en tillställning som upprörde många i riksdagen. KU:s anmärkning var riktad mot regeringen och avsåg enligt utskottets anmärkningsmemorial bl.a. att regeringen inkräktat på riksdagens beskattningsmakt. Problemet var att Theorell var av en annan uppfattning än KU och han förklarade bl.a. att riksdagen rimligtvis inte kunnat mena att en kränkning av dess beskattningsmakt skett. Åtalet ogillades av Riksrätten och JO:s begränsning av åtalet till att inte avse frågan om grundlagsbrott kan ha haft betydelse för domstolens ogillande. I en ämbetsberättelse kort därefter gick Theorell till angrepp mot dem som kritiserat hans inställning och han påstod till och med att regeringen inte begått något grundlagsbrott, utan att detta begåtts av riksdagen själv. Denna händelse visade med all tydlighet vilken självständig ställning som JO Theorell intog i förhållande till riksdagen.

Ett annat område där uppmärksamhet väcktes kring JO-ämbetets nitiska verksamhet avsåg granskningen av HD och rättskipningens tillstånd i riket. I ämbetsberättelserna upptog Theorell en ingående granskning av HD:s domslut i vissa mål. I kontrast till sina föregångare, som vid granskning av rättskipningen främst begagnat sig av rättsstatistik, intog Theorell en mer "subjektiv" hållning. Hans grundläggande tes var att svensk rättskipning generellt kännetecknades av klen lagtolkningsförmåga beroende på HD:s

---

[77] Se *JO 1850 s. 127 f.*

undermåliga ledning av rättspraxis. I syfte att bevisa detta granskades inte mindre än 32 domar och kontrollen utmynnade i mycket från kritik av HD:s kompetens. Han ansåg det bekräftat att ledamöterna av rikets näst främsta domstol endast tillhörde andra klassens förmågor.[78] Förklaringen härtill fann han i flera omständigheter:

> "I afseende på måttet af arbete befinna sig Högsta Domstolens Ledamöter icke i den belägenhet, som tjensten rätteligen fordrar. Tjenstgöringstiden för hvardera öfverhufvud utgör väl icke mer än sju månader om året, och således saknas icke nödig ledighetstid; men arbetet går deremot oupphörligen med för mycken brådska, och under de sju månader, hvarje Ledamot är tjenstgörande, öfverhopas han af mer arbete, än som tillbörligen kan skötas."[79]

JO fortsatte med att påpeka följande:

> "Jag har förut antydt den menliga inflytelse på lagskipningen, som de högre domstolarnes alltför knappa aflöning måste utöfva. Jag har anmärkt, att när, i följd af lönevillkoren, ledamotskapet i öfverrätter eller till och med Högsta Domstolen ej kan utan försakelse emottagas framför lägre domareplatser eller enskilda befattningar, det också icke kan väntas, att den öfverlägsna förmågan inom domarepersonalen skall komma på sin plats. Det är detta hinder, som måste undanröjas, derest icke den vigtigaste af all förbättring i domareväsendet skall förblifva omöjlig."[80]

Hans kritik väckte utomordentligt stor uppståndelse och föranledde en anmärkning av LU vid riksdagen 1850-1851. Utskottet menade att JO förvisso ägde uttala sig om HD:s rättskipning, men att denna uppgift i framtiden borde kännetecknas av större varsamhet och grannlagenhet.[81] Theorells analys av HD var också som Alexanderson påpekat av skiftande kvalitet.[82]

Ett rättsinstitut som under denna tid sakta hade börjat ta form var lagprövningen.[83] Frågan hade uppmärksammats av flera riksdagsledamöter,

---

[78] Rikets främsta domstol var Riksrätten.

[79] Se *JO 1850 s. 115 f.*

[80] Se *JO 1850 s. 117.*

[81] Se LU 1850-51:4 s. 5.

[82] Se Alexanderson I s. 160.

[83] LU hade redan på 1820-talet konstaterat att två mot varandra stridande lagar inte kunde få bestå. Allmän lag skulle vika för grundlag och en äldre lag för en nyare. Se LU 1828-30:34 s. 30 och LU

vilka motionerat och krävt ett erkännande av institutets existens i svensk rätt. Theorell hade klart deklarerat sin ståndpunkt i frågan: Det var varje domares rätt och skyldighet att pröva huruvida en i laga form promulgerad författning tillkommit i grundlagsenlig ordning.[84] Om så inte var fallet skulle författningen inte tillämpas. Denna syn delades dock inte av LU vid 1853-1854 års riksdag. Utskottet uttalade sig med en knapp majoritet mot lämpligheten av att domstolar tillerkändes en allmän, obegränsad prövningsrätt av lagstiftarens kompetens och betvivlade en sådan rätts överensstämmelse med grundlagen. Theorells uppfattning i lagprövningsfrågan blev dock rättfärdigad av framtida rättspraxis som successivt utvecklade institutet.

Valet till ny JO år 1857 blev en mycket kännbar motgång för Theorell personligen. Av någon anledning erhöll han inte förtroendet att få fortsätta i sitt ämbete. Kanske förklaringen var hans väl nitiska och ibland något omdömeslösa granskning.

De följande ombudsmännen tjänstgjorde endast korta tidsperioder. Den år 1857 valde ombudsmannen P. E. Bergfalk avsade sig omedelbart ämbetet, vilket ledde till att den valde suppleanten J. A. Södergren insattes. Han blev dock efter kort tid utnämnd till justitieråd och till ny JO valdes G. Lagerstråle, som även han lämnade ämbetet i samband med att han inträdde i Louis De Geers ministär. Här inträdde en suppleant vid namn K. Wester.

Det kan konstateras att vid valen av ovannämnda ombudsmän trädde de politiska aspekterna för första gången i bakgrunden. Bergfalk var liberal, Södergren konservativ och Lagergren intog en mer moderat ståndpunkt. Wester framhöll följande i en ämbetsberättelse:

> "Det har af allt hvad jag om embetet funnit stadgadt velat synas mig klart, att vårt statskicks grundare, då de tillsatte en väktare öfver rättvisan, ville ställa honom utom verkningskretsen af de politiska partier, dem friheten alltid och allestädes alstrat och alstrar. Detta var ock utan tvifvel en riktig tanke. Rättvisan *bör* aldrig blifva en partisak, likasom hon i viss mening aldrig kan blifva det, emedan alla partier måste åtminstone föregifva sig kämpa för henne. Hon är således allas sak."

1828-30:153 s. 34. Jfr Lagerqvist Veloz Roca s. 305 ff.

[84] Se *JO 1849 s. 18 ff.* och *JO 1851 s. 8 ff.*

Med en reprimand riktad mot partierna tillade Wester:

> "Men om Justitie-Ombudsmannen sålunda står utom alla partier, vill det ock blifva en orättvisa, att ur partiåsigter bedöma hans verksamhet."[85]

Westers önskan, att ombudsmännen borde stå utom de politiska partiernas verkningskrets, infriades inte av den kommande utvecklingen.[86] Westers efterträdare N. A. Fröman var ledamot av första kammaren under tiden 1867-1882 och han stod lantmannapartiet nära. De två därefter följande ombudsmännen - L. W. S. Lothigius och E. Thomasson - var även de hämtade från riksdagens egen krets. Även Thomasson stod lantmannapartiet nära.

Vid denna tidpunkt gjorde LU ett viktigt uttalande, vilket även var en tillbakablick på de 50 år som förflutit sedan ämbetet inrättades. Uttalandet visade hur mycket man värderade JO-ämbetet och vilken funktion man ansåg att det hade. Utskottet anförde bl. a följande:

> "Om... föregående riksdagars Lag-Utskott ansett sig böra fästa uppmärksamhet å betydelsen af Justitie-Ombudsmannens embete, så förefinnes dertill en ökad anledning nu, då embetet genomlefvat ett halft århundrade. Det blef årsbarn med den återinförda lagbundna friheten och skapades såsom ett af denna frihets säkraste värn. Varnadt af erfarenheten från förflutna tider, derunder så täta ombyten af styrelseformer egt rum, och öfvertygadt att all frihets yttersta grundval är lagen, kunde fäderneslandet icke undgå att söka säkra garantier för

---

[85] Se *JO 1859 s. 3.*

[86] Här skall något kort sägas om det vid slutet av 1800-talet framväxande partiväsendet. Partier i mer modern bemärkelse var någonting okänt för GRF och RO 1866. De partibildningar jag berört tidigare i denna framställning var i ordets egentliga bemärkelse riksdagspartier, d.v.s. sammanslutningar av riksdagsledamöter i och för riksdagsarbetet. Av RO 1866 1§ 2 st framgick att "Riksdagsmännen kunna i utöfningen af sin befattning icke bindas af andra föreskrifter än Rikets grundlagar". Detta innebar ett skydd mot direktiv både från väljare och partier. Det var företrädesvis i AK som partier började växa fram. Dominerande blev omgående det s.k. lantmannapartiet, vars medlemmar hämtades från det gamla bondeståndet. Ett nyliberalt parti uppträdde år 1868 men tynade snabbt bort. Detta var ett parti som var mycket kritiskt till JO:s passivitet i samband med de kravaller i Stockholm som föranleddes av avtäckandet av Karl XII:s staty år 1868. År 1889 bildades riksorganisationen socialdemokratiska arbetarepartiet och några år därefter den liberala sammanslutningen folkpartiet. År 1904 bildades riksorganisationen allmänna valmansförbundet. Kring sekelskiftet 1900 växte alltså partier av rikskaraktär fram och dessa erkändes formellt i lagstiftning, främst i samband med att vallagen (1909:36) 3§ och 47§ angav att det blev tillåtet att på valsedel före namnet utsätta partibeteckning.

beståndet af det nydanade samhällsskicket. En af dessa garantier blef tillsättandet af en justitieombudsman. Denna institution är således ett af uttrycken för den omsorg om lagarnas helgd, den ömtålighet för maktmissbruk, som är ett egendomligt karaktärsdrag hos det svenska folket."

Utskottet fortsatte med att konstatera:

> "Djup är därföre betydelsen af detta ämbete, högt det kall att vara ett fritt folks ombud vid värnandet af dess heligaste rättigheter."

Härefter betonade utskottet JO-ämbetets preventiva betydelse i följande ordalag:

> "Ty, liksom tryckfriheten, verkar han redan genom sin blotta tillvaro. Ju mindre anledningar för honom att gripa in med sin ämbetsmyndighet, desto säkrare är ändamålet med institutionen uppnådt. Hvarhelst lag och rätt skipas af oväldige och samvetsgranna domare - hvarhelst förvaltningen går sin jämna gång, varsam att ej öfverskrida gränserna för sin myndighet - hvarhelst det fria ordet ostördt höjer sin stämma - där torde man ej kunna förneka ett, om ock ej synligt, inflytande af det ämbete, hvarom nu är ifråga. *Dess* historia ingår således i väsentlig mån i hela samhällsskickets historia under det senaste halfva århundradet."[87]

Det kan knappast råda något tvivel om att utskottet vid denna tid såg JO-ämbetet som en viktig beståndsdel i det vi i dag brukar benämna rättsstaten.

JO Frömans ämbetsutövning sträckte sig över hela 23 år. Han fick känna av de tilltagande politiska konflikterna som kännetecknade dåtidens Sverige. Fröman var inte allt för uppskattad inom den liberala eller radikala tidningspressen och fick vidkännas allehanda utfall från dess sida i samband med sitt agerande vid de "poliskravaller" som förekom i 1860-talets Stockholm. Mest välbekant var den kravall som ägde rum i samband med avtäckningen av Karl XII:s staty år 1868. I pressen uttalades oro över våldsamheten i sammandrabbningarna och de övergrepp av polisen som ansågs ha begåtts. Fröman såg sig tvungen att i sin ämbetsberättelse nyansera pressens verklighetsbeskrivning. Han konstaterade att det allt

[87] Se LU 1859-60:4.

som oftast rört sig om spontana och inte planerade kravaller.[88] Han såg sig även tvingad att ta polisen i försvar mot de anklagelser som pressen framfört. Han avslutade med att konstatera att efter hans uppfattning "hafva sålunda dessa oroligheter icke varit så samhällsvådliga, ej heller åtgärderne för deras stillande på något så oroväckande sätt stört eller hotat den medborgerliga friheten och säkerheten, som det föregifvits".[89] Fröman hade således inte funnit något att ingripa mot, vilket hade skapat en fientlig inställning mot honom bland den mer radikala opinionen.

Fröman vann dock även fortsättningsvis riksdagens förtroende, trots att vissa försök gjordes för att markera kritik. Han beviljades vid sin avgång år 1884 full pension. Frömans efterföljare var Lothigius och Thomasson. Den förstnämnda var JO bara kort tid då han efter blott två år blev utnämnd till landshövding. Även Thomassons tid som JO blev kort. År 1889 inkallades han till HD. Under de följande nio åren skiftade JO-ämbetet innehavare inte mindre än sex gånger. Av dessa sex var den första riksdagsman medan de andra fem samtliga var överrättsjurister utan anknytning till politiken. Fyra av dessa blev efter bara kort tjänstgöring som JO utnämnda till justitieråd. Detta var ett förhållande som, företrädesvis i riksdagens andra kammare, väckte vissa farhågor om att JO-ämbetet blott skulle bli ett trappsteg i en karriärstege, vilket inte gynnade ämbetsinnehavarnas självständighet. Man kan här också urskilja ett trendbrott. Det synes som om innehavarna av JO-ämbetet vid denna tid alltmer kom att hämtas från domarkåren.

En viktig milstolpe i utvecklingen av JO:s befogenheter utgjordes av B. F. E. Hasselrots tillträdande av ämbetet år 1906. Under hans ämbetsperiod försköts tyngdpunkten från åtal till kritiska uttalanden. Han var även den förste ombudsmannen som regelmässigt i ämbetsberättelserna redogjorde för ämbetets praxis avseende de kritiska uttalandena. Denna utveckling föranledde Rudolf Kjellén att vid riksdagarna åren 1908 och 1911 uttala sin skepsis avseende JO:s åtals- och kritikpraxis. Hans uppfattning var att denna praxis stod i strid med JO-instruktionen i två avseenden. Enligt Kjellén ägde JO inte rätt att åtala ringare ämbetsfel utan hade att remittera dessa till JK. Kjellén hade också upprörts över att JO vid flera tillfällen utan stöd i JO-instruktionen uttalat allvarlig kritik mot myndigheter. Han

---

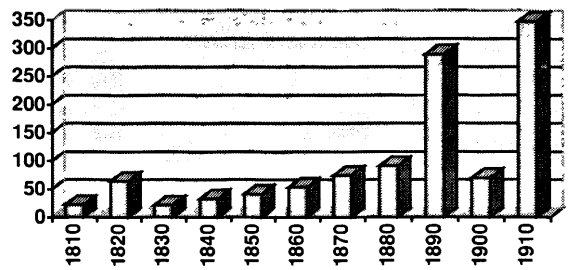
[88] Se *JO 1869 s. 62 f.*
[89] Se *JO 1869 s. 68.*

avslutade med att fråga sig om JO verkligen hade befogenhet att framföra kritik.[90]

En reaktion häremot lät emellertid inte vänta på sig. Under ledning av Karl Staaff uttalade andra kammaren sitt stöd för JO:s praxis.[91] Några invändningar mot JO:s kritikpraxis har jag efter Kjelléns uttalande inte kunnat finna. Tvärtom har t.ex. 1LU vid flera tillfällen uttalat sitt gillande av att JO ställd inför brister i rättstillämpningen gjort kritiska uttalanden.[92]

Antalet klagomål hade under Hasselrots tid nått en nivå på över 300 per år. År 1910 var siffran 347. Detta kan jämföras med att det under Mannerheims första år som JO, alltså år 1810, inkom endast 22 klagomål. Förhållandena hade således under ett sekel av ämbetets tillvaro väsentligen förändrats, något tabell 1 kan få illustrera.

Tabell 1: Klagomålsärendenas utveckling under tiden 1810-1910:



Under tidsperioden 1810-1910 uppgick det sammanlagda antalet klagomål till 7003 st.[93] Den stora ökningen år 1890 förklarades av att 172 av de ingivna klagomålen härleddes från en och samma person. Ökningen år 1910 kan sannolikt förklaras av de tilltagande spänningarna i samhället under demokratins genombrottstid med ökade konflikter inom både politiken och arbetslivet och en allt mer omfattande tidningspress, som kritiskt rapporterade om olika händelser i samhället.[94]

---

[90] Se prot. AK den 5 februari 1908, § 3 s. 6.

[91] Se prot. AK den 5 februari 1908, § 3 s. 11 f.

[92] Se 1LU 1948:1 s. 5 f. och 1LU 1949:3 s. 4.

[93] Detta kan ställas i kontrast till att det bara under verksamhetsåret 1999/00 inkom nästan 4600 klagomål.

[94] Det kan tilläggas att under verksamhetsåret 1920 uppgick antalet klagomål till 330. Under verksamhetsåret 1930 inkom 489 klagomål. En slutsats som kan dras härav är att man kan iaktta en

Antalet åtal var under motsvarande tidsperiod, alltså mellan 1810 till 1910, sammanlagt 1050. Det rörde sig om i genomsnitt 10-15 åtal per år. Av dessa var 649 riktade mot domare, 150 mot landshövdingar, landssekreterare och landskamrerare och återstående 251 åtal riktades mot andra befattningshavare inom rättsväsendet såsom kronofogdar, åklagare och polismän.[95] Att så många åtalsbeslut riktades mot domare kan knappast förklaras av att de begick flera misstag än andra yrkeskategorier, utan beror på att JO:s tillsyn i hög grad var inriktad på domstolarna. Detta föranledde 1904 års LU att påtala önskvärdheten av att JO, som det angavs:

> "... måtte, i den mån öfriga ämbetsgöromål därtill lämna tillfälle, 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."[96]

Detta uttalande fick knappast avsett resultat. Även fortsättningsvis stod domstolarna i centrum.[97] Detta förhållande skulle råda fram till mitten av 1950-talet då allt fler förvaltningsmyndigheter blev föremål för tillsyn. Den omständigheten att innehavarna av JO-ämbetet samtliga hade sin bakgrund i domstolsväsendet och bara hade begränsad kunskap i förvaltningsförfarandet, torde ha varit en bidragande orsak till nämnda förhållande.

Härmed har jag i min skildring kommit fram till den stora reformen av år 1915 som inte bara förde med sig en ny JO-instruktion, utan även inrättandet av en ny myndighet - MO-ämbetet - med uppgift att övervaka rättstillämpningen hos de militära domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.

---

klar ökning av antalet klagomål från 1910-talet och framåt..

[95] Under tidsperioden 1910-1960 var antalet åtalsbeslut 550 st, alltså i genomsnitt 11 per år. Se Bexelius, SvJT 1960 s. 88.

[96] Se LU 1904:1 s. 3.

[97] Se Petrén, FT 1948 s. 29.

3.4.4 Reformer åren 1915, 1941, 1957 och 1967

Det synes lämpligt att inledningsvis skissera bakgrunden till den omfattande reform som genomfördes år 1915. Det var några motioner av Karl Staaff skrivna runt sekelskiftet,[98] med ett förslag om att skapa ett nytt kontrollerande organ över militära myndigheter, som blev inledningen på den process som 14 år senare skulle leda till inrättandet av MO-ämbetet, och viktiga förändringar i JO-instruktionen. Frågan om inrättandet av MO-ämbetet var sammankopplad med en i början av seklet förestående försvarsreform med förslag till nya krigslagar, vilka bl.a. innebar allmän värnplikt. I sin motion uttryckte Staaff farhågor för att en årslång allmän värnplikt kunde utveckla sig till en social fara. Det fanns risk för allehanda övergrepp från officerarnas sida gentemot de värnpliktiga. Det hade även uppdagats en rad missförhållanden inom försvarsmakten som hade upprört den allmänna opinionen.[99] Därför behövdes det kontroll över de militära övningarnas genomförande, de militära anslagens användning och disciplinmaktens och utbildningstidens användning. Staaff formulerade en tänkt MO:s uppgifter enligt följande: MO skulle på riksdagens vägnar vaka över att missförhållanden inte bredde ut sig inom landets krigsmakt. Han skulle övervaka att den militära disciplinbestraffningsrätten brukades med oväld. Det skulle vidare åligga MO att pröva anmärkningar mot olämplig eller oriktig behandling av manskapet, otillräcklig föda, dålig utrustning och andra missförhållanden.[100]

Staaffs förslag vann emellertid ingen uppslutning bland de konservativa riksdagsledamöterna, vilket föranledde honom att under de kommande åren vid upprepade tillfällen återkomma med idén i riksdagen. De konservativa ansåg bl.a. att MO-idén gav uttryck för ett orättvist och obefogat misstroende mot officerskåren, och att det var en eftergift åt den vid denna tid florerande antimilitaristiska propagandan.[101]

Att ett behov av ett kontrollorgan var behövligt bekräftades emellertid av den av regeringen år 1908 tillsatta s.k. Civilkommissionen. Det var kommissionens uppfattning att försvaret skulle återfå sitt allmänna förtroende om en kontrollmyndighet som stod utanför försvaret inrättades.

---

[98] Se mot. i AK 1901: 185 och 187.

[99] Se Nygren 1977 s. 59 och Lundström, FT 1962 s. 269.

[100] Se mot. i AK 1901:185 s. 9 ff.

[101] Se Henkow, SvJT 1965 s. 161.

Kommissionens verksamhet visade dock att den folkliga föreställningen om att de värnpliktiga var utsatta för trakasserier, övergrepp, misshandel och vanvård var överdrivna.[102] Marken var emellertid förberedd för ett MO-ämbete och det ryktades att förutvarande JO Hasselrot som ett villkor för att ingå som justitieminister i ministären Hammarskjöld framställt ett krav på inrättandet av ett MO-ämbete.[103] Båda kamrarna biföll förslaget, i FK med överväldigande övervikt.[104]

Att MO-ämbetet inrättades torde bl.a. ha grundats på rent taktiska och politiska överväganden. Den Hammarskjöldska regeringen som hade att driva igenom försvarsreformen i riksdagen upptog Staaffs plan på ett MO-ämbete närmast i syfte att blidka motståndet mot den förestående försvarsreformen.[105]

Reformen medförde en ändring av GRF 96§ som fick följande lydelse:

> "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 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 väld, 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."

---

[102] Se Nygren 1977 s. 192.

[103] Se Alexanderson II s. 211.

[104] Se Henkow, StvT 1962 s. 4.

[105] Turerna i samband med inrättandet av MO-ämbetet torde för övrigt vara ett bra exempel på den under denna tid framväxande parlamentarismen. Den Hammarskjöldska ministären som inte var parlamentariskt utsedd tvingades ändå ta parlamentariska hänsyn. Jfr Stjernquist bl.a. s. 83 och kapitel 14.

En tid efter riksdagsbeslutet lades det även fram ett förslag till MO-instruktion som mycket nära följde utformningen av ett nytt förslag till JO-instruktion som också ansågs nödvändigt.[106]

I centrum för den fortsatta skildringen står emellertid JO-instruktionen. Bakgrunden till att man ansåg en ny instruktion för JO behövlig var att man dels avsåg att anpassa instruktionen till den nya lydelsen av GRF 96§ och den därav följande trängre tillsynskretsen, dels avsåg att utmönstra föråldrade stadganden i instruktionen samt lagfästa en del viktiga inslag i den praxis JO utvecklat under det gångna seklet. JO-instruktionens portalstadgande var i stort en upprepning av GRF 96§. I portalstadgandet påtalades de nya inskränkningar i JO:s tillsyn som reformen föranlett. Således stadgades att krigsdomstolarna och ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medlen var undantagna från JO:s tillsyn.

En viktig nyhet var att JO:s kritikpraxis skrevs in i JO-instruktionen. Av 3§ framgick följande:

> "Finner justitieombudsmannen någon domare, ämbets- eller tjänsteman, vars ämbetsutövning står 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."

JO Petrén meddelade i en ämbetsberättelse från år 1916 att han vid mindre allvarliga fel, om ej särskilda omständigheter påkallade strängare behandling, vanligtvis lämnat vederbörande tillfälle att medgiva felet, vidta rättelse och ersätta uppkommen skada. Då så skett hade ärendet avskrivits.[107]

I 4 och 5§§ angavs JO:s plikt att inför Riksrätten låta åtala felande ledamöter av HD och RegR och då KU så beslutat även åtala statsråd. Av 11§ följde att det ålåg JO att då riksdagen, dess bankoutskott eller RR beslutat att ställa fullmäktige i riksbanken, i riksgäldskontoret eller ledamöterna vid riksbankens avdelningskontor under tilltal, själv eller genom ombud åtala nämnda ledamöter.

---

[106] Se SFS 1915:132 och 133.
[107] Se *JO 1916 s. 193.*

I 6§ gavs vissa grundläggande regler om JO:s åtalsrätt. Här betonades även ämbetsmännens skyldighet att ge JO den lagliga handräckning som de enligt GRF 99§ var skyldiga att lämna honom. Följande stadgande i JO-instruktionen avhandlade den situation då JO utan skäl tilltalat eller med obehöriga tillmälen förolämpat tjänsteman och domare. I sådana fall var JO i likhet med andra åklagare förfallen till ansvar härför enligt gällande rätt.

Bland nyheterna märktes att JO:s skyldighet att i sina berättelser anmärka brister i den allmänna hushållningen fallit bort i 1915 års JO-instruktion. Detta var en naturlig följd av att denna kontrolluppgift inte hade fått någon betydelse i verkligheten, vilket kan ses som en följd av att innehavarna av ämbetet var jurister med begränsad ekonomisk kompetens.

Likaså hade bestämmelsen om att JO hade att anmäla vilka äldre författningar som ej överensstämde med konstitutionen utmönstrats. En annan nyhet i förhållande till tidigare JO-instruktioner var att JO:s skyldighet att årligen företa inspektionsresor skrevs in i 12§.

I 13-18§§ gavs JO ett antal uppgifter som hade det gemensamt att de var ett uttryck för främst riksdagens intresse av ett organ som kunde övervaka de olika skiftningarna i myndigheternas rättstillämpning. Här fanns således JO:s uppgift att till varje lagtima riksdag avlämna en allmän redogörelse för sin förvaltning samt att anmärka brister i lagar och författningar och avgiva förslag till deras förbättring. Skulle JO erfara att ett förfarande hos domstolar och andra myndigheter stod i strid med gällande rätt fick han anmärka detta i sin berättelse. JO skulle vidare hos riksdagen anmäla de lagförklaringar som HD avgivit och därvid tillkännage om han fann någon sådan förklaring vara olämplig.

Ett stadgande som ur rättssäkerhetshänsyn fick betraktas som särskilt intressant var 19§. Av detta framgick att det åålåg JO att inhämta noggrann kännedom om anledningarna till att personer häktats och om tiderna för deras frihetsberövanden. Det var även JO:s uppgift att besöka fängelser för att där göra sig underrättad om fångarnas skötsel och underhåll.

Avslutningsvis kan påtalas att det fortfarande tillhörde JO:s uppgifter att vara ordförande i Tryckfrihetskommittén och att iaktta vad som stadgades till skydd av tryckfriheten.

Utvecklingen av JO:s kritikpraxis under 1930-talet beskrevs av Alexandersson enligt följande:

> "Under de båda senaste ämbetsinnehavarnas tid kan man iaktta en stegrad varsamhet och hänsynsfullhet mot den felande ämbetsmannen i erinringspraxis. Hotet om eventuell åtalsåtgärd är mera undanskymt, hemställningen om ej JO:s rättsuppfattning godtages given i mjukare form, det slutliga besked som sedan länge alltid gives efter skedd skriftväxling är oftare begränsat till ett meddelande, under hänvisning till vad JO förut yttrat, att vidare åtgärd ej skall vidtagas - eventuellt med tillagt uttryck för en förhoppning att det gjorda påpekandet skall för framtiden vinna beaktande."[108]

En annan tendens var att innehavarna av JO-ämbetet efter ikraftträdandet av 1915 års JO-instruktion hämtades från hovrätt eller nedre justitierevisionen. Innehavarnas politiska åskådning hade inte någon märkbar betydelse vid riksdagens utseende av ny JO. Även innehavarna av MO-ämbetet var företrädesvis domare, vanligtvis med en bakgrund som revisionssekreterare. Denna tendens var enligt vissa riksdagsmäns förmenande inte helt lycklig. I mitten av 1930-talet hade vissa HD-domar väckt stor uppståndelse. Vissa handläggningsfel av HD hade varit så graverande att JO eller JK borde ha föranstaltat om riksrättsåtal. Enligt flera riksdagsmotionärer hade JO och JK inte förmått hävda sig gentemot de allvarliga olägenheter som förekommit inom HD.[109] Förklaringen härtill angavs vara att JO-ämbetet blivit en språngbräda för högre ämbeten inom HD och RegR. För att motverka det förfall ämbetet var statt i borde till JO utses fritt verksamma jurister eller rättsvetenskapsmän. Vid följande riksdag återkom motioner som upptog samma problem, förvisso med betoning på JK-ämbetet.[110] En motion innehöll en hemställan om att riksdagen borde besluta att till regeringen anhålla om utredning rörande vilka åtgärder som lämpligen borde vidtagas för att giva åt JO och MO en starkare ställning gentemot domare, ämbets- och tjänstemän.[111]

---

[108] Se Alexandersson 1935 I s. 203.

[109] Se mot. i AK 1936:359.

[110] Se mot. i FK 1937:141 och AK 1937:293.

[111] Se mot. i AK 1937:187.

Resultatet blev att regeringen tillkallade en grupp sakkunniga som år 1939 avgav sitt utlåtande, vilket skulle utmynna i 1941 års reform.[112] Enligt de sakkunnigas uppfattning hade ombudsmännen med bestämdhet gått fram mot orättrådiga eller försumliga ämbets- och tjänstemän, och detta trots att de haft högt uppsatta positioner.[113] Argumentet att ombudsmanna-ämbetena var i förfall kunde de inte heller acceptera. Till ombudsmän hade under senare tid genomgående valts revisionssekreterare, eftersom de bedömdes utgöra en elitkår av landets jurister. De sakkunniga förnekade emellertid inte värdet av att exempelvis även advokater och rättsveten-skapsmän i större utsträckning kom att inneha ämbetet. Det anfördes vidare att det inte heller skulle vara lämpligt om JO- och MO-befattningarna regelmässigt blev slutpunkter i en karriär. Dessa ämbeten förutsatte att deras innehavare besatt en viss ungdomlighet och initiativkraft. Intresset och vaksamheten hos en ombudsman som under mycket lång tid innehaft ämbetet kunde lätt komma att avta.[114]

För att råda bot på ovannämnda problem föreslog de sakkunniga att JO:s och MO:s valperiod skulle övergå från att vara ett till fyra år. Fördelarna härmed var bl.a. att ombudsmannen gavs en mer tryggad ställning och även bättre arbetsro. Ett längre mandat gav vidare ombudsmannen tillfälle att visa sin förmåga och duglighet, vilket gav förutsättningar att i vidare kretsar förvärva förtroende och sympatier.[115] Detta förslag vann riksdagens bifall och kom att lagfästas i RO 68§. De sakkunniga föreslog även förstärkningar i ombudsmännens ekonomiska förutsättningar, vilket innebar att JO och MO erhöll lika lön som justitie- och regeringsråd samt rätt till pension i sin egenskap av ombudsman.[116] Som en ytterligare förstärkning av ämbetena infördes en möjlighet för ombudsmännen att enligt JO-instruktionen 21§ och MO-instruktionen 17§ uppdra åt sin ställföreträdare att under tid då ombudsmannen var tjänstgörande och sysselsatt med särskilt tidskrävande uppgifter överlåta övriga göromål på ställföreträdaren.

Vid 1954 års riksdag väcktes motioner med krav på att riksdagen hos regeringen skulle begära tillsättande av en utredning med uppgift att lägga

---

[112] Se SOU 1939:7.
[113] Se SOU 1939:7 s. 37.
[114] Se SOU 1939:7 s. 39.
[115] Se SOU 1939:7 s. 48.
[116] Se SOU 1939:7 s. 62 ff.

fram förslag på olika åtgärder, vilka syftade till en effektivisering av JO-ämbetet.[117] Det hade även förts fram förslag om att JO:s tillsyn skulle utökas till att omfatta viss del av den kommunala förvaltningen. Ett sammansatt KU1LU accepterade motionernas hemställan, och en begäran till regeringen framställdes.[118] Utskottet betonade att det borde utredas om inte JO:s tillsyn torde kunna utvidgas till att omfatta även delar av det kommunala området.

Som svar på riksdagens framställning tillkallade regeringen en grupp sakkunniga, vilken avlämnade sitt betänkande i mitten av 1950-talet (1957 års reform).[119] De sakkunniga konstaterade att under JO:s tillsyn hade sedan år 1809 stått domare och statliga ämbets- och tjänstemän. Vid ämbetets tillkomst fanns även vissa kommunalt anställda grupper, såsom polis- och åklagare, under JO:s tillsyn. I samband med att den kommunala förvaltningen sakta började växa fram under 1800-talet bedömdes enligt praxis att denna förvaltning inte var föremål för JO:s tillsyn, vilket emellertid inte hindrade att vissa kommunalt anställda som hade att utföra statliga uppgifter var föremål för JO:s tillsyn.[120] Enligt de sakkunniga var den nämnda utvecklingen i praxis, alltså att JO inte kunde ingripa mot kommunala självförvaltningsorgan såsom barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd och valnämnd, inte rimlig. De föreslog att tillsynen skulle omfatta alla som var underkastade ämbetsansvar, alltså inte bara tjänstemän i de kommunala förvaltningsmyndigheterna, utan även ledamöter av de beslutande församlingarna.[121] Förklaringen härtill var att de enskilda borde ha samma skydd mot övergrepp oavsett vilka myndigheter som var ansvariga för dem. Till detta kom att allt fler offentligrättsliga uppgifter hade hänförts till den kommunala sektorn. I frågan om frihetsberövanden uttalade de sakkunniga att all verksamhet på detta område borde vara underkastad JO:s tillsyn, oberoende av om ett frihetsberövande hade skett av en statlig eller kommunal myndighet.[122] De sakkunniga förespråkade även en gemensam instruktion för JO och MO, vilket också blev fallet.

---

[117] Se mot. i FK 1954:229 och AK 1954:307.

[118] Se KU1LU 1954:1.

[119] Se SOU 1955:50.

[120] Se t.ex. *JO 1908 s. 64 ff.*, avseende kronokassör, *JO 1914 s. 24 ff.*, avseende exekutionsbetjänt, *JO 1919 s. 102 ff.*, avseende stadsstyrelses ordförande och *JO 1948 s. 36 ff.*, avseende kommunalborgmästare.

[121] Se SOU 1955:50 s. 61. Angående ämbetsansvarets rättsliga reglering, se avsnitt 4.9.5.

[122] Se SOU 1955:50 s. 64.

Den till de sakkunnigas förslag anknytande propositionen framhöll att alla som utövade en offentligrättslig funktion av en inte alltför underordnad betydelse i princip borde stå under JO:s tillsyn. Kretsen av dem som fullgjorde en sådan funktion torde i stora drag sammanfalla med personkretsen för ämbetsansvaret. Det föll sig därför naturligt att på de sätt de sakkunniga föreslagit, och i likhet med vad som gällde för JK:s kontrollbefogenheter, anknyta till området för ämbetsansvaret.[123] Från vissa remissinstanser hade framförts farhågor för att den föreslagna utvidgningen av tillsynsområdet skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen. En sådan uppfattning byggde emellertid enligt departementschefen på ett missförstånd. JO:s uppgift skulle vara att kontrollera att de offentliga organens beslut stod i överensstämmelse med gällande rätt. I den mån lagstiftningen överlämnat åt vederbörande organ att träffa diskretionära avgöranden, vilket i vid utsträckning skett på kommunalförvaltningens område, torde det inte tillkomma JO att granska beslutens lämplighet.[124]

Propositionen kom att behandlas av ett sammansatt KU1LU. Utskottet konstaterade inledningsvis att JO, i direkt motsats till den i propositionen framförda uppfattningen, ej borde utöva tillsyn över dem som var underkastade allenast partiellt ämbetsansvar (företrädesvis ledamöter av kommunala församlingar).[125] Motivet var bl.a. att något praktiskt behov av kontroll inom detta område inte förelåg. Det var dock utskottets uppfattning att administrativa frihetsberövanden borde vara underkastade JO:s tillsyn oavsett vilken typ av myndighet som beslutat härom. Utskottet förordade att som vilande skulle antas en ändring av GRF 96§, vilken innebar att tillsynen endast omfattade dem med fullständigt ämbetsansvar. Kommunala myndigheter skulle alltså stå under JO:s tillsyn, men så skulle ej vara fallet avseende de kommunala församlingarna och deras ledamöter. GRF 96§ fick i utdrag följande lydelse:

> "Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro

[123] Se prop. 1956:161 s. 33.
[124] Se prop. 1956:161 s. 34.
[125] Se KU1LU 1956:2 s. 12.

> underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av väld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra."

Utskottet ansåg att regler om den nya tillsynskretsen och om respekt för den kommunala självstyrelsen borde införas i själva JO-instruktionen. Detta borde emellertid utredas separat och en ytterligare utredning bedömdes därför nödvändig. Regeringen tillsatte efter anhållan från riksdagen en kommitté för att utarbeta nämnda förslag till förändringar i JO-instruktionen. I sin allmänna motivering angav kommittén att det rådde enighet om att en tillsyn över kommunala myndigheter och befattningshavare inte fick utövas i strid med den kommunala självstyrelsen.[126] Man var vidare överens om att JO:s tillsyn såvitt avsåg frihetsberövanden skulle vara oinskränkt. Således stadgades i JO-instruktionen 3§ 2 st att ombudsmännen noggrant borde övervaka efterlevnaden av lagar och andra författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen skedde av judiciell eller administrativ myndighet eller av annan som var underkastad ämbetsansvar.

Kommittén framhöll att JO genom det framlagda förslaget erhöll avsevärd frihet att efter eget omdöme begränsa sin tillsyn på det kommunala området. Det var av vikt att JO i sin tillsyn iakttog varsamhet, emedan den kommunala verksamheten bedrevs i friare former än den statliga. Ingripanden inom det kommunala området borde i princip begränsas till mer flagranta fall.[127] Vidare framhölls att det inte var meningen att JO skulle ingå i prövning av skälighetsfrågor och ej heller i frågor om den kommunala kompetensen, vilka RegR hade att slutligt avgöra. Kommittén avslutade med att påpeka att kommunala förtroendemän av bristande erfarenhet torde kunna göra sig skyldiga till fel. I dylikt fall syntes åtal sällan behöva tillgripas, utan ett kritiskt uttalande torde mestadels vara tillräckligt. Ett stadgande infördes också i JO-instruktionen som gav vissa riktlinjer för JO i sin tillsyn över det kommunala området. I 9§ angavs att

> "Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala

---

[126] Se SOU 1957:2 s. 57.

[127] Se SOU 1957:2 s. 59.

verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsmannen ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats".

Härmed har 1957 års reform behandlats, och det finns anledning att påtala en intressant tendens som framträdde i JO:s tillsynsverksamhet i mitten av 1950-talet. I omfattande utsträckning började JO utveckla sina synpunkter även i ärenden som inte föranledde någon direkt kritik mot myndigheternas handlande. Härigenom togs ytterligare ett steg i utvecklingen bort från att vara ett åklagarämbete till att alltmer bli ett *vägledande organ* för myndigheterna.

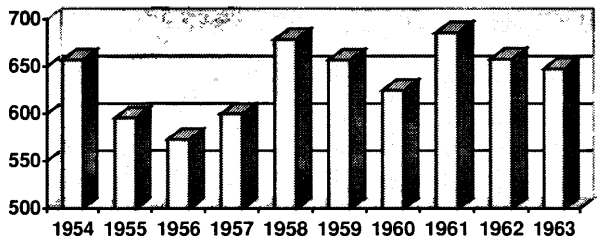
Bara tio år efter 1957 års reform var det dags för ännu en reform (1967 års reform). I motioner till 1963 års riksdag föreslogs olika åtgärder för att öka effektiviteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet. Att problem förelåg kunde inte förnekas. Ärendetillströmningen till JO hade sedan år 1957 ökat alltmer, vilket lett till besvärande ärendebalanser. Detta fick 1963 års riksdag att hos regeringen begära en allsidig och förutsättningslös utredning angående ombudsmännens framtida organisation och verksamhetsformer. Riksdagens begäran föranledde regeringen att tillsätta 1963 års JO-utredning (SOU 1965:64).

Utredningens förutsättningar framgår av tabell 2. Denna visar att JO:s arbetsbelastning under perioden från åren 1954 till 1963 ökat avsevärt. År 1954 inkom 521 klagomål och framställningar, 1963 var antalet uppe i 1224.

Tabell 2: Antalet klagomål och inspektionsärenden hos JO under perioden 1954-1963.

Förhållandet under motsvarande tidsperiod för MO-ämbetet såg annorlunda ut. Som framgår av tabell 3 låg ärendemängden relativt konstant. MO:s tillsyn var dock utformad på ett, i förhållande till JO, avvikande sätt. Hos MO uppgick under aktuell period antalet klagomål till i genomsnitt ca 100 per år medan antalet initiativärenden låg en bit över 500 per år. Inspektionsverksamheten dominerade alltså MO:s verksamhet.

Tabell 3: Antalet klagomål och inspektionsärenden hos MO under perioden 1954-1963.



Några direkta problem i MO:s effektivitet och organisation kunde alltså inte konstateras. Dubblering genom ställföreträdare hade behövt tillgripas bara i begränsad utsträckning. Hos JO hade dock ställföreträdaren anlitats i sådan utsträckning att hans tjänstgöring motsvarade en hel årsarbetskraft för en ombudsman.

JO-utredningens förslag till åtgärder byggde på två grundläggande tankegångar. Den ena var att en uppdelning av JO-ämbetet på flera ombudsmän helst inte borde ske. Det förelåg en risk för att det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen skulle gå förlorat om flera ombudsmän utsågs. Den andra grundtanken var att den enskildes behov av rättsskydd borde tillgodoses i första hand genom de överinstanser och vanliga tillsynsorgan som fanns inom rättsväsendet och förvaltningen. Härav borde följa att ombudsmännens tillsyn företrädevis borde inriktas på angelägna rättssäkerhetsfrågor och befrias från befattningen med ärenden av bagatellartad natur.

Mot bakgrund härav framlade utredningen en rad konkreta förslag. Som exempel härpå kan nämnas att ombudsmännens antal fortfarande skulle

vara två.[128] MO skulle från JO överta tillsynen över domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården och lantmäteriet samt polisväsendet såvitt angick frågor som hade anknytning till brottsutredningar. MO skulle befrias från vissa uppgifter såsom skyldigheten att särskilt kontrollera den ekonomiska förvaltningen inom försvarsväsendet. Ombudsmännens skyldighet att pröva klagomål föreslogs bli begränsad genom att de fick möjlighet att överlämna klagomål till annan myndighet för handläggning eller att, utan prövning i sak, avvisa det.[129] Man önskade även en intensifierad inspektionsverksamhet över den specialreglerade kommunalförvaltningen. Tre av utredningens ledamöter förordade i en gemensam reservation att det vid sidan av JO och MO borde inrättas en särskild kommunal ombudsman.[130] Bakgrunden till reservationen var den omfattande expansionen av den kommunala förvaltningen och därmed sammanhängande problem, t.ex. den inom området bristande förvaltningsrättsliga traditionen, som kunde tänkas inverka menligt på de medborgerliga rättsskyddsintressena.

Utredningens förslag blev föremål för regeringens behandling. Enligt regeringen var huvudfrågan om en effektiv och i övrigt tillfredsställande ombudsmannaorganisation krävde två eller flera ombudsmän.[131] Regeringen avsåg dock inte att ta ställning i frågan med hänsyn till att JO-ämbetet var ett riksdagsorgan. Inom regeringskansliet hade emellertid ett förslag till ny JO-instruktion utarbetats och detta förelades riksdagen.[132]

Regeringens proposition behandlades av ett sammansatt KU1LU. Enligt utskottet var det vid en reform viktigt att inte bara fokusera på den ökade klagomålstillströmningen utan även att klargöra ombudsmännens ställning och funktioner i dagens samhälle. Det konstaterades att JO-ämbetet inrättats mot bakgrund av erfarenheterna från frihetstidens ständerregemente och det gustavianska enväldet. Av vikt var att säkerställa en maktdelning och en maktbalans mellan den lagstiftande och verkställande makten. Misstro mot den styrande makten och dess underlydande förvaltningsmyndigheter utgjorde en betydelsefull faktor vid ämbetets inrätt-

[128] Se SOU 1965:64 s. 183 och s. 188.
[129] Se SOU 1965:64 s. 72 ff.
[130] Se SOU 1965:64 s. 248 ff.
[131] Se prop. 1967:32 s. 101.
[132] Se prop. 1967:32 s. 125 ff.

ande.[133] Genom den senare tidens utveckling hade åtalsfunktionen kommit i bakgrunden och kritiska uttalanden hade ersatt beivrandet inför domstol. JO hade härigenom mer blivit en vägledare för myndigheterna än en åklagare. Samtidigt hade antalet klagomål ökat markant.

Enligt utskottets uppfattning hade JO:s bevakning av de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna mot övergrepp från myndigheternas sida kommit mer i bakgrunden.[134] Utskottet konstaterade vidare att man fick söka en ny grund för JO-ämbetets existens i dagens läge. Denna grund låg i samhällets snabba föränderlighet och svårigheterna för enskilda medborgare att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter. Härtill kom de rättssäkerhetsproblem som låg i det förhållande att den offentliga sektorns snabba expansion medfört svårigheter att fylla alla de nya myndigheterna med kvalificerade tjänstemän. JO-ämbetet hade under dessa förutsättningar en viktig roll att spela såsom ett utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående kontrollorgan.

Utskottet övergick sedan till att kommentera den starka ökningen av antalet klagomål. Förklaringen härtill låg i att JO mer inriktat sitt arbete på tillsyn över förvaltningen och att han i stor utsträckning utvecklat sina ståndpunkter även i ärenden som enligt äldre praxis skulle ha lämnats utan åtgärd. Härigenom hade även JO:s verksamhet blivit mer tillgänglig för nyhetsförmedling och för allmänheten. Utskottet gjorde den bedömningen att man framöver inte behövde befara en lika stark ökning av klagomålen. Även andra faktorer hade haft betydelse för att forma och förändra JO:s arbetssituation. Ärendena spann över avsevärt större och mer komplicerade rättsområden än tidigare, vilket hade medfört ökade krav såväl på ombudsmännen som på handläggarna.

Med hänsyn till JO:s arbetsbelastning var det utskottets uppfattning att det framöver skulle finnas tre ombudsmän och två ställföreträdare. Samtliga tre ombudsmän skulle ha titeln justitieombudsman, vilket innebar att MO-ämbetet i samband med reformen skulle avskaffas. Bakgrunden härtill var att utvecklingen inom försvaret sedan år 1915 otvivelaktigt minskat det ursprungligen föreliggande tillsynsbehovet. Klagomålen var nästan tio gånger fler hos JO än hos MO.[135]

---

[133] Se KU1LU 1967:1 s. 5.
[134] Se KU1LU 1967:1 s. 6.
[135] Se prop. 1967:1 s. 13.

Utskottet ansåg att de föreslagna reformerna borde föranleda en ny JO-instruktion och utskottet accepterade i allt väsentligt det förslag som utarbetats inom regeringskansliet. Riksdagen biföll utskottets förslag och JO-instruktionens portalparagraf erhöll följande lydelse i utdrag:

> "Riksdagens ombudsmän *(justitieombudsmännen)* har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rätts-tillämpning främjas."

Härmed har huvuddragen i 1967 års reform redovisats. I det följande avsnittet framförs vissa avslutande reflektioner.

3.5 Sammanfattning och slutord

Jag skall avslutningsvis sammanfatta vissa utvecklingslinjer i JO-ämbetets snart 200-åriga existens. Det är min förhoppning att jag härigenom även delvis kan ge ett svar på en av de i det inledande kapitlet ställda frågorna: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande?

GRF byggde på en dualistisk maktdelning mellan konungen och riksdagen och en rad organ inrättades för att upprätthålla denna maktdelning. KU hade att på riksdagens vägnar kontrollera konungens statsråd, och JO att kontrollera den under konungen lydande förvaltningen. JO:s konstitutionella funktion framträdde företrädesvis då JO utförde av KU beslutade riksrättsåtal, vilkas antal dock var begränsade. JO:s betydelse som statsrättsligt kontrollorgan skall inte överdrivas.[136] I samband med att riksrättsåtalen upphörde förlorade JO i praktiken sin konstitutionella roll och kom alltmer att framstå som ett organ med uppgift att främst utöva tillsyn över domstolar och andra myndigheter.

---

[136] Jfr Sterzel 1969 s. 175.

Som viktiga milstolpar i ämbetets historia kan följande nämnas. De kritiska uttalandenas framväxt från 1820-talet och framåt är givetvis central för JO:s verksamhet. I början av 1900-talet försköts tyngdpunkten från åtal till kritik. Som följande kapitel kommer att visa är det i dagens läge denna form av reaktion som helt dominerar. Under 1950-talet började JO utveckla sina synpunkter även i ärenden som inte föranledde någon direkt kritik mot myndigheternas handlande. Åtalsbefogenheten och möjligheten att göra anmälningar har kommit helt i bakgrunden och det förefaller alltmer avlägset att betrakta JO som den särskilde åklagare han enligt gällande rätt trots allt är.

Allt sedan ämbetets tillkomst hade tillsynen varit inriktad på domstolarna och vissa andra statliga myndigheter. Vid mitten av 1950-talet då de kommunala myndigheterna kom att falla under JO:s tillsyn svängde pendeln definitivt. Härefter kom de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna att stå i centrum för tillsynen.

Kännetecknande för JO-ämbetets utveckling har även varit en relativt påtaglig kontinuitet vad avser ämbetets grundläggande funktioner. En del av de stadganden som infördes i samband med 1810 och 1823 års JO-instruktioner förblev gällande under mycket lång tid, och kom att inflyta i följande instruktioner.

Som den observanta läsaren uppmärksammat har jag inte berört de synnerligen omfattande konstitutionella förändringar som inträffade i samband med tvåkammarriksdagens införande genom 1866 års RO, demokratins genombrott via rösträttsreformerna av åren 1907-09 och 1918-1921, och parlamentarismens slutliga genombrott år 1917. Förklaringen ligger i att jag inte har bedömt att dessa stora reformer i något mer avgörande avseende har förändrat JO-ämbetets sätt att verka.[137] Vissa följder bör dock påtalas. Regeln om att ett nytt val av JO skulle ske vid varje riksdag, vilket i princip innebar en femårig mandatperiod, fick en annan verkan då 1866 års RO trädde ikraft och mandatperioden minskades till endast ett år. Härigenom blev ombudsmännens tillvaro något osäkrare. Demokratins successiva genombrott ledde även till att klagomålsmängden ökade.

[137] Jfr Sterzel 1969 s. 246 f.

En central omständighet som kan förklara JO-ämbetets långvariga existens är sannolikt att riksdagen alltsedan ämbetets tillkomst bara lagt fast grunderna för ämbetets verksamhet, och överlåtit det närmare och mer konkreta utformandet av ämbetets funktionssätt till ombudsmännens eget gottfinnande.[138] Kanske har riksdagsledamöterna insett att det mänskliga förnuftet lagt naturliga gränser på deras förmåga att detaljreglera ett ämbete vars närmare och mer vardagliga förutsättningar de inte haft annat än ytliga kunskaper om. Genom att överlåta stora delar av ämbetets utveckling till JO:s praxis har ämbetet kännetecknats av en dynamik och en förmåga att anpassa sig till en ständigt föränderlig omvärld.[139] Det är inte ägnat att förvåna att de särdrag som kännetecknar dagens ämbete - företrädesvis de kritiska och rättsvägledande uttalandena - inte utvecklats genom lagstiftning, utan genom JO:s egen praxis. Först i efterhand har de i praxis framvuxna reglerna lagfästs. Detta förhållande kan vara till lärdom även för framtiden.

Den ovannämnda dynamiken kan förklara att JO sedan maktdelningen fått ge vika för parlamentarismen ändå funnit sin plats och detta såsom övervakare av en alltmer omfattande tjänstemannakår. Den anmärkningsvärda expansion som den offentliga sektorn genomgått alltsedan 1960-talet och framåt har i dagens läge snarare ökat än minskat behovet av ett vid sidan om förvaltningen stående kontrollorgan, och torde vara den grundläggande förklaringen till varför JO-ämbetet fortfarande har ett existensberättigande. Även den ständigt ökande klagomålsmängden indikerar behovet av JO:s verksamhet. Denna utveckling har lett till en ökning av ämbetets personalstyrka som aldrig tidigare kunnat förutses. I dag tjänstgör närmare 50 personer inom ämbetet. På Mannerheims tid var han själv den ende JO:n och hade bara tre personer till sin hjälp.

I följande kapitel analyserar jag gällande JO-instruktion och praxis inom JO-ämbetet. Här kommer i anknytning till respektive stadgande något att

---

[138] På ett likartat sätt kan även förhållandena avseende den norske SO beskrivas, se Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 33.

[139] Jfr Wennergren, FT 1977 s. 205.

sägas även om utvecklingen från 1976 års JO-reform och framåt. På så sätt hålls det historiska skeendet samman.

4. JO-ämbetet enligt gällande rätt

4.1 Inledning

I förevarande kapitel analyseras de regler som styr JO:s verksamhet och som finns i främst RF, RO och JO-instruktionen. Även central handläggningspraxis inom JO-ämbetet kommer att behandlas. Kapitlet kan sägas ha två grundläggande syften. För det första skall en *allmän bild ges av det regelsystem som styr JO:s förehavanden.* Insikt härom är av avgörande betydelse för den som vill förstå JO-ämbetet. För det andra skall kapitlet delvis ge *svar på en av de två grundläggande frågeställningar* som ställdes i det inledande kapitlet. Frågeställningen lyder: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande? Redan nu bör markeras att en mer mångfasetterad bild av svaret på denna fråga framträder i kapitel 6, där jag även tar hänsyn till uppfattningar som förts fram av remissinstanser och i doktrinen.

Förevarande kapitel är strukturerat på följande sätt: I avsnitt 4.2 analyseras JO-ämbetets organisation, vilka funktioner de olika kategorierna av tjänstemän har och hur reglerna om val av JO utformats.

Avsnitt 4.3 behandlar JO:s tillsynskrets, m.a.o. vilka subjekt som JO har behörighet att utöva kontroll över. För att kunna beskriva denna krets måste man ta ställning till två centrala begrepp, nämligen "myndighet" och "myndighetsutövning". Genom att analysera förarbeten, doktrin och JO:s egen praxis framträder en någorlunda tydlig bild av dessa båda begrepp.

Avsnitt 4.4 innehåller vissa reflektioner avseende en reviderad tillsynskrets. Det har i doktrinen framförts förslag om att exempelvis utvidga kretsen till att omfatta fullmäktigeförsamlingar och regeringen. Bakgrunden till dessa förslag skildras.

Följande avsnitt (4.5) fokuseras på allmänna handläggningsregler. En central fråga är huruvida FL är tillämplig på JO-ämbetet eller ej. Olika uppfattningar härom har gjorts gällande i doktrinen och i avsnittet utvärderas de argument som förts fram. Avsnittet skildrar även JO:s utredningsbefogenheter och vissa begränsningar avseende handläggningen som finns uppställda i JO-instruktionen.

En grundläggande genomgång av de sekretessregler som styr JO:s handläggning görs i avsnitt 4.6. Generellt kan sägas att JO:s handläggning kännetecknas av stor öppenhet och sekretess råder endast om tungt vägande skäl talar för det.

I centrum för JO-ämbetets verksamhet i dag står klagomålshanteringen, vilken avhandlas i avsnitt 4.7. Jag går igenom hur ett typiskt klagoärende handläggs från det att klagomålet når JO-ämbetet till dess ett slutligt beslut i ärendet fattas. Något sägs även om klagomålsmängdens omfattning och vilka begränsningar, uppställda i JO:s egen praxis, som gäller för klagomålsprövningen.

Stora likheter med klagomålshanteringen uppvisar JO:s inspektionsverksamhet, vilken analyseras i avsnitt 4.8. Inspektion kan i princip ske på förekommen anledning. Exempelvis kan intressant information ha framkommit i massmedia. I avsnittet skildras hur ett typiskt inspektionsärende handläggs, vilken trend som kan iakttas vad avser mängden inspektioner och vilka typer av reaktioner i form av kritik, åtal eller framställningar som brukar följa på genomförda inspektioner.

En viktig fråga är vilka befogenheter som står JO till buds om hans sakbehandling påbjuder vidare åtgärder. Som framgår av avsnitt 4.9 har JO två typer av s.k. sanktionsbefogenheter: han kan dels väcka åtal, dels besluta om anmälan. Avsnittet skildrar översiktligt JO:s allmänna och särskilda åklagaruppgifter och JO:s möjligheter att anmäla befattningshavare. En mer utförlig genomgång sker sedan av BrB:s stadgande angående tjänstefel, emedan detta har signifikant betydelse för JO i egenskap av åklagare. En analys utförs vidare av två kategorier av JO-ärenden. Den första kategorin avser ärenden där JO väckt åtal för tjänstefel och den andra kategorin avser ärenden där JO inte väckt åtal, trots att han kunnat konstatera olagligt handlande. Frågan uppkommer varför JO valt att inte åtala i dessa ärenden. Avsnittet avslutas med allmänna reflektioner angående JO:s åtalsbefogenhet.

Den form av reaktion som i dag dominerar JO:s verksamhet är kritiska och rättsvägledande uttalanden. I avsnitt 4.10 redogörs närmare för de kritiska uttalandena och vilka gränser som uppställts härför i JO:s egen praxis. Jag påtalar även en rad problem som uppkommer i samband med

denna typ av uttalanden. Följande avsnitt (4.11) tar upp JO:s rättsvägledande uttalanden. Jag delar in uttalandena i tre kategorier efter deras materiella innehåll, och anger även vilka gränser som uppställts i förarbeten och praxis för vilka frågor JO äger uttala sig om. Avsnittet avslutas med att vissa rättsområden påtalas där JO spelat en särskilt framträdande roll som rättsvägledande organ.

Av JO-instruktionen 4§ framgår att det åligger ombudsmännen att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det framgår vidare att JO kan, om tillsynsverksamheten ger anledning därtill, hos riksdagen eller regeringen väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida. Denna befogenhet skildras i avsnitt 4.12. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och ett slutord (avsnitt 4.13).

4.2 JO-ämbetets organisation och val av JO

För att underlätta förståelsen av den följande framställningen synes det lämpligt att redan här redogöra för JO-ämbetets organisation och nämna de olika personalkategorier som är anställda inom JO-ämbetet samt deras uppgifter. Något skall även sägas om val av JO.

När Mannerheim tillträdde JO-ämbetet år 1810 bestod expeditionen endast av en sekreterare och två kanslister. När MO-ämbetet inrättades i början av 1900-talet hade riksdagen två ombudsmän till sitt förfogande, med var sin ställföreträdare. År 1967 avskaffades MO-ämbetet och istället utökades antalet ombudsmän till tre. Två ställföreträdare kunde väljas av riksdagen för att inträda i ombudsmans ställe då denne hade semester eller vid annat förfall. I samband med den reform som följde på 1972 års JO-utredning avskaffades systemet med ställföreträdande ombudsmän och antalet ombudsmän bestämdes till fyra. En nyhet var även att en av ombudsmännen skulle vara administrativ chef med titeln chefsJO.

Denna nyordning ifrågasattes av 1983 års JO-utredning, som såg flera svagheter med fyra ombudsmän. Utredningen förutsåg att ärende-tillströmningen i framtiden skulle fortsätta öka och att behovet då fanns av att ytterligare utöka antalet ombudsmän. JO-ämbetet riskerade att alltmer framstå som ett *anonymt ämbetsverk bland andra.* En organisation med i

praktiken flera chefer medförde även *risk för vissa spänningar*, vilket kunde leda till att ombudsmännen avskärmade sig från varandra. Till detta kom faran med att det avseende ett rättsligt spörsmål kunde utvecklas *olika praxis inom olika tillsynsområden*. Om ombudsmännen uttalade mot varandra stridande åsikter i samma fråga kunde detta te sig förvirrande för allmänheten och myndigheterna och på sikt minska ämbetets auktoritet.[1]

Organisationen av JO-ämbetet var även enligt 1983 års JO-utredning något mindre flexibel. Ombudsmännen fungerade i praktiken som separata myndigheter och handläggarna var knutna till respektive ombudsman. Möjligheterna att omfördela handläggningsresurser var med hänsyn härtill begränsade, vilket ledde till *outnyttjad kapacitet*. Enligt utredningens uppfattning fanns det anledning att överväga grundläggande förändringar i organisationen. Man borde bl.a. återgå till ett system med *en* ombudsman. Fördelarna härmed var många: Det stämde väl med den traditionella uppfattning om JO som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman. Det skulle inte heller uppkomma några gränsdragningsproblem mellan ombudsmännen.

Det KU som behandlade utredningens förslag delade emellertid inte utredningens uppfattning.[2] Förslaget förutsatte omfattande beslutsdelegering från ombudsmannen till olika tjänstemän, vilket inte var acceptabelt. Utskottet ansåg även att arbetsbördan för *en* ombudsman skulle bli för omfattande. Resultatet blev således att huvuddragen av den ordning som rådde före tillsättandet av 1983 års JO-utredning består än i dag.

Enligt RO 8:10 skall det finnas fyra JO, varav en chefsJO. Det anges att chefsJO skall vara administrativ chef och bestämma inriktningen i stort av verksamheten, vilket även bekräftas i JO-instruktionen 12§. I samband med KU:s behandling av förslaget om att inrätta en chefsJO-befattning anförde utskottet att en av ombudsmännen skulle ha vissa chefsfunktioner. Häri ingick, förutom ansvaret för JO-ämbetets administration, att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och att planlägga arbetet i stort, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten.[3] I förtydligande syfte stadgar JO-instruktionen 12§ att chefsJO i en arbetsordning skall meddela

[1] Se SOU 1985:26 s. 246.
[2] Se KU 1986/87:2 s. 41.
[3] Se KU 1975/76:22 s. 64.

bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärenden mellan ombudsmännen. Han ansvarar även för intern revision av myndigheten.[4]

Av RO 8:10 framgår att riksdagen får välja en eller flera *stf JO*. Denna möjlighet infördes år 1995 efter ett initiativ från chefsJO. Han anförde i en skrivelse till KU att ärendetillströmningen var i tilltagande, och mot bakgrund av att varje tillsynsärende måste avgöras av någon av ombudsmännen blev organisationen mycket sårbar vid frånvaro p.g.a. sjukdom.[5] 1972 års JO-utredning hade emellertid tidigare påtalat en rad nackdelar med ställföreträdarsystemet: Ställföreträdarna hämtades i regel från domstolarna och det kunde vara principiellt betänkligt att en person ena dagen var stf JO och andra dagen domare och således underkastad JO:s tillsyn. Till detta kom att stf JO i regel inte hade möjlighet att delta i JO-ämbetets långsiktiga planering.[6] Dessa nackdelar kunde enligt chefsJO emellertid undvikas, om rekryteringen av stf JO skedde i kretsen av nyligen pensionerade och högt kvalificerade jurister, företrädesvis bland personer som tidigare varit verksamma som JO.[7]

Vid sin behandling av chefsJO:s skrivelse skärpte KU kravet för att kunna väljas till ställföreträdare till att uteslutande gälla sådana som tidigare varit JO. Av JO-instruktionen 15§ framgår att chefsJO beslutar om stf JO:s tjänstgöring som ombudsman. Stf JO får tas i anspråk för tjänstgöring, om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av stf JO:s tjänstgöring.

Enligt JO:s arbetsordning 1§ är ombudsmännens tillsyn uppdelad i fyra *ansvarsområden*. ChefsJO ansvarar t.ex. för område ett, som bl.a. innefattar tillsyn över de allmänna domstolarna och polisväsendet.[8] Det framgår vidare att ombudsmännen inom sina ansvarsområden skall ta de initiativ som de finner påkallade. Ombudsmännen skall samråda med chefsJO i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Även i övrigt skall samråd ske i den utsträckning som befinns

---

[4] Angående intern revision, se KU 1998/99:16 s. 3 f.

[5] Se KU 1994/95:33 s. 2.

[6] Se SOU 1975:23 s. 181.

[7] Se KU 1994/95:33 s. 2.

[8] För en närmare genomgång av ansvarsområdena, se avsnitt 4.7.2.

nödvändigt. Av JO:s arbetsordning 2§ framgår bl.a. att om ett ärende berör mer än ett ansvarsområde handläggs detta av den ombudsman till vars område ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsJO vem som skall handlägga ärendet. ChefsJO har även enligt JO-instruktionen 15§ befogenhet att oberoende av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan ombudsman.

Enligt JO-instruktionen 13§ 1 st skall till ombudsmännens förfogande finnas en *ombudsmannaexpedition.* Vid denna finns en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov får chefsJO anlita ytterligare personal och experter samt sakkunniga. ChefsJO tillsätter enligt JO-instruktionen 28§ tjänster vid expeditionen och antar personal i övrigt i den mån han inte överlåter dessa uppgifter på kanslichefen. Denna får dock inte besluta om anställande av byråchef. ChefsJO bestämmer vidare om personalens tjänstgöring. För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen kan chefsJO enligt JO-instruktionen 14§ 1 st meddela de råd och anvisningar som behövs utöver instruktionen och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

I JO:s arbetsordning 4§ slås fast att för beredning av klago- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen inte bara av kanslichefen och byråcheferna, utan även av avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande och föredragande med tidsbegränsad anställning. ChefsJO biträds även av en administrativ enhet, som bl.a. har att handlägga ekonomi- och personaladministrativa frågor.

Kanslichefen har att under chefsJO leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt att lämna ombudsmännen erforderligt biträde (JO-instruktionen 13§ 2 st). Denna regel kompletteras av JO:s arbetsordning 5§, varav framgår att kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsJO, bereder ärenden som tilldelats honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsJO:s bestämmande. Kanslichefens befogenheter är emellertid begränsade. Han får t.ex. vad avser JO-ämbetets personal inte besluta om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning.

Vid expeditionen finns även *byråchefer* (ca 8 st), vilkas uppgift är, förutom att bereda egna ärenden, att besluta om remisser och fördela ärenden

bland de föredragande (JO:s arbetsordning 6§). Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef. Denna innehar en ordinarie tjänst, medan handläggarna i allmänhet innehar tidsbegränsade arvodestjänster.

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken och överlämna handlingar till klaganden för yttrande. *Områdesansvariga föredragande* får därutöver, efter särskilt bemyndigande av JO, besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande JO verkställa inspektion, dock utan rätt att framställa kritik. Antalet föredragande uppgår till närmare 20 st, och det är på denna nivå som merparten av det egentliga utredningsarbetet utförs. Byråcheferna och de övriga handläggarna rekryteras i regel från domstolsväsendet, även om det finns en handläggare från åklagarväsendet och minst en från polisväsendet. Dessa tjänster finns för att tillföra JO-ämbetet speciell kunskap i bl.a. brottsutredande verksamhet. Möjligheter har även öppnats för att i utökad utsträckning tillsätta s.k. avdelningsdirektörstjänster. Dessa tjänster är inrättade för att JO-ämbetet skall kunna behålla vissa särskilt kompetenta föredragande under längre tid än vad en vanlig arvodestjänst medger.[9]

Nuvarande ordning med fyra ombudsmän, varav en chefsJO, förefaller vara lite av en nödlösning. I förarbetena till JO-instruktionen märks den starka anknytningen till idealet med *en* ombudsman, som förutsätts vara känd av både riksdagen och folket. Verkligheten, som främst manifesteras i form av en ständigt ökande ärendetillströmning, har dock tvingat fram en lösning med fyra ombudsmän och ett ställföreträdaresystem. Dagens organisation bär onekligen på vissa brister, som kan tänkas bli av allvarlig natur. Riksdagens och KU:s vision om en chefsJO med inte bara ett administrativt utan även ett övergripande planeringsansvar för tillsynen stämmer illa med de verkliga förhållandena. Det är min bedömning att vad gäller inriktningen av tillsynen - vilka klagomål eller inspektioner som skall tas upp till behandling eller när förundersökningar, åtal eller anmälningar skall beslutas - är ombudsmännen i princip fyra självständiga myndigheter och samordningen dessa emellan är av begränsad omfattning. Det finns således en risk för att ombudsmännen utvecklar något *olika synsätt på samma principiella frågeställning*. Att detta förekommit vid ett tillfälle framgår

[9] Se KU 1996/97:28 s. 5 ff.

av avsnitt 4.11 nedan. Hugo Henkow har även påtalat ett annat problem med flera ombudsmän. Han varnar för att flera ombudsmän kan leda till en "värdeförstörande effekt" på ombudsmännens auktoritet.[10]

Risken för att ombudsmännen utvecklar mot varandra stridande åsikter i samma fråga har KU varit medveten om och därför förespråkat införandet av *plenummöten.* På dessa möten, som KU förutsatt skall komma till stånd, borde diskuteras frågor om lagtolkning, men även t.ex. problem med ombudsmännens arbetsbörda.[11] KU:s intentioner har omsatts i JO-ämbetets interna praxis. Ett plenummöte hålls vanligtvis en gång i veckan. Syftet är att samordna JO:s verksamhet och därmed nå vissa av de fördelar som ett enmansämbete har. Mötena är informella till sin karaktär. Någon dagordning är ej uppställd och protokoll förs ej. Vilka frågor som helst kan i princip dryftas.

Vad avser *val av JO* kan följande nämnas. För att en person skall kunna väljas till JO krävs enligt RF 11:9 3 st svenskt medborgarskap. Före ikraftträdandet av 1974 års RF gällde att JO skulle vara en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd medborgare, vilket i princip innebar ett krav på juris kandidatexamen eller juristexamen. Numera finns dock inte några liknande formella kompetenskrav, vilket förvisso haft liten praktisk betydelse eftersom samtliga ombudsmän genom historien, bortsett från Mannerheim, ändå uppfyllt kraven på att vara lagfarna.[12] Ombudsmännen rekryteras vanligen ur en relativt snäv krets av jurister där domare och chefstjänstemän i regeringskansliet helt dominerar, en omständighet som till och från kritiserats. Vissa kritiker har varnat för att detta förhållande kan leda till att ombudsmännen får problem med att värna sin oberoende ställning gentemot politiska organ som regeringskansliet.[13]

Enligt RO 8:10 2-3 st skall ombudsmännen väljas var för sig. Val genomförs i princip med acklamation. Om val skall ske med slutna sedlar tillämpas förfarandet i RO 8:1 2 st. Härav framgår att den är vald som får mer än hälften av de avgivna rösterna. Uppnås inte sådan röstövervikt, förrättas nytt val. Får ej heller då någon mer än hälften av de avgivna rösterna, förrättas ett tredje val mellan de två som vid den andra

[10] Se Henkow, SvJT 1970 s. 466.
[11] Se KU 1986/87:2 s. 42 f. och s. 48 f.
[12] Se Wieslander s. 44 och Marcusson 1997 s. 277.
[13] Se exempelvis Axberger s. 139 ff.

omröstningen uppnådde de högsta röstetalen. Vid tredje omröstningen är den vald som får flest röster. Detta stadgande torde emellertid i dag inte ha så stor betydelse. Av konstitutionell praxis följer nämligen att den grundläggande beslutsregeln vid val av JO är *enhällighet*. Det ter sig naturligt att samtliga riksdagspartier och den övervägande delen av riksdagsledamöterna kan enas om förslaget till JO, eftersom det rör sig om ett riksdagens förtroendeämbete. Av RO 8:10 framgår vidare att val av JO gäller för tiden från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter. Val av stf JO gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer. På hemställan av KU kan riksdagen dock dessförinnan entlediga JO eller stf JO som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Det bör tilläggas att det inte under modern tid förekommit att någon ombudsman entledigats på sådan grund. Däremot har det hänt att en ombudsman avgått på egen begäran, eftersom en risk förelegat att förtroendet för honom skulle kunna bli ifrågasatt i riksdagen.[14]

Avslutningsvis kan nämnas att det av RO 7:11 följer att det är förbjudet för en ombudsman att undandra sig uppdraget utan riksdagens medgivande. Enligt GLB är ett uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen av sådan vikt att det i princip bör vara en medborgerlig skyldighet att åta sig det och att kvarstå i det till dess riksdagen beslutar annat.[15]

4.3 Tillsynskrets

4.3.1 Inledande anmärkningar

Avsnitt 4.3 avhandlar den tämligen komplexa frågan om JO:s tillsynskrets. Framställningen har till syfte att för läsaren klargöra *vilka typer av organ och befattningshavare* som enligt gällande rätt anses falla innanför JO:s tillsyn.

Begreppet myndighet är inte entydigt definierat i lagstiftningen, vilket skapar vissa problem. I avsnitt 4.3.2 görs en genomgång av hur myndig-

[14] Se Wieslander s. 45. Jfr Axberger s. 139.
[15] Se SOU 1972:15 s. 295.

hetsbegreppet tolkats inom ramen för RF, TF och FL. Jag påtalar också att man i doktrinen uppställt ett antal rekvisit som skall vara uppfyllda för att ett organ skall kunna räknas till myndighetskategorin. Avsnitt 4.3.2 innefattar även en analys av hur JO tolkat myndighetsbegreppet inom ramen för JO-instruktionen. Man kan konstatera att JO:s tolkning uppvisar en rad likheter med hur begreppet bestämts i de tre ovan nämnda författningarna. Under JO:s tillsyn faller även befattningshavare vid myndigheter. Inte heller detta begrepp är helt klart till sin innebörd. JO har dock i sin praxis närmare försökt inringa det. Av JO-instruktionen 3§ framgår vidare att JO vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former under vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Vilka konkreta begränsningar av JO:s tillsyn detta medför tas upp till behandling.

I avsnitt 4.3.3 skall JO-instruktionens myndighetsutövningsbegrepp klargöras. I samband med att begreppet fördes in i JO-instruktionen anfördes i förarbetena att inspiration för tolkningen skulle hämtas från hur begreppet tolkats i FL och RF. Framställningen inleds därför med en analys härav, följt av en genomgång av begreppets tolkning inom ramen för JO-instruktionen. Den viktigaste rättskällan är även här JO:s egen praxis.

I avsnitt 4.3.4 tas avslutningsvis frågan upp i vilken mån tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk faller under JO:s tillsyn när de fullgör uppdrag i till verket knutet aktiebolag.

Efter denna inledande genomgång av strukturen på avsnitt 4.3 skall något sägas om hur man i JO-instruktionen närmare har bestämt JO:s tillsynskrets. I 2§ 1 st stadgas följande härom: Under tillsynen faller

1. statliga och kommunala myndigheter, och
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet, samt
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

En begränsning i tillsynen anges i 2§ 2 st: i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Bakgrunden till JO-instruktionen 2§ 1 och 2 st är i korthet följande. JO:s tillsyn avsåg förr den kategori av offentligt verksamma som omfattades av det s.k. fullständiga ämbetsansvaret. I samband med att detta ansvar borttogs och en ny lagstiftning trädde ikraft den 1 januari år 1976 var lagstiftaren tvungen att finna andra kriterier för att avgränsa JO:s tillsynskrets. 1972 års JO-utredning, som erhöll denna uppgift, var bunden av den yttre gräns RF 12:6 stipulerade. Här angavs att tillsynen skulle avse rättstillämpning i *offentlig verksamhet*. Utredningen förde ett resonemang kring tillsynens avgränsning och stannade till slut för en tillsynskrets som kunde sägas ge uttryck för en kombination av organisatoriska och funktionella tillsynskriterier.

Det *organisatoriska* kriteriet innebar att tillsynen inriktades på statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa, vilket motsvarar dagens 2§ p 1-2.

Begreppet myndighetsutövning fick motsvara det *funktionella* kriteriet. Enligt utredningen var det myndighetsutövningen som typiskt sett var den offentliga verksamhet som mest påtagligt berörde de enskilda medborgarna, och det var självklart att var och en som utövade offentlig myndighet skulle stå under JO:s tillsyn.[16] Så borde det vara oberoende av om vederbörande var anställd hos en myndighet eller var ett enskilt rättssubjekt. Kriteriet har lagfästs i 2§ p3.

Det författningsförslag avseende tillsynen som utredningen lade fram lämnades utan erinran av remissinstanserna[17] och godtogs i allt väsentligt av KU.[18] 1983 års JO-utredning fann ingen anledning att frångå den gällande bestämningen av tillsynskretsen.[19]

I samband med utarbetandet av den s.k. verksledningspropositionen genomfördes år 1987 en utvidgning av JO:s tillsynskrets. Till första stycket lades en fjärde punkt, som stadgade att under JO:s tillsyn stod även tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkets räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken

[16] Se SOU 1975:23 s. 148 f.
[17] Se KU 1975/76:22 s. 25.
[18] Se KU 1975/76:22 s. 55.
[19] Se SOU 1985:26 s. 147 ff.

utövar ett bestämmande inflytande. Tilläggets syfte var att klargöra hur långt tillsynen sträckte sig över tjänstemän i affärsverken när de agerat för aktiebolagens räkning. Denna fråga hade tidigare varit föremål för osäkerhet.[20]

I JO-instruktionen 2§ 3 st förekommer en enumeration av ett antal organ, varav flertalet statliga myndigheter, som faller *utanför* JO:s tillsyn. Ombudsmännens tillsyn omfattar ej:

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Bakgrunden till detta stycke är följande. Enligt 1972 års JO-utredning borde självfallet riksdagen och enskilda riksdagsledamöter, såvitt avsåg deras verksamhet i denna egenskap, falla utanför JO:s tillsyn. En slutsats härav är att när riksdagsledamöter ingår i offentliga utredningar, som drivs i form av en statlig myndighet, faller de innanför JO:s tillsyn, eftersom de då ej agerar i egenskap av ledamöter av riksdagen.

Även sådana organ inom riksdagen som intimt hörde samman med riksdagsarbetet borde vara undantagna tillsyn. Utredningen nämnde här bl.a. utskotten, talmännen, krigsdelegationen och RR. Alla dessa organ bestod enbart av riksdagsledamöter.[21] På senare tid har ändringar i 2§ genomförts som innebär att även den nyinrättade riksdagsstyrelsen faller utanför. Denna styrelse har till uppgift både att planera riksdagsarbetet och att ansvara för administrativa frågor inom riksdagen.[22]

I RO 9:8 har getts särskilda åtalsregler avseende ledamöter av vissa organ, där antingen FiU eller KU agerar som åklagare. Det rör sig om kammarsekreterare, fullmäktige i Riksbanken, ledamot av Riksbankens direktion,

---

[20] Se KU 1987/88:6 s. 3 f.
[21] Se SOU 1975:23 s. 219. Jfr KU 1975/76:22 s. 68 f.
[22] Se KU 1999/00:19 s. 2 f.

RR, ledamot av riksdagsstyrelsen, ledamöter av riksdagens valprövningsnämnd samt besvärsnämnd. På grund av de speciella åtalsreglerna faller dessa organ ej under JO:s tillsyn.

Det framgår dock av RO 9:8 att de speciella åtalsreglerna avseende ledamot av Riksbankens direktion inte skall tillämpas i fråga om brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering. Som framgår av JO-instruktionen 2§ 3 st står ledamöterna i detta avseende under JO:s tillsyn.[23] I och med att inga speciella åtalsregler gäller i detta avseende är det rimligt att JO kan agera som åklagare.[24]

Enligt 1972 års JO-utredning följde det av RF att regeringen eller statsråd inte skulle stå under JO:s tillsyn. Så borde ej heller vara fallet avseende JK och de kommunala församlingarna.

4.3.2 Tillsynen över myndigheter och tjänstemän samt andra befattningshavare

4.3.2.1 Något om myndighetsbegreppet i RF, TF och FL

Till JO:s tillsynskrets hör i dag statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter. Då man ställs inför uppgiften att närmare söka förklara myndighetsbegreppet visar det sig snart att tolkningen härav kan skifta mellan olika författningar. Det förefaller klart att JO-instruktionens myndighetsbegrepp starkt påverkats av hur begreppet uppfattats i främst RF, TF och FL. En kortfattad genomgång av begreppets tolkning i dessa författningar är därför befogad.

Utgångspunkten för ett försök att inringa myndighetsbegreppet tar lämpligen sin början i RF, eftersom det är här lagstiftaren angett grunddragen i myndighetsorganisationen. Därefter berörs myndighetsbegreppet i TF och likheter påtalas med motsvarande begrepp i RF. Något skall även sägas om att det finns vissa organ som utgör ett sorts mellanting mellan

[23] Jfr SOU 1975:23 s. 219.
[24] Jfr prop. 1973:90 s. 485 f.

myndighet och privat rättssubjekt. Dessa organ har av Strömberg benämnts *särskilda offentligrättsliga subjekt.*[25] Jag påtalar även vissa bedömningspunkter som uppställts i rättspraxis och doktrin för att kunna avgöra huruvida ett organ med osäker ställning skall hänföras till myndighetskategorin. Avslutningsvis redogörs för begreppet förvaltningsmyndighet inom ramen för FL.

Begreppen domstol och förvaltningsmyndighet förekommer i RF i det inledande kapitlet för att klargöra att för rättskipning finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (RF 1:8). Av RF 1:9 framgår att lagstiftaren genom uttrycket "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter" gör en klar åtskillnad mellan dessa båda typer av organ och av RF 2:9 framgår att domstolarna tillhör myndighetskategorin. RF kapitel 11 klargör att till myndighetsbegreppet hänförs inte de politiska församlingarna; riksdagen och de kommunala representationerna (jfr RF 11:2 och 7). I RF 11:6 dras även en skiljelinje mellan myndigheter som lyder under regeringen, t.ex. JK, RÅ, centrala ämbetsverk och LSt, och myndigheter som lyder under riksdagen, t.ex. Riksbanken.

En slutsats av det ovan nämnda är att RF synes utgå från att det finns två typer av offentliga organ: politiska församlingar och myndigheter. Den senare kategorin indelas i *regering, domstolar* och *förvaltningsmyndigheter.* Utanför myndighetsbegreppet faller rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former.[26] Begreppet synes definierat utifrån *organisatoriska* utgångspunkter. Frågan om vilka funktioner organen utövar har inte varit bestämmande för RF:s definitionsförsök.[27]

Ett problem med RF:s myndighetsbegrepp är att det är svårt att utläsa hur grundlagsstiftaren betraktar de s.k. *särskilda offentligrättsliga subjekten*, vilka har inslag av både myndighet och enskilt rättssubjekt. Man har i förarbetena till RF inte uppställt några kriterier som skall vara avgörande för om ett sådant organ skall anses vara en myndighet, och detta har vållat betydande gränsdragningsproblem i verkligheten. Ett exempel på ett

---

[25] Angående detta begrepp, se Strömberg 2000 s. 27 f.

[26] Se prop. 1973:90 s. 233. GLB räknade på principiella grunder även privata subjekt som utövade offentlig makt till myndighetssfären, se SOU 1972:15 s. 123.

[27] Se prop. 1973:90 s. 232 f. och 395 f. Jfr Marcusson 1989 s. 108 ff., Petrén och Ragnemalm s. 36, Holmberg och Stjernquist s. 55 och Hellners och Malmqvist s. 35 f.

sådant subjekt är de allmänna försäkringskassorna, vilkas ställning dock numera synes klarlagd. RegR har i flera rättsfall klargjort att de allmänna försäkringskassorna betraktas som *statliga myndigheter* enligt TF och SekrL.[28] Även i vissa förarbeten och i doktrinen har en liknande bedömning gjorts.[29] Försäkringskassorna hänförs av Petrén och Ragnemalm till kategorin förvaltningsmyndigheter.[30] Strömberg påpekar i frågan att de allmänna försäkringskassorna, i olika sammanhang, betraktats som *jämställda* med statliga förvaltningsmyndigheter.[31] Vad gäller andra typer av särskilda offentligrättsliga subjekt är bedömningen mer vansklig att göra.

Härmed har begreppet myndighet behandlats inom ramen för RF. Det kan finnas skäl att undersöka grunddragen i myndighetsbegreppet inom annan central offentligrättslig reglering vid sidan om RF, emedan det från lagstiftarens sida funnits en strävan att harmonisera innebörden av begreppet i olika sammanhang. Äldre TF (2:2 i sin lydelse från år 1948) stadgade att allmänna handlingar var alla hos stats- och kommunalmyndighet förvarade handingar. TF (2:3 i sin lydelse från år 1948) använde sig av en metod som innebar att lagstiftaren, för en närmare definition av stats- och kommunalmyndigheter, nyttjade sig av en enumeration av de myndigheter varpå handlingsoffentlighetsprincipen skulle vara tillämplig. Då denna uppräkning efter en tid inte längre ansågs kunna vara uttömmande, och då det även ansågs att grundlagarna skulle verka med ett enhetligt begrepp, borttogs denna uppräkning i samband med att 2 kapitlet i TF i sin nuvarande lydelse trädde ikraft år 1978, utan att man försökte sig på ett nytt försök att närmare definiera begreppet. Tanken var att begreppet myndighet i TF nu skulle korrespondera med motsvarande begrepp i RF.[32] Av TF 2:3 framgår bl.a. att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt TF:s mening anses som inkommen till eller upprättad hos myndighet. I förtydligande syfte stadgas nu i TF 2:5 att med myndighet *likställas* riksdagen och beslutande kommunal församling.

I rättspraxis finns ett intressant rättsfall - *RÅ 1984 2:101* - angående ett särskilt offentligrättsligt subjekt, där RegR synes komplettera det organisatoriska myndighetsbegreppet, som främst RF ger uttryck för, med en mer

---

[28] Se exempelvis *RÅ 1968 ref. 42, RÅ 1974 ref. 98* och *RÅ 1981 2:23.*

[29] Se t.ex. prop. 1971:30 s. 317. Se även Hellners och Malmqvist s. 38 f. och där anförd litteratur.

[30] Se Petrén och Ragnemalm s. 37.

[31] Se Strömberg 2000 s. 28.

[32] Se prop. 1975/76:160 s. 134. Se även Bohlin 1988 s. 97 och Marcusson 1989 s. 113.

funktionell syn, där organets funktioner läggs till grund för en bedömning om det är att betrakta som en myndighet. I rättsfallet fick RegR anledning att ta ställning till huruvida löntagarfonderna var att betrakta som myndigheter enligt TF 2:3. Rättsfallet, och däri ingående överväganden, är av intresse inte bara ur TF:s och SekrL:s utgångspunkter, utan även i ett större sammanhang, eftersom resonemanget har viss bäring även på RF och JO-instruktionen.[33]

Löntagarfondstyrelserna inrättades genom lagen (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden (AP-fonden). Fonden skulle, genom fyra fondstyrelser och fem löntagarfonder, förvalta till fonden inbetalda tilläggspensionsavgifter, tillfällig vinstskatt och vinstdelningsskatt. Av förarbetena framgick följande rörande *AP-fondens* rättsliga ställning: Denna var att betrakta som en särskild institution, vars organisation och verksamhet var exklusivt reglerad i dess reglemente. Dess tillgångar utgjorde i konstitutionellt hänseende statliga medel, som i lag avsatts till särskild förvaltning (jfr RF 9:8).[34] Om *löntagarfonderna* uttalades att de borde knytas till AP-fonden och ges formen av särskilda fondstyrelser.[35] Dessa ingick alltså som beståndsdelar i själva AP-fonden.

I rättsfallet i fråga begärde en journalist att få ta del av tredje löntagarfondens diarium, en begäran som nekades på den grund att styrelsen dit han vänt sig inte ansåg sig vara en myndighet och därför inte förde diarium. Journalisten anförde besvär hos KamR över beslutet. KamR nämnde i sitt domskäl fyra omständigheter som talade *för* att löntagarfonderna var att betrakta som myndigheter i nu nämnda mening. I motiven till bl.a. SekrL 6:1 omtalade departementschefen AP-fonden i sådant sammanhang att därav framgick att han betraktade den som en myndighet.[36] Härtill kom att styrelsen hade att uteslutande förvalta statliga medel av skattenatur avsatta till särskild förvaltning, att styrelserna inte tillkommit i civilrättslig utan offentligrättslig ordning och att ledamöterna i styrelserna och revisorerna förordnats av regeringen. Med hänsyn härtill fann KamR att styrelserna var att betrakta som myndigheter.

---

[33] Jfr Marcusson 1989 s. 127. Se uttalande i *JO 1985/86 s. 312* där JO i sin argumentering utgår från att det organ som anses vara myndighet enligt TF:s och SekrL:s regler också är det enligt JO-instruktionen. Se även *JO 1987/88 s. 180.*

[34] Se prop. 1983/84:50 s. 71.

[35] Se prop.1983/84:50 s. 74.

[36] Se prop. 1979/80:2 del A s. 145.

I besvär till RegR yrkade löntagarfondstyrelsen att KamR:s beslut skulle upphävas och gjorde därvid gällande att styrelsen inte var en myndighet. RegR gjorde emellertid samma bedömning som KamR avseende fondernas rättsliga ställning. Av avgörande betydelse för RegR:s ställningstagande synes ha varit att AP-fondens medel var statliga och domstolen anförde följande:

> "Att pensionsmedlen från tidpunkten för överföringen - som sker formlöst - till fonden från riksförsäkringsverket intill tidpunkten för återbetalningen - som likaledes sker formlöst - från fonden till verket skulle med bibehållen karaktär av statliga medel stå under förvaltning av ett privaträttsligt organ (låt vara med offentligrättsligt reglerad kompetens och verksamhet) vore en så ovanlig ordning att den inte gärna skulle ha tillskapats utan att närmare ha motiverats och kommenterats av lagstiftaren. Sådana motiveringar eller kommentarer saknas. De ursprungliga fondstyrelserna kan med hänsyn härtill och till deras funktion i tilläggspensionssystemet inte betraktas som annat än statliga myndigheter för förvaltning av statens medel. De har också i sekretesshänseende behandlats som sådana, när 1937 års sekretesslag gällde, och i förarbetena till den nya sekretesslagen har lagstiftaren intagit samma ståndpunkt.
>
> Varken vid inrättandet av fjärde fondstyrelsen eller av löntagarfondstyrelserna har lagstiftaren antytt att de nytillkommande förvaltningsorganen skulle ha en annan rättslig status än de tidigare. Den omständigheten att fråga är om förvaltning av statliga medel i samma allmänna pensionsfond som inrättades 1959 är däremot ett starkt stöd för att anse att alla fondstyrelserna har samma rättsliga status."

RegR synes främst ha tagit hänsyn till löntagarfondernas *funktion* när de hänförs till myndighetsbegreppet. Fonderna skall *förvalta statliga medel* och det förefaller inte sannolikt att denna uppgift överlämnats till ett privaträttsligt organ, utan närmare kommentarer från lagstiftaren.

Bohlin har påpekat att RegR i ovannämnda fall bara tagit ställning till huruvida styrelserna ansetts vara myndigheter enligt TF och SekrL. Rättsfallet kan alltså ej läggas till grund för antagandet att de är myndigheter också i andra sammanhang, t.ex. vid tillämpningen av FL.[37] Marcusson synes inte helt dela Bohlins syn på denna fråga. Hon betonar

[37] Se Bohlin 1988 s. 101.

förvisso att rättsfallet gällde TF, men att det finns starka skäl att hävda vikten av ett enhetligt myndighetsbegreppet. Som skäl anger hon fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt och värdet av möjligheten till systematisk överskådlighet i rättssystemet.[38]

Om intresset vänds till FL och dess myndighetsbegrepp kan följande kort påpekas. I samband med 1986 års förvaltningsreform förklarade lagstiftaren explicit att begreppet *förvaltningsmyndighet* har samma innebörd i FL som i RF.[39] Detta begrepp överensstämmer tillika med TF:s och SekrL:s myndighetsbegrepp, med den skillnaden att domstolarna och regeringen inte hör till förvaltningsmyndigheterna.[40]

4.3.2.2 JO-instruktionens myndighetsbegrepp

Förevarande avsnitt syftar till att ge svar på följande fråga: i vilken utsträckning föreligger överensstämmelse mellan JO-instruktionens myndighetsbegrepp och motsvarande begrepp i RF, TF och FL? Avsnittet inleds med en kort genomgång av vad förarbetena till JO-instruktionen

---

[38] Se Marcusson 1989 s. 170. I doktrinen har flera försök gjorts att uppställa hållpunkter för bedömningen huruvida ett organ, som utgör ett mellanting mellan myndighet och enskilt rättssubjekt, skall hänföras till myndighetskategorin. Bohlin har nämnt sex rekvisit som indikerar att det rör sig om en myndighet: Organet i fråga har *bildats enligt lag eller annan författning.* Organets *uppgifter och verksamhetsformer regleras i författning.* Organet bedriver verksamhet, som till sin *natur kan sägas vara statlig eller kommunal.* Organets *ledamöter utses av statsmakterna eller annan myndighet.* Verksamhetens *kostnader bestrids med allmänna medel* och avseende kan även fästas vid om organet står i ett *subordinationsförhållande till regeringen.* Se Bohlin 1988 s. 102. Jfr Hellners och Malmqvist s. 37.

Även Marcusson har gjort en liknande inventering av rekvisit. Följande omständigheter talar för att det rör sig om en myndighet: Organet i fråga har *ingen egen rättssubjektivitet i egenskap av offentligrättsligt organ.* Det handlar för *statens eller kommunens räkning* samtidigt som det enligt den svenska förvaltningstraditionen skall *fatta beslut självständigt* i förhållande till överordnad myndighet. Organet är inplacerat i en *hierarki*, där det i viss utsträckning har lydnadsplikt mot överordnade organ och/eller i varierande grad tillsynsfunktion mot underordnade. Verksamheten bedrivs med *statliga medel* som tilldelats genom budgetregleringen, varigenom de ställts till regeringens disposition eller specialdestinerats av riksdagen. Organet är *underkastat revision* av verksamheten i förhållande till regering och riksdag. Organisationen bestäms *normalt i lag och mer i detalj i förordning.* Beslutsprinciperna är *kollegiala, kollektiva (parlamentariska)* eller *byråkratiska.* De anställdas *anställningsvillkor är statligt reglerade.* Om organet är direkt underställt regeringen *tillsätts tjänst eller ledamöter i organets styrelse av regeringen.* För övriga organ sker motsvarande tillsättningar av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har, avslutningsvis, föreskrivit att *verksförordningen skall gälla* för organet. Se Marcusson 1989 s. 167.

[39] Se prop. 1985/86:80 s. 57.

[40] Se Hellners och Malmqvist s. 36 f.

har att säga angående myndighetsbegreppet, följt av en genomgång av JO:s praxis. Vad gäller JO:s praxis nämns organ som av JO *ej* ansetts vara myndigheter och varför JO gjort denna bedömning. Därefter följer en motsvarande genomgång av organ som JO ansett vara myndigheter. Avsnittet avslutas med ett svar på den ovan ställda frågan.

Vad har förarbetena till JO-instruktionen att säga om myndighetsbegreppet? 1972 års JO-utredning beskrev tillsynsområdet som omfattande statliga och kommunala myndigheter och inrättningar. Begreppet myndighet behövde enligt utredningen ingen närmare förklaring. Ordet inrättningar[41] hade lagts till för att det inte skulle vara någon tvekan om att t.ex. museer, bibliotek, skolor, sjukvårdsinrättningar, laboratorier, kommittéer och nämnder stod under JO:s tillsyn, under förutsättning att de kunde räknas till den offentliga förvaltningsorganisationen. Som ett förtydligande tillades att de båda begreppen i huvudsak torde motsvara de organ som täcktes av TF:s begrepp stats- och kommunalmyndighet (TF 2:3 enligt lydelsen från år 1948). Organ som betraktades som ett mellanting mellan statliga och kommunala skulle också omfattas av tillsynen. Så ansågs också vara fallet med vissa särskilda offentligrättsliga subjekt som de allmänna försäkringskassorna p.g.a. deras nära anknytning till den statliga förvaltningen genom *centralstyrning* och *statlig finansiering*.[42] Utanför myndighetsbegreppet föll bolag, stiftelser och andra organ som var organiserade i privaträttsliga former, även om staten eller kommunerna hade ett avgörande inflytande i dem.

Utredningens ståndpunkt avseende myndighetsbegreppet delades av KU, som även betonade att utredningens förslag innebar en bättre precisering av tillsynsområdet än tidigare.[43] 1983 års JO-utredning hade inget ytterligare att tillägga i frågan, utan man fann den gällande tillsynskretsen väl avgränsad.[44]

Det bör påpekas att samtidigt med att JO:s tillsynskrets bestämdes med utgångspunkt bl.a. i myndighetsbegreppet, skedde motsvarande förändring

---

[41] 1972 års JO-utredning föreslog att begreppet "inrättningar" skulle föras in i JO-instruktionen. KU ansåg dock inte begreppet behövligt och det utmönstrades.

[42] Se SOU 1975:23 s. 155.

[43] Se KU 1975/76:22 s. 55.

[44] Se SOU 1985:26 s. 147.

avseende JK:s tillsyn. I förarbetena till JK-lagen angavs explicit att begreppet myndighet skulle ha samma innebörd i JK-lagen som i RF.[45]

Härmed har en genomgång gjorts av vad som framkommer i förarbetena och intresset kan vändas mot JO:s egen praxis. Jag kommer här gå igenom denna praxis med början i mitten av 1970-talet, då JO:s tillsynskrets reviderades och begreppet myndighet infördes i JO-instruktionen, och fram till år 2000.

Utanför JO:s tillsyn föll statliga och kommunala aktiebolag och stiftelser, t.ex. Statens anläggningsprovning AB, Sveriges Radio, AB Storstockholms Lokaltrafik och kommunala bostadsstiftelser (*JO 1976/77 s. 205 ff.*). Så var även fallet med Värdepapperscentralen AB, Kommundata AB, Svenska Tobaks AB och Kungliga Teatern AB (Operan) (*JO 1986/87 s. 188 ff.*).

Organ med en mer tveksam ställning, som inte heller ansetts vara myndigheter, var folkhögskola i egenskap av privat stiftelse (*JO 1976//77 s. 209*), enskilda vårdhem och sjukhem, då hemmen inte ägdes av sjukvårdshuvudman utan drevs enskilt (*JO 1988/89 s. 210 f.*),[46] enskild vårdanstalt för missbrukare med kommunal huvudman (*JO 1977/78 s. 248*). Även Korrisionsinstitutet föll utanför myndighetsbegreppet. Så var tillika fallet med stiftelsen svenska institutet (*JO 1977/78 s. 248 f.*), studentkårer (*JO 1977/78 s. 197*), Nordiska museet, även om dess stadgar fastställts av regeringen (*JO 1979/80 s. 316*), samt Skogs- och lantbruksakademin (*JO 1979/80 s. 318*). Stockholms fondbörs och dess styrelse ansågs inte heller vara en myndighet. Börsen var i grunden konstruerad som ett privaträttsligt subjekt, vars existens var beroende av dess medlemmar. Lagstiftningen angående börsen hade dock starka offentligrättsliga drag (*JO 1991/92 s. 452*). I ett klagomål riktat mot en biskop framhöll JO att Svenska kyrkan sedan årsskiftet 1999/2000 inte längre var en del av det allmänna, dvs. de kyrkliga myndigheterna hade upphört och ersatts av nya organisationsformer. Svenska kyrkan står framöver under JO:s tillsyn bara till den del dess verksamhet innefattar myndighetsutövning (*JO 2000/01 s. 585*).

Utanför myndighetsbegreppet föll även styrelse för häradsallmänning eller hushållningssällskap (*JO 1982/83 s. 222*), Patientskadenämnden, vars ord-

---

[45] Se prop. 1975/76:52 s. 25.

[46] Se även *JO 1978/79 s. 193*, som avser Ersta sjukhus.

förande utsågs av regeringen och vars arbetsordning fastställts av Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (*JO 1980/81 s. 355*), svenska utlandsskolor, som var privata skolor men erhöll statsunderstöd (*JO 1983/84 s. 221*), Läkemedelsinformationsrådet, som utgjorde ett samarbetsorgan mellan företrädare för bl.a. svenska staten, Apoteksbolaget AB och Läkemedelsindustriföreningen (*JO 1983/84 s. 223*), Riksmarskalksämbetet och underlydande Ståthållarämbetet, vilka förvaltade kunglig egendom (*JO 1987/88 s. 180*). Inte heller mellanfolkliga organisationer, såsom den Finsk-svenska gränsälvskommissionen, föll innanför JO:s tillsyn (*JO 1997/98 s. 423*).

Avseende en del organ har JO en något utförligare motivering som förtjänar att återges. Ett exempel är Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) (*JO 1979/80 s. 317 f.*). Förbundet utgjorde en sammanslutning mellan svenska, riksomfattande organisationer som förklarat sin anslutning till förbundets syfte, vilket var att bedriva saklig upplysning om verkningar på individ och samhälle av alkohol- och narkotikabruk. JO ansåg ej att CAN var en myndighet, trots att organet uppvisade påtagliga likheter med en myndighet. I CAN:s styrelse ingick en av regeringen utsedd ledamot, tillika ordförande, och ersättare för denne samt tre ledamöter och ersättare som utsågs av bl.a. Skolöverstyrelsen och Socialstyrelsen. Vidare utgick statsbidrag till verksamheten och förbundet stod tillika under Socialstyrelsens tillsyn. Personalen vid CAN var även uppförda på Skolöverstyrelsens personalförteckning och ansågs som anställda där, med placering vid CAN:s kansli.

Ett annat fall rörde klagomål mot Industritjänstemännens erkända arbetslöshetskassa (*JO 1977/78 s. 243*). De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet var reglerad i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring.[47] Enligt lagen hade kassorna till uppgift att bl.a. utbetala arbetslöshetsersättning till dem som uppfyllde kraven härför. Enligt JO framstod kassorna som självständiga juridiska personer med stadgar, styrelse, föreningsstämma m.m. De regler som gällde för kassorna var delvis identiska med dem som gällde för ekonomiska föreningar. JO kunde därför inte finna att kassorna var myndigheter i JO-instruktionens mening.

[47] I dag regleras arbetslöshetskassornas verksamhet av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Med anledning av en fråga till JO huruvida de s.k. riksprovplatserna som var organ för den officiella provnings- och kontrollverksamheten i landet fick anses falla inom JO:s tillsynskrets upprättades en promemoria av JO. Härav framgick att riksprovplatserna på ett opartiskt och sakkunnigt sätt bl.a. skulle avgöra om en produkt eller anläggning överensstämde med de krav som statlig myndighet uppställt till skydd för liv, hälsa och egendom. Dessa riksprovplatser kunde vara antingen statliga myndigheter eller bolag eller stiftelse, vari staten hade ett bestämmande inflytande. De sistnämnda stod ej under JO:s tillsyn (*JO 1978/79 s. 194 f.*).

Även regionala utvecklingsfonder har varit föremål för JO:s ställningstagande (*JO 1984/85 s. 260 f.*). Ärendet gällde klagomål mot utvecklingsfonden i Stockholm med anledning av att fonden hade avslagit en begäran om lån. JO uttalade att fonderna juridiskt sett var konstruerade som stiftelser och som sådana enskilda, inte offentligrättsliga, rättsubjekt. Fonderna, som efter en reform år 1978 ersatte företagarföreningarna, skulle enligt förarbetena till reformen genom stiftelseformen inta en självständig ställning gentemot det allmänna och ha stat eller landstingskommuner som huvudmän.[48] Landstingen utsåg styrelserna och fonderna tillfördes medel ur statsbudgeten. Fonderna ansågs dock inte vara myndigheter.

Exempel på organ som däremot hänförts *till* myndighetsområdet var Dramatiska Institutet (*JO 1978/79 s. 198*), Naturvetenskapliga forskningsrådet, Närradiokommittén och Nämnden för energiproduktionsforskning (*JO 1980/81 s. 354*), Statens konstråd (*JO 1991/92 s. 452*), Kommerskollegium (*JO 1990/91 s. 431*) och Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (*JO 1991/92 s. 452*).

Löntagarfondstyrelsernas rättsliga ställning var under viss tid efter deras tillkomst år 1983 osäker. I ett beslut den 8 november år 1984 uttalade JO att dessa styrelser, med hänsyn till en helhetsbedömning, föll utanför JO:s tillsyn (*JO 1985/86 s. 310 f.*). Vissa skäl talade förvisso *för* att styrelserna var myndigheter: Statsmakterna hade beslutat att de skulle inrättas och föranstaltat regler om deras verksamhet och finansiering. Regeringen tillsatte även styrelsernas ledamöter. En rad skäl talade emellertid för *motsatsen:* Regeringen disponerade inte fondernas medel och fond-

[48] Se prop. 1977/78:40 s. 10. Se även Marcusson 1989 s. 329.

styrelserna löd inte under regeringen. Styrelsernas ledamöter behövde inte heller vara svenska medborgare och de regler som gällde för och under anställning i statens tjänst var inte tillämpliga. Då JO vägde samman samtliga omständigheter fann han att fondstyrelserna föll utanför myndighetsbegreppet.

Efter det att RegR i *RÅ 1984 2:101*, skildrat i föregående avsnitt, prövat frågan om löntagarfondstyrelsernas rättsliga ställning enligt TF och SekrL fick JO, i samband med en anmälan, ånyo anledning att ta ställning till frågan *(JO 1985/86 s. 312)*. I samband härmed upprättade JO en promemoria vari följande avsnitt förtjänar att återges:

> "Begreppet myndighet är som i många sammanhang har framhållits inte entydigt definierat i lagstiftningen. Det är därmed inte a priori givet att begreppet har samma innebörd i t.ex. TF som det har i lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän. Samtidigt är det ju uppenbart att det är i högsta grad olämpligt (för att använda ett milt uttryck) om innebörden av begreppet varierar. Till ombudsmännens viktigaste skyldigheter hör att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när. Tryckfriheten är en sådan rättighet. Detta utgör i sig ett starkt skäl för att begreppet myndighet i de båda nämnda författningarna bör ha en och samma innebörd. Jag utgår alltså från att det organ som anses vara myndighet enligt TF:s och sekretesslagens regler också är det enligt JO-instruktionen."[49]

Med hänvisning till ovan behandlade regeringsrättsdom ändrade JO, om än något motvilligt, sin uppfattning och styrelserna fick härefter räknas som myndigheter.

Ett annat ärende föranledde JO att i mer resonerande termer utveckla frågan om *Allmänna reklamationsnämnden* fick anses höra till kategorin statlig myndighet och därmed falla innanför JO:s tillsyn *(JO 1976/77 s. 207 f.)*. JO tog förvisso inte slutlig ställning i spörsmålet, men resonemanget förtjänar ändå att nämnas. *För* antagandet att nämnden var en statlig myndighet talade bl.a. att dess verksamhet var statligt finansierad och att nämnden var knuten till Konsumentverket, som tillhandahöll föredragande och kanslipersonal. Verket hade också stadfäst nämndens stadgar och utsåg ledamöterna däri. *Mot* antagandet talade att nämnden tillkommit som ett

[49] Här kan även hänvisas till *JO 1987/88 s. 180* där JO upprepar att TF:s myndighetsbegrepp sammanfaller med JO-instruktionens.

resultat av överläggningar med näringslivet, inte genom statsmakternas beslut, och att dess verksamhet inte innefattade myndighetsutövning utan byggde på i princip frivillig partsmedverkan. Som en ytterligare omständighet påtalade JO att det i förarbetena till ÄFL framhållits att nämnden stod fri från den statliga organisationen och därmed inte torde kunna betraktas som myndighet.[50] JO avslutade sitt resonemang med att påtala att han inte tänkte ta slutlig ställning i frågan, men att JO-instruktionens begrepp "statlig myndighet" rimligen hade samma innebörd som begreppet "statsmyndighet" i TF kapitel 2.

I ett ärende som upptogs i följande ämbetsberättelse ansåg sig JO nödgad att ta ställning i frågan om Allmänna reklamationsnämndens ställning (*JO 1977/78 s. 245*). JO påtalade nu några nya omständigheter. En ytterligare omständighet, vid sidan om de ovan nämnda, som talade *för* att nämnden var en statlig myndighet var det faktum att nämndens existens förutsattes i lagen (1974:8) om rättegång i tvistemål om mindre värden och däri getts en slags officiell ställning. När JO vägde skälen för och mot att nämnden var en statlig myndighet fann han att övervägande skäl talade *för* att så var fallet.

I *JO 1980/81 s. 353 f.* fick JO anledning att ta ställning till huruvida Sjöfartens haverikommission var en myndighet. Kommissionen var inrättad med stöd i sjölagen 314§. Av detta stadgande framgick att regeringen vid allvarligare olyckor kunde förordna om tillsättande av en särskild undersökningskommission. Sjöfartens haverikommission tillsattes i mars år 1978. JO konstaterade inledningsvis att bakom kommissionen fanns en särskild grupp av personer med ett för varje tillfälle specifikt utredningsuppdrag grundat på ett beslut av regeringen. Enligt JO:s uppfattning kunde det, med hänsyn till det ovan nämnda, förvisso betraktas som tveksamt om kommissionen kunde anses utgöra myndighet i strängt formell mening. Någon instruktion som reglerade kommissionens verksamhet fanns t.ex. inte. JO framförde sedan två skäl som talade för att kommissionen var att betrakta som myndighet. Dels var det brukligt att vanliga kommittéer var myndigheter, dels ansåg JO att ett rättssäkerhetsintresse talade för ett i detta sammanhang inte alltför snävt myndighetsbegrepp. JO:s helhetsbedömning utmynnade i ställningstagandet att kommissionen föll under hans tillsyn.

---

[50] Se SOU 1968:27 s. 81.

Avslutningsvis skall några sammanfattande reflektioner av avsnittet göras. Det är förenat med ibland betydande problem att avgöra om ett organ är en myndighet eller ej. De skönsmässiga bedömningar JO gör i frågan är relativt svåra att förutse, vilket speglas med all tydlighet avseende löntagarfondstyrelserna. I detta fall gjorde JO och RegR diametralt motsatta bedömningar angående styrelsernas offentligrättsliga ställning. Man har uppenbart lagt olika tyngdvikt vid de rekvisit som torde konstituera en myndighet. Osäkerheten kan emellertid minskas om man i JO-instruktionen och övrig offentligrättslig reglering i möjligaste mån harmoniserar innebörden av begreppet myndighet, vilket också skett i JO:s egen praxis. Av denna får nu anses klart att JO utgår från att begreppet myndighet i JO-instruktionen skall ha samma betydelse som i RF, TF och FL.

4.3.2.3 Begreppet befattningshavare

Detta avsnitt skall belysa begreppet befattningshavare och inleds med en genomgång av hur detta tolkats i förarbetena till JO-instruktionen. Därefter följer en genomgång av hur JO i sin praxis närmare sökt bestämma begreppet.

Under JO:s tillsyn står alltså tjänstemän och andra befattningshavare vid de statliga och kommunala myndigheterna. Uttrycket *befattningshavare* avser att täcka tre kategorier: anställd, vald förtroendeman och uppdragstagare.[51]

Enligt 1972 års JO-utredning var det för frågan om en befattningshavare skulle falla innanför JO:s tillsyn av underordnat intresse vilken typ av befattning det rörde sig om. Avgörande borde vara om vederbörande tog befattning med myndighetens verksamhet och utåt framstod som en del av denna.[52] Statliga och kommunala tjänstemän skulle enligt utredningen stå under JO:s tillsyn. Så var även fallet avseende ledamöter av styrelser,

---

[51] Se SOU 1975:23 s. 154.

[52] Se SOU 1975:23 s. 154. Utredningen tillägger även att JO:s tillsyn främst syftar till att tillgodose allmänhetens intresse av rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna och att tillsynen därför bör inriktas primärt mot myndigheterna och först i andra hand mot enskilda befattningshavare. Det förefaller inte helt klart vad denna prioritering får för praktiska konsekvenser då det i slutändan alltid är enskilda tjänstemän som handlar och därvid kan begå olagligheter eller felaktigheter.

verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana inrättningar som hörde till stat eller kommun. Utredningen gav ett par exempel inom denna grupp: ledamöter av ämbetsverkens styrelser, förtroendemän som var ledamöter i kommunala nämnder och styrelser, och även jurymedlemmar.[53] Den sistnämnda kategorin hade tidigare fallit utanför JO:s tillsyn.

En begränsning i JO:s tillsyn över tjänstemän i regeringskansliet har uppställts av JO själv i *JO 1986/87 s. 190*.[54] JO konstaterade att regeringens och enskilda statsråds verksamhet föll utanför hans tillsyn. Tillsynen omfattade dock de delar av ett regeringsärende där en enskild tjänsteman i regeringskansliet hade agerat. Men det låg i sakens natur att de former under vilka regeringsarbetet bedrevs, med ett politiskt ansvar inför riksdagen, gjorde att utrymmet för JO-ingripanden mot enskilda tjänstemän i praktiken var begränsat. JO har också i *JO 1985/86 s. 313* påpekat att denna begränsning i tillsynen inte fick kringgås genom att en undersökning som formellt var riktad mot en departementstjänsteman rent faktiskt kom att avse vederbörande statsråds eller regeringens åtgärder. I en artikel i FT har Ragnemalm betonat att JO:s tillsyn över departementstjänstemän omfattade handläggningen fram till tidpunkten för föredragning inför den från tillsynen undantagna ministern.[55]

Ett särskilt problem utgörs av den heterogena kategorin uppdragstagare, eftersom det från fall till fall kan vara svårt att avgöra om de bör falla innanför JO:s tillsyn. I förarbetena till JO-instruktionen angavs att *utanför* JO:s tillsyn borde till en början hänföras sådana uppdragstagare som trots att de hade sina uppdrag reglerade i författningar och var förordnade av offentliga organ var att anse som uppdragstagare hos privata rättssubjekt eller som fick anses representera enskilda intressen. Utanför tillsynen borde även hänföras t.ex. uppdrag inom associationsrätten, som visserligen berodde av myndighetsförordnande, men som avsåg helt privata rättsförhållanden.[56]

1972 års JO-utredning diskuterade också vissa generella gränsdragningsproblem avseende uppdragstagare. Om man å ena sidan stadgade att varje

---

[53] Se SOU 1975:23 s. 151.

[54] Jfr även t.ex. *JO 1991/92 s. 389* och *JO 1992/93 s. 521* och *634*, vilka avser kritik mot tjänstemän i departement.

[55] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 307.

[56] Se SOU 1975:23 s. 151.

uppdrag som var reglerat i författning skulle falla under JO:s tillsynsområde skulle detta bli för stort. Om man å andra sidan förde dit uppdragstagare som valts till uppdraget eller som inte ägde undandra sig detta blev det för snävt. Det väsentliga var snarare huruvida uppdragstagarens verksamhet hade nära anknytning till de statliga och kommunala myndigheterna. Utredningen stannade vid uppfattningen, som KU lämnade utan invändning, att under JO:s tillsyn borde stå sådana uppdragstagare som var så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kunde sägas *ha någon slags befattning vid myndigheterna.*[57] Som exempel angavs av myndighet anlitad tolk. Utanför tillsynen föll då t.ex. notarius publicus, i den mån hans verksamhet inte innefattade myndighetsutövning.

I JO:s *praxis* har gränsdragningen getts ett mer konkret innehåll. *Innanför* tillsynen föll delgivningsman vid polisens delgivningscentral, konkursdomare, rättens ombudsman, av domstol anlitad tolk, förrättningsman vid Statens trafiksäkerhetsverk, överförmyndare (*JO 1977/78 s. 242*), jury i tryckfrihetsmål (*JO 1978/79 s. 198*).

Följande subjekt har bedömts falla *utanför* JO:s tillsyn: privatpraktiserande advokater och läkare, övervakare enligt nyktervårdslagen och god man enligt samäganderättslagen (*JO 1976/77 s. 209 f.*), konkursförvaltare, god man och skiljenämnd vid skiljemannaförfarande i samband med konkurs, övervakare, förmyndare, boutredningsman, testamentsexekutor (*JO 1977/78 s. 242*), förtroendeläkare vid statens vägverk, interimsförvaltare, likvidator i aktiebolag, övervakare vid villkorligt upphörande av samhällsvård, bouppteckningsförrättare och skiftesman i samband med bodelning vid skilsmässa (*JO 1978/79 s. 193*). Utanför tillsynen föll även styrelseledamöter i anläggningssamfällighet för värme (*JO 1979/80 s. 318 f.*), notarius publicus (*JO 1981/82 s. 280 f.*), god man enligt FB 18:3 och fosterföräldrar, av TR förordnad personundersökare som inte är anställd inom skyddskonsulentorganisation (*JO 1982/83 s. 221 f.*), av myndighet för ett särskilt fall anlitad tolk (free-lancetolk), av myndighet enligt lag utsedd ledamot i samfällighetsförening (*JO 1984/85 s. 259 f.*), honorärkonsul i form av ett oavlönat hedersuppdrag, av statens invandrarverk anlitad översättare (*JO 1985/86 s. 313 ff.*) och av länsrätt, enligt FB kapitel

[57] Se SOU 1975:23 s. 152.

21, utsedd medlare i mål angående verkställighet av umgängesrätt med barn (*JO 1991/92 s. 451*).

4.3.2.4 Begränsningar i JO:s tillsyn över myndigheter med hänsyn till det kommunala självstyret

Om föremålet för JO:s tillsyn är en kommunal förvaltningsmyndighet är JO:s prövningsmöjligheter i viss mån begränsade, med hänsyn till det kommunala självstyret. Det stadgas i JO-instruktionen 3§ 2 st att vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Vilka begränsningar detta stadgande föranleder skall skildras i detta avsnitt. I framställningen analyseras förarbetena till JO-instruktionen och JO:s egen praxis.

Den kommunala kompetensen eller befogenheten att befatta sig med olika angelägenheter finns reglerad dels i kommunallagarna, dels i de statliga speciallagarna.[58] Kommunerna har en *allmän kompetens* som fått sitt uttryck i KomL 2:1, där det anges att kommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna kompetens kompletteras med de s.k. *kompetens-utvidgande lagarna*,[59] vilka ger kommunerna möjlighet att agera inom områden vilka de enligt den allmänna kompetensen inte skulle ha ägt befatta sig med. Härtill kommer en mängd *statliga speciallagar* som ålägger kommunerna att ombesörja en rad angelägenheter.

I samband med en grundlagsreform och en förändring i JO-instruktionen fördes år 1957 den kommunala verksamheten in under JO:s tillsyn. I förarbetena framhölls vikten av att tillsynen utövades med varsamhet så att den kommunala verksamheten inte hämmades. Denna verksamhet bedrevs under något friare former än den statliga förvaltningen, vilket var

---

[58] För en grundläggande genomgång av den kommunala kompetensen, se exempelvis Bohlin 2000 kapitel 4 och Warnling-Nerep 1995 kapitel 2.

[59] Se t.ex. Lag (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, lag (1970:663) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade och lag (1993:406) om kommunalt stöd till boende.

helt naturligt med hänsyn till det lokala självstyret. JO:s ingripanden borde begränsa sig till mer flagranta fall, och det var inte meningen att JO skulle ingå i prövning av skälighetsfrågor. JO borde inte heller pröva den kommunala kompetensens gränser, eftersom denna uppgift tillkom RegR.[60]

Denna reform tillkom inte utan viss turbulens. Olika uppfattningar om det lämpliga i att underkasta den kommunala verksamheten JO:s tillsyn hade förts fram. De kommunala förbunden hävdade att detta skulle kunna hota den kommunala självstyrelsen. Halvar Sundberg var dock föga imponerad av dylika argument, och i anknytning till förändringen i JO:s tillsyn vädrade han sitt missnöje med att tillsynen över kommunerna begränsats med hänsyn till självstyrelsen. Han kunde inte finna några avgörande skäl till varför tillsynen över kommunala myndigheter skulle ske på ett annat sätt än tillsynen över statliga.[61]

1972 års JO-utredning fick anledning att ta ställning till stadgandet i JO-instruktionen om att JO skulle beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövades. Utredningen motiverade denna regel med att JO borde beakta den folkliga självstyrelsens villkor och ej onödigt hämma den kommunala verksamheten. Eftersom beslutande kommunala församlingar var explicit undantagna från tillsynen följde att beslut och åtgärder som kommunala nämnder och tjänstemän vidtog i enlighet med församlingarnas *direktiv* och som var *lagenliga* gick fria från JO:s kritik. Om de vidtog åtgärder i annat fall som var till *men för en enskild*, t.ex. oriktigt tillämpade ett beslut om kommunala avgifter, syntes JO oförhindrad att påtala detta.[62]

1983 års JO-utredning anslöt sig till ovan förda resonemang och påpekade att bakgrunden till JO-instruktionen 3§ 2 st var att när de kommunala förvaltningsmyndigheterna vidtog åtgärder för verkställighet av församlingarnas *beslut* eller eljest utförde åtgärder i enlighet med *direktiv* därifrån föll detta utanför JO:s tillsyn.[63] Ett klagomål rörande detta skulle alltså avvisas. Men rörde det sig om dessa myndigheters *författnings-*

---

[60] Se SOU 1955:50 s. 53-62, prop. 1956:161 s. 32 ff., SOU 1957:2 s. 57-60, 1LU 1957:33 s. 11 och 34 f.

[61] Se Sundberg, FT 1966 s. 41 ff. Jfr Petrén 1953 s. 90 ff. och Wamling-Nerep 1995 s. 377 f.

[62] Se SOU 1975:23 s. 157.

[63] Se SOU 1985:26 s. 148.

tillämpning föll det under JO:s tillsyn. Utredningen påtalade även det något otillfredsställande faktumet att JO:s tillsyn hittills varit inriktad på övervägande delen statliga myndigheter, medan den offentliga sektorns expansion under de senare decennierna legat inom det kommunala området. Utredningens slutsats, vilken delades av KU,[64] var att en ökad tillsyn över kommunala organ som handhar uppgifter enligt statlig speciallagstiftning var önskvärd.[65]

När JO uttalar sig om sin tillsynskrets påtalas ofta den begränsning i tillsynen som den kommunala självstyrelsen innebär. I *JO 1977/78 s. 248*, angående tillsyn över en kommuns nykterhetsvårdande institutioner, kunde JO konstatera att denna verksamhet i allmänhet föll inom området för det kommunala självstyret. Kommunen hade m.a.o. rätt att själv bestämma omfattning och inriktning för vården. Som en allmän regel uttalade JO att tillsynen är begränsad inom det kommunala området. Bara om det förekom *allvarliga fel* vid ett ärendes handläggning eller om det förelåg andra *särskilda skäl* hade JO anledning att ingripa. I ett annat ärende, *JO 1976/77 s. 207*, som också rörde en fråga som föll inom den kommunala självstyrelsen, uttalade JO att det fordrades särskilda skäl, såsom att någon begått ett *påtagligt fel* eller att en *principiellt betydelsefull fråga* avtecknade sig, för att JO skulle inleda en undersökning. I *JO 1988/89 s. 395* anförde JO följande: De begränsningar i JO:s tillsyn över kommuner som förelåg medförde att överväganden av lämplighetskaraktär o.d. i regel inte kommenterades av JO. Tillsynen avsåg främst en rättslig kontroll med utgångspunkt i de offentligrättsliga regler som direkt styrde den kommunala verksamheten. En kommunstyrelse hade tillsammans med andra kommunala myndigheter ett självständigt ansvar som organ för beredning och verkställighet i ärenden vari fullmäktige hade att fatta beslut. Även i ärenden där beslutsrätten tillkom fullmäktige kunde JO alltså utföra viss granskning, men denna måste i så fall inskränkas till nämndernas särskilda befattning med saken: m. a. o. de beredningS- och verkställighetsåtgärder som vidtagits på nämnd- och tjänstemannanivå.

Tre andra JO-ärenden skall nämnas i syfte att spegla det kommunala självstyrets påverkan på JO:s tillsyn. *JO 1979/80 s. 316* avsåg ett klagomål mot kulturnämnden i Borlänge kommun för att bibliotek inom kommunen låtit urgallra undermålig litteratur. JO uttalade att folkbiblio-

[64] Se KU 1986/87:2 s. 20.
[65] Se SOU 1985:26 s. 149.

teksverksamheten i allt väsentligt var oreglerad kommunal verksamhet och föll inom självstyret och att medieurvalsprinciperna vid biblioteken åvilade de kommunalt förtroendevalda, inte JO. I *JO 1988/89 s. 212* hade en anmälan inkommit till JO angående en utrikes tjänsteresa som några befattningshavare i en kommun hade företagit i syfte att studera en badanläggning. JO kunde även här konstatera att frågan föll inom området för den kommunala självstyrelsen, med följd att JO:s möjlighet att ingripa var begränsad. Kontrollen av förevarande ageranden ålåg främst kommunens revisorer, som hade att pröva om verksamheten utövats på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Det var sedan kommunfullmäktiges sak att ta ställning i frågan om ansvarsfrihet. JO avskrev ärendet från vidare handläggning. Avslutningsvis skall *JO 1986/87 s. 191 f.* nämnas. Ärendet gällde en kommuns handläggning av ett upphandlingsärende. Vid upphandling tillämpades regler som kommunen själv antagit och som hade två grundläggande syften. Dels skulle upphandlingen ske på ett ekonomiskt godtagbart sätt, dels skulle intresserade leverantörer garanteras saklighet och opartiskhet. Enligt JO borde tillsynen över det första syftet tillkomma kommunens revisorer, medan kontrollen över sakligheten kunde ge JO anledning att ingripa. Men med hänsyn till självstyrelsen borde JO:s åtgärder även i detta sammanhang vara begränsade. Ingripande skulle dock självklart ske om något brottsligt förekommit.[66]

Det kan också tilläggas att JO, hörd såsom remissinstans över förslaget om förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109), utvecklat sin syn på vilken betydelse det kommunala självstyret haft för hans tillsyn. Detta yttrande får även tjäna som en sammanfattning av avsnittet. JO anförde att beträffande frågor som rörde "frivillig" kommunal verksamhet som grundades på allmänna kompetensregler tillämpade JO stor restriktivitet med att ta upp saker till utredning. I den mån det inom ramen för självstyret förekom individuella partsbetonade ärenden, togs sådana upp i den utsträckning JO fann det motiverat med

---

[66] Se exempelvis följande JO-ärenden för ytterligare belysning av frågan. I *JO 1975/76 s. 378* ansågs hänsynen till den kommunala självstyrelsen hindra JO från att undersöka vilka åtgärder som erfordrades för att komma till rätta med brister inom renhållningen. I *JO 1989/90 s. 437 f.* avstod JO från att pröva huruvida en kommun tagit ut för höga el- och vattenavgifter. JO anförde att kommunfullmäktige föll utanför tillsynen. JO var i princip även förhindrad att ingripa i sådana fall där en kommun inte bedrev verksamhet i egen regi utan genom en privaträttslig juridisk person, t.ex. ett AB. I det aktuella ärendet bedrevs elverksamheten i aktiebolagsform och JO kunde inte ingripa. JO har även i ett annat ärende - *JO 1989/90 s. 438* - anfört att kommunal bostadsförmedlingsverksamhet föll innanför den kommunala självstyrelsen och således utanför JO:s tillsyn. Se även *JO 1986/87 s. 297.*

hänsyn till den enskildes rättsskyddsbehov. Beträffande interna förhållanden, exempelvis förhållandet arbetsgivare - arbetstagare, tillämpades större restriktivitet. Inom områden där kommunerna enligt särskild lagstiftning utförde obligatoriska uppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskild tillämpades däremot inte några restriktioner. Det förhöll sig tvärtom så att ärenden av detta slag - vare sig de hänfördes till den statliga eller den kommunala sektorn - tillhörde det område som prioriterades i JO:s tillsynsverksamhet. Slutsatsen var enligt JO att begränsningsregeln i JO-instruktionen (3§ 2 st) med hänsyn till det kommunala självstyret egentligen inte hade någon tillämpning i enskilda ärenden av exempelvis socialtjänstnatur. [67]

4.3.3 Tillsynen över annan, som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning

4.3.3.1 Inledning

JO:s tillsynskrets bestämdes tidigare av ämbetsansvarets omfattning. Enligt GRF 96§, som tillämpades till utgången av år 1974, hade JO tillsyn över dem som var underkastade ämbetsansvar. Stadgandet hade sin motsvarighet i 1967 års JO-instruktion som angav att tillsynen omfattade de tjänstemän och andra som var underkastade fullständigt ämbetsansvar.[68] ÄK föreslog emellertid i sitt slutbetänkande att bl.a. begreppet ämbetsansvar skulle tas bort.[69] Detta skedde och det uppkom därför ett behov av att omdefiniera JO:s tillsynskrets. Denna uppgift gavs till 1972 års JO-utredning, vars förslag utmynnade i att tillsynskretsen år 1976

---

[67] Se Ds 1994:103 s. 78 f.

[68] Regler om ämbetsansvar fanns i BrB kapitel 20, som bl.a. upptog de fyra s.k. självständiga ämbetsbrotten tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. I kapitlet fanns även en uppdelning mellan fullständigt ämbetsansvar och s.k. partiellt. Alla som var anställda som tjänstemän hos staten eller kommun hade i princip fullt ämbetsansvar. Så var även fallet avseende vissa uppdragstagare, som kommunala förtroendemän och ledamöter i styrelser och nämnder. Inom denna krets föll även styrelse, ledande funktionärer och vissa mer kvalificerade tjänstemän vid vissa allmänna och av KM:t eller regeringen stadsfästade kassor och inrättningar. Att en befattningshavare stod under fullständigt ämbetsansvar innebar att han kunde ställas till ansvar för samtliga ämbetsbrott, till skillnad från t.ex. en ledamot av kommunal församling som inte ansvarade för tjänstefel. De som var underkastade fullständigt ämbetsansvar stod under JO:s tillsyn. Se vidare SOU 1975:23 s. 143 f.

[69] Se SOU 1972:1.

ändrades till att delvis bestämmas av begreppet myndighetsutövning. Ändringen innebär att det i JO-instruktionen 2§ 3p anges att under JO:s tillsyn står "annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet". Det avgörande avgränsningskriteriet här blir alltså rekvisitet "myndighetsutövning", och frågan som då inställer sig är vad som menas härmed.

I försöket att besvara denna fråga kommer vissa författningar vid sidan om JO-instruktionen att beröras. I 1972 års JO-utredning angavs att instruktionens myndighetsutövningsbegrepp för sin närmare bestämning kunde förväntas hämta inspiration från FL, BrB och SkL.[70] I avsnitt 4.3.3.2 kommer jag främst att behandla begreppet myndighetsutövning inom ramen för FL, följt av en kortfattad analys av begreppets tolkning i RF. Det kommer även att påpekas att begreppet i dagens läge finns i BrB och SkL. För en närmare analys av begreppet inom ramen för dessa två lagar får dock hänvisas till avsnitten 4.9.6 (BrB) och 6.4.4 (SkL). I avsnitt 4.3.3.3 företas en analys av JO-instruktionens myndighetsutövningsbegrepp. Först behandlas förarbetena och sedan JO:s egen praxis. Avsnittet avrundas med en avslutande reflektion.

4.3.3.2 Något om myndighetsutövningsbegreppet i FL och RF m. m.

Begreppet myndighetsutövning introducerades i samband med tillkomsten av ÄFL (3§).[71] Vissa paragrafer i ÄFL var tillämpliga bara om det rörde sig om myndighetsutövning. Innebörden av begreppet i dagens FL har samma innebörd som i ÄFL.[72] I förarbetena till ÄFL sökte departementschefen ge en definition av begreppet (vilket dock inte användes explicit i lagtexten).[73] Departementschefen uttalade att gemensamt för all myndighetsutövning var att det rörde sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst var ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det var fråga om utövande av befogenhet att för enskild

---

[70] Se SOU 1975:23 s. 156.

[71] Detta stadgande löd i relevant utdrag enligt följande: "Bestämmelserna i 14-20 §§ gäller endast i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande."

[72] Se prop. 1985/86:80 s. 55.

[73] Se prop. 1971:30 del 2 s. 330 ff.

bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Som ett förtydligande tillade han att det karaktäristiska var att den enskilde på visst sätt stod i ett *beroendeförhållande* till myndigheterna. Avseende betungande beslut tog sig detta beroendeförhållande i uttryck i att den enskilde, som annars riskerade påföljd, var tvungen att följa ett beslut. Rörde det sig om gynnande beslut var den enskilde tvungen att vända sig till det allmänna för att komma i åtnjutande av viss rättighet, och därvid var han beroende av myndigheternas tillämpning av relevanta författningar.

Myndighetsutövningens *ensidiga* karaktär kom till uttryck i att ett beslut mot en enskild i princip inte var ett resultat av avtal eller förhandling mellan jämbördiga parter. Utanför begreppet föll således statens eller kommunens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt. Att det allmänna ingått avtal med enskilda rättssubjekt uteslöt förvisso inte att myndighetsutövning kunde förekomma i ärenden med anknytning till avtalet. Som exempel angav departementschefen att relationen mellan en tjänsteman och staten i egenskap av arbetsgivare i princip bestämdes genom avtal, men att vissa frågor inte tillhörde det avtalsbara området, utan var att hänföra till myndighetsutövning, t.ex. förfarandet vid tillsättning av tjänst och disciplinära åtgärder. Till området för ÄFL:s tillämpning hänfördes även frågor som förvisso föll inom det avtalsbara området, som t.ex. bestämmande av pensionsförmån, men där myndighet hade att ensidigt bestämma, därför att kollektivavtal inte träffats i frågan.

Det bör påpekas att endast ärenden som utmynnade i *bindande* beslut omfattades av myndighetsutövningsbegreppet. Det kunde röra sig både om beslut i sak och om avskrivnings- och avvisningsbeslut. Utanför föll myndighets råd, rekommendationer, upplysningar och remissyttranden. Enligt förarbetena och lagtexten var de regler i ÄFL som skulle tillämpas, om det var fråga om myndighetsutövning, begränsade till att gälla mot en enskild, ej myndighet, vilket motiverades av att lagens främsta syfte var att stärka den enskildes rättsskydd inom den offentliga förvaltningen. Det ansågs inte vara nödvändigt att i lagtexten ange att myndighetsutövningen alltid skulle vila på *författning* eller *beslut av regeringen eller riksdagen.*

Som framgår av departementschefens definition skulle det röra sig om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart

förhållande. Med *förmån* avsågs såväl sociala förmåner som förmåner av annan natur. Exempel på det förstnämnda var bidrag från den allmänna försäkringen, socialhjälp och allmänt barnbidrag. Som exempel på det sistnämnda angavs statligt lokaliseringsstöd. Med *rättighet* och *skyldighet* åsyftade departementschefen det som man "i dagligt tal" brukade hänföra under begreppen. Det behövde inte vara en författningsgrundad rättighet. Även rättighet som tillerkändes den enskilde efter en mer eller mindre fri prövning av myndighet, t.ex. tillstånd att bedriva viss näring, föll inom begreppet. Genom tilläggen av orden *"annat jämförbart förhållande"* avsåg departementschefen klargöra att ärenden som inte föll under de tidigare uppräknade begreppen - förmån, rättighet, skyldighet - likväl kunde hänföras till myndighetsutövning, om de i något hänseende gällde ett offentligrättsligt ingrepp i enskilds ställning, t.ex. intagning på nykterhetsvårdsanstalt eller disciplinär åtgärd inom skolväsendet.

Avslutningsvis bör påtalas att i förarbetena har även *normgivning* hänförts till myndighetsutövningsbegreppet, vilket förefaller vara en rimlig uppfattning.[74] Frågan har dock föranlett viss diskussion i doktrinen.[75] Av FL 20§ framgår även indirekt att normgivning hänförs till myndighetsutövning. Det anges i stadgandet att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas, helt eller delvis, om ärendet bl.a. gäller meddelande av föreskrifter som avses i RF kapitel 8.

I *doktrinen* har myndighetsutövningsbegreppet i FL analyserats och man har påtalat problem och vagheter i begreppets bestämning. Strömberg anger att om en offentlig verksamhets rättsliga bundenhet skall begagnas som kriterium på myndighetsutövning, måste det vara fråga om en bundenhet vid *offentligrättsliga regler*, inte vid civilrättsliga regler.[76]

Ragnemalm har bl.a. tagit upp frågan huruvida beslut med indirekta rättsverkningar, som verkade genom att de tillerkändes positiv rättskraft

---

[74] Se prop. 1971:30 del 2 s. 335.

[75] Att normgivning hör till området för myndighetsutövning tycks ha erhållit ett visst stöd i doktrinen. Se exempelvis Marcusson 1989 s. 68, Bengtsson I s. 67, von Essen s. 229. Jfr även Strömberg, FT 1972 s. 247 ff. och 2000 s. 19 ff. och Wennergren 2000 s. 24 ff. Madell synes ha en motsatt uppfattning och anger att normgivningsmakten skall hållas åtskild från myndighetsutövning. Se Madell 1998 s. 135.

[76] Se Strömberg, FT 1972 s. 250.

vid tillämpningen av andra rättsregler, skulle kunna hänföras till begreppet. Exempel på sådana beslut är Skatterättsnämndens förhandsbesked, vilka kan få bindande verkan vid en senare taxering. Förarbetena var inte helt klara på denna punkt, men Ragnemalm gjorde bedömningen att även dessa beslut torde falla inom begreppet. Han anförde vidare att då begreppet myndighetsutövning baserades på tämligen vaga föreställningar och oklara förutsättningar, såsom att verksamheten skulle utmynna i ett bindande beslut, framträdde förankringen i *offentligrättsliga normer*, jämte det förhållande att den *enskildes personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån kunde påverkas* av verksamheten, som de avgörande kriterierna.[77]

Marcusson har i sin doktorsavhandling analyserat myndighetsutövningsbegreppet i bl.a. FL och hennes slutsatser är följande. Inom ramen för FL har begreppet en relativt klar innebörd. Hon har uppställt följande definition av begreppet: Det skall vara fråga om handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet som skall leda till *bindande beslut* om rättighet, skyldighet, förmån etc., *för enskild* enligt *offentligrättsliga normer*.[78] Det bör tilläggas att begreppen "handläggning av ärenden" och "förvaltningsmyndighet" utgör grundläggande inslag för att FL skall bli tillämplig, men behöver ej nödvändigtvis ingå i definitionen av myndighetsutövning. Denna kan alltså ta sig andra former än handläggning av ärenden, t.ex. när polisman ingriper enligt PolL. Myndighetsutövning kan även utövas av privaträttsliga subjekt.

Wennergren har genom att strukturera ett antal begrepp sökt ge en beskrivning av *myndighetsutövning* och dess förhållande till *annan förvaltningsutövning*. Till det förstnämnda för han förelägganden, förbud, omhändertaganden, föreskrift, förordnande, order, direktiv, förpliktande, berättigande, veto, tjänstetillsättning, rekvisition, beslag, konfiskation, expropriation, bestraffning, disciplinär åtgärd, återkallelse, legitimation, auktorisation, tillstånd och dispens. Till begreppet annan förvaltningsutövning hänförs behandling av remissärenden, förslag om tjänstetillsättning, serviceverksamhet, offentlig upphandling och annan affärsverksamhet, undervisning, sjukvård, egendomsförvaltning, förhandling och avtal. Så är även fallet med andra beslut som inte utövar någon bindande verkan, t.ex. underhandsbesked och informella förhandsbesked. Beslut i ett ärende som en myndighet har erhållit på remiss är inte heller

[77] Se Ragnemalm 1987 s. 90 f. Jfr Strömberg, FT 1972 s. 250 f. och Marcusson 1989 s. 179.
[78] Se Marcusson 1989 s. 240.

myndighetsutövning, såvida myndigheten inte har befogenhet att t.ex. inlägga veto.[79]

Hellners och Malmqvist har gjort några förtydliganden vad avser frågorna huruvida *avsked* av statligt anställda respektive *utlämnande av allmänna handlingar* skall hänföras till myndighetsutövning. De ändringar i lagstiftningen om offentlig anställning som trätt ikraft år 1994 innebär att möjligheterna att avskeda statligt anställda, bortsett från ordinarie domare, numera regleras av den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen (civilrätt) och inte som tidigare av offentligrättsliga föreskrifter. Härmed finns inte längre förutsättningar att betrakta ett avskedande som myndighetsutövning.[80] Vad avser utlämnande av allmänna handlingar påtalar Hellners och Malmqvist att detta förfarande hör till området för myndighetsutövning.[81] Stöd för denna uppfattning finns även i *JO 1998/99 s. 485.*

Om uppmärksamheten vänds till RF kan konstateras att begreppet myndighetsutövning förekommer i exempelvis RF 10:5 4 st, som bl.a. avser möjligheter att överlåta viss rättskipnings- eller förvaltningsuppgift efter beslut av riksdagen till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk inrättning. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall beslutet fattas med kvalificerad majoritet. Även i kapitlet om rättskipning och förvaltning finns begreppet. Således anges i 11:6 3 st att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall den ske med stöd av lag. I det följande stadgandet, som ger uttryck för förvaltningsmyndigheternas s.k. relativa självständighet, anges att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun. Det är tänkt att begreppet myndighetsutövning i RF skall ha samma innebörd som i FL.[82]

---

[79] Se Wennergren 1994 s. 24 och 2000 s. 26 f.

[80] Något märkligt är att Wennergren i en nyligen utkommen bok synes mena att en myndighets beslut att *avskeda* en anställd är myndighetsutövning. Så är också fallet enligt Wennergren med tjänstetillsättningsbeslut och beslut om disciplinansvar i statsförvaltningen. Se Wennergren 2000 s. 27. Se dock prop. 1993/94:65 s. 93 där det framgår att avsked nu, med hänsyn till att det inte längre regleras genom offentligrättsliga regler, faller utanför området för myndighetsutövning.

[81] Angående stycket, se Hellners och Malmqvist s. 139.

[82] Se prop. 1973:90 s. 397. För en djupare analys av begreppet inom ramen för RF, se Marcusson 1989 s. 172 ff. och 244 ff.

Det bör även påpekas att begreppet förekommer i SkL och BrB, men med ett något annorlunda innehåll. Bengtsson har påpekat att medan användningen i FL förklaras av de enskildas rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsprocessen så rör sig SkL om frågor avseende reparation av redan uppkommen skada och BrB om straffrättsligt preventiva frågor.[83] Enligt SkL 3:2 skall stat eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Begreppet i SkL har dock en vidare innebörd än motsvarande i FL, eftersom det rör sig om skada som vållats *vid* myndighetsutövning. Även handlingar som i och för sig inte innefattar myndighetsutövning, men som äger ett samband med sådan, kan leda till ansvar för det allmänna.[84]

I BrB 20:1 ges en regel om ansvar för tjänstefel. I dess första stycke klargörs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet *vid* myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Genom en lagändring år 1989 omformulerades stadgandet från att gälla "i" till "vid" myndighetsutövning. Härigenom vidgades det straffbara området. Det ansågs av departementschefen lämpligt att till det straffbara området föra åtgärder som, även om de inte självständigt kunde anses innefatta myndighetsutövning, ändå hade betydelse för hur myndighetsutövningen till slut kom att utövas gentemot den enskilde eller annat rättssubjekt.[85] Straffansvaret omfattar således, vid sidan om myndighetsutövning, även åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.[86]

4.3.3.3 Begreppet myndighetsutövning i JO-instruktionen

I samband med förslaget om ämbetsansvarets avskaffande och det därav framkomna behovet av att definiera en ny tillsynskrets för JO resonerade

---

[83] Bengtsson I s. 58 ff.

[84] Se vidare avsnitt 6.4.4.

[85] Se prop. 1988/89:113 s. 13.

[86] Se vidare avsnitt 4.9.6.

1972 års JO-utredning kring alternativet att denna krets skulle bestämmas uteslutande med hänsyn till begreppet myndighetsutövning. Enligt utredningen var det myndighetsutövning som mest påtagligt berörde de enskilda medborgarna. Det var därför självklart att var och en som utövade sådana maktbefogenheter skulle stå under JO:s tillsyn. På detta sätt borde det vara oberoende av om vederbörande var statligt eller kommunalt anställd, och oberoende av om myndighetsutövningen skedde genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom ett enskilt rättssubjekt. Däremot ansåg utredningen att det inte var lämpligt att enbart begränsa tillsynen till myndighetsutövningsområdet, med hänsyn till den förmodat restriktiva tolkning begreppet skulle erhålla inom straffrätten. Alltför många viktiga samhällsfunktioner skulle i så fall hamna utanför den rättssäkerhetsgaranti som JO:s tillsyn innebar.[87] Utredningen var även medveten om att begreppet initialt skulle vålla en del gränsdragningsproblem, men att praxis i anslutning till BrB:s reglerna efter hand skulle klargöra rättsläget. Viss ledning kunde också erhållas från tillämpningen av FL och SkL.[88]

KU godtog utredningens resonemang,[89] vilket även 1983 års JO-utredning gjorde. Denna utredning förde även ett kort resonemang om önskvärdheten av att utvidga tillsynsområdet till att omfatta enskilda rättssubjekt, inte bara avseende myndighetsutövning, utan i allmänhet. Bakgrunden var att offentliga funktioner i allt större utsträckning än tidigare hade lagts på organ utanför myndighetssfären och att detta hade medfört ett intresse av att skapa rättssäkerhetsgarantier även inom detta område. Utredningen kunde dock konstatera att en dylik utvidgning av JO:s tillsyn skulle leda till en oacceptabel ökning av ämbetets arbetsbörda.[90]

Något direkt försök att definiera myndighetsutövningsbegreppet gjordes inte i förarbetena till JO-instruktionen. Lagstiftaren hoppades att rättspraxis i anknytning till FL, BrB och SkL med tiden skulle ge behövlig konkretisering av begreppet.

Givetvis är även JO:s egen praxis viktig i sammanhanget och det är här lämpligt att söka teckna en bild av denna. Genomgången av praxis

---

[87] Se SOU 1975:23 s. 149.
[88] Se SOU 1975:23 s. 156.
[89] Se KU 1975/76:22 s. 55.
[90] Se SOU 1985:26 s. 151 och KU 1986/87:2 s. 15.

omfattar tiden från år 1976 och fram till år 2000. Startåret förklaras av ikraftträdandet av den reform som förändrade JO:s tillsynskrets och som bl.a. hade myndighetsutövningsbegreppet som en utgångspunkt.[91] Genomgången inleds med ärenden där JO klargjort att det rör sig om myndighetsutövning, följt av ärenden där JO konstaterat att så ej är fallet.

I *JO 1977/78 s. 242 ff.* förde JO ett intressant resonemang rörande innebörden av instruktionens myndighetsutövningsbegrepp. I ärendet hade ett klagomål riktats mot Industritjänstemännens erkända arbetslöshetskassa. De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet var då reglerad i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt lagen hade kassorna till uppgift att bl.a. utbetala arbetslöshetsersättning till dem som uppfyllde kraven härför. Enligt JO framstod emellertid kassorna som självständiga juridiska personer med stadgar, styrelse, föreningsstämma och kunde därmed inte hänföras till myndigheter i instruktionens mening. JO gick härefter in på bedömningen huruvida kassornas verksamhet kunde betecknas som myndighetsutövning. Han inledde resonemanget med en kort redogörelse för begreppets innebörd enligt förarbetena till SkL. I dessa förarbeten angavs att när det gällde beslut om förmån visade sig tvångssituationen i den monopolställning som det allmänna intog, och som innebar att den enskilde var tvungen att vända sig till samhällsorganen för att komma i åtnjutande av förmånen, varvid den enskilde var helt beroende av att de relevanta offentligrättsliga reglerna tillämpades på ett riktigt sätt.[92] Departementschefen berörde även explicit allmänna försäkringskassor och erkända arbetslöshetskassor och angav att deras verksamhet otvivelaktigt tillhörde området för myndighetsutövning.[93]

Efter denna inledning övergick JO till tolkningen av JO-instruktionens myndighetsutövningsbegrepp. Han konstaterade att begreppet tolkades något olika beroende på rättsområde och påtalade den restriktiva tolkningen inom straffrätten. Eftersom JO inte främst var åklagare, utan hade befogenheter som sträckte sig vida längre än till att beivra straff, borde en *snäv tolkning inte vara att föredra.* JO påtalade även att arbetslöshetskassornas verksamhet i förarbetena till SkL hänförts till området för myndighetsutövning och att det därmed var rimligt att även kassorna borde stå under JO:s tillsyn, åtminstone avseende *handhavandet av*

---

[91] Se SFS 1975:1057.

[92] Se prop. 1972:5 s. 498 f.

[93] Se prop. 1972:5 s. 507.

ersättningen. Avslutningsvis påtalade JO att detta förhållande inte var problemfritt. Kassorna var bl.a. många till antalet och arbetade med viss självständighet. Han gjorde sedan en jämförelse med den återhållsamhet i tillsynen över kommunala organ som JO iakttagit. Det syntes JO naturligt att denna försiktighet i tillsynen även blev normerande för sådana organ som de erkända arbetslöshetskassorna.

Det kan antecknas att i ett senare beslut - *JO 1981/82 s. 280* - avseende en erkänd arbetslöshetskassa prövade JO kassans registrering av besvärsskrivelser över vägrad arbetslöshetsersättning och dröjsmål med handläggning av besvär. Kassan ansågs alltså i detta sammanhang stå under JO:s tillsyn.

I *JO 1978/79 s. 194 f.* var de s.k. riksprovplatserna föremål för JO:s tillsyn. Dessa organ hade att utföra officiell provning på ett opartiskt och sakkunnigt sätt. De kunde vara statliga myndigheter eller privaträttsligt organ, t.ex. bolag eller stiftelse, vari staten hade ett bestämmande inflytande. Befattningshavare vid sådana riksprovplatser, som bedrevs i aktiebolagsform, stod under JO:s tillsyn då de efter provtagning fattade beslut om att godkänna en produkt. JO:s uppfattning hade stöd i propositionen till lagen (1975:444) om beslutanderätt för riksprovplats som ej är myndighet. Häri angavs att uppgiften att fatta beslut i godkännandefrågan var myndighetsutövning. Så var även fallet med fastställande av avgift för den utförda provningen.[94]

Klagomål mot två ordningsvakter anställda vid Allmänna Bevaknings AB, angående ett ingripande på en tunnelbanestation, upptogs till prövning i sak av JO (*JO 1979/80 s. 319*). Det kan tilläggas att klagomål mot väktare utan ordningsvaktsförordnande inte prövades av JO i ett tidigare fall (*JO 1975/76 s. 286*).

I *JO 1980/81 s. 487* hade en hälsovårdsnämnd anlitat ett konsultföretag för att utöva tillsyn i enlighet med djurskyddslagen. Därvid kunde företaget beordra besiktning av djur och påkalla polishandräckning, vilket av JO ansågs vara myndighetsutövning. Även en av livsmedelsverket förordnad importbesiktningsveterinär, anställd vid aktiebolaget Svelab, stod under JO:s tillsyn i sin besiktningsverksamhet (*JO 1986/87 s. 191*). Så

[94] Se prop. 1975:49 s. 11 f.

var också fallet med en skorstensfejarmästare, som i egenskap av uppdragstagare hade vissa myndighetsutövningsuppgifter enligt gällande brandlagstiftning (*JO 1985/86 s. 314* f).

Klagomål mot Advokatsamfundet och dess organ, angående handläggning av disciplinärende mot advokat, upptogs till prövning i sak. JO anförde att det i RB 8:6 bl.a. föreskrevs att Advokatsamfundets styrelse skulle utöva tillsyn över advokatväsendet. Av följande stadgande framgick att det åt samfundet hade anförtrotts befogenhet att ingripa med disciplinära åtgärder mot advokater som åsidosatte sina plikter. Denna befogenhet innefattade enligt JO myndighetsutövning (*JO 1982/83 s. 221*).

En anmälan mot Musikaliska akademien, angående tillsättning av vikariat, prövades även den i sak. JO konstaterade att akademien föll utanför myndighetsbegreppet, men rätten att tillsätta offentliga tjänster, som tillkom akademiens styrelse, fick betraktas som myndighetsutövning (*JO 1982/83 s. 221 f.*).

De regionala utvecklingsfonderna har enligt JO inte ansetts vara myndigheter utan privaträttsliga stiftelser.[95] Dessa stiftelser tillkom genom lagstiftning enligt vilken de i syfte att på regional nivå främja näringslivets utveckling hade rätt att pröva frågor om bidrag eller annat stöd till näringsidkare. JO var medveten om att det i den juridiska debatten diskuterats om inte fonderna ändå fattade beslut med karaktär av myndighetsutövning, och JO beslöt därför att i ett initiativärende utreda frågan. Utredningsuppdraget gick till en extern utredare som i ett särskilt PM utvecklade sina ståndpunkter vilka, tillsammans med slutsatsen, accepterades av JO (*JO 1986/87 s. 188*). Enligt förarbetena till den lagstiftning som reglerade fondernas verksamhet skulle dessa i vissa avseenden ha uppgifter som innefattade myndighetsutövning. Det gällde särskilt uppgifterna om att självständigt fatta beslut angående statligt kreditstöd och vissa former av statsbidrag. Lagreglerna utformades även mycket allmänt så att nya uppgifter i framtiden skulle kunna överlämnas.[96] Utredaren indelade fondernas verksamhet i tre huvudområden: service gentemot företag, gentemot myndigheter och finansieringsverksamhet för små och medelstora företag. När det gällde service gentemot företag var bedömningen att denna inte utgjorde myndighetsutövning, trots att denna

[95] Se t.ex. *JO 1984/85 s. 260.*

[96] Se prop. 1977/78:40 bil. 1 s. 193.

service till viss del hade karaktär av förmåner. Avgörande var att servicen inte var författningsreglerad. Inte heller servicen gentemot myndigheter, vilken i viss utsträckning var författningsreglerad, ansågs vara myndighetsutövning. Det var nämligen fråga om råd och upplysningar, inte bindande beslut. Det sistnämnda området uppvisade enligt utredaren emellertid sådana drag att den föll inom området för myndighetsutövning. Finansieringsverksamheten innefattade *bindande beslut* och var *författningsreglerad.* Låneverksamheten skedde med utgångspunkt från offentligrättsliga bestämmelser som avvek från de bankmässiga kriterier som tillämpades i ett privaträttsligt mellanhavande av liknande typ. Utredarens slutsats, som också återgavs i JO-beslutet i anledning av initiativärendet, blev följande:

> "Den del av de regionala utvecklingsfondernas verksamhet som utgörs av beslut om att bevilja eller avslå finansiering enligt förordningen om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond eller att efterge utvecklingslån har karaktären av sådan myndighetsutövning som avses i 2 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen. - De arbets- och uppdragstagare hos fonderna som fattar beslut av nyssnämnda typ är därför underkastade JO:s tillsyn."

I ett klagomålsärende - *JO 1986/87 s. 188 f.* - mot den regionala utvecklingsfonden i Stockholms län, för underlåtenhet att agera på ett visst sätt i ett låneärende, bedömdes tillsynsfrågan på följande sätt. JO påpekade att ett dylikt beslut var resultatet av åtskilliga överväganden och innehöll följaktligen flera komponenter om vilka JO inte borde uttala sig och än mindre inskrida emot. Generellt sett borde JO avhålla sig från att till granskning behandla den del av ett finansieringsbeslut där det "bankmässiga" inslaget dominerade. JO:s tillsyn skulle snarare vara inriktad på huruvida ärendet formellt *handlagts riktigt* och om *obehörig hänsyn* tagits.[97]

Det förekommer även en rad ärenden där JO förklarat att viss verksamhet faller *utanför* området för myndighetsutövning. Som exempel härpå kan nämnas ett klagomål riktat mot en privatpraktiserande advokat, vilken i egenskap av notarius publicus deltagit i en jury för en reklamtävling. JO avvisade klagomålet med motiveringen att en notarius publicus ej var en myndighet, utan uppdragstagare förordnad av LSt, och att deltagande i en

---

[97] Jfr även *JO 1987/88 s. 180.*

jury varom det var fråga uppenbarligen ej var myndighetsutövning (*JO 1981/82 s. 280 f.*). Så bedömdes även vara fallet då en notarius publicus kontrollerade en lokaltelefonkatalog som utgavs av ett enskilt företag (*JO 1986/87 s. 189 f.*) eller då ett skyddsombud med stöd av arbetarskyddslagen stängde en högstadieskola (*JO 1978/79 s. 198*). Verksamhet som bestod i att upplysa allmänheten om t.ex. verkan av alkohol- och narkotikabruk kunde inte heller vara myndighetsutövning (*JO 1979/80 s. 318*).[98]

Med anledning av en begäran att JO skulle utreda förfarandet då AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) omhändertagit ett månadskort uttalade JO i *JO 1979/80 s. 319* att en spärrvakts åtgärder att omhänderta kort inte kunde anses innefatta myndighetsutövning.[99] I ett annat fall (*JO 1986/87 s. 190 f.*) avseende en liknande fråga hade JO en något utförligare redogörelse för sitt resonemang. Anmälan var här riktad mot åtgärder i samband med biljettkontroll av trafikpersonal anställda vid SL. I lagen (1979:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik fanns vissa regler om möjligheten att utta avgift av en resenär som inte kunde uppvisa giltig biljett. Ett trafikföretags rätt att utta sådan avgift liksom att ta ut biljettavgift var av *civilrättslig natur*. Även i övrigt fick rättsförhållandet mellan resenärer och trafikföretag väsentligen anses vara av civilrättslig beskaffenhet. JO:s slutsats var att debitering av avgift och kvarhållande av färdbevis inte innefattade myndighetsutövning.

Med anledning av en anmälan mot Stockholms fondbörs, där JO bl.a. kunde slå fast att börsen var ett privaträttsligt organ, uppkom även frågan huruvida börsens rätt att utkräva ett vite var att anse som myndighetsutövning. Vitet var ett sanktionsmedel som användes av börsstyrelsen mot utgivare av inregisterade aktier eller den som trätt i utgivarens ställe. Detta sanktionsmedel var inte angivet i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs, utan byggde på de inregisteringskontrakt som upprättats mellan ett bolag och börsen, vari bolaget iklädde sig skyldigheten att utge vite, om bolaget bröt mot sina förpliktelser enligt avtalet. JO konstaterade att börsens maktbefogenhet i detta avseende vilade på *civilrättslig grund*, och det kunde därmed inte vara fråga om myndighetsutövning (*JO 1991/92 s. 451 f.*).

---

[98] Jfr även *JO 1976/77 s. 205* och *JO 1982/83 s. 221*.
[99] Jfr även *JO 1986/87 s. 190 f.*

Vissa slutsatser skall dras av framställningen ovan. Den gemensamma kärnan i begreppet myndighetsutövning är tveklöst departementschefens uttalande i förarbetena till ÄFL att gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om ett beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det förefaller klart att JO i sin tolkning av JO-instruktionens myndighetsutövningsbegrepp tagit stor hänsyn till hur begreppet tolkats inom ramen för främst FL. Att BrB:s motsvarande begrepp inte lämpar sig lika väl som jämförelseobjekt, med hänsyn till den förväntat restriktiva tolkningen, har även påtalats i *JO 1977/78 s. 242 ff.* Enligt min uppfattning synes det lämpligast om JO föredrar en *extensiv* tolkning av begreppet i tveksamma fall, beroende på det rättssäkerhetsintresse som ligger i att ett privat rättssubjekt, som utövar offentlig förvaltning, underkastas JO:s tillsyn.

4.3.4 Tillsynen över tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkens räkning fullgör uppdrag i vissa aktiebolag

I JO-instruktionen 2§ 1 st 4 p anges att under JO:s tillsyn står tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkets räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.[100] Denna punkt infördes genom en lagändring år 1988. Bakgrunden till tillsynens utvidgning var följande. Frågan hade tidigare varit föremål för förslag i Verksledningskommitténs betänkande "Affärsverken och deras företag". Det var enligt kommittén av vikt att JK och JO i vissa situationer borde beredas insyn i bolagen, främst avseende det fall då det förelåg misstanke om att personer i styrelse och koncernledning utförde uppgifter i bolaget på ett sätt som stred mot riktlinjer fastställda av riksdagen, regeringen eller ett affärsverk.[101]

I en proposition om ledning av den statliga förvaltningen framfördes tankegången att affärsverken och deras aktiebolag skulle behandlas som sammanhållna grupper av företagsenheter (affärsverkskoncerner). Syftet härmed var att skapa förutsättningar för att verksamheten i affärsverken

---

[100] Avseende uttrycket "bestämmande inflytande", se ABL 1:5.

[101] Se SOU 1985:41 s. 97.

skulle bedrivas så effektivt som möjligt. Samordning mellan verk och aktiebolag var här viktigt. För att garantera denna var det viktigt att tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken i viss omfattning även tjänstgjorde i bolagen. Härmed avsågs även dotter- och dotterdotterbolag.[102] Tjänstemännens uppgift var att övervaka att regeringens och verkens beslutade riktlinjer följdes av bolagen. Mot denna bakgrund föll det sig naturligt att tjänstemän och uppdragstagare skulle falla under JK:s tillsyn när de agerade i dessa bolag.[103] I en senare proposition framlades så ett förslag till ändring av JK-lagen i nämnda avseende.[104] KU tillstyrkte detta förslag och anförde att en motsvarande utvidgning borde ske även för *JO*, eftersom det inte i detta fall fanns något skäl för att JO och JK skulle ha olika tillsynsområden. KU:s förslag vann gehör i riksdagen.[105]

4.4 Reflektioner angående en reviderad tillsynskrets

4.4.1 Landstings- och kommunfullmäktigeförsamlingarna

Som framgår av JO-instruktionen 2§ faller de kommunala förvaltningsmyndigheterna, men däremot inte fullmäktigeförsamlingarna, innanför JO:s tillsyn. Av 3§ följer att JO vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas, vilket bl.a. innebär att JO:s ingripanden mot nämnder och styrelser bara skall ske i mer flagranta fall, och att det inte är meningen att JO skall ingå i prövning av skälighetsfrågor. Av det faktum att beslutande kommunala församlingar är undantagna från tillsynen följer att lagenliga åtgärder som kommunala myndigheter vidtar i enlighet med fullmäktigeförsamlingarnas direktiv går fria från JO:s kritik.[106] I ärenden där beslutanderätten tillkommer fullmäktige kan dock JO granska nämndernas särskilda befattning med saken.[107]

---

[102] Se prop. 1986/87:160 s. 35.
[103] Se prop. 1986/87:99 s. 118.
[104] Se prop. 1986/87:160.
[105] Se KU 1987/88:6 s. 3 f.
[106] Jfr avsnitt 4.3.2.4 ovan.
[107] Se t.ex. *JO 1988/89 s. 395.*

Warnling-Nerep har i sin studie angående det kommunala lag- och domstolstrotset uppmärksammat vissa problem som sammanhänger med det faktum att JO:s tillsyn inte omfattar fullmäktigeförsamlingarna och att deras ledamöter inte ansvarar för tjänstefel enligt BrB 20:1.[108] Istället är det de sekundärt ansvariga nämndledamöterna som ansvarar straffrättsligt och som står under JO:s tillsyn. Problemets kärna är att JO vid ett flertal tillfällen avstått från att ingripa mot nämndledamöter, varvid har antytts att de verkliga beslutsfattarna – d.v.s. fullmäktige – inte omfattas av JO:s tillsyn. Detta kan ibland tendera att utarma tillsynen över de kommunala beslutsfattare som står under JO:s tillsyn.[109]

Fullmäktige är det högsta organet i kommuner och landsting och den främsta bäraren av den kommunala självstyrelsen. Fullmäktiges ansvar är politiskt och den har inför kommunmedlemmarna det övergripande ansvaret för hela verksamheten i kommunen eller landstinget. Medborgarna utkräver ansvaret vid de återkommande valen. Den rättsliga kontrollen av fullmäktige bygger främst på laglighetsprövningen enligt KL kapitel 10. Effektiviteten härav är dock beroende på kommunmedlemmarnas aktivitet. En tillsyn utförd av JO och JK över kommunfullmäktigeförsamlingar har avvisats, främst därför att en materiell prövning av församlingarnas beslut skulle kunna leda till en inte önskvärd inblandning i den partipolitiska verksamheten.[110] Enligt Lokaldemokratikommittén är det från kommunal självstyrelsesynpunkt principiellt felaktigt att låta statliga tillsynsorgan utkräva ansvar av eller vidta åtgärder direkt mot fullmäktige. Sådant får ske mot kommunerna eller landstingen som offentliga juridiska personer eller mot de nämnder som har det närmaste ansvaret för den verksamhet som tillsynen avser.[111]

Warnling-Nerep har anfört att det kan framstå som befogat att i vissa fall låta fullmäktiges ledamöter bära ett *straffrättsligt ansvar* eller åtminstone *någon form av ansvar*. En sådan reform, som skulle innebära ett betydande avsteg från gängse principer, tycks emellertid aldrig ha övervägts på allvar från lagstiftarens sida. Enligt Warnling-Nerep är det, i den mån effektiva åtgärder skall åstadkommas mot kommunalt trots, tveksamt om

---

[108] För en närmare presentation av det kommunala lag- och domstolstrotset, se Warnling-Nerep 1995 avsnitt 1.3-1.4.

[109] Se Warnling-Nerep 1995 s. 70, 145 och 562.

[110] Se SOU 1965:64 s. 143.

[111] Se SOU 1993:109 s. 96 f.

fullmäktigeförsamlingarna helt kan fredas från varje form av ansvar. Åtgärder som exklusivt riktas mot nämndledamöterna riskerar att framstå som sekundära. Det är vidare enligt Warnling-Nerep en fundamental svaghet att JO inte får utöva tillsyn över fullmäktigeförsamlingarna och inte alltid vill angripa de för besluten sekundärt ansvariga. Med hänsyn till önskvärdheten av legalitet i det kommunala beslutsfattandet förordar Warnling-Nerep en *tillsyn även över fullmäktigeförsamlingarna* - en åtgärd som visserligen diskuterats i olika offentliga utredningar, men som hittills avvisats av kommunaldemokratiska skäl.[112]

Det är av visst intresse, för att erhålla perspektiv på den svenska officiella inställningen, att jämföra med hur frågan hanterats i Danmark. Även där ställde man sig ursprungligen avvisande till att kommunfullmäktige-församlingarna skulle ställas under tillsyn av den danske ombudsmannen (FO), eftersom detta kunde hota den kommunala självstyrelsen. Synen på frågan vände emellertid efter ett tag och som argument härför anfördes att emedan kommunerna, inklusive fullmäktigeförsamlingarna, var under-kastade legalitetsprincipen var det logiskt att låta dessa församlingar falla under FO:s tillsyn, vilket är gällande rättsläge i dag. FO:s tillsyn över församlingarna är inriktad på en legalitetskontroll och han skall vid tillsynen avseende skönsmässiga frågor ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen.[113] Den danska inställningen förefaller rimlig. I Sverige har vi alltför mycket inriktat oss på en påstådd konflikt mellan kommunalt självstyre och behovet av rättslig kontroll. Visst kan det i vissa fall föreligga en verklig konflikt här, men jag tror att behoven av självstyre och rättslig kontroll går att förena.

4.4.2 Domstolarna

I Sverige har det av historiska skäl betraktats som naturligt att JO:s tillsyn skall omfatta domstolarna. I början av 1800-talet då JO-ämbetet inrättades utgjorde domstolarna en ansenlig del av den offentliga organisationen och det var självklart att dessa skulle vara föremål för JO:s kontroll. Ur ett internationellt perspektiv torde det vara ovanligt att domstolar står under

---

[112] Se Warnling-Nerep 1995 s. 473 och 563.

[113] Se Andersen m. fl. s. 21. Jfr Höök s. 156. Jfr även avsnitt 5.2 nedan.

tillsyn av en ombudsman. En förklaring härtill kan vara att när ombudsmannaidén spreds till Danmark och Norge valde dessa länder att undanta domstolarna från ombudsmännens tillsyn, och det är den danska modellen som varit förebild när institutionen spritts till bl.a. de brittiska samväldesländerna.[114] Det synes som om det bara är i Sverige och Finland som ombudsmännen har en obegränsad tillsyn över domstolarna.[115]

Även i Sverige har JO:s tillsyn över domstolarna ifrågasatts, främst med hänvisning till att tillsynen skulle strida mot domstolarnas självständiga ställning, fastslagen i RF 11:2. Ragnemalm har i en artikel anfört att vad gäller de lägre förvaltningsdomstolarna visar erfarenheten att ett praktiskt behov av JO:s tillsyn föreligger. Problemet är knappast att JO genom sina ingripanden kan befaras inkräkta på domstolarnas självständiga ställning, utan snarare att tillsynen är alldeles för sporadisk och beroende av klagomål från enskilda. LR och KamR har dessutom att hantera en mycket omfattande och heterogen materia. Arbetsschemat är för många förvaltningsdomare pressat, och de har att tillämpa föreskrifter som inte alltid utformats med vederbörlig omsorg och som erbjuder betydande tillämpningssvårigheter. Det är inte särskilt egendomligt om felaktigheter förekommer vid handläggning av enskilda ärenden eller om mer systematiska brister i rutinerna uppstår. Mot bakgrund härav synes en extraordinär tillsyn utövad av JO-ämbetet önskvärd.[116]

Tillsynen över RegR och HD är enligt Ragnemalm mer problematisk. Här kan knappast hävdas att något motsvarande behov föreligger, och allmänt sett kan det te sig systemfrämmande att inte ens slutinstanserna i domstolshierarkin formellt går fria från utomstående direkt kontroll. Enligt Ragnemalm skulle inte något väsentligt gå förlorat, om de båda högsta domstolarna och deras ledamöter undantogs från JO:s tillsyn.[117] Vinsten skulle vara en markering av den högsta domstolsmaktens

---

[114] Se nedan avsnitt 5.2 och 5.3.

[115] Se Koskinen s. 519.

[116] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 306 f. En liknande bedömning gör även Walter Haller i sin studie av det svenska JO-ämbetet, se Haller s. 242 f.

[117] Krister Thelin har ett något längre gående förslag och ställer sig kritisk till JO:s och JK:s, ur ett internationellt perspektiv, märkliga tillsyn över domstolsväsendet. Enligt Thelin bör JK:s tillsyn över domstolarna helt upphöra. Att den exekutiva maktens organ - JK - utövar tillsyn över den dömande makten saknar motsvarighet i västliga demokratier. JO:s roll inom domstolsväsendet bör begränsas till att pröva och anställa talan om avskedande av domare. Domarkonferenser, konstituerad av domarkåren själv, bör pröva de fall av fel och försummelser som nu faller inom JK:s och JO:s behörighet. Se Thelin, JT 1998-99 s. 759 och 762.

oberoende ställning. I konsekvens härmed borde även det av justitieråd och regeringsråd sammansatta lagrådet undantas från tillsynen.[118]

Att det trots Ragnemalms uppfattning ändå kan föreligga ett visst kontrollbehov av RegR har JO:s bedömning i *JO 1999/00 s. 201* visat. I ärendet hade en person H. begärt att hos KRNS och RegR få utskrifter av vittnesberättelse som tagits upp på fonetisk väg vid KRNS. JO kunde, efter det att H. anmält domstolarna, konstatera att ingen av dessa hade fattat något formellt beslut att avslå H:s begäran. De beslut som skulle fattats borde även vara försedda med motivering och hänvisning om hur de kunde överklagas. Genom sitt agerande hade domstolarna omöjliggjort för H. att få sin sak överprövad i nästa instans. Domstolarna kunde inte undgå kritik härför.

Även i den internationella diskussionen om ombudsmannens ställning och funktion har det framförts olika uppfattningar i frågan om domstolarna skall falla innanför ombudsmannens tillsyn eller ej. Internationellt sett synes det vara de danska och nya zeeländska ombudsmannamodellerna som varit förebilder.[119] Gemensamt för modellerna är att domstolarna helt faller utanför ombudsmännens tillsyn. Professor Rowat har ifrågasätt lämpligheten härav och beklagat att det var den danska modellen, och inte den svenska, som erhöll global uppmärksamhet. Det grundläggande problemet enligt Rowat är balansen mellan domstolarnas självständighet och behovet av kontroll av dessa. Efter andra världskriget har behovet av kontroll av de offentliga organen ökat, bl.a. beroende på den offentliga sektorns tillväxt och de alltmer ingripande åtgärder myndigheterna kan besluta om. Lösningen för de anglosachsiska länderna borde vara att låta även domstolarna falla innanför ombudsmannens tillsyn. Fördelen med en sådan ordning är att man härigenom får en tillsyn utförd av ett organ som står helt utanför domstolsorganisationen. Ombudsmannens tillsyn skall omfatta främst procedurfrågor, inte sakfrågor. Härigenom hotar inte ombudsmannen domstolarnas självständighet. Erfarenhet visar också enligt Rowat att olika typer av handläggningsfel kan förekomma även hos domstolarna. Av betydelse är vidare att en tillsyn utförd av en ombudsman verksamt kan bidra till att motverka fel i det processuella förfarandet,

---

[118] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 306 f.

[119] Se Rowat s. 532.

vilket är av betydelse vad avser domstolarnas legitimitet hos medborgarna.[120]

I motsats till Rowat har bl.a. professor Christian hävdat att en tillsyn över domstolar utförd av en nationell ombudsman inte går att förena med domstolarnas konstitutionella självständighet. Dels skulle en tillsyn utförd av en ombudsman innebära att domstolarna skulle kunna sättas under press från ett annat statsorgan, dels skulle domstolarnas ställning som konstitutionens väktare hotas.[121] Hans bedömning hänför sig till förhållandena i Canada, men det finns all anledning att anta att hans resonemang är representativt för hur man internationellt ser på frågan.

Avslutningsvis bör nämnas att jag för egen del instämmer i Rowats slutsatser. Jag undrar om motståndarna till en kontroll av domstolar utförd av en ombudsman verkligen har satt sig in i hur en sådan kontroll rent praktiskt kan tänkas utföras. JO-ämbetets tillsyn över domstolarna i Sverige, som främst avser huruvida gällande handläggningsregler iakttas, är ett bra exempel på att det går att förena behovet av kontroll över domstolar med deras konstitutionella självständighet. I förtydligande syfte kan sägas att JO i princip inte går in och överprövar domstolarnas beslut i sak eller deras bevisvärdering. Härigenom hotas inte deras självständighet.

4.4.3 Regeringen

4.4.3.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 4.3.1 faller regeringen utanför JO:s tillsyn. Denna ordning kan ifrågasättas. I en artikel angående KU:s granskning av regeringen har jag fört fram ett förslag som innebär att JO:s tillsynskrets bör utvidgas till att omfatta inte bara regeringskansliet utan även själva *regeringen*.[122] Bakgrunden är de allvarliga brister som behäftar KU:s granskning. I syfte att förklara bakgrunden till mitt förslag skall inledningsvis något sägas om den rättsliga grunden för KU:s granskning (avsnitt 4.4.3.2). Därefter påtalas två problem med KU:s granskning (avsnitt

[120] Se Rowat s. 531 f. och 535 f.
[121] Se Christian s. 547.
[122] Se Ekroth s. 225 ff.

4.4.3.3). Det första problemet kan betecknas *kompetensproblemet* och rör frågan huruvida KU-ledamöterna har den rättsliga kompetens som krävs för att utföra sin granskningsuppgift. Det andra problemet betecknar jag *objektivitetsproblemet*. Detta härrör från det faktum att KU:s granskning uppvisar klara tecken på brister i objektiviteten. Avslutningsvis skisseras ett förslag de lege ferenda som innebär att JO övertar den rättsliga och administrativa granskningen av regeringen (avsnitt 4.4.3.4). Jag har dock utgått från att KU skall bibehålla en politiskt inriktad tillsyn över regeringen.

4.4.3.2 Den rättsliga grunden för KU:s granskning av regeringen

KU kan sägas ha två grundläggande funktioner. Dels skall utskottet, i likhet med de andra riksdagsutskotten, *bereda ärenden* som skall avgöras av riksdagen, dels har utskottet en *kontrollerande funktion* som andra utskott saknar. Av RF 12:1 framgår nämligen att det åligger KU att granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Denna uppgift har KU haft sedan dess tillkomst år 1809.[123] Av RF 12:1 följer vidare att utskottet har rätt att för granskningen utfå protokollen över beslut i regeringsärenden och de handlingar som hör till dessa.

Det är tänkt att granskningen skall vara inriktad på rättsliga och administrativa frågor. Kärnan i denna granskning ligger i en kontroll huruvida regeringen i sin handläggning *iakttagit gällande rättsregler*. Det kan i förtydligande syfte tilläggas att granskningen inte är avsedd att omfatta frågor huruvida regeringens agerande varit *politiskt lämpligt*.[124] För detta syfte finns institutet misstroendeförklaring i RF 12:4.

KU:s granskning grundas i huvudsak på ett skriftligt material. Om detta inte anses tillräckligt förekommer som bekant *utfrågningar*. I samband med den s.k. IB-affären år 1974 genomfördes de första förhören med statsråd, ett inslag som sedan skulle bli bestående. Det dröjde emellertid till mitten

---

[123] KU är ur ett historiskt perspektiv behandlat av ett flertal författare. Den kanske mest ambitiösa skildringen ges i Brusewitz s. 261 ff. Andra artiklar och verk som bör nämnas är Andrén s. 159 ff., Sterzel 1969 s. 26 ff. och SvJT 1988 s. 682 ff.

[124] Se prop. 1973:90 s. 415 f.

av 1980-talet innan dessa, i samband med en ändring av RO 4:12, blev offentliga.[125]

KU:s granskning kan i princip leda fram till ett *åtalsbeslut.* I RF 12:3 stadgas att den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av KU och prövas av HD. Åtalet utföres av JO enligt JO-instruktionen 10§.

Något kortfattat bör sägas om KU:s åtalsmöjligheter. Ett statsråd har i princip samma straffrättsliga ställning som andra tjänstemän, vilket bl.a. innebär att statsrådet ansvarar för tjänstefel enligt BrB 20:1. RF 12:3 ger emellertid vissa särregler som blir tillämpliga om brottet begås *under utövning av statsrådstjänsten.* Härmed avses endast handling som ingår som ett led i själva tjänsteutövningen, t.ex. tjänstefel enligt BrB. För att ett statsråd skall kunna ställas till ansvar härför krävs även att handlingen inbegriper ett *grovt* åsidosättande av tjänsteplikt. Utanför det straffbara området faller således åsidosättanden som inte är att betrakta som grova. Departementschefen har i förarbetena till RF 12:3 påtalat att detta innebär att mindre allvarliga tjänsteförseelser efter delvis skönsmässiga överväganden lämnas straffria och endast kan föranleda ett politiskt ansvar.[126] Förklaringen till denna särreglering motiveras av att ett statsråd i vissa lägen kan *tvingas* vidta *olagliga åtgärder* i syfte att t.ex. rädda liv och egendom. Om straffansvar kunde följa i dylika lägen skulle detta allvarligt kunna *hämma* statsrådens vilja att agera.

Nuvarande reglering ger således statsråden ett visst spelrum i sina ageranden, och det kan tilläggas att KU inte fattat något åtalsbeslut sedan den nya RF:s ikraftträdande.

4.4.3.3 Problem beträffande KU:s granskning

Efter denna kortfattade genomgång av den rättsliga grunden för KU:s granskning finns anledning att påtala vissa problem med denna. Det första kan betecknas *kompetensproblemet.* Frågan är om KU:s ledamöter verkligen

---

[125] Se SOU 1987:6 och prop. 1987/88:22 s. 52 f.

[126] Se prop. 1973:90 s. 421.

har den kompetens som krävs för att utföra den svåra granskningsuppgift som åligger utskottet. Det andra problemet, vilket kan betecknas *objektivitetsproblemet,* avser det faktum att KU:s rättsliga och administrativa granskning är tydligt partipolitiserad och därmed uppvisar brister i objektiviteten.

Vad avser det första problemet kan nämnas att KU:s verksamhet består i att utöva en rättslig och administrativ kontroll av regeringen. I denna kontroll ingår att *fastställa gällande rättsläge*, men även att göra *rättsvägledande uttalanden* angående regeringens praxis. För att denna kontroll skall fungera krävs att utskottsledamöterna besitter gedigna kunskaper i stats- och förvaltningsrätt. Eftersom KU är ett riksdagsutskott väljs ledamöterna på *politiska meriter.* Ytterst få är jurister och ännu färre har praktisk erfarenhet från arbete med offentlig rätt. En omständighet som inte underlättar granskningen är att rättsläget avseende regeringens handläggning i vissa avseenden är oklart. Reglerna i FL är inte tillämpliga på regeringen. Förklaringen härtill är att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet. En rad andra unika rättsliga och administrativa problem måste rimligen uppstå, emedan regeringen är en högsta förvaltningsinstans. Det är med andra ord svårt att hävda att KU:s ledamöter i allmänhet, i motsats till vad vissa anfört,[127] besitter den rättsliga kompetens som krävs för en noggrann och sakkunnig granskning. Ledamöterna blir i stor utsträckning beroende av KU-kansliets tjänstemän.

KU-kansliet erhöll en fast form i samband med en reform så sent som år 1967 och härmed gavs KU nödvändiga personella resurser för en granskning värd namnet. I dagsläget tjänstgör ca tio personer i kansliet. Det rör sig om personal med både juridisk och statsvetenskaplig utbildning. Ansvarig för granskningsverksamheten är för närvarande bitr. kanslichefen. I det fortlöpande granskningsarbetet är i regel bara en handläggare involverad.

Denna kansliorganisation skall ses mot bakgrund av att regeringen avgör ca 10 000 ärenden per år.[128] Det förefaller märkligt och något orealistiskt att så få människor har så mycket att granska. Många regeringsärenden kan ha en gedigen historia och omfatta ett mycket stort material. Med rådande

---

[127] Här kan hänvisas till exempelvis KU-tjänstemannen Robert Söderbloms påstående att KU:s ledamöter är "väl kvalificerade för sin uppgift". Se Söderblom 1990 s. 235.
[128] Se KU 1999/00:10 bil. 3.1 s. 106.

personalstyrka är det naturligtvis omöjligt att i någon djupare bemärkelse granska handläggningen av många regeringsärenden. Sterzel har påpekat att granskningen ofta är väl ytlig och rutinmässig. I fråga efter fråga hade det varit möjligt att få ut väsentligt mer än vad KU många gånger fått.[129]

Vad avser det andra problemområdet, alltså att KU:s granskning uppvisar besvärande inslag av partipolitisering, kan följande påtalas. Som utgångspunkt för en analys av detta problem bör enligt min mening RF 1:9 väljas.[130] I min tidigare nämnda artikel har jag gett uttryck för uppfattningen att RF 1:9 är direkt tillämplig på KU:s rättsliga och administrativa granskning.[131] Denna skall således uppfylla kraven på saklighet och opartiskhet. Några partipolitiska hänsyn får ej påverka KU-ledamöternas bedömningar. I verkligheten uppfyller dock granskningen knappast ovannämnda krav.

Man kan säga att partipolitiseringen tar sig två något olika uttryck i KU:s granskning. KU granskar en rad frågor som kan sägas vara *utpräglat politiska* i den bemärkelsen att något rättsligt relevant inslag inte kan skönjas.[132] Kontrollen avser istället huruvida regeringen eller ett statsråd har agerat på ett lämpligt sätt. Det synes som om dessa spörsmål tas upp i KU främst för att vissa partier skall få tillfälle att markera opposition gentemot regeringen. Det bör klargöras att denna granskning utförs i direkt strid med förarbetena, vilka ger uttryck för uppfattningen att granskningen skall vara rättslig och administrativ till sin natur.[133]

Partipolitiseringens andra uttryck kan sägas vara att det förekommer granskning av *rättsliga frågeställningar* där en klar *partipolitisering* kan skönjas.[134] Denna politisering märks i det att tolkningen av rättsfakta eller

---

[129] Se Sterzel 1996b s. 289.

[130] För en närmare analys av denna princip, se avsnitt 4.11.7.

[131] Se Ekroth s. 207 f.

[132] Se exempelvis KU 1950:17 s. 2 ff. Utförsäljning av offentligt förvaltad egendom till domänstyrelsen, KU 1964:21 Wennerströmaffären, KU 1971:34 s. 19 f. och s. 22 f. Nordiska överläggningar inför ratificerandet av FN-konventionen om medborgerliga rättigheter, KU 1976/77:44 s. 8 f. och s. 42 f. Förändringar i regeringskansliet i samband med regeringsskifte.

[133] Se prop. 1973:90 s. 415 f.

[134] Se exempelvis KU 1971:34 s. 21 f. och s. 108 ff. Regeringens beslut att införa prisstopp beträffande varor och tjänster under 1970, KU 1988/89:30 s. 24 ff. och s. 99 f. Ebbe Carlsson-affären, KU 1995/96:30 s. 143 ff. och s. 164. Särskilda jämställdhetspengar till filmen "Bengbulan", KU 1996/97:25 s. 140 ff. och s. 205 f. Beredning av ett regeringsärende angående ett förslag om ett samlat etnografiskt centralmuseum i Göteborg.

rättsregler på ett tydligt sätt följer KU-ledamöternas politiska tillhörighet. Detta sistnämnda förhållande är särskilt graverande.

I min ovannämnda artikel har jag i syfte att visa på problemet med brister i objektiviteten analyserat granskningsbetänkanden från år 1970 fram till slutet av 1990-talet och det finns därför inte anledning att inom ramen för denna framställning återge alla de i artikeln upptagna ärendena.[135] Här skall emellertid några KU-ärenden analyseras i exemplifierande syfte.

Det första ärendet ger prov på granskning av en frågeställning där det är svårt att finna något rättsligt relevant inslag. I ärendet ifrågasätts snarare huruvida regeringen agerat lämpligt eller inte. Den socialdemokratiska regeringen bemyndigade i oktober år 1982 försvarsministern att tillkalla en parlamentarisk kommission med uppgift att undersöka ubåtskränkningar av svenskt sjöterritorium. Moderaternas representant i kommissionen var Carl Bildt. Efter publicering av kommissionens rapport, som föranledde en skarp svensk protestnot till den sovjetiska regeringen, avreste Bildt till USA för samtal med den amerikanska försvarsadministrationen. Vid ett möte med utrikesnämnden, där både statsminister Olof Palme och Carl Bildt deltog, kritiserade statsministern Bildts resa, vilket ledde till fortsatt polemik dessa emellan i massmedia. Frågan diskuterades även vid allmän beredning i regeringen, vilket föranledde ett *kritiskt uttalande* från regeringens sida riktat mot Bildt.[136]

Enligt KU:s majoritet, som främst bestod av socialdemokrater, kunde från konstitutionell synpunkt någon erinran inte riktas mot regeringens uttalande. Detta fick betraktas som en politisk markering från regeringens sida om det olämpliga i att en ledamot från kommissionen i ett i förhållandet till Sovjetunionen känsligt utrikespolitiskt läge deltog i samtal med USA:s militära säkerhetstjänst.

De borgerliga ledamöterna delade inte utskottsmajoritetens uppfattning i denna politiskt känsliga fråga. Istället konstaterades att regeringsuttalandet var olämpligt och felaktigt. Det var t.ex. oklart om regeringen i sin helhet stod bakom uttalandet. Regeringsuttalandet innehöll dessutom felaktigheter angående vad som skett vid Bildts möte, vilket de borgerliga

---

[135] Se närmare Ekroth s. 208 ff.

[136] Se KU 1983/84:30 s. 29 f. och 49.

ledamöterna fann betänkligt. Granskningen borde enligt dessa ha utmynnat i att KU riktade kritik mot statsministerns handlande i frågan.

Det är svårt att i detta KU-ärende finna en klar rättslig fråga som är föremål för utskottets bedömning. Det rör sig snarare om en politisk sammandrabbning som borde ha utspelats på de politiska arenorna och inte i KU.

Som exempel på partipolitiseringens andra uttryck kan nämnas KU-ärenden som avser socialdemokratiska regeringars utnämningar av generaldirektörer och andra chefsbefattningar. I dessa ärenden synes KU-ledamöternas partitillhörighet vara en viktig förklaring till att de tolkar gällande rätt olika. Den socialdemokratiska regeringens utnämningspolitik har under 1980- och 1990-talen varit föremål för kritik från främst moderaterna.[137] Enligt RF 11:9 2 st skall regeringen vid tillsättning av statliga tjänster fästa avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Med "förtjänst" avses främst den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar avses lämpligheten för aktuell befattning med hänsyn till teoretisk och praktisk utbildning samt tidigare yrkeserfarenhet. Enligt LOA 4§ 2 st skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Detta stadgande kompletteras av anställningsförordningen (1994:373) 4§, som anger att vid anställning skall myndigheten utöver skicklighet och förtjänst också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. Det rör sig alltså i princip om rättsliga bedömningar inom ramen för myndigheternas fria skön.

När KU väl tagit upp dessa frågor till granskning har en mycket tydlig partipolitisering kunnat skönjas. Det är moderata KU-ledamöter som främst kritiserat den socialdemokratiska regeringen och menat att ett orimligt stort antal socialdemokrater utnämnts till verkschefer och till tjänster inom UD. Samma kritik har även framförts angående utnämningar av chefstjänstemän till EU-befattningar.[138] De moderata ledamöterna har också förevisat listor på generaldirektörer och UD-tjänstemän som i stor

---

[137] Se exempelvis KU 1988/89:30 s. 73 f., KU 1989/90:30 s. 79 f., KU 1990/91:30 s. 77 f., KU 1995/96:30 s. 52 f., KU 1996/97:25 s. 36 f. och KU 1997/98: 25 s. 107 ff.

[138] Se KU 1994/95:30 s. 273 f.

utsträckning består av personer med socialdemokratisk bakgrund.[139] Moderaterna konstaterar att det förefaller osannolikt att så många socialdemokrater, men inte andra partiaktiva, uppfyller RF:s krav på förtjänst och skicklighet. KU får varje år anledning att ta ställning i frågan, men utskottsmajoriteten konstaterar bara att inget finns att anmärka mot regeringens utnämningspolitik. Jag har inte kunnat hitta ett enda fall där en socialdemokratisk KU-ledamot kritiserat sin egen regerings utnämningar.

Det kan tilläggas att volymen på betänkandena under senare decennier tilltagit. Om ett betänkande, med bilagedelarna, i början av 1970-talet omfattade något över 100 sidor var omfattningen i början av 1980-talet ca 450 sidor och i början av 1990-talet i vissa fall över 700 sidor. Detta ger intryck av att granskningen i vissa avseenden vitaliserats på senare tid. Utan tvekan läggs mer energi ned på betänkandena nu än för 30 år sedan. Sterzel har påtalat att granskningen både kvalitativt och kvantitativt förbättrats i jämförelse med 1960-talet.[140] Han ser på denna grund även anledning att gratulera riksdagen till denna förnyelse.[141]

Dessa tendenser till en vitaliserad granskning kan emellertid inte överskugga de problem jag påtalat. Således förekommer det att KU tar upp rent politiska sakfrågor till behandling, vilka regelmässigt leder till ställningstaganden enligt de gränser parti- och blockpolitiken stipulerat. KU behandlar även rent rättsliga frågor på ett sådant sätt att misstanke finns att ledamöternas partitillhörighet inverkar på deras tolkning av gällande rätt.[142]

---

[139] Se exempelvis KU 1990/91:30 s. 101 f.

[140] Sterzel 1996b s. 288.

[141] Sterzel 1996b s. 294. Det kan tilläggas att Sterzel år 1996 synes ha en mer positiv bild av KU:s granskning än han hade år 1969 då hans bok "Riksdagens kontrollmakt" gavs ut. I denna bok gav han uttryck för uppfattningen att "Även om det är möjligt att genomföra en rättskontroll genom KU är det inte därmed sagt, att det på längre sikt är rationellt att lägga en sådan uppgift på KU...". Han fortsatte med följande konstaterande: "Det skulle då kunna övervägas att, med bibehållande av en *befogenhet* för KU att granska, överföra *åliggandet* till riksdagens ombudsmän, med skyldighet för dessa att redovisa till KU." Se Sterzel 1969 s. 76. Denna förändrade inställning märks ännu tydligare i en artikelsamling från år 1998, där han gratulerar både riksdagen och den svenska rättsstaten för att KU:s aktivitet ökat. Nu tvingas enligt Sterzel statsråd till både debatt och försvar för olika ageranden. Han konstaterar förvisso att granskningen lätt kan komma i vanrykte om partipolitiken inte hålls inom rimliga gränser. Se Sterzel 1998 s. 25, 52-53.
Bertil Fiskesjö tillhör dem som inte ser några allvarliga problem med att granskningen har blivit politiserad. Tvärtom bidrar denna till att KU ökar sina ansträngningar att få fram vad som egentligen hänt i olika regeringsärenden. Se Fiskesjö s. 78 f.

[142] Bertil Bengtsson har i flera artiklar berört KU:s *beredning av lagförslag*. Det har rört sig om hur KU

Även Nergelius har uppmärksammat det jag betecknar objektivitetsproblemet. Han påpekar att KU-ledamöterna gång efter annan tydligt visar att de har svårt att frigöra sig från sina politiska lojaliteter. KU är, precis som övriga riksdagsutskott, ett politiskt sammansatt organ i vilket styrkeförhållandet är detsamma som i riksdagen i stort. Inte minst utifrån ett kontrollperspektiv kan det ifrågasättas om detta är en lyckad ordning. Nergelius anför vidare att den som studerar KU:s granskningsbetänkanden finner att reservationer ofta förekommer, särskilt i politiskt kontroversiella frågor. Att de följer partigränserna är vidare legio. Mot denna bakgrund ifrågasätter Nergelius KU:s förmåga att utföra en trovärdig rättslig och administrativ granskning av regeringen.[143]

Man kan fråga sig varför KU:s granskning blivit så tydligt partipolitiserad. En rad förklaringar kan framläggas.[144] Här räcker det dock med att hänvisa till Nils Andrén som påpekat att *ingen kritik är ofarlig för en regering i ett parlamentariskt styrelseskick*. Mot bakgrund härav är det knappast förvånande att så få ledamöter i KU brutit igenom de osynliga gränser som partitillhörigheten uppställer och gett uttryck för en självständig bedömning i olika rättsliga frågor.

Enligt mitt förmenande är de två ovan påtalade problemområdena av så allvarlig natur att man bör överväga revideringar i den rättsliga och administrativa tillsynen över regeringen i syfte att åstadkomma en saklig och opartisk granskning utförd av högt kvalificerade jurister med gedigen offentligrättslig kunskap. Det får nämligen inte råda någon tvekan om att granskningen av landets främsta verkställande organ - regeringen - utförs på ett oklanderligt sätt och utan några partipolitiska hänsyn.

---

utfört sin grundlagstolkning när utskottet bedömt ett lagförslags förenlighet med grundlagarna. Han har analyserat KU-yttranden från företrädesvis 1980-talet och konstaterar förekomsten av åtskilliga yttranden där tolkningen av en grundlagsregel på ett tydligt sätt följer partilinjerna. Om regeringen ansett den avgivna propositionen förenlig med grundlagarna, har samma bedömning gjorts av regeringspartiets KU-ledamöter. Oppositionspartiernas ledamöter har däremot gett uttryck för en helt annan tolkning av relevant grundlagsregel. Bengtsson konstaterar att något dylikt inte skulle kunna förekomma i en domstol. Bengtssons analys, som alltså visar hur den rättsliga kontrollen av lagförslag i viss utsträckning politiserats i KU, sammanfaller väl med den analys jag företagit angående KU:s granskning av regeringen. Se Bengtsson 1990 s. 25-41 och SvJT 1989 s. 674. Shirin Ahlbäck ger en något annorlunda beskrivning av denna fråga och anger att KU verkar vara mycket angeläget att uppnå konsensus vid behandlingen av propositioner. Se Ahlbäck s. 122 f.

[143] Se Nergelius 1999a s. 212. Jfr även Algotsson 2000 s. 313 f., där han anger att KU:s granskning av regeringen blivit "klart politiserad". Se även Berggren m. fl. s. 171.

[144] Se vidare Ekroth s. 223 f.

4.4.3.4 Förslag de lege ferenda

Hur skall då dessa revideringar utformas? Man kan tänka sig en rad olika lösningar. En tänkbar lösning, som jag förvisso inte betraktar som idealisk men ändå realistisk, är att *JO-ämbetet övertar den rättsliga och administrativa granskningen av regeringen.* Jag tror att detta är en bättre lösning än att inrätta en ny konstitutionellt förankrad myndighet som har att granska regeringen. Man har inom JO-ämbetet under närmare två hundra år byggt upp en unik erfarenhet vad gäller rättslig och administrativ granskning, och denna kunskap skulle komma väl till pass om JO:s tillsynskrets utvidgades till att omfatta även regeringen. Det bör tilläggas att förslagets radikalitet torde mildras om man blickar ut på förhållandena i Norden. Som framgår av avsnitt 5.2 står regeringsministrarna i Danmark under den danske ombudsmannens tillsyn. Kontrollen omfattar ministrarnas ämbetshandlingar, bortsett från deras verksamhet i förhållandet till Folketinget. Jag har i dansk doktrin inte kunnat finna någon kritik mot där rådande ordning.

Jag föreställer mig att JO:s rättsliga och administrativa granskning av regeringen skulle kunna leda fram till att JO både gör *rättsvägledande uttalanden* och *beslutar om åtal mot statsråd.* Det kan tilläggas att det i dagens läge enligt JO-instruktionen 10§ redan åligger JO att utföra de åtal mot statsråd som KU beslutar. Steget till att JO själv fattar beslutet anser jag, mot bakgrund av de brister som påtalats vad avser KU:s granskning, inte vara orealistiskt.

Att föra över den rättsliga och administrativa granskningen över regeringen till JO har flera fördelar. Det kan knappast bestridas att den *rättsliga kompetensen* sammantaget är högre inom JO-ämbetet än inom KU. Ombudsmännen innehar ett förtroendeämbete som i princip är jämställt med de högsta domartjänsterna och ombudsmännen besitter gedigen teoretisk och praktisk juridisk erfarenhet som inte kan jämföras med KU-ledamöternas.

En annan fördel med mitt förslag är att tillsynen över regeringen blir mer *sammanhållen.* JO har i dagens läge tillsyn över tjänstemännen i regeringskansliet. Denna tillsyn omfattar handläggningen fram till tid-

punkten för föredragning inför det från tillsynen undantagna statsrådet.[145] Detta är en inte helt naturlig ordning, vilket även påpekats av Strömberg.[146] Med mitt förslag skulle tillsynen över regeringen och regeringskansliet sammanfalla på ett ändamålsenligt sätt.

Det viktigaste argumentet för mitt förslag är emellertid att förutsättningar för en *saklig och opartisk tillsyn* säkerställs. Ombudsmännen har inga partipolitiska bindningar, och det råder ingen tvekan om att JO:s tillsynsverksamhet i dagens läge utförs på ett sakligt och opartiskt sätt. Den rättsliga och administrativa tillsynen över regeringen skulle erhålla en ökad trovärdighet.

KU skulle kunna bibehålla sin *politiskt inriktade* tillsyn över regeringen. När jag tagit del av granskningsbetänkanden under de senare decennierna har jag fått intrycket av att många ledamöter i KU ser utskottets tillsyn som en möjlighet att markera opposition gentemot regeringen. Mitt förslag innebär att dessa strävanden tillgodoses och att KU:s tillsyn infogas i RF:s parlamentariska system. KU:s granskningsbetänkanden blir härmed en viktig *informationskälla* för riksdagledamöter som enligt RF 12:4 överväger att yrka om misstroendeförklaring mot ett statsråd.

Det finns emellertid en risk för kollision mellan KU:s och JO:s tillsyn, men denna risk torde kunna undvikas om det åläggs KU att *avvakta* resultatet av JO:s tillsyn. Oavsett vad JO:s utredning utmynnar i, står alltid vägen öppen för politiskt betingad kritik från KU. Denna kritik torde, i jämförelse med dagens ordning, bli mer saklig och stringent då KU:s ledamöter till grund för sin bedömning har en opartisk och högkvalitativ rättslig analys utförd av JO.

Mitt ovan skisserade förslag kommer säkert att möta en rad invändningar. En viktig invändning torde vara att det är svårt att på ett meningsfullt sätt indela tillsynen över regeringen i en rättslig och en politisk del. Jag är benägen att dela denna uppfattning. På ett filosofiskt plan är det naturligtvis ytterst svårt att dra en gräns mellan rätt och politik. Många frågor bär inom sig båda delarna. Det torde emellertid ur ett *praktiskt juridiskt perspektiv* vara möjligt att göra en meningsfull indelning. Denna bedömning gjorde även grundlagstiftarna då de indelade tillsynen över

[145] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 307.
[146] Se Strömberg, FT 2000 s. 4.

regeringen i en rättslig del (utövad av KU) och en politisk del (utövad genom misstroendeförklaringsinstitutet).

Ett viktigt exempel på att en sådan indelning är möjlig är RättsprL, som för sin tillämpning förutsätter att man kan identifiera *typiskt rättsliga frågor*. Denna distinktion borde även JO-ämbetet kunna *vägledas* av i sin tänkta tillsyn över regeringen. Exempel på typiskt rättsliga frågor är huruvida fel i förfarandet förekommit och om faktabedömningen har skett på ett acceptabelt sätt.[147]

Om JO:s granskning inriktas på de ovan nämnda frågorna tror jag förutsättningar finns för en praktiskt fungerande rättslig kontroll. Förvisso kan JO:s rättsligt betingade kritik bära på olika politiska implikationer och säkerligen kan vissa ombudsmän uppleva det som obehagligt att föra fram påpekanden som kan nyttjas i en eventuell politisk polemik. Jag tror emellertid att ombudsmännen kan hantera sådana situationer.

4.5 Allmänna handläggningsregler

4.5.1 Inledning

I avsnitt 4.5 skall ett antal allmänna handläggningsregler som styr JO:s tillsyn analyseras. Frågan om FL är tillämplig när JO handlägger tillsynsärenden har varit föremål för delade meningar, vilket avsnitt 4.5.2 skildrar. Följande avsnitt, 4.5.3, beskriver JO:s befogenheter i utredningshänseende. Här behandlas JO:s rätt att ta del av myndigheters handlingar och begära upplysningar. I avsnitt 4.5.4 berörs vissa begränsningar i JO:s handläggning. Om ett tillsynsärende rör en lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter bör JO i princip inte ingripa alls. Så är även fallet om ett ärende hos JO rör förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. I det avslutande avsnittet, 4.5.5, analyseras JO:s möjligheter att överlämna ett tillsynsärende till en annan myndighet.

---

[147] För en omfattande genomgång av RättsprL i nu relevant avseende, se Warnling-Nerep 2000b s. 161 ff. Jfr Nergelius 2000 s. 140 f. och Marcusson, FT 1992 s. 132.

4.5.2 FL:s tillämplighet på JO

Frågan huruvida FL är tillämplig i JO:s handläggning har varit föremål för diskussion i doktrinen. Olika uppfattningar har förts fram av Trygve Hellners och chefsJO Claes Eklundh. Som bakgrund till diskussionen kan nämnas att JO vid åtskilliga tillfällen erhållit frågor från klagande rörande bl.a. orsaken till att avskrivningsbeslut saknar motivering eller att skälen redovisas knapphändigt. Sådana frågor har vanligtvis besvarats med en kort redogörelse för JO:s syn på spörsmålet och för den praxis som utvecklats inom JO-ämbetet vad avser redovisning av skälen för avskrivningsbeslut. Som exempel härpå kan nämnas ett brevsvar, dnr C 70/92,[148] där chefsJO Eklundh söker förklara JO:s inställning till beslutsmotivering. Eklundh anför att det är JO som själv avgör i vad mån skälen för ett ställningstagande skall utvecklas i ett beslut. JO är enligt Eklundh inte förpliktigad att följa föreskrifterna i FL 20§ om motivering av beslut, eftersom JO varken är en förvaltningsmyndighet eller en domstol och därför faller utanför lagens tillämpningsområde.[149] Som ett annat exempel kan nämnas ett brevsvar av den 11 juni år 1996 (dnr C 62/96). I detta svar anför Eklundh att JO är ett extraordinärt granskningsoch tillsynsorgan som konstitutionellt utgör en gren av riksdagens kontrollmakt och som ligger helt vid sidan av såväl den statliga som den kommunala förvaltningsorganisationen. De grundläggande reglerna om JO finns således ej i RF kapitel 11 som avhandlar rättskipning och förvaltning utan i kapitel 12 som behandlar kontrollmakten. Eklundh hänvisar sedan till ett uttalande av KU, som i utdrag lyder enligt följande:

> "Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer sig därmed väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet vill erinra om att riksdagen i

---

[148] Återges i utdrag i *JO 1994/95: bilaga 2 s. 607.*

[149] Det kan tilläggas att inte heller i Danmark anses ombudsmannen vara en förvaltningsmyndighet, vilket bl.a. får till konsekvens att den danska förvaltningslagen inte anses tillämplig när ombudsmannen handlägger tillsynsärenden. Se Andersen s. 164 och Gammeltoft-Hansen m. fl. s. 584. Samma synsätt råder även i Norge, se Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 35.

> 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." [150]

Eklundh fäster särskild vikt vid KU:s uttalande om att JO står utanför den offentliga organisationen. Han påpekar att 1972 och 1983 års JO-utredningar inte nämnt något om att JO skulle vara bunden av ÄFL. Enligt Eklundh synes det som om utredningarna utgår från att ämnet är uttömmande reglerat i JO-instruktionen och att JO därutöver bör ha frihet att själv bedöma lämplig handläggningsordning. Under rubriken "Handläggning av klagoärenden" anför 1983 års JO-utredning att utredningen saknar anledning att ifrågasätta den handläggningsgång som råder inom JO, och att dylika frågor med fördel bör avgöras av JO:s interna praxis. Eklundh fortsätter vidare med att konstatera att de olika ombudsmännen personligen fullgör tillsynsuppgifterna och att deras beslut inte är rättsligt bindande. Klaganden intar inte partsställning i anmälningsärenden och det är ej fråga om myndighetsutövning i förvaltningsrättslig mening. Enligt samtliga ombudsmäns bestämda uppfattning är inte JO i sin tillsynsfunktion en förvaltningsmyndighet. Det är däremot naturligt att betrakta *riksdagens ombudsmannaexpedition* som en förvaltningsmyndighet vid handläggning av de administrativa ärenden i vilka beslut fattas av chefsJO, kanslichefen eller annan befattningshavare enligt delegation. I enlighet härmed konstaterar Eklundh att FL inte är tillämplig på JO, emedan denna lag bara är tillämplig på förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden och domstolars handläggning av förvaltningsärenden.

Eklundhs ovan redovisade uppfattning är inte okontroversiell. Redan i Hellners första kommentar till ÄFL hävdar han att JO:s tillsynsverksamhet och verksamheten i övrigt, bortsett från åklagarärenden, inte är undantagna från lagens tillämpningsområde.[151] Som stöd för detta resonemang åberopar han bl.a. frågans behandling vid tillkomsten av ÄFL. Den arbetsgrupp som år 1968 lade fram det ursprungliga förslaget till förvaltningslag menade att åklagarärenden hos bl.a. JO och JK borde vara undantagna från lagens tillämpningsområde. Däremot borde lagens

---

[150] Se KU 1975/76:22 s. 48 f.

[151] Se Hellners 1975 s. 47.

"allmänna bestämmelser", d.v.s. de bestämmelser som för sin tillämpning inte knöts till myndighetsutövningsbegreppet, vara tillämpliga på JO:s tillsynsverksamhet, eftersom denna inte innefattade myndighetsutövning.[152] I JO:s remissvar till arbetsgruppens förslag framkom att JO delade gruppens uppfattning. JO anförde vidare att förvaltningslagen i dess helhet blev tillämplig hos JO endast vid administrativa ärenden rörande enskild, t.ex. antagande och entledigande av personal.[153] Mot bakgrund av arbetsgruppens förslag och remissvaren uppehöll sig inte departementschefen vid frågan om förvaltningslagens tillämpning hos JO. Arbetsgruppens förslag i denna fråga följdes i propositionen.[154] Vid riksdagsbehandlingen förekom inget som ändrade detta förhållande.

I en artikel i FT, med anledning av JO:s ovan nämnda brevsvar, går Hellners i direkt polemik mot Eklundh.[155] Enligt Hellners är FL tillämplig på JO:s verksamhet, bortsett från åklagarärenden. Med anledning av JO:s brevsvar av den 11 juni år 1996 och dess argument påpekar Hellners att Eklundh inte alls nämner något om vad som förekom vid tillkomsten av ÄFL år 1971 och FL år 1986. Istället är Eklundh helt inriktad på JO-ämbetets särart så som det beskrevs av KU vid 1976 års reform.[156] Eklundh betonar här ämbetets extraordinära natur och att det är ett utanför den offentliga organisationen stående organ. Härav följer enligt Hellners emellertid inte att ämbetet skall anses stå utanför FL:s tillämpning. Vad som talar *för* att JO faller under FL:s tillämplighet är bl.a. att JO i sin tillsynsverksamhet har att tillse att FL efterlevs. Det är då konsekvent att JO själv iakttar de elementära rättssäkerhetsregler som kommer till uttryck i lagen. Inte heller kan det vara av någon avgörande betydelse att man vid utredningarna rörande JO underlåtit att beröra frågan om FL:s tillämplighet hos JO. En förklaring härtill kan enligt Hellners finnas i att lagstiftaren betraktar det som självklart att JO skall bindas av för JO relevanta regler i FL.

Enligt Hellners är den avgörande frågan huruvida JO är en förvaltningsmyndighet i FL:s mening. Vid skapandet av FL har lagstiftaren explicit angett att begreppet förvaltningsmyndighet i FL:s mening har

---

[152] Se prop. 1971:30 s. 306 f.
[153] Se prop. 1971:30 s. 314.
[154] Jfr prop. 1971:30 s. 323.
[155] Se Hellners, FT 1996 s. 133-139 och Hellners och Malmqvist s. 41.
[156] Se KU 1975/76:22 s. 48 f.

samma innebörd som i RF.[157] RF arbetar med en utpräglat organisatorisk syn på de offentliga organen, som det finns två typer av: dels beslutande församlingar, dels myndigheter. Myndigheterna kan i sin tur indelas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och regering.[158] Som Hellners påpekar i sin artikel synes det inte som om RF accepterar någon *fjärde myndighetskategori*, vilket Eklundhs argumentering får anses förutsätta.

Hellners påpekar även vissa egendomligheter som blir följden av Eklundhs resonemang i det ovannämnda brevsvaret. JO-ämbetet förutsätts genomgå en märklig metamorfos från myndighet till förvaltningsmyndighet när JO övergår från tillsynsuppgifter till personalärenden. En annan egendomlighet är att JO betraktas som förvaltningsmyndighet vid handläggningen av egna personalärenden. Så är emellertid ej fallet när JO granskar en annan myndighets handläggning av personalärenden.

Artikeln avslutas med en intressant jämförelse mellan JO och JK. Enligt RF 11:6 1 st är JK en förvaltningsmyndighet. Något undantag härifrån för det fall JK utövar sina tillsynsuppgifter kan ej utläsas. Till detta kan nämnas att JK sedan år 1971 anses falla under förvaltningslagens tillämpningsområde. Någon principiell skillnad mellan JO:s och JK:s tillsynsuppgifter finns ej. I enlighet härmed måste enligt Hellners JO vara att betrakta som en förvaltningsmyndighet.

Hellners artikel föranledde Eklundh att till FT inkomma med en replik.[159] Eklundh vidhöll sin uppfattning att ombudsmännen inte kunde hänföras till någon av kategorierna domstol eller förvaltningsmyndighet. JO:s tillsynsverksamhet är uteslutande reglerad i RF och JO-instruktionen. JO är således ett konstitutionellt kontrollorgan som dels organisatoriskt är helt fristående från de myndigheter som står under JO:s tillsyn, dels i fråga om uppgifter och arbetssätt väsentligt skiljer sig från dessa.[160] Enligt Eklundh får man av RF 12:6 och det däri använda uttrycket "i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar" dra den slutsatsen att grundlagsstiftarens avsikt är att förfarandet i tillsynsärenden i sin helhet skall regleras i en särskild lag, nämligen JO-instruktionen. Även förarbetena till 1975 och 1986 års JO-instruktioner avspeglar uppfattningen att formerna för

---

[157] Se prop. 1985/86:80 s. 57.

[158] Se prop. 1973:90 s. 232 f.

[159] Se Eklundh, FT 1997 s. 203-211.

[160] Även Bengt Wieslander synes dela denna uppfattning. Se Wieslander 1995 s. 70.

tillsynen uttömmande regleras i instruktionen och därtill anknytande praxis. Han hänvisar även till JO-instruktionen 21§ 1 st. Av detta stadgande framgår att en ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Syftet med denna regel är att det skall överlämnas till varje JO att efter eget omdöme avgöra vilka åtgärder som bör vidtas under handläggningen. Eklundh betonar förvisso att JO beaktar de rättssäkerhetsprinciper som FL ger uttryck för.

Enligt Eklundh finns däremot goda skäl för att hävda att organet "Riksdagens ombudsmän", som är identiskt med ombudsmannaexpeditionen och att betrakta som ett självständigt rättssubjekt, är en förvaltningsmyndighet, åtskild från justitieombudsmännen.[161] FL är således tillämplig på administrativa ärenden hos ombudsmannaexpeditionen.

Härefter övergick Eklundh till att kommentera RF och dess myndighetsbegrepp. I RF 11:6 1 st anges uttryckligen att bl.a. JK är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Detta är enligt Eklundh naturligt, eftersom JK:s uppgifter till inte obetydlig del består av förvaltning i gängse mening. Eklundh ser JK:s tillsyn som jämställd med JO:s. Således regleras JK:s tillsynsuppgifter i lag och förordning, och av JK-instruktionen 15 § 1 st framgår att JK skall verkställa den utredning som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Härav följer att FL inte är tillämplig på JK i fråga om förfarandet i tillsynsärenden.[162] Av RF 11:6 1 st framgår vidare att det också finns förvaltningsmyndigheter under riksdagen. RF nämner dock inte några exempel härpå, utan det hänvisas i lagrummet endast till regler i ämnet i RF eller annan lag. En sådan regel finns enligt Eklundh i RF 9:12 2 st. Stadgandet anger att Riksbanken är en myndighet under riksdagen. I kontrast härtill ställer Eklundh de i RF kapitel 12 omnämnda konstitutionella kontrollorganen. I fråga om dessa organ finns inte någon regel i RF eller lag motsvarande den om Riksbanken. I förarbetena till RF[163] och de olika JO-instruktionerna samt i annat offentligt tryck omtalas JO-ämbetet såsom riksdagens

---

[161] Jfr *NJA 1959 s. 385. JO 1994/95 s. 115* (121) och Ds Ju 1983:5 s. 141.

[162] Eklundhs uppfattning synes stå i direkt strid med den praxis som råder inom JK-ämbetet. I en inom JK utarbetad promemoria har klargjorts att ÄFL i relevanta delar är tillämplig på tillsynsärenden hos JK. Se Lindh s. 2. Detta förhållande förändrades ej i samband med FL:s ikraftträdande.

[163] Se prop. 1973:90 s. 430 f.

kontroll*organ*.[164] Däremot sägs inget i dessa källor om att JO är en förvaltningsmyndighet.

Med anledning av ovanstående resonemang är det på sin plats att ge några avslutande reflektioner. Den viktigaste frågan är hur RF:s myndighetsbegrepp skall tolkas. Har Hellners eller Eklundh "rätt" eller är det kanske ogörligt att via lagtolkning få klarhet i denna frågeställning?

GLB fick i samband med sitt försök att skissera statsskickets grunder anledning att ta ställning till begreppet myndighet och anförde följande:

> "Ordet 'myndighet' begagnas i förslaget så att det inte omfattar riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna (landstingen och kommunfullmäktige) men väl övriga statliga och kommunala organ. Regeringen är således en myndighet. Även domstolarna betraktas som myndigheter i denna vidsträckta mening av ordet. *Andra myndigheter än domstolarna betecknas förvaltningsmyndigheter.* [kursivering tillagd] Ehuru regeringen förestår den statliga förvaltningen och själv i viss mån fullgör förvaltningsuppgifter, betecknas den i förslaget, närmast av tekniska skäl, inte som förvaltningsmyndighet."[165]

Av uttalandet att döma synes det som om GLB inte räknar med att det finns någon fjärde kategori av myndigheter. Departementschefen fick anledning att ta ställning till utredningens förslag och han delade den uppfattning som framkom i ovannämnda citat.[166] Det kan här vara på sin plats att återge vad departementschefen hade att säga om den offentliga organisationen i anknytning till kommentaren till nuvarande RF 11:6:

> "Den offentliga förvaltningsorganisationen i vårt land är mycket omfattande. Många av förvaltningsmyndigheterna har hela riket till verksamhetsområde och är självfallet statliga. Därjämte finns i stor utsträckning regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter. De allra flesta statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under Kungl. Maj:t, men det finns också vissa *förvaltningsmyndigheter* som sorterar under riksdagen. [kursivering tillagd] Vid sidan av de statliga förvaltningsmyndigheterna finns även kommunala förvaltningsmyndigheter, av vilka

---

[164] Det bör dock tilläggas att även förvaltningsmyndigheter benämns organ av KU. Se KU 1975/76:22 s. 49.

[165] Se SOU 1972:15 s. 123.

[166] Se prop. 1973:90 s. 233.

de flesta är organ åt primärkommunerna men en del är knutna till sekundärkommunerna.

Det kan inte komma ifråga att i RF ge annat än en antydan om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag. Det torde vara tillfyllest att av regeringsformen framgår att de viktigaste förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, att en del statliga förvaltningsmyndigheter sorterar under riksdagen...".[167]

Som framgår av återgivna utdrag från förarbetena använder sig RF av en utpräglat *organisatorisk syn* på begreppet. De offentliga organens uppgifter och funktioner tas ej som utgångspunkt för klassificeringen. Det förefaller mig svårt att tolka detta uttalande som något annat än en uttömmande uppräkning av huvudtyperna av offentliga organ i Sverige. Om man från grundlagsstiftarens sida hade önskat sig ett *funktionellt* myndighetsbegrepp hade man haft all möjlighet att i samband med grundlagsreformen föranstalta om detta. Så skedde ej, utan man använde sig uppenbart av ett organisatoriskt begrepp. Detta talar enligt min mening *för* att ombudsmännen är att betrakta som förvaltningsmyndigheter. Ett problem i sammanhanget är tveklöst att man i förarbetena till 1975 och 1986 års JO-instruktioner, precis som Eklundh påtalar, inte explicit betraktar ombudsmännen som förvaltningsmyndigheter, utan man verkar mer fokuserad på JO:s ställning som konstitutionellt kontrollorgan. Vad som framgår i RF:s förarbeten avseende den offentliga organisationens struktur måste emellertid väga tyngre än förarbetena till JO-instruktionen.

Det kan anmärkas att Eklundhs syn på RF:s myndighetsbegrepp skiljer sig från vad som är vanligt i *doktrinen*. Normalt synes man i doktrinen utgå från och acceptera den organisatoriska utgångspunkt RF har med dess dualistiska indelning i politiska församlingar och myndigheter.[168] Den senare kategorin brukar genomgående uppdelas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och regering.[169]

---

[167] Se prop. 1973:90 s. 395 f.

[168] Det synes som om Strömberg inte utesluter förekomsten av en *tredje typ av organ med offentligrättslig ställning*, eftersom *statschefen* tycks falla utanför begreppen politisk församling och myndighet. Se Strömberg 2000 s. 25. Samma bedömning gör även Sterzel. Se Sterzel 1998 s. 80.

[169] Se t.ex. Strömberg 2000 s. 16, Warnling-Nerep 2000a s. 21, Hellners och Malmqvist s. 35, Petrén och Ragnemalm s. 37, Holmberg och Stjernquist s. 55 och Bohlin 1988 s. 97.

Avslutningsvis kan jag bara konstatera att det är förenat med betydande problem att avgöra om Eklundh eller Hellners har "rätt" i sin argumentering. Goda argument har framförts från båda sidor. Vad som synes klart är att man inom JO-ämbetet *inte* betraktar FL som tillämplig på ombudsmännens tillsynsverksamhet. Denna omständighet kommer att prägla den följande framställningen avseende JO:s handläggningsregler. Dessa finns i JO-instruktionen, men även i det Eklundh benämner konstitutionell praxis.[170] De följande avsnitten kommer således vid sidan om författningar att redogöra även för praxis.

4.5.3 Befogenheter i utredningshänseende enligt RF 12:6

Detta avsnitt har till syfte att analysera de befogenheter som enligt RF 12:6 står JO till buds i utredningshänseende. Befogenheterna i fråga gäller då JO bedriver vad som kan benämnas för en *administrativ undersökning*. Om JO beslutat att inleda en *förundersökning* gäller istället reglerna i främst RB om förundersökning.

Den grundläggande regeln om JO:s befogenheter i utredningshänseende finns i RF 12:6, som bl.a. stadgar att ombudsman får *närvara* vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar. Vid sådana överläggningar har ombudsman enligt JO-instruktionen 21§ emellertid ej rätt att yttra sin mening. Förklaringen härtill får sökas i de principer i RF som slår fast myndigheternas självständighet. Om JO hade rätt att yttra sig skulle denna självständighet hotas. I RF 11:2 stadgas att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Domstolarna kan sägas ha en fullständig självständighet. Inte bara den dömande utan även den administrativa verksamheten är fredad. För de statliga förvaltningsmyndigheternas del är rättsläget något annorlunda. Av RF 11:6 framgår att denna kategori av myndighet står i ett lydnadsförhållande till regeringen, vilket innebär att regeringen som kollektiv har rätt att via direktiv beordra hur handläggning skall ske i ett enskilt fall. Undantagen härifrån ges i RF 11:7, som anger att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns

[170] JO:s arbetsordning får anses höra till denna praxis.

beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Av RF 12:6 framgår även att JO har *tillgång* till myndighets protokoll och handlingar. Denna rättighet gäller bara gentemot myndigheter och således inte gentemot privata rättssubjekt som står under JO:s tillsyn. Regeln innebär att sekretessbestämmelser i vanlig lag inte kan åberopas mot ombudsmännen, och rätten till handlingar omfattar inte bara hemliga allmänna sådana, utan även handlingar som enligt TF inte är allmänna till sin natur. En ombudsman har således rätt att ta del av hos en myndighet tillkomna handlingar i ett ärende som inte har slutbehandlats av myndigheten, exempelvis anmälan och förhörsprotokoll i en ännu inte avslutad förundersökning.

Som en ytterligare befogenhet i utredningshänseende finns i RF 12:6 regeln om att myndigheter och deras tjänstemän skall *tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär.* JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. Upplysningsskyldigheten åligger även privat rättssubjekt, om detta står under JO:s tillsyn. Stadgandet ger tillika JO rätt att inkräva uppgifter om vad en myndighet företagit sig *efter* det att den ådragit sig kritik från JO.[171] Yttrandena till JO skall uppfylla vissa grundkrav. De skall enligt *JO 1987/88 s. 111* innefatta en *bedömning av rättsfakta och rättsläge* och ett *konkret ställningstagande* från en myndighets sida.

Av JO-instruktionen 21§ framgår att när JO begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite. Den som inte efterkommer JO:s begäran eller dröjer härmed får anses ha åsidosatt sin tjänsteplikt och kan t.ex. åläggas disciplinpåföljd.[172]

Upplysningsskyldigheten innebär inte att en enskild tjänsteman på begäran av JO måste försvara eller motivera ett visst handlingssätt. Tjänstemannen är inte skyldig att ange sig själv för brott eller annan tjänsteförseelse.

---

[171] Se SOU 1985:26 s. 227.
[172] Se SOU 1985:26 s. 195.

Däremot åligger det honom att *sanningsenligt* uppge alla sakförhållanden som har relevans för tjänsteutövningen.[173]

Att JO ibland har vissa problem med att få myndigheter att iaktta sin *upplysningsskyldighet* vittnar följande JO-ärenden om. I *JO 1974 s. 200*, angående anmälan mot en vårdare på en fångvårdsanstalt i samband med ett misstänkt övergrepp mot en kollega, anförde JO att han ibland kunnat förmärka en benägenhet hos den som bevittnat t.ex. en kontrovers med handgripliga inslag att framställa saken så att han inte hade sett något. Först i efterhand kom sanningen fram. Anledningen till att så inte hade skett från början uppgavs vara att den hörde funnit det hela obehagligt och helst velat stå utanför. JO konstaterade att ett sådant handlande naturligtvis var helt förkastligt.

I *JO 1992/93 s. 537* påstod en anmälare att ett kommunalråd sökt förmå kommunens revisorer att göra ändringar i den för diarieföring hos kommunkansliet ingivna revisionsberättelsen. I anledning härav anmanade JO kommunstyrelsen att yttra sig. Till svar erhöll JO två skrivelser: den ena upprättad av kommunalrådet i fråga och den andra av ordföranden i revisionsgruppen. De båda skrivelserna lämnade redogörelser för händelseförloppet som starkt skilde sig åt. På grund härav hade inte kommunstyrelsen presterat det ställningstagande som ett remissvar enligt RF 12:6 skulle innehålla.

I *JO 1993/94 s. 489* gjorde en anmälare gällande att en kommuns informationschef sökte hindra den grundlagsfästa meddelarfriheten i TF 1:1. JO begärde utredning och yttrande från kommunstyrelsen i fråga angående innehållet i anmälan. Som svar erhölls ett yttrande som tog sin utgångspunkt i att påståendena i anmälan "avvisades" respektive saknade grund. JO konstaterade att kommunstyrelsens underlåtenhet att företa begärd utredning var anmärkningsvärd och stod i direkt strid med RF 12:6.

Ett ärende av alldeles speciell karaktär är *JO 1994/95 s. 459*. Med anledning av innehållet i en JO-anmälan infordrades yttrande och upplysningar från en distriktslantmätare. Denne uppgav i sitt "yttrande" att han ej hade för avsikt att *utan ersättning* delta i anmälarens "spel". Med

---

[173] Se SOU 1985:26 s. 196. Jfr Alexandersson 1935 I s. 186 och *JO 1924 s. 134 ff.*

anledning av detta märkliga "yttrande" inledde JO en särskild utredning och konstaterade att skyldigheten att yttra sig till JO utgjorde en integrerad del av myndigheternas och tjänstemännens åligganden och att någon särskild ekonomisk ersättning för fullgörandet härav inte kunde komma ifråga. JO betraktade det hela som synnerligen anmärkningsvärt. Ärendet föranledde emellertid varken åtal eller anmälan.[174]

Några andra ärenden kan nämnas där höga domare under åberopande av domstolarnas grundlagsfästa självständighet avstått från att yttra sig enligt JO:s remisser (se *JO 1995/96 s. 144* och *1997/98 s. 66*). JO upplyste i dessa ärenden om gällande rättsläge och att domstolarnas självständighet i RF 11:2 inte kunde åberopas som stöd för att underlåta att yttra sig när JO begärde detta enligt RF 12:6. Ett liknande fall var *JO 1989/90 s. 23*. I ärendet hade en lagman och tillika chef för en TR vägrat yttra sig till JO angående lämpligheten av ett visst förfarande som beslutats av en rådman under en pågående rättegång. Med anledning härav anförde JO att om chefen för en myndighet anmodades att till JO inkomma med ett yttrande i en fråga som avsåg lämpligheten i ett visst förfarande hade chefen att efter bästa förmåga uttala sig i saken, särskilt om den avsåg *handläggningsfrågor*. Ett annat synsätt kunde emellertid vara befogat om JO:s förfrågan avsåg en TR:s *beslut i sak*. JO utvecklade dock inte sin uppfattning i det senare spörsmålet, men man får anta att JO här skulle ha uppvisat betydande försiktighet i sin förfrågan.

Rådande ordning, där JO bl.a. begär att en i en anmälan kritiserad myndighet skall företa utredning om vad som hänt, är inte helt oproblematisk. Det förefaller naturligt att en tjänsteman, som riskerar allvarlig kritik från JO eller kanske åtal eller anmälan inte alltid skildrar ett inträffat händelseförlopp på ett korrekt sätt.

4.5.4 Allmänna begränsningar i JO:s handläggning

4.5.4.1 Lägre befattningshavare

Före det att den s.k. ämbetsansvarsreformen genomfördes i mitten av 1970-talet gällde att befattningshavare med *helt osjälvständig verksamhet*

[174] Före 1970-talet kunde underlåtenhet att inkomma med begärt yttrande eller begärda upplysningar föranleda ansvar såsom straffbart tjänstefel. Se exempelvis *JO 1967 s. 32 ff*.

ansågs sakna ämbetsansvar och därför inte stod under JO:s tillsyn.[175] I samband med att reformen genomfördes ändrades kriterierna för tillsynskretsens omfattning så att denna kategori av befattningshavare kom att falla under JO:s tillsyn. Frågan uppkom huruvida en nedre gräns för tillsynen skulle införas eller ej. Denna fråga fick 1972 års JO-utredning anledning att ta ställning till och anförde att JO:s tillsyn var inriktad på dem som ofta benämndes beslutsfattare eller handläggare eller på sådana som i varje fall hade vissa maktbefogenheter, t.ex. polismän. Utredningen ansåg att det var självklart att denna inriktning skulle bestå i framtiden och att JO borde inrikta sitt intresse främst på överordnade myndigheter och överordnade tjänstemän. När JO påträffade fel borde han rikta sin kritik mot *högsta ansvariga nivå*.[176]

I JO-instruktionen 8§ finns nu en rekommendation till ombudsmännen om att de ej bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande. Det ankommer på JO att avgöra om något *allmänt rättssäkerhetsintresse* påkallar ingripanden mot lägre befattningshavare. Då kan således särskilda skäl föreligga.

Helt kort kan följande sägas om utredningens ovan redovisade syn. Det är mitt allmänna intryck att JO i många ärenden inte riktar sin kritik mot högsta ansvariga nivå inom en myndighet utan ofta nöjer sig med ansvarig handläggare, trots att myndighetschefen på goda grunder kunde ha kritiserats.

4.5.4.2 Tvåårsregeln

I JO-instruktionen 20§ stadgas att ombudsman ej bör ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger. Denna avvisningsregel, ehuru då något annorlunda formulerad, infördes på förslag av 1972 års JO-utredning. Ett motiv härför var en strävan att minska JO:s arbetsbörda, men utredningen lät sig även inspireras av ÄK. Denna hade på förslag att disciplinansvar för fel i tjänsten inte skulle kunna åläggas arbetstagare efter en tvåårsperiod. Till

[175] För en närmare beskrivning av ämbetsansvarsreformen, se avsnitt 4.9.5.
[176] Se SOU 1975:23 s. 153 f.

detta kom kommitténs förslag om att i vissa fall förkorta preskriptionstiden för brott i tjänsten, t.ex. till två år för oaktsamhet i myndighetsutövning. I anslutning härtill syntes det JO-utredningen lämpligt att JO-ämbetet normalt inte tog upp ärenden om det framgick att det påtalade felet var mer än två år gammalt. Avseende sådana fel torde det ofta ej vara möjligt att förebringa en tillförlitlig utredning, och det förelåg dessutom inte samma påtagliga behov av kontroll från JO:s sida som då det gällde mer aktuella fel. Utredningen avslutade med att påpeka att om det rörde sig om misstanke om ett brott med *längre preskriptionstid än två år* eller om det i övrigt kunde anses påkallat från *allmän synpunkt* borde JO kunna ta upp ärenden till undersökning.[177]

Ett ytterligare motiv till avvisningsregeln fann 1983 års JO-utredning i det förhållandet att det kunde vara av både praktiska och psykologiska skäl ändamålsenligt att JO i ett avvisningsbeslut kunde hänvisa till en uttrycklig regel istället för till någon av klaganden okänd praxis inom JO-ämbetet.[178] 1983 års JO-utredning tillade att JO borde ha fria händer att pröva även preskriberade fel om en prövning var påkallad från allmän synpunkt, t.ex. om felet var av en sådan art att det borde ge anledning till ett *vägledande uttalande*.[179] Regeln var inte heller avsedd att hindra prövning av ifrågasatt äldre brottslighet som ej var preskriberad.[180]

JO torde i sin praxis ha en relativt restriktiv syn på rekvisitet "särskilda skäl". Det skall till uppseendeväckande omständigheter för att detta skall vara uppfyllt. Jag har funnit ett fall där JO med hänsyn till att en medborgare drabbats av *ekonomisk skada* utredde ett förhållande äldre än två år (*dnr: 3435-1996*). I ett annat ärende, som avsåg förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden, påtalade JO att eftersom det i ärendet uppkommit frågor av *principiell räckvidd* förelåg särskilda skäl (*dnr: 224-1998*).

---

[177] Se SOU 1975:23 s. 102 f.

[178] Se SOU 1985:26 s. 161.

[179] Se SOU 1985:26 s. 159.

[180] KU instämde i utredningens uppfattning. Se KU 1986/87:2 s. 53.

4.5.5 Överlämnande av ärende

Av JO-instruktionen 18§ 1 st följer att om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen, och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman *överlämna ärendet* till denna myndighet. Endast ärende som väckts genom klagomål får överlämnas till JK och endast efter överenskommelse med denne.

1972 års JO-utredning såg JO:s möjlighet att överlämna ärenden till andra myndigheter som bl.a. ett sätt att begränsa mängden prövade klagomål hos JO. Enligt utredningen utnyttjade JO inte denna möjlighet i önskvärd utsträckning. I princip borde möjligheten till överlämnande utnyttjas när det gällde klagomål som var alltför väsentliga för att avskrivas omedelbart, men som inte borde föranleda en utredning av JO.[181]

KU betonade att det med hänsyn till JO:s extraordinära karaktär var väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen - centrala och regionala förvaltningsmyndigheter - i första hand utnyttjades för överlämnanden.[182] Utskottet ansåg i likhet med 1972 års JO-utredning att överlämnande borde ske i större utsträckning än vad som var fallet.

1983 års JO-utredning angav tre situationer när ett överlämnade var särskilt påkallat.[183] Om det rör sig om *enkla eller klara försummelser* från en tjänstemans sida kan ett ärende överlämnas till överordnad chef för vidare åtgärder. En annan situation är när en ifrågasatt tjänsteförseelse av en offentlig arbetstagare *inte alls eller endast i ringa grad berör någon enskilds intresse*, och där det därför finns anledning att behandla förseelsen inom ramen för förhållandet arbetsgivare och arbetstagare. Här bör JO normalt, utan egen anmälan, överlämna ärendet. Det ter sig vidare naturligt att JO till allmän åklagare överlämnar anmälningar om brott i tjänsten när det är fråga om *allmänna brott*, t.ex. misshandel eller förskingring, och en utredning skulle ta en *betydande del av JO:s resurser* i anspråk.

Av JO-instruktionen 18§ 2 st framgår vidare att om klagomålet avser befattningshavare som är advokat och den fråga som väckts genom

---

[181] Se SOU 1975:23 s. 109.
[182] Se KU 1975/76:22 s. 52.
[183] Se SOU 1985:26 s. 164.

klagomålet är sådan att den enligt RB 8:7 4 st kan prövas av organ inom samfundet (disciplinnämnden) får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning. Av nämnda stadgande i RB framgår bl.a. att om en advokat åsidosätter sina plikter av vårdslöshet eller liknande får varning eller erinran meddelas honom. Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, istället för att tilldela advokat erinran, göra ett uttalande om att en advokats åtgärder är felaktiga eller olämpliga.

Det kan vara lämpligt att här även göra en kortfattad översyn av i vilken utsträckning överlämnanden sker. I dagens läge är det främst två områden där överlämnandeinstitutet nyttjas i någon nämnvärd utsträckning och det är inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Dessa båda områden står vissa år för över 70 % av överlämnandena. I mitten av 1990-talet blev ca 6 promille av klagomålsärendena föremål för ett överlämnande.[184] Detta är klart mindre än vad som var fallet under perioden 1969-1975 då siffran var ca 4% eller 1976/77-1983/84 då siffran var ca 2%.

Som tabell 4 visar märks en klar tendens under 1990-talet åt ett minskat antal överlämnanden och detta skall ställas i kontrast till det faktum att antalet klagomål tilltagit under perioden.

Tabell 4: Antal överlämnanden enligt JO-instruktionen 18§ som andel av antalet inkomna klagomål under 1990-talet.

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Antal överlämnanden	89	152	109	74	49	31	40	57	48	93
Procent av antalet klagomål	2,4	3,6	2,5	1,7	1	0,6	0,8	1,2	1	1,9

Mot bakgrund av att antalet klagomål under verksamhetsåret 1995/96 nått närmare 5 000 st kan man tycka att flera borde överlämnas. Att så ej är fallet kan förklaras av följande omständighet. Om en medborgare klagat hos JO vill klaganden att just JO skall pröva frågan och inte andra myndigheter. JO kan då tveka att överlämna klagomålet till annat organ i strid med klagandens vilja.

---

[184] Se *JO 1996/97 s. 18.*

4.6 Sekretess i JO:s tillsynsverksamhet

Vid åtskilliga tillfällen har det i olika förarbeten uttalats att JO:s verksamhet bör präglas av största möjliga öppenhet. Sekretess skall gälla endast om tungt vägande skäl talar härför.[185] I linje härmed råder bara en mycket begränsad sekretess i JO:s tillsynsverksamhet. I SekrL 11:4 ges den grundläggande regeln om sekretess hos JO och JK, och det är denna regel som skall avhandlas i detta avsnitt.

Av SekrL 11:4 1 st framgår bl.a. att sekretess gäller hos JO i hans tillsyn över offentlig verksamhet endast i den mån det följer av detta stadgande. Med tillsynsverksamhet avses klagomålsprövning, inspektionsverksamhet, åtal, anmälan rörande disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning och talan vid domstol angående sådan åtgärd.[186] Utanför stadgandets tillämpning faller bl.a. JO:s befattning enligt JO-instruktionen 10§ med åtal mot statsråd. Här torde istället SekrL 5:1 och 9:17 om bl.a. förundersökning vara tillämpliga.[187] Det framgår vidare av SekrL 11:4 att *sekretess inte i något fall gäller JO:s beslut varigenom ärende avgörs.* Slutliga beslut med anledning av enskilds eller myndighets anmälan och avskrivningsbeslut skall alltså vara offentliga, även om de innehåller uppgifter som förvisso är sekretessbelagda hos JO.

I SekrL 11:4 2 st ges en regel om *överföring* av sekretess. Erhåller JO i sin tillsynsverksamhet från *myndighet* uppgift som där är sekretessbelagd skall sekretess även gälla hos JO. En inte oviktig begränsning härav utgörs av det fall att en uppgift förekommer i en handling - t.ex. en anmälan, ett yttrande eller ett av JO upprättat inspektionsprotokoll - som tillkommit med anledning av JO:s tillsyn. Sekretess gäller då hos JO bara om det kan antas att allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.[188] Det rör sig alltså om ett kvalificerat skaderekvisit, strängare än vad som i allmänhet uppställs. Rekvisitet ersätter de skaderekvisit som finns i de materiella sekretessreglerna i SekrL

---

[185] Se t.ex. SOU 1985:26 s. 201.

[186] Se prop. 1979/80:2 del A s. 298.

[187] Se SOU 1985:26 s. 199.

[188] Med anledning av denna regel har JO uttalat att när en myndighet hanterar ömtåliga uppgifter är det lämpligare att, istället för att återge uppgifterna i ett remissvar, hänvisa till de uppgifter som finns hos myndigheten. JO kan sedan infordra uppgifterna och de kommer då behålla sin ursprungliga sekretess. Se *JO 1982/83 s. 230.*

2-10 kapitel Detta gäller även om de enskilda sekretessreglerna saknar ett skaderekvisit. Med uttrycket "allmänt eller enskilt intresse" avses de sekretessgrunder som återges i sekretessreglerna.

Det följande stycket ger regler för det fall JO i sin tillsynsverksamhet erhåller en uppgift från en *enskild.* Beträffande sådana uppgifter gäller i allmänhet ingen sekretess. Dock nämns i SekrL 11:4 3 st två fall då sekretess råder. Det första avser skydd för sådana intressen som nämns i SekrL kapitel 2, alltså utrikes- och försvarssekretess, i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Det andra fallet gäller sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos myndighet som ärendet får anses avse, och det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Detta stycke infördes år 1988 och bakgrunden härtill var att det kunde hända att en patientjournal bifogades en anmälan till JO eller att själva anmälan innehöll mycket ömtåliga uppgifter av personlig natur.[189] Före år 1988 innebar en sådan anmälan att de känsliga uppgifterna blev offentliga. Detta kunde emellertid leda till att den enskilde ibland avstod från anmälan.[190] För att motverka detta, men samtidigt undvika en alltför omfattande sekretess i JO:s verksamhet, har alltså införts en regel om att uppgift med utpräglat integritetskänsligt innehåll kan sekretessbeläggas endast om *betydande men* kan följa på dess offentliggörande. Sådana uppgifter av personlig natur som bör kunna hemlighållas enligt denna regel är uppgifter om allvarligare brott, om missbruksförhållanden och om känsliga sjukdomar.[191] En förutsättning för sekretess är emellertid också att uppgifterna skulle ha varit sekretessbelagda om de funnits hos den myndighet tillsynsärendet gäller, d.v.s. den myndighet mot vilken ett klagomål är riktat eller där den anmälda offentliga funktionären har varit verksam. Det är dock ovanligt att anmälningar på detta sätt kan hänföras till någon myndighet och i dessa fall är uppgiften även i fortsättningen offentlig.

Det sista stycket i SekrL 11:4 upptar frågan om sekretess när JO beslutat att inleda förundersökning. Om sådant beslut fattats tillämpas SekrL 5:1 och 9:17 och 18. En brottsutredning behandlas ur sekretesshänseende på

---

[189] Se JO:s skrivelse till justitiedepartementet, införd som bilaga 1 till prop. 1986/87:160 s. 40.
[190] Se prop. 1986/87:160 s. 22.
[191] Se prop. 1986/87:160 s. 37 f.

ett likartat sätt oavsett om det är JO, polismyndighet eller allmän åklagare som utför den.[192]

4.7 Klagomålsprövning

4.7.1 Inledande anmärkningar

Avsnitt 4.7 syftar till att analysera JO:s klagomålsprövning. I avsnitt 4.7.1 kommer inledningsvis något allmänt att sägas om prövningen och i följande avsnitt (4.7.2) skildras hur ett klagoärende handläggs inom JO-ämbetet från det att anmälan kommer in till ämbetet till dess att JO fattat beslut i saken. Läsaren bör dock vara medveten om att handläggningsrutinerna kan skifta mellan ombudsmännen. I avsnitt 4.7.3 skildras ärendeutvecklingen under senare decennier. Sedan 1960-talet kan en markant ökning av mängden klagomål konstateras. Ett antal förklaringar härtill tas upp till diskussion. Avsnitt 4.7.4 skildrar vissa begränsningar i JO:s klagomålsprövning, som uppställts i JO:s egen praxis. Avslutningsvis, i avsnitt 4.7.5, behandlas frågan om anmälarnas uppfattningar om och förväntningar på JO:s klagomålsprövning. Förväntningarna kan ofta sägas vara högt ställda och det är inte ovanligt att JO tvingas göra klagandena besvikna då dessa upplyses om olika begränsningar i JO:s prövning av ärenden.

Vissa inledande reflektioner angående JO:s klagomålsprövning är här på sin plats. I JO-instruktionen anges att JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar (5§). Något krav på att anmälaren på något sätt skall beröras av det inträffade uppställs ej utan allmänheten och även offentliga rättssubjekt har rätt att vända sig till JO med sina klagomål.[193] Det kan

---

[192] För vidare kommentarer till SekrL 5:1, 9:17 och 18, se Regner m. fl. s. 5.2-5.7 och 9.48-9.55.

[193] I *JO 1985/86 s. 313 f.* uppställde JO Nilsson dock ett krav på att en anmälare skall beröras av det inträffade för att JO skall ta upp ärendet till prövning. I ärendet hade Stockholms handelskammare, enligt en nu upphävd kungörelse, tillsyn över auktoriserade fastighetsmäklare. Med anledning av en anmälan från en person som inte stod under kammarens tillsyn, avseende det sätt varpå kammaren utövat sin tillsyn, uttalade JO att kammaren inte var att betrakta som myndighet och att frågan därmed var om myndighetsutövning förelåg. Så var fallet när kammaren enligt kungörelsen hade att meddela och/eller återkalla auktorisation för fastighetsmäklare. Denna myndighetsutövning hade emellertid mäklaren som objekt och att någon utomstående anmälare som ej var föremål för

tilläggas att en anmälare inte intar partsställning hos JO och att granskningen inte innefattar myndighetsutövning.

Av JO-instruktionen 17§ framgår att ett klagomål bör anföras skriftligen. I detta bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. I verkligheten krävs regelmässigt även klagandens underskrift. Anonyma klagomål upptas normalt inte till utredning.[194] Innehar klaganden handling som är av intresse för ärendets utredande bör den bifogas. I nämnda paragraf finns även en specialregel avseende frihetsberövade. Dessa har rätt att utan hinder av gällande inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar få sända skrift till JO. Bakgrunden till 17§ är att många människor enligt 1972 års JO-utredning har svårt att författa klagoskrifter och därför bör inte några formella krav uppställas för hur dessa skrifter skall avfattas. I paragrafen ges istället bara rekommendationer om hur ett klagomål bör utformas.[195]

JO har en principiell frihet att själv avgöra vad som skall tas upp till prövning och vad denna skall omfatta. JO binds alltså inte av de "yrkanden" eller de bevis- respektive rättsfakta som åberopats i klagoskriften. Nya rättsfakta kan åberopas även efter det att JO påbörjat prövning av ett ärende, vilket givetvis leder till stor dynamik i handläggningen.

Vid 1967 års reform framhölls att JO inte har någon generell skyldighet att pröva inkomna ärenden.[196] Denna principiella frihet borde emellertid utnyttjas med *stor försiktighet* när det gällde klagomålprövningen. 1983 års JO-utredning ansåg att klagomål inte borde avvisas endast därför att JO

---

myndighetsutövningen i fråga, med åberopande av JO-instruktionen 2§ p 3, skulle kunna påkalla JO:s granskning av handelskammaren i en auktorisationsfråga var en tolkning JO inte kunde acceptera.

Detta ställningstagande från JO förefaller tvivelaktigt, och har även rönt kritik i doktrinen. Strömberg har påpekat att JO:s tillsyn i princip utövas ex officio och att klagomål inte är en nödvändig förutsättning för aktivitet från JO:s sida. Härav följer att man inte kan kräva att den klagande själv drabbats av den påtalade myndighetsåtgärden. Vem som helst äger rätt att för JO påtala missförhållanden. Se Strömberg, FT 1986 s. 94.

[194] Se SOU 1975:23 s. 105.

[195] Se SOU 1975:23 s. 105 f. och SOU 1985:26 s. 160.

[196] Se KU1LU 1967:1 s. 10.

skulle hinna med annan verksamhet. I verkligheten förekommer inte heller avvisning på denna grund.[197]

Av 6§ framgår att JO:s klagomålsprövning kan utmynna i ett uttalande huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Prövningen är alltså inte begränsad till att avse frågan om en lagöverträdelse har skett utan kan även omfatta utpräglade *lämplighetsfrågor.*

4.7.2 Ärendegången

Det finns anledning att i syfte att öka förståelsen för de regler som styr JO:s handläggning ge exempel på hur ett klagoärende kan handläggas. Förfarandet kan emellertid skifta mellan olika ansvarsområden, bl.a. beroende på de kontrollerade myndigheternas ibland väsensskilda uppgifter.

Först öppnas dagens post och en *fördelning av ärenden* sker mellan de fyra ansvarsområden som närmare fastslagits i JO:s arbetsordning 1§. I bilagan härtill framgår att det första ansvarsområdet för närvarande omfattar bl.a. de allmänna domstolarna, domstolsverket, allmänna åklagare, polisväsendet med undantag för utlänningsärenden, frågor angående JO:s kompetensområde och skrifter med oklara yrkanden. Det andra området omfattar bl.a. försvarsväsendet, exekutionsväsendet, kriminalvården, inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd, punktskatter samt frågor om allmän försäkring och förmynderskapsärenden. Till det tredje området hör ärenden rörande tillämpning av SoL, LVU, LVM och ärenden avseende bl.a. hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Även utbildningsväsendet hör till detta område. Det fjärde och sista ansvarsområdet spänner över en heterogen samling frågor. Det rör sig om allt från allmänna advokatbyråer, riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, kommunikationsväsendet till tillsyn över förvaltningsdomstolars rättskipning. Även övriga ärenden, som inte kan hänföras till något av de föregående områdena, faller inom det sista området. Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess

[197] Se SOU 1985:26 s. 156.

samt remisser från riksdag och regering fördelas på respektive område där de sakligt hör hemma.

Samtidigt med att fördelningen sker erhåller de nya ärendena en ärendemening, vilken är en kort förklaring av sakfrågan, och ett kodnummer från ett kodningsschema, som anger mot vilken typ av myndighet klagomålet riktas. Handlingarna översänds sedan till en tjänsteman hos registratorn som *registrerar* de nya ärendena. I samband härmed undersöks om klaganden *tidigare anfört klagomål* hos JO. Om det nya klagomålet rör samma sak som det tidigare brukar vanligtvis ett avvisningsbeslut fattas. Registratorn lägger här upp en akt i enlighet med JO-instruktionen 24§ där även äldre relevanta handlingar medtas om anmälaren tidigare anfört klagomål. Helt i linje med den offentlighet som omgärdar JO-ämbetet hålls handlingarna därefter tillgängliga för massmedia. Härefter lämnas de vanligtvis till respektive byråchef för genomläsning. Klagomålen är ofta maskinskrivna, men de kan även vara skrivna för hand. Många gånger kan det föreligga problem med att förstå vad klaganden avser med sin skrift. Det förefaller inte helt ovanligt att den oförrätt som den enskilde åberopar inte kan läggas till grund för ett ingripande från JO:s sida, men att JO finner andra fel som i form av ett initiativärende kan leda till ett kritiskt uttalande.

Enligt JO:s arbetsordning 6§ åligger det byråcheferna att var och en inom sitt sakområde, i samråd med berörd JO, fördela ärendena på de föredragande genom exempelvis lottning.[198] Byråcheferna får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av JO verkställa inspektion, dock utan rätt att framföra kritik eller göra rättsvägledande uttalanden. Beslut om remisser får bara fattas av JO, kanslichefen (JO:s arbetsordning 5§), byråcheferna och de s.k. områdesansvariga föredragandena. Denna möjlighet står alltså ej de ordinarie föredragandena till buds. Av JO:s arbetsordning 6§ framgår att ett ärende bör handläggas av en byråchef om det är av större vikt. Det är svårt att i mer generella termer beskriva de överväganden som föranleder en byråchef att själv ta ansvar för ett ärende. Om det framgår av klagomålet att det berör en intrikat rättslig fråga är det naturligt att byråchefen handlägger ärendet. Om så ej är fallet fördelas ärendena bland föredragandena, vilka bedriver sin utredning i nära samverkan med byråchefen.

---

[198] Se Lavin 1997 s. 13.

Föredragandena har enligt 7§ nämnda arbetsordning befogenhet att inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. När en föredragande erhållit ett ärende har denne olika valmöjligheter beroende på frågans natur. Om ärendet är relativt okomplicerat och någon kompletterande utredning inte krävs kan föredraganden omgående upprätta ett förslag till beslut. Av JO-instruktionen 19§ framgår att JO skyndsamt bör lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs, överlämnas enligt 18§ eller upptas till utredning.

I många fall är det dock nödvändigt att vidta några utredningsåtgärder. Som typiska sådana kan nämnas att föredraganden begär in olika handlingar eller per telefon inhämtar upplysningar, vilka nedskrivs i en telefon-PM. Denna form brukar benämnas *"liten utredning"*. Klaganden brukar normalt inte beredas tillfälla att yttra sig över en sådan utredning.[199] Inom ansvarsområde 1 är det ovanligt med utredning genom telefonsamtal, eftersom det relevanta materialet ofta har skriftlig form. Inom exempelvis ansvarsområde 3 är inhämtande av information via telefon mycket vanligare. För det fall ett ärende kan avgöras efter företagen utredning upprättar föredraganden ett förslag till beslut, varefter byråchefen övertar akten och kontrollerar alla uppgifter i förslaget. Ärendet föredrages sedan inför JO.

Om en liten utredning inte befinns tillräcklig inleds en *"stor utredning"*, där ett ärende i allmänhet sänds på *remiss* till den kritiserade myndigheten eller tjänstemannen och/eller till vederbörande chefsmyndighet. Enligt RF 12:6 2 st åligger det myndigheter att tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under JO:s tillsyn. I en remisskrivelse begärs upplysning, utredning eller yttrande. I samband härmed kan ibland en fråge-PM upprättas, där vissa frågor begärs besvarade. Om ärendet är komplicerat kan det även bli fråga om att sända remiss till expertmyndigheter för yttrande eller utredning. I vissa lägen kan det bedömas nödvändigt att JO:s egna tjänstemän genomför muntliga förhör. Inom JO-ämbetet finns i regel en f.d. polistjänsteman anställd med befattningen avdelningsdirektör. Han sköter de förhör som kan behöva

[199] Se SOU 1985:26 s. 78.

utföras i främst klagomålsbehandlingen. Klaganden bereds i allmänhet tillfälle att föra fram sin mening avseende skriftliga yttranden som tillförts utredningen av annan än klaganden.

Ärenden som föranlett liten utredning avgörs i allmänhet inom några veckor efter det att de kommit in till JO-ämbetet. Ärenden som föranlett en stor utredning brukar dock ta väsentligt längre tid. Det kan röra sig om en tidsperiod från tre till sex månader eller ibland längre.

Ärendehandläggningen avslutas med ett särskilt uppsatt beslut. Detta beslut skrivs ut i ett exemplar, vilket enligt JO:s arbetsordning 8§ skall undertecknas av JO och ingå i registraturet. Beslutet skall i kopia sändas till klaganden och i förekommande fall till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt berör. Om JO uttalat kritik mot myndighet eller tjänsteman redogörs utförligt för utredningen och för de skäl som bestämt utgången.

Det finns en till antalet omfattande grupp av ärenden som avgörs utan att ha sakprövats av JO. Dessa avgöranden skall fattas av JO personligen och någon delegationsmöjlighet finns ej.[200] Om ett klagomål rör en fråga som redan är under prövning hos ordinarie besvärsinstans eller hos JK avskrivs ärendet. Så är även fallet om JO direkt inser att ett klagomål är grundlöst. Ärende avvisas om det rör ett förhållande som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om JO ej är behörig att pröva det eller om den mot vilket ett klagomål riktas faller utanför tillsynskretsen.[201]

En särskild fråga är hur JO skall agera om en person underlåtit att anföra besvär inom föreskriven tid och istället vänt sig till JO. Om detta förfarande blev vanligt skulle JO:s extraordinära roll kunna hotas. JO:s praxis i denna fråga synes vara att en person som själv stängt de ordinarie vägarna ändå har rätt att få sin sak prövad om något fel begåtts.[202]

---

[200] Jfr KU 1975/76:22 s. 65.

[201] Se SOU 1975:23 s. 96 ff. Strömberg har i sin lärobok i allmän förvaltningsrätt gett en definition av begreppen avskriva och avvisa som skiljer sig något från hur 1972 års JO-utredning nyttjar begreppen. Se Strömberg 2000 s. 118 f.

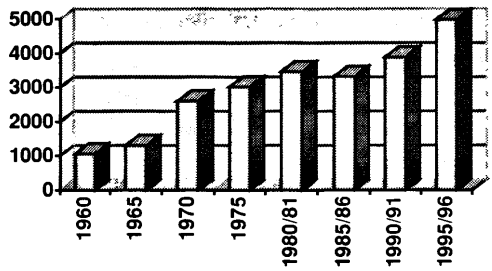
[202] Se SOU 1975:23 s. 104 och SOU 1985:26 s. 160. Se även t.ex. dnr 4535-1995 där denna praxis bekräftas.

4.7.3 Ärendeutvecklingen under senare decennier m.m.

Antalet klagomål har sedan 1900-talets början ökat markant. Om antalet var något över 50 st per år i början av 1900-talet är de i slutet härav till antal närmare 5 000 st per år. Man kan notera en klar ökning under andra världskriget, vilket givetvis förklaras av den då rådande allmänna mobiliseringen och de därav ökade konflikttillfällena mellan medborgarna och de militära myndigheterna. Under åren 1940 och 1945 mottog MO 781 respektive 961 klagomål riktade mot myndigheter. JO:s motsvarande siffror var 333 och 466 klagomål. Klagomålsmängden som MO-ämbetet hade att hantera gick efter krigsslutet år 1945 ned väsentligt, vilket också var en bidragande orsak till ämbetets avskaffande år 1967.

Tabell 5 som omfattar åren 1960-1995 visar en markant ökning av antalet klagomål hos JO-ämbetet från 1970-talet och framåt. Om antalet klagomål år 1960 var något över 1000 st var antalet bara 35 år senare närmare 5000 st. En betydande ökning kan noteras under 1990-talet. Även under senare delen av 1990-talet har JO-ämbetet haft att handlägga närmare 5000 klagomål.

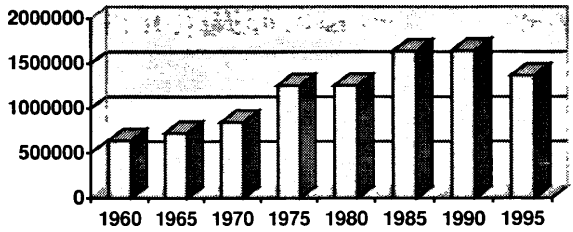
Tabell 5: Klagomålsmängdens utveckling hos JO-ämbetet under tiden 1960-1995/96.



En tänkbar förklaring till denna ökning är att medborgarnas kunskap om JO-ämbetets existens successivt ökat under 1900-talet till följd av bättre undervisning i skolorna och en mer omfattande bevakning av JO-ämbetets verksamhet i massmedia. En annan förklaring är att medborgarna har minskad respekt för auktoriteter i form av myndigheter, vilket kan ha ökat anmälningsbenägenheten. En förklaring som torde vara relativt okontroversiell är att den offentliga organisationens betydande tillväxt från

1960-talet och framåt också lett till ett ökat antal konfliktfällen medborgare och myndigheter emellan, och därmed en ökad klagomålsmängd hos JO. Som en grov parameter för att mäta myndighetsorganisationens tillväxt har jag valt antalet anställda i offentlig tjänst. Som tabell 6 visar var antalet anställda år 1960 något över 600 000 st, för att i mitten av 1980-talet nå över 1 600 000 st. Den största tillväxten skedde inom den kommunala myndighetsorganisationen.

Tabell 6: Antalet förvärvsarbetande inom offentlig förvaltning/offentlig tjänst 1960-1995.



Från år 1960 till 1985 har antalet tjänstemän som står under JO:s tillsyn ökat markant. Detta har givetvis lett till en betydande ökning av JO-ämbetets arbetsbörda. Ämbetet har också erhållit personalförstärkningar för att möta denna utveckling. Även om detta beaktas så skulle det vara mycket betungande om alla klagomål underkastades en noggrann undersökning. Så är nu inte fallet. Under exempelvis verksamhetsåret 1999/00 avgjordes 4798 klagomålsärenden. Av dessa avvisades, avskrevs eller avgjordes utan närmare utredning ca 2200 ärenden, vilket får sägas vara en förutsättning för att JO-ämbetet inte skall lamslås av arbetsbördan.

4.7.4 I JO:s praxis uppställda begränsningar i klagomålsprövningen

I avsnitt 4.5.4 ovan har ett antal *allmänna begränsningar* i JO:s handläggning påtalats, vilka givetvis är tillämpliga i klagomålsprövningen. Till detta kommer även de begränsningar som föranleds av hänsyn till den *kommunala självstyrelsen* (avsnitt 4.3.2.4). Härtill bör läggas att JO i sin *praxis* ställt upp vissa *ytterligare begränsningar*. Förevarande avsnitt har till syfte att

kartlägga vilka dessa ytterligare begränsningar är. Först påtalas den huvudsakliga inriktningen av JO:s klagomålshantering. Därefter nämns flera JO-ärenden som visar på JO:s ovilja att pröva lämplighets- och sakfrågor, följt av ärenden där JO trots allt valt att ta ställning i dessa spörsmål. Avsnittet avslutas med ett konstaterande av att JO:s prövning även är begränsad beroende på vilken typ av myndighet som är föremål för tillsyn. Rättskipningen hos de båda högsta domstolarna lämpar sig exempelvis inte för någon närmare tillsyn från JO:s sida.

Det bör nämnas att de ovan påtalade begränsningarna i JO:s klagomålsprövning slår igenom även i *inspektionsverksamheten* och i JO:s möjligheter att göra *kritiska uttalanden.*[203]

Den centrala begränsningen i JO:s klagomalsprövning är att denna främst är inriktad på huruvida gällande *handläggningsregler* iakttagits, vilket synes naturligt mot bakgrund av att de flesta föredragande hämtas från domstolsväsendet och besitter gedigen kunskap vad gäller förfaranderegler. JO brukar bara undantagsvis ta ställning till om ett beslut ger uttryck för en *acceptabel lämplighetsbedömning* eller är *riktigt i sak.*[204] JO har även uttryckt denna begränsning i termer av att JO visserligen har att granska myndigheternas beslut och att bedöma huruvida dessa strider mot lag eller annars är olämpliga, men detta innebär *inte att JO skall överpröva besluten på samma sätt som en besvärsmyndighet.*

JO är som framgått ovan relativt ovillig att uttala sig i olika *lämplighetsfrågor.* Några exempel på denna ovillighet skall tas upp till behandling. I *JO 1990/91 s. 429* hade ett flertal klagomål framförts mot myndigheten AIDS-delegationens informationskampanjer. JO uttalade att frågan om kampanjers lämplighet i förhållande till deras syften var en fråga om värderingar och bedömningar som allmänt sett inte lämpade sig för ingripande från JO:s sida. Så var även fallet med den konstnärliga kvalitetsbedömningen som låg till grund för inköp av konstverk av Statens konstråd. JO:s prövning skulle här avse rättsfrågor, inte bedömningsfrågor (*JO 1991/92 s. 452*).

---

[203] Se avsnitten 4.8 och 4.10.

[204] Se t.ex. *JO 1995/96 s. 176* där JO mycket kärnfullt sammanfattar att JO:s tillsyn inte omfattar lämplighetsfrågor eller frågor som kräver särskild sakkunskap.

En anmälan hade i ett liknande fall framförts mot Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådets beslut att utdela bidrag till socialantropologiska studier i Spanien. JO klargjorde i *JO 1991/92 s. 452* att det inte ankom på honom att pröva lämpligheten i olika forskningsprojekt.

JO uttalar sig inte heller utan särskilda skäl om t.ex. en socialnämnds utredningar i vårdnads-, umgänges eller biståndsfrågor. Den enskilda medborgaren som anser att det finns brister i en utredning i ett sådant spörsmål får påpeka detta inför domstol (se t.ex. *JO 1995/96 s. 270*).

Den prövning JO utför omfattar i princip inte heller frågor som kräver *särskild sakkunskap*. Klagomål som inriktar sig på den tekniska, medicinska eller vetenskapliga bedömning som en beslutsmyndighet gjort prövas i regel inte av JO, något som är naturligt mot bakgrund av den begränsade sakkunskap som JO-ämbetets anställda besitter i dessa frågor. Till denna kategori får även rent ekonomiska frågor hänföras.

JO företar en lämplighets- och sakprövning av ett ärende bara om vissa omständigheter föreligger. Så är fallet om beslutet i fråga *direkt strider mot lag eller en förordning (JO 1997/98 s. 66)* eller när det annars framstår som *uppenbart felaktigt*. Så kan vara fallet när myndighetens beslut uppenbart strider mot gängse värderingar eller fast domstolspraxis eller eljest är klart felaktigt (se t.ex. *JO 1977/78 s. 246* och *1983/84 s. 223*). Vad avser frågor som kräver särskild sakkunskap kan JO tänkas gå in på närmare granskning av sådana frågor om myndighetens bedömning i något hänseende framstår som diskutabelt även för den som saknar mer ingående fackkunskaper inom det aktuella området (*JO 1990/91 s. 264*).

Några exempel på uttalanden i mer *utpräglade lämplighetsfrågor* kan redovisas. I *JO 1990/91 s. 70* gjorde JO en rad uttalanden om hur polisen på lämpligaste sätt borde förfölja motorfordon. JO hade funnit att polismän i stor utsträckning spontant engagerade sig i inledda förföljanden. Om ett sådant förfarande generellt skulle godtas fanns risk att händelseförloppet utvecklades på ett svårkontrollerbart sätt, och att polisdistrikt berövades resurser som behövdes för annan angelägen verksamhet.

I *JO 1991/92 s. 121* gjorde JO ett uttalande i en lämplighetsfråga då han slog fast att det var av största vikt för allmänhetens förtroende för

myndigheterna att deras företrädare uppträdde korrekt och i tal och skrift använde ett vårdat språk. Ord och uttryck som upplevdes som nedsättande för den enskilde fick självfallet inte användas.

I *JO 1991/92 s. 281* var det fråga om förvaring i häkte av en äldre kvinna inför undersökning för ett eventuellt utfärdande av vårdintyg enligt LSPV. JO uttalade att det inte var tillfredsställande att personer som omhändertogs med stöd av LSPV men som inte bedömdes som farliga skulle behöva förvaras i polisens lokaler. Lämpligare var då att föra personen i fråga direkt till sjukvårdsinrättning där hon vid behov kunde bevakas av polis.

Något skall även sägas om det förhållandet att omfattningen av JO:s klagomålsprövning påverkas av vilken *typ av myndighet* som är föremål för tillsyn. Vad gäller JO:s prövning av klagomål riktat mot *domstolar* kan följande konstateras. JO anser inte att det föreligger någon begränsning i möjligheterna att kontrollera domstolarnas tillämpning av *processuella regler*, t.ex. om kommunikation, utredningsansvar och motiveringsskyldighet. Det förhåller sig emellertid annorlunda vad avser domstolarnas *bedömning i sak*. Här vinnlägger sig ombudsmännen om en klart mer restriktiv prövning. I princip får domstolarnas "immunitet" vika bara om det rör sig om klara och grova felbedömningar från en domstols sida.[205] Att JO inte prövar ett ärende i sak innebär att han i regel inte utreder klagomål som gäller *värdering av bevisning* eller *andra bedömningar i domar och beslut*. Mot denna bakgrund brukar JO i sina avvisningsbeslut förklara att klagomålet inte föranleder någon åtgärd från JO:s sida. Ibland medtages den motiveringen att JO är mycket återhållsam med uttalanden angående bedömningar i domar och andra domstolsavgöranden mot bakgrund av att domstolarnas självständighet är fastslagen i grundlag.

Vad avser tillsynen över de högsta domstolarna kan sägas att JO är synnerligen återhållsam.[206] Detta gäller framförallt bevisvärderingsfrågor men även rättsliga frågor. När JO uttalat sig har det främst avsett dessa domstolars tillämpning av gällande förfaranderegler (se t.ex. *JO 1983/84 s. 221 f.*).

---

[205] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 298.

[206] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 299 ff.

Det finns även *vissa förvaltningsmyndigheter* som med hänsyn till sina uppgifter inte lämpar sig för någon mer omfattande klagomålsprövning från JO:s sida. Vid exempelvis tillsynen över advokater anställda vid allmän advokatbyrå har JO angett att hänsyn måste tas till verksamhetens särskilda karaktär. Om ett framfört klagomål gällde lämpligheten av åtgärd som en advokat vidtagit för en klients räkning var utrymmet för en kritisk granskning från JO:s sida mycket litet (*JO 1989/90 s. 436*). Med hänsyn till lagrådets ställning i det konstitutionella systemet, dess sammansättning och dess speciella uppgift, som bestod i att på begäran av regeringen eller riksdagsutskott avge inte bindande yttranden över lagförslag, ansåg JO att de regler som gällde för JO:s tillsyn inte gav något större utrymme för granskning av lagrådets verksamhet (*JO 1989/90 s. 435*).

I ett annat ärende var Bankinspektionen föremål för JO:s klagomålsprövning. I ärendet hade klagomål framförts mot Bankinspektionen angående följderna av att ett bankengagemang inte kunnat regleras på förfallodagen p.g.a. en rådande bankkonflikt. JO konstaterade att tillsynen över inspektionen var begränsad som en följd av att bankerna föll utanför tillsynen. Om JO inte fick direkt kritisera en bank för dess hantering av ett ärende kunde det inte heller vara riktigt att indirekt kritisera inspektionen för att den godtagit bankens handläggning. Vad som stod JO till buds var att i anmälningar av förevarande slag i huvudsak granska huruvida inspektionen iakttagit gällande handläggningsregler (*JO 1991/92 s. 456*). Ett liknande resonemang förde JO avseende Försäkringsinspektionen och dess tillsynsverksamhet över försäkringsbolag (*JO 1989/90 s. 437*) och Kommerskollegium och dess tillsyn över revisorer (*JO 1990/91 s. 431*).

Slutsatsen av det ovan anförda är att JO:s klagomålsprövning inte är en allsidig prövning utan främst avser frågan huruvida gällande handläggningsregler iakttagits. Prövningen kan härmed aldrig vara ett alternativ till den ordinarie prövningen vid förvaltningsbesvär, som innefattar både frågor om laglighet och lämplighet. Detta förhållande synes många anmälare inte vara helt insatta i, vilket kan leda till betydande problem. Följande avsnitt söker belysa detta.

4.7.5 Klagandenas uppfattning om JO:s klagomålsprövning m.m.

Vad har de klagande för uppfattning om JO:s klagomålsprövning? Det intryck jag fått av att läsa ett stort antal klagomål är att anmälarna ofta har högt ställda förväntningar på omfattningen av JO:s klagomålsprövning och på de möjligheter som står en ombudsman till buds om olika felaktigheter kan konstateras. I många klagomål framskymtar en implicit föreställning om att JO är en yttersta rättviseinstans, som har befogenheter att ställa allt till rätta. Det är inte heller ovanligt att en klagande vill att JO skall beordra en domstol eller annan myndighet att ta upp ett ärende till förnyad behandling eller att en enligt klaganden felaktig och bristfällig förundersökning skall tas om på order av JO.

Det förefaller inte osannolikt att JO:s beslutsmotivering i många ärenden kommer som en negativ överraskning för de klagande. JO konstaterar ofta i sina beslut att hans huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är främst att undersöka om myndigheterna har handlat enligt gällande *förfaranderegler*. För många klagande torde det vara svårförståeligt att JO sällan prövar de klandrade besluten i sak eller gör en ny lämplighetsbedömning, och inte heller kan upphäva eller ändra besluten i fråga. För att inte JO-ämbetets trovärdighet och legitimitet skall ta skada är det av vikt att klagandena upplyses om varför JO:s handläggning är underkastade ovannämnda begränsningar.[207] Detta ställer stora pedagogiska krav på hur JO:s beslut är utformade.

Mot bakgrund av klagandenas bristfälliga kunskap om förutsättningarna för JO:s klagomålsprövning förekommer det att besvikna klagande i en skrivelse *vänder sig till KU* med en begäran att utskottet skall granska JO:s förehavanden. Till KU inkommer närmare 100 sådana skrivelser per år. Det är vanligt att en klagande vänt sig till JO och i samband härmed fått ett kortfattat avvisningsbeslut. Under åberopande av att JO brister i sina handläggningsrutiner vill de att KU skall överpröva både JO:s beslut och det myndighetsbeslut som ursprungligen föranledde JO-anmälan. Vissa klagande vill även att KU skall "pricka" den beslutande ombudsmannen.

---

[207] Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.3.

Det brukliga är att det i KU:s svar konstateras att inkommen skrivelse inte föranleder någon åtgärd från utskottets sida. Bakgrunden till detta sägs vara att en enskild person som inte är ledamot av riksdagen inte kan väcka ett ärende i denna.[208] Innehållet i klagandens skrivelse kan emellertid ge en riksdagsledamot anledning att aktualisera den fråga skrivelsen behandlar. I de fall frågan gäller ett regeringsbeslut kan en ledamot ta upp saken i anslutning till KU:s granskning av regeringen. Av KU:s svar brukar även framgå att riksdagen enligt RF inte själv får besluta i ett ärende som ankommer på en domstol eller en förvaltningsmyndighet. Riksdagen kan därför inte ändra ett beslut som fattats av en domstol eller en förvaltningsmyndighet. Detta sägs även gälla beslut som fattats av regeringen eller JO.[209]

---

[208] KU:s kontroll av JO:s förehavanden begränsar sig i dag till att avse en årlig granskning av ämbetsberättelsen. Det finns emellertid ett exempel från 1940-talet på att LU, i samband med en granskning av JO:s ämbetsberättelser, direkt överprövat JO:s beslut i ett enskilt ärende. Den grundläggande frågan i ärendet var vilken bindande verkan som kunde tillskrivas prejudikat från HD. I *JO 1947 s. 113* kritiserade JO en domare i lägre instans för att denne inte följt ett plenumavgörande från HD, rörande sättet att i visst fall beräkna preskriptionstid. JO:s uppfattning i principfrågan kunde emellertid inte accepteras av 1LU. Utskottet framhöll bl.a. att JO:s uttalande i sin kategoriska avfattning innebar ett avsteg från vad som dittintills ansetts vara den svenska rättens ståndpunkt. Det var självfallet så att HD:s domar ägde allra största betydelse som vägledning för underrätterna, och i all synnerhet vore detta fallet med de avgöranden som träffades av HD i plenum. Enligt utskottets mening borde man emellertid som allmän princip hålla fast vid den uppfattningen att endast tyngden av de skäl som av HD åberopades till motivering för domstolen borde vara avgörande för HD:s inflytande på rättstillämpningen i de lägre instanserna. Utskottets uttalande godtogs av riksdagen. Se 1LU 1947:1.

[209] Här kan en jämförelse med Finland och Norge göras. I Finland är det riksdagens grundlagsutskott som har till uppgift att årligen granska den berättelse som den finske JO avlämnar och avge ett betänkande häröver till riksdagen. Inte heller i Finland är det ovanligt att klagande är missnöjda med JO:s behandling av ett ärende och vänder sig till grundlagsutskottet i hopp om att utskottet skall ändra JO:s beslut. Utskottet kan emellertid inte fatta ett nytt beslut i ett ärende som har avgjorts av JO. Det finska grundlagsutskottet synes dock granska JO:s förehavanden på ett mer aktivt sätt än vad som är fallet i Sverige. Således förekommer det att ledamöter av grundlagsutskottet, genom att ställa frågor till JO, försöker förmå honom att med anledning av ett klagomål riktat till utskottet överväga eventuella åtgärder, t.ex. att besluta om åtal i det aktuella ärendet. Se Nikula s. 50 ff.

Även i Norge händer det att missnöjda klaganden vänder sig till Stortinget och vill ha en ändring till stånd i SO:s beslut. Av praxis följer att Stortinget då kan vända sig till SO och kräva en redogörelse för vad som har hänt i det enskilda ärendet. Härigenom utövar Stortinget en viss kontroll av SO, utöver den som utförs i samband med granskningen av ämbetsberättelserna. Se Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 45.

4.8 Inspektionsverksamhet

I detta avsnitt analyseras JO:s befogenhet att inspektera myndigheter. Jag inleder med en redogörelse för gällande rättsläge, följt av en beskrivning av hur en inspektion brukar gestalta sig. Avsnittet avslutas med en genomgång av vad förarbetena har att säga om prioriteringen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten. Denna fråga har ställts på sin spets beroende på den ständigt tilltagande mängden klagomål, vilket enligt vissa förarbetsuttalanden borde leda till en minskning av antalet inspektioner. Meningarna härom har dock varit delade.

Som framgått av kapitel tre var JO:s inspektionsverksamhet ursprungligen inriktad på de då vanligt förekommande myndigheterna: domstolar, fångvårdsanstalter, polismyndigheter och LSt. Med tiden blev även åklagarmyndigheter och den statliga förvaltningen i övrigt föremål för tillsyn. Genom 1957 års reform hänfördes de kommunala myndigheterna till tillsynskretsen och i dag inspekteras alla typer av myndigheter, dock med undantag av de båda högsta domstolsinstanserna. Det har inte ansetts föreligga ett behov av inspektion av dessa.

Av JO-instruktionen 5§ följer att JO:s tillsyn, vid sidan om klagomålsprövningen, bedrivs genom inspektioner och andra undersökningar. Inspektioner kan i princip ske *på förekommen anledning*. Kanske har en tidningsartikel gett intressant information som förtjänar en inspektion eller så har vissa myndigheter en särskilt omfattande klagomålsmängd riktad mot sig. Det förekommer även *rutinmässiga inspektioner* enligt ett i förväg och till berörda myndigheter meddelat schema. Tidigare skedde oannonserade inspektioner, något som emellertid inte längre synes vara praxis. Även mer systematiska undersökningar, s.k. projektverksamhet, kan företas där handläggning av vissa typer av ärenden står i centrum.[210]

JO:s inspektionsverksamhet kan sägas vara indelad i *tre moment*. Det första momentet utgörs av det förarbete en inspektion kräver. Det rör sig om att studera relevanta författningar och annat material, främst då den för inspektion aktuella myndighetens instruktion och internt utarbetade arbetsordningar. JO intresserar sig också, i likhet med centrala tillsyns-

[210] Se SOU 1985:26 s. 80.

myndigheter, för myndighetens organisationsstruktur.[211] Ibland infordras protokoll för viss bestämd tid för att kunna studeras. Möjlighet ges även för myndigheten att på JO:s uppmaning ta fram vissa akter som tilldragit sig särskilt intresse så att dessa utan tidsspillan kan kontrolleras på plats när väl inspektionen inletts.

Det andra momentet motsvaras av själva inspektionen. Denna leds vanligtvis av en ombudsman och med sig har han regelmässigt en till fem handläggare beroende på myndighetens storlek. En inspektion kan gestalta sig något olika beroende på vilken typ av myndighet som är föremål för kontroll. Vanligt är emellertid att besöket inleds med att JO samtalar med myndighetens chef och därvid får en allmän orientering om myndighetens verksamhet. Chefen ges här möjlighet att ta upp aktuella problem inom verksamheten eller påtala svårigheter vid rättstillämpningen, med otydliga författningar eller dylikt. JO brukar sedan redogöra för JO-ämbetets funktioner. Härefter sker ofta en rundvandring på myndigheten, där JO ges tillfälle att samtala med tjänstemän och skapa sig en bild av lokalförhållandena.

Samtidigt med detta granskar JO:s tjänstemän beslut, domar, protokoll, dagboksblad och andra typer av handlingar, som begärts fram av JO före besöket. Det rör sig ofta om slumpvis utvalda handlingar från de äldsta pågående ärendena hos myndigheten. Intressanta iakttagelser antecknas i inspektionsprotokoll (JO-instruktionen 24§ 3 st). Inspektionen avslutas med ett nytt samtal med chefen, varvid JO kan göra påpekanden och framföra kritik. Om allvarliga fel upptäckts läggs särskilt diarieförda ärenden upp, vilka efter remiss till myndigheten avgörs av JO genom ett formellt beslut. Det rör sig här vanligtvis om en "liten" eller "stor utredning".[212] Om tjänsteman från ombudsmannakansliet utfört inspektionen redogörs resultatet för JO, vars beslut sedan antecknas i protokoll.

JO:s inspektioner är företrädesvis inriktade på *formella fel* såsom brister i handläggningen, exempelvis diarieföringen. Det är inte ovanligt att handlingar registrerats i diariet, men inte kunnat återfinnas i respektive akt och tvärtom, eller att handlingar inte alls diarieförts eller diarieförts såsom *en* handling när det i själva verket rört sig om flera. Det kan även röra sig om information som erhållits via telefonsamtal men som i strid med FL ej

[211] Se SOU 1975:23 s. 116.

[212] Dessa utredningstyper beskrevs i avsnitt 4.7.2.

dokumenterats, eller hemligstämplade handlingar som i strid med TF och SekrL saknar både hänvisning till tillämplig bestämmelse i SekrL och datum samt underskrift. Avsaknad av eller bristfälliga beslutsmotiveringar föranleder en del kritik. Så är även fallet avseende dröjsmål i handläggningen av ärenden. Det är kanske inte realistiskt att förvänta sig att JO skall upptäcka grövre materiella fel. Tiden för inspektioner är begränsad och ägnas åt sådant som med rimlig arbetsinsats kan ge resultat.

Det synes även som om inspektionerna ofta är utformade särskilt med hänsyn till vilken myndighet det är fråga om. Som exempel härpå kan nämnas att inspektion av polismyndigheter följer vissa bestämda mönster. En stående punkt vid tillsynen har varit granskning av handlingar rörande personer som tillfälligt omhändertagits enligt PolL 11-14 §§ och LOB. Kontrollen är här inriktad på att frihetsberövanden har laglig grund och att dokumentationen är tillfredsställande. En annan tillsynspunkt har varit huruvida ansvarig tjänsteman fullgör den tillsyn som enligt vapenförordningen (1996:70) 5:8 skall utföras. Enligt detta stadgande åligger det polismyndigheten att minst en gång årligen låta granska vapenhandlares inköpsböcker samt, när anledning därtill finns, granska hans lager av vapen. Det är inte ovanligt att JO tvingas konstatera att ansvarig polistjänsteman underlåtit fullgöra sin skyldighet, vilket vanligtvis leder till kritik.

Vad gäller t.ex. socialnämnder brukar inspektionerna läggas upp på följande sätt. Regelmässigt kontrolleras om en socialnämnd fullgjort sin skyldighet när det gäller överväganden och omprövningar rörande barn som placerats i familjehem (SoL 28§ och LVU 13§). Enligt SoL 28§ skall socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. Enligt LVU 13§ 2 st skall socialnämnd, om den unge bereds vård p.g.a. brister i hemmiljön (LVU 2§), minst var sjätte månad överväga om vården behövs. Det synes inte helt ovanligt att dessa överväganden sker med för långa mellanrum. Ett annat område rör underställning enligt LVU 7§. Om en socialnämnd jämlikt LVU 6§ beslutat om omedelbart omhändertagande av den som är under 20 år skall beslutet enligt 7§ underställas LR inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Även här föreligger brister. En del felaktigheter är så vanligt förekommande att tjänstemännen inom JO-ämbetet använder sig av standardiserade uttalanden i sina protokoll.

Det sista momentet i inspektionsverksamheten utgörs av det viktiga efterarbetet. Här kan särskilda utredningar utföras rörande problem och tveksamheter som framkommit. Även protokoll skall sammanställas. Dessa kan skifta i omfattning men synes vanligtvis omfatta ca 10-15 sidor. Protokollen tillställs den kontrollerade myndigheten och i förekommande fall även överordnad tillsynsmyndighet samt departement.

Härmed har de tre momenten i inspektionsverksamheten skildrats och det finns anledning att beröra frågan om prioriteringen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten. Denna fråga har föranlett en intressant diskussion i förarbetena till JO-instruktionen. Uppfattningen hos olika ombudsmän om värdet av inspektionsverksamheten har varit delad och argument har förts fram både för och mot en starkare prioritering av denna verksamhet.

1972 års JO-utredning hade som en av sina främsta uppgifter att söka komma till rätta med JO:s stora arbetsbörda. Det var då även aktuellt att ifrågasätta inspektionsverksamheten. Vid tidpunkten för utredningens bedrivande var åsikterna om inspektionernas nytta delade mellan ombudsmännen.[213] JO Lundvik ansåg att inspektionsverksamheten var så viktig att han skulle vilja minska klagomålsprövningen. Denna uppfattning delades inte av stf JO Wigelius, som ansåg att klagomålsprövningen var viktigast. Enligt honom borde ämbetet organiseras med hänsyn till detta. Inspektion borde ske bara på förekommen anledning.[214]

Vad som enligt 1972 års JO-utredning främst motiverade inspektionsverksamheten var dess troliga preventiva effekt. Redan det förhållandet att en myndighet visste att den hade en inspektion att vänta var ägnat att skärpa tjänstemännens noggrannhet. Av betydelse var även att söka utreda vilken typ av fel en ombudsman kunde upptäcka vid sina inspektioner. Vanligt var att JO kunde upptäcka en rad formella brister, såsom felaktigt förda diarier. Även dröjsmål med att utfärda stämning, att expediera beslut och att kalla till förhandling kunde upptäckas. Det kunde vidare röra sig om tveksam eller felaktig lagtolkning eller orimliga bedömningar i olika avseenden. Vid besök på anstalter kunde kontroll ske rörande lokaler så att

---

[213] Se SOU 1975:23 s. 119.

[214] Bexelius ansåg, mot bakgrund av förhållanden på det tidiga 1960-talet, att JO:s tillsynsverksamhet bäst bedrevs genom en intensifierad inspektionsverksamhet. Se Bexelius, SvJT 1960 s. 108.

dessa var i fullgott skick och genom samtal kunde eventuella missförhållanden upptäckas.

1972 års JO-utredning påtalade även att antalet förvaltningsmyndigheter ökat väsentligt under senare decennier. Det var en omöjlig uppgift för JO att under en rimlig tid besöka alla dessa. Det borde därför i första hand ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna att utföra inspektioner inom detta område. En skillnad i tillsynen mellan de centrala förvaltningsmyndigheterna och JO motiverade emellertid JO:s inspektionsverksamhet. De förstnämndas tillsyn var på det hela taget mer inriktad på effektivitet, organisation, utbildning, teknisk materielkontroll och ekonomisk revision. I kontrast härtill var JO:s tillsyn mer en egentlig *rättssäkerhetskontroll*.[215] Utredningens avslutande anmärkning var att JO i första hand borde ägna sig åt inspektioner på förekommen anledning, men att andra inspektioner borde ske i viss utsträckning och då företrädesvis inriktade på särskilt utvalda frågor.

KU instämde i utredningens uppfattning och anförde att mot bakgrund av den betydelse som utskottet tillmätte klagomålsprövningen var det ofrånkomligt att inspektionsverksamheten och då i första hand de rutinmässiga inspektionerna inskränktes.[216] Till följd av utskottets uttalande minskade JO antalet inspektioner väsentligt. Under tidsperioden 1970-75 inspekterades i genomsnitt 120 myndigheter per år. Motsvarande siffra för perioden 1976/77-1983/84 var ca 56 stycken per år.

1983 års JO-utredning hade den uppfattningen att det inte i första hand var klagomålsprövningen, utan inspektions- och projektverksamheten som var mest effektiv när det gällde att tillgodose rättssäkerheten. Vad avsåg inspektioner på förekommen anledning var det utredningens ståndpunkt att dessa borde genomföras vid behov. Projektverksamheten borde, mot bakgrund av dess effektivitet, intensifieras, medan antalet rutininspektioner borde begränsas. Vägledande vid inspektionerna skulle vara rättssäkerhetsaspekten. Någon närmare definition av vad utredningen avsåg härmed lämnades emellertid ej. Det synes klart att ekonomiska och organisatoriska förhållanden vid en myndighet, då de ej inbegrep klara rättssäkerhetsaspekter, var något för överordnad myndighet att bedöma, ej för JO. En utökad tillsyn på det kommunala området var enligt utredningen att

[215] Se SOU 1975:23 s. 121.
[216] Se KU 1975/76:22 s. 54 f.

föredra, med hänsyn till den kraftiga expansionen som skett här. Utredningen avslutade med att framhålla värdet av att JO vid granskning av vissa speciella frågor knöt till sig särskild extern sakkunskap.[217]

KU betonade att klagomålsprövningen borde prioriteras framför inspektionsverksamheten.[218] Utskottet var emellertid av den uppfattningen att inspektionsverksamheten avseende kommunala organ som hade uppgifter enligt statlig speciallagstiftning borde intensifieras. En rad statliga uppgifter som innefattade myndighetsutövning hade överförts till kommunala organ, vilket motiverade ökad tillsyn över dessa.

Vissa avslutande anmärkningar är på sin plats. KU har markerat att klagomålsprövningen bör prioriteras framför inspektionsverksamheten. Till detta kommer att mängden klagomål under mitten av 1990-talet för första gången översteg 5000 st. En viktig fråga är hur dessa förhållanden påverkat den prioritering av inspektionsverksamheten som skett inom JO-ämbetet under 1990-talet. Det kan finnas olika sätt att mäta detta. Jag har valt att mäta hur många initiativärenden som inspektionsverksamheten föranleder, och antalet dagar per år som för de fyra ombudsmännen sammanlagt åtgår till inspektion.

Tabell 7: Antal initiativärenden med anledning av inspektioner och antal arbetsdagar avsatta för inspektioner under 1990-talet.

	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Antal initiativärenden med anledning av inspektioner	215	144	156	53	55	66	34	56	75	47
Antal arbetsdagar för inspektioner	62	53	69	60	39	55	35[219]	45	45	57

Statistiken ger ett något splittrat intryck. Trots att ombudsmännen under tidsperioden avsätter ungefär lika många arbetsdagar per år för inspektioner, vilket säkerligen visar ombudsmännens ovilja att minska deras antal, har mängden initiativärenden med anledning av inspektioner minskat märkbart under det senaste decenniet. En förklaring kan vara att

---

[217] Se SOU 1985:26 s. 172.

[218] Se KU 1986/87:2 s. 19 f.

[219] Det begränsade antalet dagar för inspektioner under verksamhetsåret 1996/97 förklaras i stor utsträckning med vakanser och sjuklighet för ombudsmännen. Se *JO 1997/98 s. 24.*

antalet klagomål under denna tid är så arbetskrävande att viljan att initiera ett ärende med anledning av en inspektion är något mindre än tidigare.

Trots att arbetsbördan för JO-ämbetet ökat väsentligt under 1990-talet är det enligt min mening av vikt att JO framledes utför både klagomålsprövning och inspektioner. Förvisso utövar de centrala förvaltningsmyndigheterna tillsyn över underlydande myndigheter, men JO:s inspektioner är unika i den bemärkelsen att de framför allt är inriktade på handläggningsfrågor och därmed omfattar centrala rättssäkerhetsaspekter. Få andra tillsynsmyndigheter har den kunskap i dessa frågor som JO-ämbetet besitter. Initiativärenden med anledning av inspektioner leder i väsentligt större utsträckning än klagomål till kritiska uttalanden, vilket i sig visar på värdet av inspektioner. Ragnemalm har dessutom anfört att det är just under inspektioner som JO har förutsättningar att upptäcka väsentliga och mer systematiska felgrepp.[220]

Härmed har i avsnitten 4.7 och 4.8 grunddragen i klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten analyserats. Det är därmed lämpligt att övergå till frågan vad JO kan göra när tillsynsverksamheten ger vid handen att en tjänsteman begått olagligheter eller agerat eljest felaktigt eller olämpligt. Med andra ord: vilka sanktionsmöjligheter är JO-ämbetet utrustat med och hur används dessa? Dessa frågor analyseras i avsnitt 4.9.

4.9 Sanktionsbefogenheterna

4.9.1 Inledning

JO:s sanktionsbefogenheter kan uppdelas i en åtals- och en anmälningsbefogenhet. Avsnitt 4.9.2 innehåller en redogörelse för den grundläggande regleringen av JO:s åtalsmöjligheter. Det rör sig om ett mycket omfattande regelkomplex, och jag har valt att lägga betoning på de regler i RB som behandlar frågor om åklagares *åtalsplikt* och *åtalsunderlåtelse*. Vissa särregler som begränsar JO:s åtalsplikt i jämförelse med de allmänna åklagarna tas även upp. JO har vissa *särskilda åklagaruppgifter* som för övrigt tillhör de få renodlat konstitutionella uppgifter JO har kvar i dag. Det som avses är

[220] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 307.

JO:s skyldighet att väcka och utföra åtal mot statsråd som KU beslutat. Hit hör även JO:s rätt att väcka åtal i HD mot justitie- och regeringsråd för brott i utövningen av tjänsten. Nämnda befogenheter analyseras i avsnitt 4.9.3.

Avsnitt 4.9.4 redogör för grunddragen i *anmälningsinstitutet*. Om JO vid sin tillsyn finner att en befattningshavare gjort sig skyldig till åsidosättanden som kan föranleda disciplinansvar, avsked, avstängning eller återkallelse av yrkesbehörighet får han anmäla det inträffade till de myndigheter som har befogenhet att besluta i saken. En analys av hur JO använt sig av detta institut under 1990-talet företas. JO har under denna tidsperiod handlagt ca 3000-5000 klagomål per år. Antalet anmälningar är ca två per år och frågan som infinner sig är varför JO:s prövning utmynnar i så få anmälningar.

Avsnitt 4.9.5 söker visa hur lagstiftarens syn på tjänstefelsansvaret genomgått en betydande förändring sedan 1960-talet. En rad åsidosättanden av befattningshavare har avkriminaliserats. Avsnittet klargör hur denna kursändring påverkat dagens utformning av tjänstefelsansvaret och rättspraxis i anknytning härtill.

Jag har valt att i avsnittet 4.9.6 till särskild behandling ta upp *tjänstefelsansvaret* i BrB kapitel 20. Förklaringen härtill är att om JO väcker åtal mot en befattningshavare är det regelmässigt fråga om ansvar för tjänstefel. Därefter följer en analys av JO-ärenden som lett till åtal för tjänstefel (avsnitt 4.9.7). Frågan är vad som generellt kan sägas om dessa fall. Samma frågeställning är även aktuell angående de fall då JO konstaterat flagranta åsidosättanden av viktiga rättssäkerhetsregler men av olika anledningar valt att inte åtala (avsnitt 4.9.8). Vilka omständigheter kan förklara JO:s agerande i dessa fall? Avsnittet om JO:s sanktionsbefogenheter avslutas med några sammanfattande anmärkningar (avsnitt 4.9.9).

4.9.2 JO:s allmänna åklagaruppgifter: åtalsplikt och åtalsunderlåtelse

Inom ramen för denna avhandling har jag inte för avsikt att kommentera det mycket omfattande regelkomplex, företrädesvis RB, som blir

tillämpligt på JO då han agerar i egenskap av åklagare. Betoning skall läggas på frågan i *vilken utsträckning JO har åtalsplikt.*[221] Avsnittet inleds med en redogörelse för vad som framgår av JO-instruktionen 6§ avseende åtal. Därefter nämns vissa regler om förundersökning i RB kapitel 23, följt av en analys av RB 20:6, som ger uttryck för den sedan gammalt gällande principen om s.k. absolut åtalsplikt. Detta stadgande kompletteras av regler om åtalsunderlåtelse, vilka kommenteras (RB 20:7, 7a och 7b). Avsnittet avslutas med en redogörelse för dels de speciella begränsningar i åtalsplikten som gäller för JO, dels för allmänna överväganden framförda i förarbetena angående frågan om när JO borde väcka åtal.

I RF 12:6 anges att ombudsman får föra talan i de fall som angives i instruktionen. Av JO-instruktionen 6§ 2 st framgår att ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Här finns alltså en begränsning i JO:s åtalsbefogenheter. Av TF 9:2 framgår nämligen att JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ingen annan än JK får inleda förundersökning rörande denna brottskategori. Enligt YGL 7:1 skall bestämmelserna i TF 9:1-4 om tillsyn och åtal även gälla i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. JK är således ensam åklagare också i mål om yttrandefrihetsbrott.

Av JO-instruktionen 6§ 2 st framgår vidare att om utredningen i ett ärende ger ombudsman anledning anta att brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

JO-instruktionen hänvisar här till företrädesvis RB:s regler om förundersökning i kapitel 23, reglerna om åtal och åtalsunderlåtelse i kapitel 20 och om allmän åklagares befogenheter i övrigt. Med dessa befogenheter avses bl.a. reglerna om straffprocessuella tvångsmedel.[222] Det bör tilläggas att

---

[221] För kommentarer till RB:s regler avseende förundersökning och åtal, se t.ex. Ekelöf m. fl. s. 102-158, Bring m. fl. och Fitger s. 20:1-67 och 23:1-77.

[222] Som framhålls i förarbetena torde det inte i praktiken bli aktuellt för JO att själv använda sig av olika tvångsmedel. Se prop. 1986/87:160 s. 32.

bara vad som föreskrivs i *lag* är tillämpligt på ombudsmännen i detta sammanhang, vilket innebär att t.ex. FUK ej är tillämplig på JO. Det är dock tänkt att denna författning skall tillämpas analogt om JO finner det lämpligt.[223]

Av RF 12:6 följer att allmän åklagare på JO:s begäran skall biträda ombudsman. Uppgiften att väcka och utföra åtal vid domstol som JO beslutat uppdrar JO enligt JO-instruktionen 22§ som regel åt allmän åklagare, eller någon enstaka gång, åt en av sina medarbetare, om inte åtgärden avser ledamot av HD eller RegR. Av detta stadgande framgår vidare att beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt inte får fattas av annan än ombudsman.[224] Även beslut om åtalsunderlåtelse eller nedläggande av förundersökning skall fattas av JO själv.[225]

Regler om förundersökning finns i RB kapitel 23 och reglerar polisens och åklagarens verksamhet från det att det uppkommer anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats till dess att åtal har väckts. Syftena med en förundersökning är flera, bl.a. att utreda vem som kan misstänkas för ett brott. Ett annat syfte är att åklagaren skall erhålla erforderligt material för bedömning av åtalsfrågan. Viktigt är även att åklagaren kan bereda målet så att bevisningen vid en huvudförhandling kan förebringas i ett sammanhang (RB 23:2). Ett ytterligare syfte med förundersökningen är att den misstänkte genom att erhålla inblick i utredningens bedrivande kan få detta justerat och berikat.

Av RB 23:1 framgår att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. För ett beslut om inledande av förundersökning krävs ej att man känner till någon gärningsman och i övrigt krävs ej heller bevisning av någon nämnvärd styrka. Det skall dock föreligga misstanke om ett konkret brott.[226] Vad gäller JO torde det vara vanligt att ett klagomål tas upp till s.k. administrativ utredning, som

---

[223] Se prop. 1986/87:160 s. 32.

[224] Förklaringen härtill är att sådant beslut ansetts så viktigt att det uteslutande bör tillkomma JO att besluta härom. Se prop. 1986/87:160 s. 18.

[225] Se prop. 1986/87:160 s. 34.

[226] Se Ekelöf m. fl. s. 107.

sedermera kan utmynna i ett beslut om att inleda förundersökning.[227] Detta beslut bör givetvis ha skriftlig form.[228]

Beslut att inleda förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagare. JO intager här rollen som förundersökningsledare och kan i princip ge order direkt till de polismän som biträder honom att företa vissa utredningsåtgärder (RB 23:3).

Av RB 23:4 framgår att en processrättslig objektivitetsprincip gäller för förundersökningsförfarandet. Vid förundersökningen skall nämligen ej blott de omständigheter som talar mot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas.

Av RB 23:6 följer att under en förundersökning kan förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Härigenom följer emellertid inte något menedsansvar för den hördes utsaga.[229] Det finns emellertid möjligheter att förhöra under ed, men då bara inför domstol och under vissa speciella förhållanden, t.ex. om fara föreligger att bevis, som skall åberopas inför huvudförhandling, dessförinnan går förlorat (RB 23:15).

Även vissa tvångsmedel, vid sidan om de straffprocessuella i RB kapitlen 24-28, står till förundersökningsledarens förfogande, t.ex. hämtning till förhör, medtagande till förhör av person som befinner sig på brottsplats och kvarhållande för förhör (RB 23:7-9).

Det finns även regler om nedläggande av förundersökning. Så kan ske om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse, och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än böter, eller om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i RB kapitel 20 (RB 23:4a).

I RB 20:6 anges att åklagare skall, om ej annat är stadgat, tala å brott, som hör under allmänt åtal. Detta stadgande ger uttryck åt den i svensk rätt

---

[227] Om fyra förstadier innan förundersökning inletts, se Ekelöf m. fl. s. 108 f.

[228] Se SOU 1985:26 s. 197.

[229] Se Ekelöf m. fl. s. 119 och Fitger s. 23:35.

sedan gammalt upprätthållna principen om s.k. *absolut åtalsplikt*. Åtal skall väckas då åklagaren på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande. En åklagare har att först ta ställning till om den gärning som föreligger till bedömande innefattar ett brott, och vidare har denne att pröva styrkan av den bevisning som föreligger.[230]

Som RB 20:6 indikerar kan det finnas regler som avviker från principen om absolut åtalsplikt. Lindrigare brottslighet kan beivras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot. Åtal kan underlåtas med stöd av reglerna i RB 20:7, 7a och b, eller enligt föreskift i annan författning. Det finns även regler i bl.a. BrB om särskild åtalsprövning.

Åtalsunderlåtelse jämlikt RB 20:7 1 st kan bl.a. ske, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts, om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS kommer till stånd.

Åtal får underlåtas även i andra fall än som ovan nämnts, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet, och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks (RB 20:7 2 st).

Regleringen i RB 20:7 utgår från förutsättningen att den misstänkte är skyldig till brottet, och normalt torde ett erkännande krävas. Bevisningen skall alltså vara tillräcklig för att åklagaren i och för sig skulle kunna räkna med en fällande dom. Som en gemensam förutsättning för åtalsunderlåtelse gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Härmed avses bl.a. att en vägledande utgångspunkt vid åtalsunderlåtelse är att lika fall skall behandlas lika, något som kan riskeras vid underlåtelse. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivet upprätthålls kan alltså göra ett åtal påkallat. Så är även fallet om den

[230] Se Ekelöf m. fl. s. 143 och Fitger s. 20:14.

misstänkte förut gjort sig skyldig till brott. Av betydelse är även frågan om brottets svårhet och omständigheterna i övrigt kring detta.[231]

Av RB 20:7a framgår vidare att beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas, om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit.

Av följande stadgande framgår att ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det (RB 20:7b). Härför krävs i princip att en ny omständighet inträffat, t.ex. återfallsbrottslighet av liknande slag som det åtalsunderlåtelsen avsåg och att det nya brottet inte är av lindrig beskaffenhet.[232]

En så omfattande åtalsplikt som framgår av RB 20:6 har lagstiftaren emellertid inte ansett lämplig för *JO*. Vad avser frågan om åtalsplikt bör inledningsvis slås fast att JO i princip har fria händer när det gäller att avgöra vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall inriktas på.[233] Det är först sedan JO beslutat att ta upp ett klagomål till utredning eller att inleda ett initiativ som bundenheten till regler om förundersökning och åtal inträder.

Flera begränsningar i åtalsplikten finns. Enligt JO-instruktionen 18§ får JO överlämna ett ärende till åklagarmyndighet om han finner det lämpligt. Det framgår vidare av 8§ att JO inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande och av 20§ följer att JO inte till utredning bör ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger. Det finns m.a.o. en rad begränsningar i åtalsplikten, och det är kanske mer passande att benämna denna som *relativ* avseende JO-ämbetet.

1972 års JO-utredning gav uttryck för vissa allmänna överväganden avseende frågan om när JO borde väcka åtal. Om åtal skall väckas beror i första hand på ärendets beskaffenhet. Omfattande utrymme måste dock lämnas JO att på egen hand göra en bedömning. Enligt utredningen bör

---

[231] Se Fitger s. 20:19 f.

[232] Se Fitger s. 20:34.

[233] Se t.ex. SOU 1985:26 s. 190 och prop. 1986/87:160 s. 17.

åtal komma till stånd i händelse av allvarliga tjänstefel där enskild kommit till skada.[234] Andra skäl för åtal är att sakläget är oklart. Om en tjänsteman nekar till den påstådda gärningen, men JO misstänker att han begått den och felet är allvarligt synes åtal berättigat. Så är dock ej fallet om det rör sig om ett mindre allvarligt fel. Om en tjänsteman begär att JO skall åtala bör så ske under förutsättning att det påstådda felet är straffbart. Om JO bara konstaterat att ett handlande är felaktigt eller eljest olämpligt bör JO inte åtala, även om tjänstemannen i fråga begär detta. Tjänstemannen får i en sådan situation tåla den av JO framförda kritiken och kan ej kräva domstolsprövning.[235]

4.9.3 JO:s särskilda åklagaruppgifter

JO har även vissa *särskilda åklagaruppgifter.* Regler härom finns i RF, RO och JO-instruktionen och kan sägas utgöra kärnan i de få renodlat konstitutionella uppgifter JO-ämbetet har kvar. Det rör sig om JO:s skyldighet att väcka och utföra åtal mot statsråd, mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ samt mot justitie- och regeringsråd.

Av JO-instruktionen 10§ framgår att JO är skyldig att väcka och utföra åtal som KU enligt RF 12:3 har beslutat mot statsråd. Något kortfattat skall sägas om bakgrunden till 10§.[236] KU:s behörighet att väcka åtal mot statsråd har sin grundläggande reglering i RF:s 12 kapitel. Av RF 12:1 framgår att det åligger KU att granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, en uppgift KU haft sedan dess tillkomst år 1809. Det är tänkt att granskningen skall vara inriktad på rättsliga och administrativa frågor. Kärnan i denna granskning ligger i en kontroll huruvida regeringen i sin handläggning iakttagit gällande rättsregler. Det kan i förtydligande syfte tilläggas att granskningen inte är avsedd att omfatta frågor huruvida regeringens agerande varit politiskt lämpligt eller ej. KU:s granskning kan i princip leda fram till ett åtalsbeslut. I RF 12:3 stadgas att den som är eller har varit statsråd får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har

---

[234] Se SOU 1975:23 s. 133.

[235] Se SOU 1975:23 s. 134 f.

[236] För en utförligare beskrivning, se avsnitt 4.4.3.2.

åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av KU, utförs av JO och prövas av HD.

Av JO-instruktionen 10§ framgår även att JO är skyldig att väcka och utföra åtal som riksdagsutskott har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman. Det framgår vidare att ombudsman är skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i 10§. JO torde dock inte vara skyldig att avge yttrande i åtalsfrågan.[237]

Till 10§ korresponderar RO 9:8. I detta stadgande anges att åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas, 1. åtal mot fullmäktig i Riksbanken, ledamot av Riksbankens direktion eller någon av RR endats av FiU, 2. åtal mot ledamot av riksdagsstyrelsen, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot JO eller kammarsekreteraren endast av KU. Till grund för RO 9:8 ligger det faktum att nämnda befattningshavare har fullt straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten eller under utövande av uppdraget, t.ex. ansvar för tjänstefel i BrB 20:1. Prövningen av åtalet har undandragits de allmänna åklagarna och ligger hos riksdagsutskott. Angående motivet härtill råder viss osäkerhet. GLB angav endast att rätten att fatta beslut om åtal mot ledamöter i viktigare riksdagsorgan för brott i tjänsten skall förbehållas riksdagsorgan.[238]

Vad avser innebörden av uttrycket "brott begånget i utövningen av uppdrag eller tjänst" får hänvisas till avsnitt 4.4.3.2 och vad som sagts angående detta uttryck i samband med analysen av RF 12:3.

Som framgår har alltså åtalsbeslutet och anknytande bedömning lagts hos riksdagsutskott. Man kan enligt min mening ifrågasätta lämpligheten härav. Rent generellt bör en ordning där rättskipningsuppgifter överlåts på politiskt sammansatta organ nyttjas med största restriktivitet. Riksdagsutskotten består av riksdagsledamöter som framförallt har ett politiskt uppdrag att fullgöra och det är på den politiska kompetensen, inte den rättsliga, de invalts i riksdagen och senare i utskotten. De organ som i detta fall skall granskas, t.ex. fullmäktig i Riksbanken, ledamöter av riksdagsstyrelsen och riksdagens besvärsnämnd består i stor utsträckning eller

[237] Se SOU 1965:34 s. 60 och SOU 1972:15 s. 207.
[238] Se SOU 1972:15 s. 305.

uteslutande av riksdagsledamöter. Problemet här är att politiker i ett riksdagsutskott, ur ett rättsligt perspektiv, skall granska politiker i andra organ. Det är inte osannolikt att både lojalitetsband och fiendskap föreligger mellan de granskande och de granskade. En risk finns alltid att granskningen i praktiken inte uppfyller de krav på saklighet och opartiskhet, som de misstänkta tjänstemännen och uppdragstagarna har rätt till.

För att undvika denna sammanblandning av politiska och rättsliga funktioner är ett realistiskt alternativ till vald ordning att låta *RÅ* besluta om åtal. Man skulle därmed undvika, eller åtminstone avsevärt minska, den risk för politiserad rättskipning som nuvarande ordning kan leda till.

JO har även viss funktion då det gäller åtal mot justitie- och regeringsråd. I RF 12:8 anges att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av HD eller RegR väckes i HD av JO eller JK. Då det gäller brott av denna kategori domare har grundlagsstiftaren ansett att vissa särregler är erforderliga avseende forum och åklagare. Stadgandets syften är att ge garantier för en prövning i kvalificerad ordning av frågor som gäller ansvar för de högsta domarna och att tillse att också de högsta domarna i sin ämbetsutövning är underkastade rättslig kontroll.[239]

Med uttrycket "brott i utövningen av tjänst" avses inte bara brott som begås i själva dömandet utan även brott som begås vid fullgörandet av administrativa uppgifter.[240] Utanför stadgandets område faller sådana ämbetsbrott som tagande av muta och överträdelse av tystnadsplikt, alltså uppgifter som inte ingår som en naturlig del av domargärningen. Åtal för nämnda brott skall således väckas i underrätt.

4.9.4 JO:s befogenhet att besluta om anmälan avseende disciplinansvar m.m.

I detta avsnitt skall JO:s befogenhet att anmäla befattningshavare för disciplinära åtgärder, avsked, avstängning m.m. beröras. JO har alltså inte någon beslutanderätt i dessa frågor utan är hänvisad till att *anmäla*

[239] Se prop. 1973:90 s. 440.
[240] Se prop. 1973:90 s. 441.

sakförhållanden som han i sin tillsynsverksamhet anser bör komma under prövning av en anställnings- eller disciplinmyndighet. Något skall inledningsvis sägas om disciplinansvar och vissa hinder häremot enligt LOA, följt av en genomgång av vissa särskilda lagregler om disciplinansvar för exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal. Vid sidan om disciplinansvar finns vissa andra åtgärder som kan vidtas vid åsidosättanden från arbetstagares sida. Disciplinmyndighet kan besluta om återkallelse eller begränsning av legitimerad yrkesutövares behörighet och om avsked eller avstängning av arbetstagare. Jag går igenom JO:s befogenhet enligt JO-instruktionen 6§ att anmäla sakförhållanden som kan föranleda de nämnda reaktionerna och JO:s processuella rättigheter i anmälningsärendena samt hans rätt att föra talan vid domstol om ändring i de beslut en disciplinmyndighet fattat. Avslutningsvis analyseras i vilken utsträckning JO använt sig av anmälningsbefogenheten och vilken framgång han haft.

Av JO-instruktionen 6§ 3 st framgår att om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Denna anmälningsbefogenhet gäller statligt anställda tjänstemän likväl som tjänstemän anställda av landsting och kommuner där frågan om disciplinansvar regleras i kollektivavtal.[241]

Regler om disciplinansvar avseende offentligt anställda finns dels i författningar, dels i kollektivavtal. LOA utgör en av de mest centrala författningarna på området. Lagen är tillämplig på arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, på myndigheter under regeringen, varmed avses inte bara förvaltningsmyndigheter utan även domstolar,[242] då de senare i administrativt hänseende lyder under regeringen, och avslutningsvis även på arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna (LOA 1§). LOA:s regler om disciplinansvar gäller emellertid inte för stats-, justitie- och regeringsråd, JO, JK samt bl.a. arbetstagare som anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

---

[241] Se prop. 1986/87:160 s. 23.

[242] LOA:s regler om disciplinansvar är även tillämpliga på sådana arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt, exempelvis ordinarie domare. Reglerna gäller dock inte JK och justitie- och regeringsråd. Se Strömberg 2000 s. 48.

Om man bortser från det statliga området saknas ett författningsreglerat disciplinansvar på den övriga arbetsmarknaden. För de *kommunalt anställda* gäller ett kollektivavtalsreglerat ansvar som emellertid i stort sett är identiskt med LOA:s. Det är förvisso tänkbart att man inte alls har regler om disciplinansvar inom detta område om så befinns lämpligt. Den *privata sektorn* har kollektivavtal om disciplinansvar bara på något eller några avtalsområden.[243]

I LOA 14-21 §§ ges de grundläggande reglerna om disciplinansvar. I 14§ 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 i en därmed jämförlig stridsåtgärd.

De företeelser som kan föranleda disciplinansvar kan givetvis vara av myndighetsutövningskaraktär, men även av mer intern natur, t.ex. olovlig frånvaro. I princip gäller att det straffrättsliga ansvaret, varom mer nedan, är tänkt att fånga upp mer allvarliga åsidosättanden, medan det disciplinära förbehålls de inte fullt så allvarliga fallen.

Disciplinärt ansvar kan inte följa om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är *ringa*. En helhetsbedömning skall således ske och omständigheter som därvid kan få betydelse är förutom felet även graden av oaktsamhet.

Disciplinpåföljder är *varning* och *löneavdrag* (LOA 15§).[244] En arbetstagare får inte samtidigt meddelas både varning och löneavdrag. Lagstiftaren har markerat att löneavdrag skall användas restriktivt.[245]

Det finns även i LOA vissa hinder mot disciplinärt förfarande som kort bör nämnas. I 17§ anges att disciplinpåföljd bara får meddelas om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförts mot honom. Preskriptionstiden för dylik förseelse är

---

[243] Se Hinn och Aspegren s. 56.

[244] Enligt LOA 16§ får man genom kollektivavtal göra avvikelser från 15§ och t.ex. avtala om andra påföljder. Se vidare Hinn och Aspegren s. 61.

[245] Se prop. 1975:78 s. 161.

alltså två år. I anknytning härtill anger JO-instruktionen 21§ att om det kan misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i LOA har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Ett annat hinder mot ett disciplinärt förfarande framgår av LOA 18§. I stadgandet ges vissa regler till skydd mot dubbelbestraffning. När en åtgärd har vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande. Omvänt gäller emellertid att ett avslutat disciplinärt förfarande inte hindrar en straffrättslig prövning enligt BrB kapitel 20.[246]

I LOA 18§ 2 st klargörs att om en gärning har prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott. Till förtydligande kan tilläggas att om bevisningen är för svag för en fällande dom får inte domstolens bevisvärdering överprövas i administrativ ordning i form av ett disciplinärt förfarande.[247]

En disciplinpåföljd får inte heller meddelas efter det att arbetstagarens anställning upphört eller uppsägning ägt rum. Detta gäller emellertid inte om arbetstagaren övergår från en myndighet till en annan inom domstols-, åklagar-, respektive polisväsendet (LOA 19§).

För vissa yrkeskategorier förekommer särskilda lagregler om disciplinansvar. Bland dessa märks veterinärer, hälso- och sjukvårdspersonal och totalförsvarspliktiga. Formuleringen av disciplinansvarsreglerna för dessa yrkeskategorier är i stort uppbyggda på samma sätt som i LOA. I lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket stadgas att om en *veterinär* uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i sin veterinära yrkesutövning får disciplinpåföljd meddelas veterinären. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa får någon påföljd ej

---

[246] Se Hinn och Aspegren s. 62.

[247] Se prop. 1993/94:65 s. 86. Jfr *AD 1986:15*.

meddelas. Disciplinpåföljd är erinran och varning (10§). Det finns även regler om en tvåårig preskriptionstid avseende disciplinpåföljd. Frågor om disciplinansvar prövas av VAN (18§).

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område ges bl.a. disciplinära regler för *hälso- och sjukvårdspersonal.* Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sådana skyldigheter vilka följer av gällande författningar som är av direkt betydelse för säkerheten i vården får åläggas disciplinpåföljd. Om felet är ringa eller om det framstår som ursäktligt får disciplinpåföljd underlåtas.[248] Även här är påföljderna varning eller löneavdrag. Frågor om disciplinansvar prövas av HSAN.

För bl.a. *totalförsvarspliktiga*, under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt, gäller lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten skall åläggas disciplinpåföljd. I ringa fall skall någon påföljd dock inte åläggas (8§). Inom detta område skiljer sig påföljderna något från de andra områdena. Som påföljd kan beslutas inte bara varning och löneavdrag, utan även extratjänst och utegångsförbud (10§). Frågor om disciplinansvar prövas bl.a. av den myndighet, den kommun, det landsting där den disciplinansvarige tjänstgör eller senast har tjänstgjort eller av den myndighet regeringen bestämmer (19§).

Vid sidan om disciplinansvaret finns det vissa andra åtgärder, som kan vidtas i samband med olika former av åsidosättanden. Av JO-instruktionen 6§ framgår att om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om *återkallelse* av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om *begränsning* av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit

[248] Om övriga regler angående disciplinansvar, se lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område kapitel 5.

oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om *prövotid* till den som har befogenhet att besluta därom.

Angående återkallelse av legitimation eller annan behörighet att utöva yrke framgår av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område kapitel 5 följande: en sådan legitimation eller behörighet skall återkallas om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket eller på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande. Det bör observeras att JO bara har befogenhet att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal som varit grovt oskicklig eller uppenbart olämplig. Någon befattning med ärenden där grunden för återkallelse är sjukdom eller liknande omständighet skall JO inte ha.[249] En motsvarande regel avseende veterinärer finns i lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket 13§. Med frågan om begränsning av hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärers behörighet avses främst begränsning av rätten för läkare, tandläkare och veterinärer att förskriva vissa läkemedel och alkohol.[250]

Befogenhet för JO att anmäla befattningshavare inom hälso- och sjukvården ifråga om prövotid är en relativt ny form av offentligrättsligt ingripande, som syftar till att om möjligt förebygga en framtida återkallelse av legitimationen. Av lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 5:6 framgår att en prövotid om tre år kan föreskrivas för den som fått legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården, om denne varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig för yrket och en varning inte framstår som en tillräckligt ingripande åtgärd eller inte kan komma ifråga p.g.a. vissa andra regler i lagen. Tanken är att den legitimerade skall göras medveten om att den förseelse som lagts honom till last är så allvarlig att återkallelse av legitimationen blir aktuell om en ny förseelse inträffar under prövotiden.[251]

Av JO-instruktionen 6§ 4 st framgår att om en ombudsman anser det vara påkallat att befattningshavare *avskedas* eller *avstängs* från sin tjänst på grund

---

[249] Se prop. 1986/87:160 s. 32.

[250] Se prop. 1986/87:160 s. 32 och lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 5:11 och lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket 16§.

[251] Se prop. 1997/98:109 s. 114.

av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd. Avsked kan bli aktuellt om en arbetstagares åsidosättanden är så allvarliga att disciplinpåföljd framstår som otillräckligt. Avskedande får enligt LAS 18§, som är tillämplig på arbetstagare i allmän och enskild tjänst, ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. LOA innehåller inga särskilda bestämmelser om avstängning utan reglerna i LAS skall därvid tillämpas. Den myndighet som har rätt att besluta om avskedande med stöd av LAS skall också ha rätt att pröva frågan om avstängning.

Frågan om att skilja *fullmaktshavare* från sin tjänst regleras i RF 11:5 och i FullmL. Av RF framgår att den som utnämnts till ordinarie domare får *skiljas från tjänsten* endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. För övriga fullmaktshavare gäller enligt FullmL 7§ reglerna i LAS om avsked.[252]

Enligt FullmL 10§ kan en arbetstagare som omfattas av lagen *avstängas* från arbetet, bl.a. om ett förfarande inleds som syftar till att han skall avskedas eller om en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot honom för en gärning som kan antas medföra avsked.

Frågor om disciplinansvar för offentligt anställda prövas i princip av den myndighet under vilken den anställde hör. Enligt VerksF (19§), som är tillämplig på de myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller annan förordning, skall det finnas en personalansvarsnämnd med myndighetens chef som ordförande. Här prövas bl.a. frågor om disciplinansvar och avstängning. För vissa *högre befattningshavare* gäller avvikande regler. Enligt LOA 34§ skall Statens ansvarsnämnd besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen.

---

[252] I dagens läge är det företrädesvis ordinarie domare som anställs med fullmakt. Denna domarkategoris anställningsavtal kan ej sägas upp eller begränsas i tiden. På detta sätt säkerställs den självständighet som domstolarna åtnjuter enligt RF 11:2. Tidigare förekom denna anställningsform även för professorer och högre officerare, men i början av 1990-talet avskaffades denna anställningsform. Se vidare prop. 1993/94:65 s. 49 ff.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Enligt departementschefen var det viktigt, när det gällde de högre cheferna, att det fanns en utomstående, domstolsliknande instans, m.a.o. ansvarsnämnden, som prövade dessa grannlaga frågor. Erfarenheten visade att det annars fanns stor risk för att kritik från delar av allmänheten kunde komma att riktas mot en ordning som innebar att dessa frågor avgjordes av kollegor till cheferna.[253]

Med nuvarande ordning har den personkrets som omfattas av LOA 34§ begränsats i jämförelse med tidigare förhållanden. Förr i tiden tillsattes exempelvis byråchefer av regeringen. Rätten att anställa byråchefer och därmed jämställda befattningshavare har i dag i stor utsträckning delegerats till myndigheter under regeringen att bestämma om och denna personalkategori faller således utanför stadgandet.

Enligt FullmL 15§ beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare och andra arbetstagare som regeringen bestämmer. Vad avser fråga om disciplinansvar för fullmaktsanställda gäller dock LOA 34§.[254] FullmL 15§ gäller inte justitie- och regeringsråd. Av RF 12:8 framgår att HD prövar om ledamot av HD eller RegR enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av JO eller JK.

Av JO-instruktionen 6§ 5 st framgår att JO har vissa processuella rättigheter i anmälningsärendena. Har JO gjort en anmälan i de fall som avses i 6§ st 3 och 4 skall han i ärendet få tillfälle att *komplettera egen utredning* och att *yttra* sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att *närvara*, om muntligt förhör hålls.[255] Vad som nu har sagts gäller dock inte ärenden om avstängning. Förklaringen härtill är att dessa fall ofta är av brådskande natur.[256]

---

[253] Se prop. 1993/94:65 s. 96.

[254] Se prop. 1993/94:65 s. 133.

[255] Angående frågan om JO:s ställning i ett disciplinärende, se *JO 1992/93 s. 110* där JO även kritiserar Personalansvarsnämnden vid rikspolisstyrelsen för att den negligerat JO:s processuella rättigheter enligt JO-instruktionen 6§ 5 st.

[256] Se prop. 1986/87:160 s. 25.

Av JO-instruktionen 7§ följer att om disciplinmyndighet har meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av *särskilda bestämmelser*[257] för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra *talan vid domstol om ändring i beslutet.*[258] Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6§ 3 st.

Till förtydligande av detta stycke kan följande sägas. Några s.k. *särskilda bestämmelser* om disciplinansvar, avsked och avstängning finns inte för anställda inom landsting och kommuner och bara delvis för statligt anställda. LOA, som utgör en s.k. särskild bestämmelse, innehåller inga regler om avsked och avstängning, istället gäller LAS. Särskilda bestämmelser om avstängning finns dock i FullmL 10§. JO kan således aldrig föra talan om ändring i ett beslut om avskedande, vare sig det rör sig om statligt eller kommunalt anställd, och föra talan om ändring i ett beslut om avstängning endast när det är fråga om avstängning med stöd av FullmL. JO kan däremot föra talan om ändring av ett beslut om disciplinansvar inom det statliga området enligt LOA 40§. I de fall JO inte har talerätt kan han dock göra ett eget uttalande i saken.[259]

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i 7§ 1 st och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman företräder ombudsmannen enligt 7§ 2 st det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet. Härigenom markeras att JO inte bara är ensam motpart utan även ensam företrädare för det allmänna. Det kan tilläggas att JO i dessa typer av tvister inte företräder rättssubjektet staten utan för talan i eget namn. Han företräder därvid det allmännas intresse, varmed avses att han har till uppgift att tillvarata den

---

[257] Härmed avses främst LOA och FullmL, dock ej LAS.

[258] Av JO-instruktionen 22§ framgår att ombudsman även får förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

[259] Angående detta stycke, jfr AU 1993/94:16 s. 24.

enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Det har ansetts oförenligt med denna uppgift att JO för statens talan i en tvist vid domstol.[260]

Ärenden angående tillämpning av LOA, FullmL och LAS skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Enligt denna lag skall talan föras antingen direkt vid AD eller vid TR, med möjlighet till överklagande hos AD. Mot AD:s dom eller beslut får talan ej föras. Talan av JO om ändring av ett beslut om disciplinansvar enligt LOA skall väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades. Samma besvärstid gäller angående JO:s talan rörande ändring av ett beslut om avstängning enligt FullmL.

Av JO-instruktionen 7§ 3 st framgår bl.a. att bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister 4:7 och 5:1 1 st ej skall tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan. Härigenom har markerats att JO befrias från skyldighet att förhandla med arbetstagarens fackliga organisation innan JO kan få talan prövad vid domstol.[261]

HSAN:s beslut i disciplin- och behörighetsfrågor eller om prövotid får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, m.a.o. LR.[262] Samma besvärsinstans har valts avseende överklaganden av VAN:s beslut.[263] Ett beslut av en förbandschef, av en annan myndighet än Försvarsmakten, eller av en kommun att ålägga någon disciplinpåföljd får överklagas hos den TR inom vars domkrets det verksamhetsställe där den disciplinansvarige tjänstgör är lokaliserat.[264] Vid handläggning enligt dessa tre lagar skall JO:s överklagande ske inom tre veckor från det att beslutet meddelats.

I förarbetena till JO-instruktionen finns vissa allmänna uttalanden om i vilken utsträckning JO bör nyttja sig av anmälningsbefogenheten. ÄK hade den uppfattningen att JO regelmässigt borde anmäla till en disciplinmyndighet om JO fann tjänsteförseelse föreligga, men tjänstemannen i fråga ej godtog JO:s bedömning. Denna uppfattning delades

---

[260] Se *JO 1994/95 s. 115.*

[261] Se KU 1986/87:2 s. 31 f.

[262] Se lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område 8:9.

[263] Se lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket 31§.

[264] Se lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m 50§.

även av flera ombudsmän. 1972 års JO-utredningen var inte villig att förespråka en så långtgående princip för anmälan. Enligt utredningen borde en disciplinanmälan ske om JO kunde konstatera en förseelse och tjänstemannen fordrade en anmälan. Utredningen var däremot mer tveksam till anmälan redan på den grund att bedömningen av det inträffade skilde sig åt mellan JO och tjänstemannen.[265] I KU:s åtföljande bedömning av frågan framkom en något annorlunda syn. Om JO konstaterat att ett handlande var felaktigt eller eljest olämpligt, men inte straffbart, borde JO *inte anmäla även om tjänstemannen begärde detta.* Tjänstemannen fick i en sådan situation tåla den av JO framförda kritiken.[266] Om det var fråga om en i princip straffbar gärning hade tjänstemannen emellertid rätt att kräva åtal.

En viktig fråga är i vilken utsträckning JO använt sig av anmälningsbefogenheten och vilken framgång han haft. Ett allmänt intryck är att ombudsmännen är märkbart restriktiva i sin syn på anmälningsinstitutet. Under 1990-talet har ombudsmännen beslutat i genomsnitt en till två anmälningar per år. Motsvarande gäller även för 1970- och 80-talen.[267]

Generellt sett är de åsidosättanden som leder till anmälan av något mindre allvarlig natur än de som föranleder åtal, och JO får sägas ha haft framgång under 1990-talet med sina beslutade anmälningar, vilka regelmässigt föranlett disciplinansvar.[268] Anmälningsärendena kan exempelvis handla

---

[265] Se SOU 1975:23 s. 141.

[266] Se KU 1975/76:22 s. 62.

[267] Se SOU 1985:26 s. 84.

[268] Se *JO 1993/94 s. 62* anmälan angående disciplinansvar (polismän som uttalat sig kränkande mot en bilist): disciplinansvar beslutat. *JO 1993/94 s. 64* anmälan angående disciplinansvar (polismmissarie har i strid med gällande regler överlämnat sin namnstämpel till administrativ polispersonal att användas vid rapportering av omhändertagna till bl.a. Centrala körkortsregistret): disciplinansvar beslutat. *JO 1994/95 s. 115* anmälan angående disciplinansvar (Polisbefäl hade utan lagstöd berett sig tillträde till en persons bostadslägenhet): disciplinansvar beslutat av Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Beslutet emellertid upphävt av TR. *JO 1994/95 s. 124* anmälan angående disciplinansvar (en polisassistent har gjort subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar): disciplinansvar beslutat. *JO 1994/95 s. 126* anmälan angående disciplinansvar (en polisintendent har lagstridigt upplöst en offentlig tillställning): disciplinansvar beslutat. *JO 1995/96 s. 25* anmälan angående disciplinansvar (förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom, att utdömda böter skulle anses betalda): dinga fel, ej disciplinansvar. *JO 1995/96 s. 86* anmälan angående disciplinansvar (två polisinspektörer har i strid med gällande regler beviljat vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg): disciplinansvar beslutat. *JO 1997/98 s. 92* anmälan angående disciplinansvar (olämpligt uttalande av polisman): disciplinansvar beslutat av Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Beslutet blev emellertid undanröjt av AD. *JO 1997/98 s. 362* anmälan angående disciplinansvar (en byrådirektör vid Socialstyrelsen har felaktigt handlagt ett

om att polismän uttalat sig kränkande mot personer i olika sammanhang, eller att en domstol utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård enligt LPT. Jag har svårt att se några klara utgångspunkter för när JO väljer att besluta om en anmälan och när JO nöjer sig med att utdela allvarlig kritik.

Den påtagliga återhållsamhet JO visat med anmälningar är emellertid något förvånande mot bakgrund av den offentliga organisationens omfattande tillväxt från 1960-talet och framåt. Man kunde även ha förväntat sig att ÄK-reformen, med dess omfattande avkriminalisering, borde ha lett till ett ökat antal disciplinanmälningar. Så har emellertid inte blivit fallet. Förklaringen härtill kan mycket väl framskymta i ett påpekande som departementschefen gjorde i förarbetena till nya LOA. Han angav att förhållandena såväl på arbetsplatserna som i samhället i övrigt under senare tid hade genomgått stora förändringar. De formbundna disciplinpåföljderna - varning och löneavdrag - hade i stor utsträckning ersatts av en *dialog* mellan arbetsgivare och arbetstagare. Istället för "bestraffning" användes andra mer konstruktiva åtgärder i syfte att få en försumlig arbetstagare att anpassa sig till de regler som gällde på arbetsplatsen. Sådana åtgärder var t.ex. tillsägelse, uppföljningssamtal och omplacering.[269]

Detta uttalande av departementschefen synes vara gjort ur ett typiskt arbetsrättsligt perspektiv, där arbetsgivarens eller arbetstagarens intressen är det som sätts främst. De vanliga medborgarnas intressen av att myndigheternas maktutövning sker under lagbundna former och om så inte är fallet att beslut om disciplinära åtgärder eller åtal fattas uppmärksammas inte. Lite förenklat kan påstås att det knappast är ett rättsstatsperspektiv som anlagts på frågorna om disciplinansvar. Som följande avsnitt visar påverkades även tjänstefelsansvaret av detta nytänkande, tydligast förespråkat av ÄK.

ärende angående utlämnande av allmän handling): disciplinansvar beslutat. *JO 1999/00 s. 57* anmälan angående disciplinansvar (en närpolischef hade fattat ett beslut om husrannsakan, utan att ha behörighet till det): disciplinansvar beslutat. *JO 1999/00 s. 193* anmälan angående disciplinansvar (en rådman hade utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål angående LPT): disciplinansvar beslutat. *JO 2000/01 s. 353* anmälan om disciplinansvar (en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i LPT.): disciplinansvar beslutat.

[269] Se prop. 1993/94:65 s. 85.

4.9.5 En historisk tillbakablick på tjänstefelsansvaret - En förändrad syn på ansvarsutkrävande

Förevarande avsnitt söker spegla hur lagstiftarens syn på tjänstefelsansvaret förändrats under senare decennier och vilken påverkan detta fått på JO i egenskap av åklagare. Avsnittet inleds med att något nämns om ämbetsansvaret före de reformer som trädde ikraft i mitten av 1970-talet (ÄK-reformen). Därefter redogörs för ÄK:s syn på tjänstefelsansvaret, följt av motsvarande genomgång av hur 1972 års och 1983 års JO-utredningar betraktade frågan. Båda JO-utredningarna ställde sig i grunden positiva till den omfattande avkriminalisering som ÄK:s förslag medförde. En motreaktion häremot infann sig emellertid i början av 1980-talet. I avsnittet skildras hur resonemangen fördes i riksdagen och av olika remissinstanser. Motreaktionen medförde att området för tjänstefel utvidgades.

Innan ÄK-reformen närmare avhandlas skall något sägas om ämbetsansvaret innan ÄK tillsattes. Jag väljer att inleda med den strafflagstiftning vilken trädde ikraft år 1949 och som innebar att strafflagens kapitel om ämbetsbrott genomgick en större omarbetning.[270] I förarbetena klargjordes reformens utgångspunkt med följande ord:

> "Att lagstiftningen måste skydda den offentliga tjänstens behöriga gång genom att straffbelägga ett område av självständiga ämbetsbrott står utom all fråga. För att garantera erforderlig standard inom mängden av tjänsteåtgärder och upprätthålla tjänstens integritet måste ämbetsmän i betydande utsträckning underkastas strafftvång för gärningar som icke äro straffbara, om de begås av vanliga medborgare."[271]

Den tidigare kasuistiska uppräkningen av ämbetsbrott ersattes av fyra s.k. *självständiga ämbetsbrott*. I strafflagen kapitel 25 stadgades om ansvar för tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Av intresse här är den närmare utformningen av stadgandena om tjänstemissbruk och tjänstefel. I strafflagen 25:1 stadgades att:

---

[270] För en kortfattad redogörelse för ämbets- och disciplinansvaret dessförinnan, se SOU 1969:20 s. 14 ff.

[271] Se SOU 1944:69 s. 400.

> "Missbrukar ämbetsman, genom handling eller underlåtenhet, sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild, dömes, där ej gärningen utgör förskingring eller annan trolöshet eller eljest är särskilt belagd med straff, för tjänstemissbruk till avsättning eller suspension från tjänsten; om skäl äro därtill, skall tillika dömas till fängelse eller straffarbete i högst två år. I ringa fall vare straffet allenast böter.
> Är tjänstemissbruk med hänsyn till omständigheterna vid brottet att anse som grovt, dömes för grovt tjänstemissbruk till avsättning och straffarbete i högst sex år."

Om brottet betraktades som mindre allvarligt tillämpades 25:4 om tjänstefel:

> "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."

Som framgår av formuleringarna var dessa brott subsidiära i förhållande till de allmänna brotten. Utgångspunkten var att ett allmänt brott borde medföra allmänt straff enligt vanliga regler, även om brottslingen var ämbetsman och åsidosatte sin tjänsteplikt. Dessa brott benämndes *osjälvständiga ämbetsbrott*. Särskilda regler, avseende de fyra typer av brott som nämnts ovan, ansågs erforderliga för gärningar som var straffbelagda bara om de begicks av ämbetsmän.

En viktig och komplicerad fråga var vilken personkrets som omfattades av de fyra ämbetsbrotten. Alla som var anställda som tjänstemän hos stat eller kommun hade i princip ett s.k. fullständigt ämbetsansvar. Emellertid hade en gräns dragits nedåt så att ämbetsansvar inte ansågs föreligga då en tjänst endast innefattade osjälvständig verksamhet. Även sådan tjänst ansågs dock grunda ämbetsansvar om den innefattade utövning av offentlig myndighet. Ledamöter av politiska församlingar stod endast under ett partiellt ämbetsansvar, vilket innebar att juridiskt ansvar endast kom i fråga för mutbrott och brott mot tystnadsplikt, men ej för tjänstemissbruk eller tjänstefel.

I juli år 1966 tillkallades ett antal sakkunniga med uppgift att göra en allmän översyn av ämbetsansvaret och den offentliga tjänstemannarättens

sanktionssystem i övrigt. De sakkunniga antog namnet Ämbetsansvarskommittén (ÄK) och lämnade både ett principbetänkande, Ämbetsansvaret (SOU 1969:20), och ett slutbetänkande, Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1). I principbetänkandet redovisades de principer som borde ligga till grund för ett nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Dessa nya principer skulle visa sig få stor betydelse för JO-ämbetets tillsyn.

ÄK var kritisk till den ovan redovisade utformningen av ämbetsansvaret.[272] Kommittén påtalade särskilt den splittrade bild ämbetsansvarets reglering uppvisade, men även svårigheterna i rättspraxis att bestämma personkretsen. Kritik riktades också mot det vidsträckta tillämpningsområdet för tjänstefelsstadgandet. Detta straffsanktionerade varje förseelse i tjänsten, hur obetydligt felet än var.

Som en följd av framförd kritik lade kommittén fram *nya principer* för hur sanktionssystemet för offentliga funktionärer borde utformas. Den principiella utgångspunkten för detta nytänkande formulerades med följande ord:

> "Ämbetsansvaret är i huvudsak avpassat efter en tid då den offentliga förvaltningen främst var av judiciell karaktär. Det ter sig angeläget att ett för offentlig verksamhet avsett sanktionssystem inrättas med utgångspunkt från dagens struktur av den offentliga sektorn, där en avsevärd utvidgning av det allmännas myndighetsfunktioner ägt rum samt förvaltningen kommit att alltmer inriktas på vad som kan kallas aktiv samhällsomdaning samt offentlig planering och produktion."[273]

Det offentliga anställningsförhållandet skulle i sin helhet betraktas ur *civilrättslig* synvinkel och det nya sanktionssystemet borde i enlighet härmed kunna tillämpas på åsidosättanden av offentligrättsliga förpliktelser och av anställningsavtal. Varje tjänsteförseelse skulle komma att betraktas som ett avtalsbrott på vilket civilrättens sanktionssystem borde tillämpas. I vissa fall borde detta system kompletteras med ett straffrättsligt ansvar för myndighetsmissbruk inom det centrala området av offentlig verksamhet.

Det förslag ÄK avlämnade ledde till betydande förändringar i ansvarssystemet. En omfattande avkriminalisering genomfördes: brottet tjänstefel

---

[272] Se SOU 1969:20 s. 23 ff.
[273] Se SOU 1969:20 s. 10.

med dess vida tillämpningsområde fick utgå. Brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning trädde istället. Kapitelrubriken i BrB ändrades från "Om ämbetsbrott" till "Om myndighetsmissbruk". Mutbrott och brott mot tystnadsplikt bibehölls dock, ehuru revideringar i stadgandena förekom i samband med reformen. Påföljderna suspension och avsättning utmönstrades. Som motiv till reformen anförde departementschefen bl.a. att man genom ändringarna vann den fördelen att bade kretsen av ansvariga personer och det straffbara området bestämdes efter mer rationella kriterier än hittills varit fallet, samtidigt som domstolar och åklagare befriades från handläggningen av mindre allvarliga förseelser.[274]

Det är av intresse att se på hur 1972 års JO-utredning uppfattade tjänstefelsansvaret innan ÄK-reformen genomfördes i mitten av 1970-talet. Den förändrade attityd till att åtala tjänstemän vilka åsidosatte sina åligganden, som manifesterades i ÄK, framträdde med all tydlighet i 1972 års JO-utredning. Enligt utredningen var det angeläget att ombudsmännen utnyttjade möjligheterna att åtala och anmäla på ett kraftfullt sätt och i klara ordalag uttalade sin mening om företagna tjänsteåtgärder och i händelse av allvarliga tjänstefel, som varit enskilda till skada, väckte åtal. Utredningen konstaterade dock omgående att den inte kunde instämma i den kritik som framförts från olika håll mot att inte JO i större utsträckning väckte åtal.[275] Utredningen uttalade som sin mening att det skulle vara mindre tilltalande, om riksdagen nu förespråkade en återgång till äldre åtalspraxis efter att vid flerfaldiga tillfällen ha understött JO:s praxis att göra erinran istället för att väcka åtal. Mot bakgrund av en studie avseende alla ärenden som inkommit under februari år 1973 ansåg utredningen att JO allmänt sett inte åtalade i för liten utsträckning.[276]

Vidare anförde utredningen att åtal medförde att en *stor och dyrbar* apparat togs i anspråk, *tidskrävande* för ombudsmannen och den som fick i uppdrag att utföra åtalet, och *besvärande* för den som åtalet riktade sig mot. Åtalet hade visserligen en preventiv effekt, men det medförde inte att ett begånget fel rättades till.[277]

---

[274] Se prop. 1975:78 s. 141.

[275] Det kan tilläggas att vid tiden för utredningens bedrivande beslutades i regel ett åtal per år.

[276] Se SOU 1975:23 s. 133.

[277] Se SOU 1975:23 s. 134.

Utredningens uttalande är märkligt. Att åtal kostar pengar och involverar en rad tjänstemän i processen kan inte vara ett bra argument för att inte väcka åtal. Än värre blir det när utredningen lägger till att ett åtal kunde vara besvärande för den enskilde. Åtalets och straffets preventiva effekter omnämns i sådana ordalag att de framstår som av klart lägre vikt än att i det enskilda fallet få rätt beslut. Självklart är båda dessa värden av stor betydelse, men att rangordna på det sätt utredningen tillåtit sig synes tveksamt.

Utredningen sökte även ge exempel på situationer då åtal trots allt kunde vara berättigat. Om en tjänsteman nekade till en påstådd gärning, men JO misstänkte att han begått den och felet var allvarligt, borde åtal vara motiverat. JO hade ingen rätt att föranstalta om vittnesförhör under ed på egen hand, och ett domstolsförfarande var då ägnat att ge en *bättre utredning av saken*. Om sakläget var klart och tjänstemannen var av en annan åsikt än JO kunde åtal vara motiverat i syfte att få fram *rättsvägledande* uttalanden avseende tjänstefelsansvarets omfattning. Åtal borde även komma till stånd om vederbörande tjänsteman begärde åtal för att erhålla en rättslig prövning av det inträffade och det var fråga om ett straffbart agerande.[278] Återigen lyser de repressiva eller allmänpreventiva syftena med sin frånvaro i utredningens argumentering. Motivet för åtal synes vara att säkerställa behovet av produktion av rättsvägledande uttalanden. Huruvida tjänstefelet inneburit åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetsgarantier för den enskilde, och det graverande häri, ägnas knappt en tanke.

1972 års JO-utredning var naturligtvis starkt påverkad av ÄK:s förslag. Utredningen ställde frågan huruvida JO överhuvudtaget skulle ha kvar sin åtalsbefogenhet. Svaret blev jakande. För att tillsynen skulle vara så effektiv som möjligt var det av värde att JO trots allt hade möjlighet att väcka åtal.

Effekterna av ÄK:s förslag sammanfattade utredningen på följande sätt. Reformen av ämbetsansvaret innebar att JO:s åtalsmöjligheter minskade. En naturlig följd härav var att ännu större vikt än för närvarande skulle läggas vid JO:s egna uttalanden. JO:s stora betydelse låg i att ämbetet *påtalade fel* och *lade fram sin egen åsikt* om lämpligheten i olika förehavanden.

---

[278] Se SOU 1975:23 s. 134.

1983 års JO-utredning sökte finna orsaker till de låga frekvenserna av åtal och anmälningar. En viktig orsak var den förändrade synen på förhållandet i det offentliga mellan arbetsgivare och anställda, som började växa fram under 1950- och 60-talen. Denna hade ett omedelbart samband med de värderingar, vilka samtidigt började få genomslag när det gällde arbetstagarnas villkor på den privata arbetsmarknaden.[279] En tendens kunde skönjas att i uppsägnings- och disciplinfrågor överlägga eller på annat sätt samråda med vederbörande fackliga organisation innan frågorna avgjordes. Under 1970-talet genomfördes ämbetsansvarsreformen, som enligt utredningen i stora stycken kunde ses som en kodifiering av tidigare rådande praxis, och den nya tjänstemannalagstiftningen, slutligen manifesterad i LOA, varigenom i princip full avtalsfrihet infördes även i frågor om tjänsteåligganden. De fackliga organisationernas rätt till medverkan stärktes ytterligare. Av betydelse var även den på 1960-talet intensifierade debatten om "företagsdemokrati". Debattämnena blev arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse, och krav restes på inflytande över personalpolitiken. Detta nya synsätt sammanfattades av utredningen med att man skulle erhålla bättre betingelser för arbetslivet - ökad samarbetsanda och goda arbetsresultat - genom att istället för påföljder av skilda slag ingripa med vad man bedömde som konstruktiva och framåtsyftande åtgärder.[280]

Detta påpekande får sägas uppmärksamma en intressant frågeställning. Det synes som om lagstiftarens inställning till frågor om tjänstefel genomgick en betydande förändring i samband med att nya politiska värderingar fick genomslag i arbetslivet och på den politiska arenan. Tjänstefel och åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetsregler sågs plötsligt ur ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv. Det *rättsstatliga perspektivet*, som får sägas fokusera sig på förhållandet mellan det allmänna och den enskilde och på värdet av att myndigheter iakttar grundläggande rättssäkerhetsregler, synes ha försvagats i takt med att ett *företagsdemokratiskt perspektiv*, i mycket manifesterat genom idén om samförstånd istället för ansvarsutkrävande, började anläggas på frågeställningen. Att detta innebar försvagningar av rättsstaten, i form av ett avskaffat ämbetsansvar, var förmodligen en naturlig följd av perspektivförändringen. Samtidigt måste framhållas att denna förändrade syn på tjänstefel, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande, som framgick av ÄK och den nya arbetsrätten, inte medförde någon radikal påverkan på antalet åtalsbeslut, utan snarare

[279] Se SOU 1985:26 s. 180 ff.
[280] Se SOU 1985:26 s. 182.

representerade höjdpunkten på en förändring som pågått en längre tid. Som nedanstående tabell visar kan man under hela 1900-talet skönja en klar tendens till minskat bruk av åtalsbefogenheten hos JO.

Tabell 8: Åtalens andel av antal avgjorda ärenden hos JO och MO 1870-1999/00.

Verksamhets år	Antal avgjorda ärenden	Antal åtal	Åtalens andel av antal avgjorda ärenden
1870	63	16	25%
1880	94	7	7%
1890	309	15	4,8%
1900	76	10	13,2%
1910	340	14	4,1%
1920	940	24	2,6%
1930	848	16	1,9%
1940	1651	50	3%
1950	1398	15	1,1%
1960	1904	14	0,7%
1970	2979	1	0,03%
1980/81	3471	1	0,03%
1990/91	3962	4	0,1%
1999/00	4986	1	0,02%

Som tabellen visar inträffade en betydande nedgång av antalet beslutade åtal omkring år 1970, och det synes som om ÄK-reformens genomförande inte fick någon radikal påverkan på JO:s åtalsbenägenhet.

Petrén har angivit tre omständigheter som kan förklara den låga åtalsfrekvensen de senaste decennierna. Den första omständigheten är att det förvisso då och då begås allvarliga fel hos förvaltningen, men att det sällan kan förklaras av ond vilja, utan snarare i de allmänna svårigheter av olika slag varunder tjänstemännen arbetar. En annan omständighet kan vara den ökade arbetsbelastningen inom JO-ämbetet. Ett ärende som drivs fram till åtal tar, även om JO inte själv för talan i målet, uppenbarligen långt mer tid i anspråk än ett ärende som kan avslutas med att JO låter bero vid ett kritiskt uttalande eller dylikt. Sist bör beaktas att de föredragande, som har att förbereda JO-ärendena, i vetskap om att åtal nästan aldrig väcks inriktar sig på att även om något fel skulle ha begåtts finna lämplig anledning till att åtal ej skall anställas.[281]

[281] Se Petrén PM s. 612.

Av intresse är att jämföra den begränsade åtalsfrekvensen inom JO-ämbetet med i vilken utsträckning lagföring - efter åtal av JK eller de allmänna åklagarna - över huvud taget skett under senare decennier för *brott mot BrB kapitel 20.* Under senare hälften av 1950-talet uppgick antalet lagföringar till ungefär 150 per år. Under 1960-talet sjönk antalet till i genomsnitt 115 per år för att under 1970-talet stanna vid ett genomsnitt på endast något över 80 per år. Efter ÄK-reformen och fram till början av 1980-talet var årsgenomsnittet så lågt som 13 lagföringar. Den allmänna tendensen hos JO finns alltså även hos de allmänna åklagarna.[282]

En förklaring till den minskade mängden åtal kan ligga i de ovan beskrivna tankegångarna som växer fram från 1950-talet och som blommar ut i ÄK-reformen. Det är kanske befogat att tala om en svensk mentalitet där samförståndslösningar är att föredra framför straff- och disciplinansvar.

Motreaktionen lät emellertid inte vänta på sig och växte fram i början av 1980-talet. Inom riksdagen fanns en skepsis mot den omfattande avkriminaliseringen. Denna skepsis tog sig i uttryck i ett flitigt motionerande om ett utvidgat straffansvar. Bakgrunden var bl.a. att ÄK-reformen hade lett till att antalet lagföringar för brott mot bestämmelserna i BrB kapitel 20 minskat påtagligt sedan reformen trätt ikraft.[283] Regeringen kunde i längden inte stå emot utan tillsatte flera utredningar, varav en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria utmynnade i ett förslag till utvidgning av det straffrättsliga ansvaret.[284]

När detta förslag sedan sändes ut på remiss framkom olika principiella utgångspunkter i synen på straffansvaret för offentliga funktionärer.[285] Från åtskilliga håll varnades för en övertro på att man genom ett utvidgat straffansvar kunde åstadkomma höjd kvalitet inom förvaltningen. Det framhölls särskilt att en omfattande kriminalisering tvärtom kunde få till följd att kvalitetsnivån sjönk i väsentliga hänseenden. Hotet om straff kunde verka hämmande på effektiviteten och leda till längre handläggningstider.

---

[282] Se SOU 1985:26 s. 179 f.

[283] Se prop. 1988/89:113 s. 6.

[284] Se Ds 1988:32. För en mer detaljerad bakgrundsbeskrivning, se prop. 1988/89:113 s. 6 f.

[285] Se prop. 1988/89:113 s. 7 f.

En rakt motsatt syn på frågeställningen framkom i JO:s remissvar. I detta påpekades de brister som det nuvarande ansvarssystemet var behäftat med. Det straffrättsliga sanktionssystemet var enligt JO bättre ägnat att tillgodose den enskilda medborgarens intressen än det disciplinära, där helt andra överväganden kunde ha betydelse för frågan om ett disciplinärt förfarande skulle inledas. Praxis hade visat att nuvarande straffbestämmelser inte var tillräckliga när det gällde att komma tillrätta med klart straffvärda förfaranden som hade samband med myndighetsutövning. Detta hade lett till att allmänheten fått ett i viss mån minskat förtroende för den offentliga verksamheten.[286]

Den till promemorian anknytande propositionen innebar flera viktiga förändringar av rättsläget. Brottsrubriceringarna ändrades från myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning till tjänstefel och grovt tjänstefel. För straffansvar skulle inte längre krävas att gärningen medfört förfång eller otillbörlig förmån och vidare föreslogs att oaktsamhet - och inte som tidigare endast uppsåt eller grov oaktsamhet - skulle vara tillräckligt för straffansvar.

Till allmän motivering av reformen anförde departementschefen att de huvudprinciper som låg till grund för ÄK-reformen trots allt hade samma giltighet nu som när reformen genomfördes. Det fanns inga belägg för att standarden på den offentliga verksamheten sänkts som en följd av ÄK-reformen. Departementschefen ansåg att offentligt anställda i allmänhet höll hög standard i fråga om såväl kunskaper som skicklighet. Från denna synpunkt förelåg inget behov av skärpta straffregler. Det gick emellertid inte att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden hade annan karaktär än den som bedrevs inom den privata sektorn. Särskilt vissa rättssäkerhetsaspekter gjorde sig gällande inom det allmännas verksamhet. Det var därför enligt departementschefen klart att man inte kunde vara utan ett ändamålsenligt utformat speciellt sanktionssystem. För att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skulle kunna bevaras var det trots allt viktigt att bestämmelserna var tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande var påkallat.[287]

De följande avsnitten söker bl.a. utröna i vad mån det nya tjänstefelsansvaret blivit tillräckligt effektivt eller om det erhållit en alltför snäv

---

[286] Se prop. 1988/89:113 s. 8.
[287] Se prop. 1988/89:113 s. 8.

utformning för att på ett rimligt sätt tillgodose medborgarnas rättssäkerhetsintressen gentemot det allmänna.

4.9.6 BrB 20:1 om tjänstefel

4.9.6.1 Inledande anmärkningar

I detta avsnitt skall en analys av tjänstefelsansvaret företas.[288] Anledning till att jag inom ramen för denna avhandling fokuserar på brottet tjänstefel och inte till behandling tar upp andra brott är att JO:s tillsyn företrädesvis är inriktad på huruvida myndigheter och tjänstemän *iakttar gällande handläggningsregler.* Om så inte är fallet aktualiseras vanligtvis ett ansvar för just tjänstefel. Jag inleder med att analysera rekvisiten "vid myndighetsutövning" (avsnitt 4.9.6.2) och "åsidosätta vad som gäller för uppgiften" (avsnitt 4.9.6.3). Därefter behandlas stadgandets subjektiva rekvisit (avsnitt 4.9.6.4). Om tjänstefelet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa skall inte dömas till ansvar. I avsnitt 4.9.6.5 analyseras, med hjälp av en omfattande rättsfallsgenomgång, hur rekvisitet "ringa" har tolkats av främst HD. Avslutningsvis sägs något om vad som skall anses vara ett "grovt" tjänstefel och om det förhållande att ledamöter av statliga och kommunala församlingar inte är underkastade ansvar för tjänstefel (avsnitt 4.9.6.6).

Det är här på sin plats att inledningsvis redogöra för formuleringen av BrB 20:1. Häri stadgas att:

> "Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall 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.
>
> Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för *grovt tjänstefel* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning

[288] Jfr SOU 1996:173 s. 29 ff.

eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.
Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap."

4.9.6.2 Rekvisitet "vid myndighetsutövning"

Något skall sägas om rekvisitet *myndighetsutövning* i BrB 20:1. Angående detta rekvisit anförde departementschefen att gemensamt för all behörig myndighetsutövning var att den ytterst var grundad i lag eller annan författning. Myndighetsutövningen tog sig i uttryck i beslut eller faktiska åtgärder, som ytterst grundade sig på samhällets maktbefogenheter.[289] De kom till stånd eller fick i förekommande fall rättsverkningar för eller mot den enskilde i kraft av *offentligrättsliga regler*, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. Myndighetsutövning kunde sålunda bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebar förmåner, rättigheter eller skyldigheter samt faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Det kunde även röra sig om faktiska åtgärder som inte hade föregåtts av formliga beslut, t.ex. då en polisman dirigerade trafiken eller ingrep för att upprätthålla allmän ordning. Till myndighetsutövning torde vidare kunna hänföras offentliga arbetsgivares beslut enligt LOA om åläggande av disciplinpåföljd. Enligt LOA 16§ kan man i kollektivavtal avtala bort LOA:s regler om disciplin*påföljder*.[290] Om en myndighet fattar ett beslut i en disciplinär påföljdsfråga med stöd av sådant kollektivavtal torde det, enligt Madeleine Leijonhufvud:s tolkning av förarbetena till BrB 20:1, vara fråga om myndighetsutövning.[291]

Det kan vidare konstateras att myndighetsutövning *inte* föreligger när det allmänna uppträder som *jämställd part i avtalsförhållanden*. Ett visst agerande från en myndighets sida faller i princip utanför området för utövning av offentlig myndighet, om ett motsvarande agerande av ett enskilt

---

[289] Se prop. 1975:78 s. 180 ff.

[290] Det bör tilläggas att det grundläggande stadgandet i LOA om disciplinansvar (14§), inte kan avtalas bort.

[291] Se KBrB II s. 409. Om det inte var fråga om myndighetsutövning i denna speciella situation så skulle det tveksamma resultatet bli att det via kollektivavtal var möjligt att avtala bort myndighetsutövning.

rättssubjekt varit lagligen möjligt. När det allmänna uppträder som arbetsgivare, som köpare, som säljare etc. och tillvaratar sina intressen i denna egenskap genom att med stöd av avtalsvillkor avkräva motparten i avtalet något är det inte fråga om myndighetsutövning. Detta gäller även om det allmänna därvid tillämpar lagbestämmelser som gett avtalet dess innehåll.[292]

Angående prepositionen *"vid"* myndighetsutövning skall följande sägas. I samband med reformen år 1989 utbyttes prepositionen *"i"* myndighetsutövning mot *"vid"* myndighetsutövning. Härigenom utvidgades det straffbara området. Inspirationskällan för denna revidering kan förmodligen sökas i SkL. I 3:2 denna lag stadgas bl.a. att staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. När departementschefen i förarbetena till SkL närmare sökte klargöra innebörden av prepositionen "vid" angavs att skadeståndsregeln omfattade även åtgärder som ingick endast som *led i myndighetsutövningen men som var reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kunde få rättsliga konsekvenser för den enskilde*, liksom också vissa andra handlingar, som stod i ett mycket nära *tidsmässigt och funktionellt samband* med myndighetsutövningen.[293]

I förarbetena till BrB 20:1 angavs att detta uttalande angående SkL även hade direkt bäring på tolkningen av rekvisitet "vid" i ett straffrättsligt sammanhang.[294] Tillämpningsområdet för tjänstefelsansvaret skulle i princip vara detsamma som enligt SkL 3:2, och motiven till SkL skulle även kunna tjäna som vägledning för straffbestämmelsen. Som exempel på fall där SkL 3:2 var tillämplig nämndes i motiven olika handläggningsåtgärder som *föregick* själva myndighetsutövningen. Ett exempel var att ett beslut fått ett felaktigt innehåll genom någon försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller annan utredning i ärendet varit felaktig eller vilseledande. Hit hörde också felaktiga kallelser eller andra underrättelser till parter och vittnen. Detsamma gällde skador som vållats genom fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut. Skadeståndsansvaret omfattade även felaktig vägledning och oriktiga upplysningar när dessa avsåg

---

[292] Se KBrB II s. 408.

[293] Se prop. 1972:5 s. 502.

[294] Se prop. 1988/89:113 s. 23.

myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet. Även vissa faktiska handlingar omfattades, om de skedde i ett omedelbart och naturligt samband med handläggningen av ett ärende som avsåg myndighetsutövning eller med verkställigheten av ett beslut av denna karaktär.

Om intresset vänds mot *rättspraxis* kan följande konstateras. Det förekommer några fall där domstolar närmare tagit ställning till prepositionen "vid" i BrB 20:1. I *NJA 1994 s. 325* var det fråga om en t.f. polisinspektör som gömde en person - G.E. - undan hennes släktingar vilka på olika sätt hotat henne. Polismannen upprättade tre polisanmälningar på blankettset tillhörande polismyndigheten. Av anmälningarna framgick bl.a. att G.E.:s familj misshandlat henne. Polismannen registrerade emellertid inte handlingarna. Familjen anmälde G.E. försvunnen och letade efter henne. I syfte att förmå släktingarna att upphöra med sökande efter G.E. översände polismannen kopior av anmälningarna till familjen, som kände sig hotad av risken för att anmälas. Enligt åklagarens gärningsbeskrivning hade polismannen vid myndighetsutövning uppsåtligen åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att inte registrera anmälningarna på vederbörligt sätt, och genom att använda anmälningarna som påtryckningsmedel mot familjen i syfte att förmå den att upphöra med sökandet efter G.E.

HD fann åklagarens gärningsbeskrivning ovan styrkt och anförde att såväl upprättandet av anmälningarna som polismannens senare förfarande att tillställa familjen kopior av dessa hade skett *vid* myndighetsutövning. Det saknade vid den bedömningen betydelse att förfarandet delvis hade skett *utom* tjänstetid. HD kunde konstatera uppsåt. Brottet var att anse som grovt därför att polisen allvarligt missbrukat sin ställning till förfång för släktingarna, vilka känt sig hotade av polismannens agerande.

Ett annat fall av betydelse är ett avgörande av Hovrätten för Västra Sverige (*RH 1994:70*). I fallet hade två polismän, T.C. och C.L., kallats till en plats för att hjälpa en misstänkt berusad kvinna. När polismännen kom fram till platsen erbjöds kvinnan ta plats i radiobilens baksäte i avvaktan på att hennes sambo skulle komma till platsen. Situationen blev emellertid snart av det intima slaget, och ett oralt samlag genomfördes mellan kvinnan och en av polismännen (T.C.). Polismännen rapporterade till polisväxeln att de var på tjänsteuppdrag.

Åklagaren gjorde i HovR gällande ansvar för grovt tjänstefel under åberopande av att T.C. underlåtit att omhänderta kvinnan jämlikt lag om omhändertagande av berusade personer och att han rapporterat att han var på tjänsteuppdrag, trots att han under denna tid genomfört samlag med kvinnan i bilen. Även avseende C.L. gjorde åklagaren gällande ansvar för grovt tjänstefel under åberopande av att han bl.a. underlåtit att omhänderta kvinnan jämlikt lag om omhändertagande av berusade personer och att han underlåtit att avbryta samlaget samt inte rapporterat det inträffade till närmaste befäl.

HovR konstaterade inledningsvis att rekvisitet myndighetsutövning i BrB 20:1 ingalunda var detsamma som tjänsteutövning; gärningen skulle för att anses vara myndighetsutövning inte bara vara begånget *i tjänsten* utan också innebära *utövning av offentlig myndighet*. Med myndighetsutövning avsågs i detta sammanhang beslut och faktiska åtgärder som var ett uttryck för samhällets maktbefogenheter och som i kraft av offentligrättsliga regler fick rättsverkningar för eller mot den enskilde. När det gällde spörsmålet huruvida någon form av myndighetsutövning förekommit ansåg HovR att det inte var styrkt att förutsättningar för ett omhändertagande av kvinnan förelåg. Det kunde i denna del således inte vara fråga om oriktig myndighetsutövning. Avseende polismännens anmälan till polisens växel anförde domstolen att detta inte utgjorde någon form av beslut eller underrättelse om en faktisk åtgärd. Någon myndighetsutövning kunde inte ha förelegat i denna del. Så var inte heller fallet avseende det orala samlaget. Frågan uppkom sedan om handlingarna kunde anses ha utförts vid myndighetsutövning. HovR påtalade att åtgärder som utan att självständigt utgöra myndighetsutövning kunde ingå som ett led i denna eller på annat sätt stå i ett mycket nära samband. Frågan var då om gärningsbeskrivningarna innehöll några moment som kunde ha sådan "smittoeffekt". Av särskilt intresse var *polisernas erbjudande till kvinnan att ta plats i radiobilen* i avvaktan på att hennes sambo kom till platsen. Enligt HovR var detta att betrakta som ett *utslag av polisens serviceverksamhet* och detta innefattade alltså *ej myndighetsutövning*. Inte heller i övrigt fann domstolen att gärningsbeskrivningarna innehöll något inslag av myndighetsutövning som kunde föranleda att det straffbara området utvidgades till närliggande handlingar. Med stöd härav ogillade HovR åtalen.

Av dessa rättsfall kan man bl.a. dra slutsatsen att en tjänstemans agerande under *tjänstetid* inte kan användas för avgränsa rekvisitet "vid" myndighets-

utövning. Även ageranden *delvis utom tjänsten* kan alltså bedömas som straffbart enligt BrB 20:1 (se *NJA 1994 s. 325*). En annan kort anmärkning är att HD:s praxis hittills är av ytterst begränsad omfattning och att tolkningen av rekvisitet vid myndighetsutövning skulle vinna mycket i klarhet med flera avgöranden från HD.

4.9.6.3 Rekvisitet "åsidosätter vad som gäller för uppgiften"

Rekvisitet "åsidosätter vad som gäller för uppgiften" hade en något annorlunda utformning i BrB 20:1 i dess år 1975 antagna lydelse. Då stadgades ansvar för den som åsidosatte vad som till följd av *lag eller annan författning* gällde för myndighetsutövningen. I förarbetena angavs att med uttrycket lag eller annan författning avsågs av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun eller landstingskommun beslutad generell norm. Självklart var att dessa normer skulle kompletteras med andra rättskällor, såsom förarbetsuttalanden och prejudikat.

I samband med reformen år 1989 erhöll stadgandet sin nuvarande lydelse. Till motivering av ändringen anfördes att vid bedömningen av i vad mån någon förfarit felaktigt skulle hänsyn också kunna tas till vad som kunde följa av *uppgiftens beskaffenhet.* Hänsyn till andra principer än sådana som kommit till uttryck i författningar skulle kunna tas i situationer då ett visst handlingsmönster tedde sig *självklart och naturligt* och då det framstod som *uppenbart oriktigt* att detta mönster inte iakttagits.[295] Departementschefen anförde att den offentliga verksamheten var omfattande och att det inte var möjligt eller ens önskvärt att ge föreskrifter för alla tänkbara situationer. Lagstiftaren var ofta hänvisad till att ange vissa riktlinjer och principer för hur den offentliga verksamheten skulle bedrivas. Åtgärder som stred mot sådana allmänna principer borde inte vara undantagna från straffrättsligt ansvar p.g.a. att närmare författningsreglering saknades eller p.g.a. att en speciell situation inte uppmärksammats i förarbeten eller praxis. Avsikten var emellertid inte att domstolar helt skönsmässigt skulle kunna göra en bedömning av vilket handlingsätt som borde ha iakttagits. Beaktande av andra principer än sådana som gällde till följd av lag eller

[295] Se prop. 1988/89:113 s. 24.

författning borde endast komma i fråga när de utifrån ett normalt betraktelsesätt framstod som mer eller mindre självklara.

Vad gäller bedömningen i *rättspraxis* avseende rekvisitet "åsidosätta vad som gäller för uppgiften" kan följande nämnas. Få avgöranden föreligger vilka föranlett fällande domar angående tjänstefel p.g.a. *åsidosättande av vad som framstår som självklart eller vad som följer av sakens natur.* Ett sådant fall är dock *RH 1994:86.* Här skulle en häktad, våldsam och svårt psykotisk man transporteras från en anstalt till en psykiatrisk klinik. Under hela bilfärden, som varade i flera timmar, låg mannen på mage på bilgolvet med fotbojor. Han trycktes ned av de tre personer som skötte transporten. Mannen avled p.g.a. detta våld. Frågan uppkom om ansvar för tjänstefel för dem som utfört transporten. HovR kunde bl.a. konstatera att det i målet hade upplysts om att det var vedertaget bruk att inte förflytta någon lagd på golvet med mindre en nödsituation föranledde det. Det inträffade skulle alltså strida mot denna *oskrivna regel.* HovR ansåg att det enda *rimliga* hade varit att de tre transportörerna hade frågat anstaltsledningen eller läkare innan förflyttningen skedde. Denna underlåtenhet innebar tjänstefel. Enligt HovR uppkom sedan fråga om det kunde röra sig om ringa tjänstefel. Härför talade att anstaltsledningen och läkare inte avstyrt transporten. Till detta kom den brådska som rådde. Domstolen uttalade dock att det var av vikt att låta varje led i samhälleligt tvång mot en person bära ett eget ansvar så att inte misstag i tidigare led utan vidare kunde slå igenom i senare. Det gick inte heller att förringa verkställighetens avgörande vikt i sammanhang som dessa. De tilltalade dömdes, med denna motivering, för tjänstefel.

Ett annat fall, som speglar den relativa frihet domstolarna har vad gäller bedömningen av rekvisitet "åsidosätta vad som gäller för uppgiften" är *RH 1996:24.* I detta fall hade en polispatrull påträffat en man i ett hus där han olovligen bodde i en hiss. Det var en kall höstdag och de båda polismännen förde bort mannen till en avlägsen plats i närheten av en hållplats för nattbusstrafik. Polisernas motivering var att de med borttransporten avsåg att jämlikt PolL 13§ avvärja fortsatt brottslighet i form av olaga intrång.[296] TR dömde polismännen för bl.a. olaga frihetsberövande.

---

[296] Av PolL 13§ följer att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller

Bara en av polismännen överklagade domen till HovR. Enligt domstolen kunde inte uppsåt styrkas, vilket krävdes för ansvar avseende olaga frihetsberövande. HovR företog därför en bedömning angående eventuellt tjänstefel. Det konstaterades att borttransporten av mannen inte utgjorde ett lagenligt avlägsnande med stöd av BrB 20:1. Domstolen erinrade även om PolL 8§, som stadgade att ett ingripande skulle ske på ett sätt som var försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Av paragrafen följde vidare att om tvång måste tillgripas skulle detta ske endast i den form och den utsträckning som behövdes för att det avsedda resultatet skulle uppnås. Enligt HovR:s bedömning var det inte förenligt med dessa principer för polisingripande att en kall natt förflytta en bostadslös person från det område där denne uppehöll sig till ett annat område, kanske helt okänt för personen i fråga, utan att närmare klargöra hur han skulle kunna tillbringa återstoden av natten. Angående frågan om den tilltalade agerat oaktsamt anfördes följande. Den tilltalade hade under rättegången invänt att han saknat erforderlig utbildning för ingripanden av den typ det var fråga om. HovR gjorde emellertid bedömningen att dessa utbildningsbrister inte mildrade synen på försumligheten utan tvärtom ledde till en strängare bedömning. Eftersom det var fråga om tvångsingripande var det särskilt angeläget att polismannen själv sett till att skaffa sig erforderlig utbildning. Den tilltalade dömdes för tjänstefel.[297]

4.9.6.4 De subjektiva rekvisiten

Vad avser de *subjektiva rekvisiten* kan påpekas att ansvar kan utdömas inte bara för uppsåtliga gärningar, utan även för oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida gärningsmannen handlat *oaktsamt* var det enligt departementschefen i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävde. Detta fick såsom i andra motsvarande samman-

---

om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. Av det andra stycket framgår att är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

[297] Jfr även *RH 1997:73*. Vid verkställighet av en polismyndighets beslut om omhändertagande enligt LPT beslöt polisens insatschef att sätta in tårgas. Polischefen dömdes för tjänstefel. Se i övrigt KBrB II s. 414 ff.

hang vägas mot omständigheter som hänförde sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet.[298]

I syfte att belysa hur bedömningen av de subjektiva rekvisiten kan gå till i *praxis* skall några domar tas upp till behandling.[299] I *NJA 1992 B2* hade en rådman åtalats för tjänstefel under åberopande av följande rättsfakta. Rådmannen hade vid myndighetsutövning av oaktsamhet, bestående i otillräcklig kontroll av gällande lagregler, medverkat till avkunnande av dom, varigenom den i målet tilltalade utan att skäl förelegat dömts till 3 månaders fängelse för bl.a. grov stöld, trots att lindrigast föreskrivna straff för detta brott var 6 månaders fängelse. HovR anförde angående detta att det utmätta straffet i relation till den samlade brottslighet som det var fråga om (bl.a. grov stöld) för en erfaren brottmålsdomare måste ha framstått som så uppenbarligen orimligt att en felaktig rättstillämpning av detta slag överhuvudtaget inte borde ha kunnat förekomma. Orsaken till att så ändå skett var höljd i dunkel. Varken den tilltalade eller åklagaren hade kunnat prestera någon rimlig förklaring till det inträffade. Med hänsyn härtill och då det uppenbarligen måste ha varit fråga om en engångsföreteelse ansåg HovR att det i målet inte framkommit tillräckligt underlag för slutsatsen att den "lapsus" som skulle tillskrivas rådmannen berott av oaktsamhet av beskaffenhet att för honom medföra ansvar för tjänstefel. HD gjorde motsvarande bedömning.

I kontrast härtill kan *NJA 1996 s. 237* nämnas. I målet hade en t.f. rådman i huvudförhandling i ett brottmål i strid med RB ex officio inlett häktningsförhandling och beslutat om häktning avseende ett brott för vilket den tilltalade inte var åtalad. Rådmannen var dock osäker avseende gällande rättsläge. HD:s majoritet fällde till ansvar för tjänstefel, emedan den konstaterat att rådmannen sökt i rättsfallskommentarer och frågat kollegor om deras uppfattning angående rättsläget, men inte av dessa fått något klart svar. Trots detta hade rådmannen beslutat om den olaga häktningen. HD:s minoritet ansåg att frågan i målet avsåg om det hade rört sig om en *straffbar oaktsamhet* eller om det snarare gällde *oskicklighet*, varpå inget ansvar skulle följa. Enligt de skiljaktiga justitieråden hade rådmannen på olika sätt sökt ta reda på gällande rättsläge och ingen av

---

[298] Se prop. 1988/89:113 s. 20.

[299] Jag får här hänvisa till det ovan redovisade fallet *RH 1996:24* varav framgår att avsaknad av utbildning i vissa fall inte leder till straffri oaktsamhet utan tvärtom anses skärpa bedömningen av oaktsamheten.

parterna i rättegången hade invänt mot det felaktiga förfarandet. Det stod klart att rådmannen kommit att tolka relevant regel i RB på ett felaktigt sätt och med hänsyn härtill skulle åtalet, enligt minoriteten, ogillas.[300]

4.9.6.5 Rekvisitet "ringa" tjänstefel

Av BrB 20:1 framgår att om tjänstefelet är att anse som *ringa* skall inget straff följa. I förarbetena anfördes att gärningar som vid en *helhetsbedömning* bedömdes som ringa skulle vara undantagna straffansvar. Denna bedömning skulle ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Såväl *allmänna* som *enskilda* intressen kunde ha betydelse i sammanhanget. Allmänt sett var det självfallet en viktig faktor i vad mån någon *drabbats av skada* eller om det förelegat någon mer *påtaglig risk för skada* eller *olägenhet av annat slag*. Det kunde också förekomma situationer där ett felaktigt handlande vittnade om en sådan *likgiltighet* inför de krav som rimligen kunde ställas att ett straffrättsligt ansvar var motiverat. En annan viktig omständighet var vilket *mått av självständiga befogenheter* som gärningsmannen haft i förhållande till myndighetsutövningen.[301] Inom områden där kraven på *korrekt handläggning* var särskilt stora kunde det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gällde t.ex. inom rättsväsendet. Emellertid borde varken inom detta eller andra områden en överträdelse av formella regler, som var av underordnad betydelse för myndighetsutövningens faktiska innehåll, föranleda straffansvar.[302]

Här skall en omfattande *rättsfallsgenomgång* angående rekvisitet "ringa" företas. Eftersom bedömningen av rekvisitet sker mot bakgrund av en *helhetsbedömning*, finns anledning att för respektive fall redogöra för de relevanta sakomständigheterna. Rättsfallen är indelade i två grupper. Den första gruppen avser fall där domstolarna dömt för tjänstefel. Den andra gruppen avser fall där de tilltalade friats med hänsyn till att *tjänstefelet ansetts*

---

[300] Jfr *NJA 1994 s. 108*. En präst, som hade vigt en senildement kvinna, ansågs med hänsyn till omständigheterna inte ha gjort sig skyldig till straffbar oaktsamhet. Jfr även *RH 1994:86*, som analyseras ovan i huvudtexten. Se i övrigt KBrB II s. 416 ff.

[301] Se prop. 1988/89:113 s. 17 f.

[302] Se prop. 1988/89:113 s. 25.

ringa. Jag skall även analysera om något *generellt* kan sägas om de båda grupperna och vilka *prejudicerande regler* som kan utläsas av domarna.

Till den *första gruppen* av domar hör *NJA 1992 s. 310.*[303] Här hade ett vakthavande polisbefäl, i strid med gällande tjänsteföreskrift, efter åklagares beslut om upphörande av frihetsberövande underlåtit att ombesörja ett frisläppande. Detta hade lett till att den frihetsberövade hade blivit kvarhållen ett dygn utan laga grund. HD anförde att uppgiften att hålla kontroll över frihetsberövanden var av sådan vikt för ett polisbefäl att det måste krävas av varje polisman i den ställningen, oavsett utbildning och instruktioner, att han ägnade uppgiften särskild uppmärksamhet. Endast under *speciella förhållanden* kunde en sådan oaktsamhet som polismannen gjort sig skyldig till bedömas som *ringa* tjänstefel. Sådana förhållanden hade inte framkommit. Polismannen dömdes således för tjänstefel.

I ett rättsfall från Hovrätten över Skåne och Blekinge (*RH 1993:45*) hade ett olaga avvisningsbeslut av utlänningar bedömts som tjänstefel. Förhållandena hade inte varit sådana att det inträffade kunde bedömas som ringa. I fallet hade en polischef, efter föredragning per telefon, fattat beslut i ett ärende angående avvisning av fyra medborgare i Republiken Korea utan att dessförinnan tillräckligt noga sätta sig in i ärendet och gällande bestämmelser. Det visade sig att utlänningarna inte hade visum för Sverige och enligt gällande regler ej heller behövde detta då de tillhörde *Republiken Korea* och ej Demokratiska Folkrepubliken Korea. För det sistnämnda landet gällde krav på visum. Polischefen hade ej uppmärksammat förhållandet och till följd härav hade tjänstemannen i strid med gällande bestämmelser meddelat beslut om avvisning. HovR anförde följande till utvecklande av huruvida det kunde röra sig om ringa tjänstefel: Polischefen hade inte förvissat sig om utlänningarnas nationalitet. Genom att underlåta detta hade beslutet i fråga fattats på ett *otillräckligt underlag.* Det inträffade blev än mer betänkligt genom att polischefen, vilket hon själv erkänt, *inte visste vilket visumkrav som gällde* beträffande medborgare i de två koreanska staterna och *inte heller sökte ta reda på detta.* Med hänsyn till det anförda och med beaktande av de *följder som var förenade med avvisningsbeslut* kunde gärningen inte anses som ringa. Polischefen dömdes för tjänstefel.

---

[303] Till denna grupp hör även *RH 1994:86* och *NJA 1996 s. 237* refererade ovan. Se även *NJA 1992 s. 83* som avsåg olaga frihetsberövande. Gärningen kunde ej anses ringa.

I *NJA 1994 s. 304* hade RÅ väckt åtal mot tre hovrättsdomare, som utan laga stöd förverkat en villkorligt medgiven frihet. HD konstaterade att detta måste ha inneburit tjänstefel. Frågan i målet blev huruvida det vid en helhetsbedömning kunde röra sig om ringa tjänstefel. För den bedömningen var utgångspunkten att det var fråga om *lagregler som ofta tillämpades* (RB 34:4) och som hade *ingripande verkningar för den enskilde.* En korrekt lagtillämpning var av sådan vikt att det endast om någon *speciell omständighet* kunde påvisas var möjligt att bedöma en oaktsamhet som ringa. I förevarande fall var det uppenbart att ett rent förbiseende hade skett. Det hade inte framkommit någon särskild omständighet som förklarade varför kontrollen brustit. Ledamöterna kunde därför inte undgå ansvar.

RÅ väckte i HD åtal för tjänstefel mot tre hovrättsdomare för att dessa genom slutligt beslut undanröjt en tidigare meddelad tingsrättsdom på skyddstillsyn med behandlingsplan och bestämt påföljden till fängelse åtta månader (*NJA 1996 s. 806*). HovR underlät därvid att i enlighet med BrB 33:5 avräkna ett frihetsberövande på trettio dagar som föregått domen på skyddstillsyn. Gärningen var enligt RÅ inte att anse som ringa. HD anförde att av hänsyn till rättssäkerheten måste särskilt höga krav på noggrannhet och omsorg ställas på en domstol vid prövning av frihetsberövanden. Endast speciella omständigheter kunde föranleda att en oaktsamhet skulle anses som ringa. Någon sådan omständighet förelåg inte och hovrättsdomarna dömdes för tjänstefel.

I *NJA 1997 s. 368* hade JK väckt åtal i HD mot en rådman vid en TR. Enligt RB 24:18 3 st skall omhäktningsförhandling hållas med högst två veckors mellanrum, om det inte är uppenbart att förhandling skulle vara utan betydelse. Rådmannen hade emellertid bl.a. underlåtit att avhålla föreskrivna omhäktningsförhandlingar under tid som en misstänkt suttit frihetsberövad. HD anförde att regeln i RB medgav underlåten häktningsförhandling endast i rena undantagsfall och något utrymme för att mer rutinmässigt underlåta sådan förhandling på grund av målets omfattning eller med hänsyn till vad som framkommit vid förhör med medmisstänkta förelåg ej. Enligt HD borde det vid *tolknings- och tillämpningsfrågor* i och för sig finnas en betydande marginal innan en felbedömning kunde anses grunda ansvar för tjänstefel. Vid *allvarliga bedömningsfel* kunde dock ansvar för tjänstefel komma i fråga. Vidare var det av

betydelse att särskilt höga krav ställdes på en domstol som handlade frågor om frihetsberövanden. Med hänsyn till samtliga omständigheter kunde det inträffade inte bedömas som ringa tjänstefel. Åtalet bifölls således.

Generellt sett anser jag att mycket lite finns att invända mot dessa fällande domar. Det har i de flesta fall rört sig om åsidosättande av några av de mest grundläggande reglerna i en rättsstat, nämligen regler som i olika avseende berör frihetsberövanden. Den situation då sannolikheten synes störst för en fällande dom är då en *domare* eller ett *polisbefäl* gör sig skyldig till *olaga frihetsberövanden.* Som framgår av t.ex. *NJA 1996 s. 806* och *1997 s. 368* måste särskilt höga krav på noggrannhet och omsorg ställas på en *domstol* vid prövning av frihetsberövanden.

Den *andra gruppen* rättsfall avser domar där åtalen för tjänstefel ogillats under hänvisning till rekvisitet "ringa". Det kan tilläggas att jag angående två domar (*NJA 1992 s. 812* och *1993 s. 216*) funnit anledning att närmare framföra viss kritik.

I *NJA 1992 s. 812* ledde helhetsbedömningen till att tjänstefelet i fråga bedömdes som ringa. En ansvarig handläggare vid SIV hade beslutat att fyra utlänningar, som var tagna i förvar, skulle friges. Beslutet faxades till den polisstation där utlänningarna befann sig. Handläggaren var dock medveten om att polisstationen var obemannad. Hon ringde inte heller stationen för att förvissa sig om att någon behörig polisman mottagit beslutet och kunde frige utlänningarna, vilket fick till följd att utlänningarna *utan laga grund var berövade friheten i fyra dygn.* Angående frågan, om detta agerande skulle anses vara ringa tjänstefel, anförde HD att enligt gällande rutiner vid SIV skulle kommunikation med polismyndigheterna normalt ske genom telefax. Däremot *saknades föreskrifter om kontrollringning.* Tjänstemannen hade under rättegången förklarat att hon trott att även om någon utredningspersonal inte funnits vid polisstationen, bevakning ändå skedde av telefaxen, t.ex. genom vidarekoppling. HD fann att tjänstemannen inte saknat fog för att räkna med att uttryckliga anvisningar skulle ha meddelats antingen från polisens eller också från SIV:s sida rörande en så viktig fråga som att den telefaxmottagare dit beslut från SIV regelmässigt brukade sändas saknade passning under vissa helger. Med hänsyn till den *oklarhet* som i enlighet härmed måste anses ha förelegat beträffande vilka *rutiner* som skulle gälla vid meddelande om upphävande av förvarsbeslut fann HD att det misstag som förekommit hade varit så

förklarligt att gärningen, trots sina allvarliga följder, var att bedöma som ringa. Åtalet ogillades.

Det finns anledning att vara kritisk till HD:s dom. Det hade inte varit orimligt att ställa krav på att handläggaren, emedan det var fråga om något så allvarligt som ett frihetsberövande, utförde en närmare kontroll av att hennes beslut hade förutsättningar att verkställas. Det är inte rimligt att fria tjänstemän bara därför att en instruktion saknas i vissa hänseenden. Det är omöjligt och kanske inte heller alltid önskvärt att reglera alla skeenden i en myndighets verksamhet. Man måste kunna lita på den kompetens, omdöme och det sunda förnuft, som en handläggare med beslutanderätt i dessa känsliga frågor måste besitta. Handläggaren var medveten om att polisstationen var obemannad, och hon kände till att det förekommit fall där beslut om frigivning inte hade verkställts i tid på grund av att polismyndigheten inte hade tagit del av meddelanden som skickats via telefax. Till detta kom att handläggaren haft mycket självständiga befogenheter och att hon haft den utbildning och de kunskaper som uppgiften krävde. Enligt min uppfattning skulle det varit fullt förenligt med förarbetena att fälla till ansvar i detta fall. Av förarbetena framgår att det allmännas intresse lider skada om ett olaga frihetsberövande sker. I detta fall hade uppenbart de frihetsberövade lidit skada, men HD tog inte någon märkbar hänsyn till detta.

I *NJA 1993 s. 216*, som också är ett fall där HD:s uppfattning på goda grunder kan ifrågasättas, hade JO fört upp ett ärende angående tjänstefel till HD:s bedömning. Målet gällde en person som vänt sig till en åklagare vid en åklagarmyndighet med en begäran om att utfå kopior av ett visst förundersökningsmaterial. Enligt TF 2:12 skall en offentlig allmän handling genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingarna. Utgångspunkten är således att handlingarna skall lämnas ut i direkt anslutning till sökandens framställning, d.v.s. i princip omgående. Någon handläggningsåtgärd hade emellertid inte vidtagits i ärendet när åklagaren, drygt tretton månader efter det att han fått hand om ärendet, kontaktades av en tjänsteman från JO-ämbetet, med anledning av en JO-anmälan. Till sitt försvar anförde åklagaren att han glömt bort ärendet om begäran att få del av visst förundersökningsmaterial och att sökanden inte heller under hela tiden hört av sig till honom och på nytt begärt ett utlämnande. Till detta kom en ytterligt ansträngd arbetssituation på åklagarmyndigheten.

Enligt HD fick det långa dröjsmålet, nästan tretton månader, anses ha inneburit tjänstefel. Bedömningen, om åklagaren kunde undgå ansvar därför att felet var ringa, skulle omfatta alla omständigheter och utgå från hans egna uppgifter. HD konstaterade att åklagaren var *väl insatt i gällande regler och medveten om deras betydelse.* Det kunde inte betvivlas att han skulle ha lämnat ut handlingarna skyndsamt, om han hade påmints om saken. Det hade emellertid inte ens påstått att *vare sig sökanden eller någon annan haft kontakt med honom om detta.* Det framstod som tydligt att det inträffade berott på ett *förbiseende* och inte påverkats av någon sådan omständighet på åklagarens sida som talat för att ansvar ändå borde följa av hänsyn till lagreglernas stora betydelse. I detta läge fick särskilt beaktas den *ansträngda arbetssituationen* vid myndigheten och den *ringa skada* som uppkom. HD bedömde tjänstefelet som ringa och åtalet ogillades.

Detta mål får sägas ge prov på ett flagrant brott mot en av de mest grundläggande principerna i den svenska rättsordningen vad avser kontroll av den offentliga maktutövningen; nämligen den grundlagsfästa handlingsoffentlighetsprincipen. I sin revisionsinlaga anförde JO att för att straffansvar skulle kunna utkrävas fordrades inte att någon enskild drabbats av skada till följd av det oriktiga handlandet. Av offentlighetsprincipens roll i rättsordningen följde att det ofta överhuvudtaget inte var möjligt att göra en sedvanlig bedömning av den skada som en felaktig handläggning av en utlämnandefråga vållat. Principen syftade i första hand till att skydda det allmänna intresset av insyn i myndigheternas verksamhet och att åsidosättande härav fick betraktas som ett *angrepp på det allmänna intresset.* Enligt JO fanns det anledning att se *allvarligare* på den inträffade händelsen ju *längre tid* som förflutit från det att sökanden begärde utlämnandet till det att så skedde. Detta är en fullt rimlig argumentering, som inte alls verkar ha tillmäts någon betydelse av HD. Domstolen hade även beaktat att sökanden inte hört av sig till åklagaren. Under rättegången framkom märkligt nog att sökanden gjort flera fruktlösa försök att få kontakt med åklagare, men att detta misslyckats. Det kan för övrigt tilläggas att HD synes ha fäst stort avseende vid den ansträngda arbetssituationen. En sådan situation borde enligt JO emellertid inte kunna åberopas som skäl för att åsidosätta TF 2:12. Tvärtom var det i sådana situationer särskilt viktigt att arbetsuppgifterna prioriterades korrekt så att angelägna ärenden inte blev liggande.

JO konstaterade avslutningsvis att invändningar om en ansträngd arbetssituation regelmässigt framfördes som försvar, och om detta skulle vara ansvarsbefriande oavsett dröjsmålets längd blev konsekvensen att *offentlighetsprincipen i huvudsak kom att sakna straffrättsligt skydd.* Med hänsyn till den vikt som denna princip tillmätts i den svenska rättsordningen kunde detta inte anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens syfte med straffbestämmelsen om tjänstefel. Den kritik som enligt min uppfattning kan riktas mot HD:s dom fångas med all tydlighet i JO:s revisionsinlaga. Jag kan bara instämma i JO:s konstaterande av att handlingsoffentlighetsprincipen synes ha ett svagt straffrättsligt skydd.

I *NJA 1996 s. 307* väckte RÅ åtal angående tjänstefel mot en lagman vid en TR. Lagmannen hade varit ordförande vid en huvudförhandling i ett brottmål. Han hade underlåtit att i enlighet med bestämmelserna i BrB 33:5 förordna att det fängelsestraff som den tilltalade ådömdes i målet, fyra månader, till en tid av åtta dagar skulle anses verkställt i anstalt. Enligt RÅ var det fråga om ett inte ringa tjänstefel. Lagmannen vitsordade de faktiska omständigheterna och anförde att han i en mycket pressad arbetssituation fick rycka in i målet för att inte huvudförhandlingen skulle behöva ställas in.

HD anförde att det med hänsyn till rättssäkerheten måste ställas särskilt höga krav på noggrannhet och omsorg när en domstol prövar frågor om frihetsberövande. Med hänvisning till *NJA 1994 s. 304*, skildrat ovan, påtalade HD att möjligheten generellt sett var mycket begränsad att bedöma ett fel i sådant hänseende som ringa. I förevarande fall var det tydligt att det inträffade berott på ett *rent förbiseende.* Felet hade upptäckts och rättats till. Någon *skada i form av ett oriktigt frihetsberövande hade inte drabbat den dömde* och *risken* för skada kunde inte heller anses påtaglig. Med hänsyn härtill fick gärningen bedömas som ringa och åtalet lämnades utan bifall. Två justitieråd var skiljaktiga och anförde bl.a. att domen meddelats först en vecka efter huvudförhandlingen och att lagmannen haft tid att kontrollera domens laglighet. Risken för skada hade varit uppenbar; endast genom att den dömde i sin återkallelseskrift till HovR påtalat felaktigheten blev denna undanröjd. Med stöd härav ansåg minoriteten att lagmannen skulle dömas för tjänstefel.

RÅ väckte i HD åtal för tjänstefel mot tre hovrättsdomare (*NJA 1997 s. 186*). Dessa hade i strid med gällande rätt förordnat att en dömd person

skulle kvarbli i häktet till dess domen i ansvarsdelen vunnit laga kraft. HD inledde med att konstatera att särskilt höga krav fick ställas på en domstol när det gällde noggrannhet och omsorg vid frihetsberövanden. Endast speciella omständigheter kunde föranleda att en oaktsamhet skulle anses som så ringa att den inte var straffbar i sig. Någon sådan omständighet hade inte förelegat i detta fall. Frågan blev då om gärningen med hänsyn till *samtliga omständigheter* kunde anses ringa. Till utvecklande härav anfördes att *felet ej synes ha lett till någon nämnvärd skada eller olägenhet* för den dömde. Till detta kom att hovrättsledamöterna arbetade under en *extrem arbetsbelastning*. Mot bakgrund härav var tjänstefelet att anse som ringa och åtalen ogillades.

Det är på sin plats att jag avslutningsvis ger några allmänna reflektioner av rättsfallsgenomgången. I samband med reformen år 1989, då tjänstefelsansvaret utvidgades, fanns vissa farhågor för att antalet åtal och antalet fällande domar skulle öka. Så har inte blivit fallet. Förklaringen härtill kan förmodligen sökas i HD:s restriktiva tolkning av tjänstefelsstadgandet. Det kan vidare konstateras att det i de redovisade domarna ovan inte förekommer några *uppsåtliga* tjänstefel. Man kan anta att den svenska tjänstemannakåren trots allt har en sådan utbildning och kåranda att något sådant ytterst sällan förekommer.[304]

De yrkeskategorier som främst förekommer i de fällande domarna är *polisbefäl* och *domare*. Detta kan säkerligen förklaras av att dessa kategorier särskilt ofta är involverade i beslut om frihetsberövanden och att HD uppställt särskilt höga krav på denna ärendetyp. Det synes emellertid märkligt att så *få andra yrkeskategorier med myndighetsutövningsuppgifter* finns med bland rättsfallen. Åtskilliga handläggare i förvaltningsmyndigheter har att tillämpa bl.a. FL:s grundläggande rättssäkerhetsregler. Som avsnitt 4.9.8 nedan kommer att visa kan JO ibland konstatera flagranta åsidosättanden av FL:s regler, utan att åtal kommer till stånd.

Bedömningen av rekvisitet "ringa" skall, som framgått ovan, grundas på en helhetsanalys, vilken styrs av de förarbetsuttalanden som närmare sökt ange en ram för bedömningen. Men även dessa uttalanden kännetecknas av viss otydlighet, vilket ger HD en relativt fri befogenhet att göra avvägningar mellan olika intressen och omständigheter. I denna avvägning

---

[304] HD kunde dock i *NJA 1994 s. 325* konstatera uppsåt.

har HD tillmätt argumentet om en *ansträngd arbetssituation* en anmärkningsvärt stor betydelse och domstolen har friat tilltalade bl.a. på grund härav i en rad fall.

Jag utgår från att HD har gjort ett medvetet vägval i det att tjänstefelsstadgandet enligt min bedömning tolkats *restriktivt*. Jag har ovan kritiserat vissa domar där tjänstefelen ansetts ringa, men där man lika gärna och i full överensstämmelse med förarbetena kunnat göra motsatt bedömning. Det är emellertid svårt att framföra någon *allvarligare* kritik mot HD för dess restriktiva tolkning av straffstadgandet om tjänstefel.[305] Mer träffande kritik skulle kunna utdelas om så *inte* varit fallet. En restriktiv tolkning ligger nämligen i linje med den *straffrättsliga legalitetsprincipen*.[306]

Problemen med en enligt min mening alltför begränsad kriminalisering av tjänstefel får snarare sökas i *lagstiftarens utformning av tjänstefelet*. Som avsnitt 4.9.8 nedan kommer att visa har utformningen av tjänstefelet skapat en gråzon av olika handlingssätt som enligt min uppfattning inte borde vara

---

[305] Detta ligger för övrigt väl i linje med ett förarbetsuttalande där departementschefen förutspår en dylik tolkning. Se prop. 1988/89:113 s. 23.

[306] Den straffrättsliga legalitetsprincipen har av Leijonhufvud och Wennberg beskrivits på följande sätt. Principen uppdelas i tre underprinciper: 1. Förbud mot *analog* strafflagstiftning. 2. Förbud mot *retroaktiv* straffiagstiftning. 3. Krav på *viss tydlighet* vad avser lagars formuleringar. Se Leijonhufvud och Wennberg s. 21 ff.

I dagens läge har dessa principer, bortsett från kravet på tydlighet, lagfästs. Av BrB 1:1 framgår att brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet. Av förarbetena till detta stadgande framgår, vilket inte är helt lätt att utläsa av lagtexten, att det ger uttryck för ett *förbud mot laganalogi*. Se prop. 1993/94:130 s. 20. Vad som skall anses vara en laganalogi har inom doktrinen varit föremål för lite olika uppfattningar. En analog tillämpning av en rättsregel föreligger enligt Strömholm då en rättsregel tillämpas på ett fall som inte utan uppenbart våldförande på språket kan pressas in under ens det vagt avgränsade ytteromräde av det aktuella begreppets betydelseområde. Se Strömholm 1996 s. 457. I anknytning härtill kan påpekas att Thornstedt gett uttryck för uppfattningen att den straffrättsliga legalitetsprincipen motiverar inte bara ett förbud mot laganalogi, utan även en *restriktiv tolkning* av straffstadganden. Se Thornstedt s. 364.

I BrP 5§ uttrycks *retroaktivitetsförbudet* i följande ordalag: ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks. Retroaktivitetsförbudet är även lagfast i RF 2:10 1 st. Härav framgår att straff eller annan brottspåföljd icke får åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, men får även anses tillämplig på rättstillämpande organ. Se exempelvis SOU 1988:7 s. 44 och prop. 1993/94:130 s. 14.

Som Jan-Olof Sundell har påpekat är det inte lätt att finna alla dessa principer till fullo uppfyllda inom ett faktiskt rättsystem. Ett annat problem är att principerna onekligen är behäftade med viss otydlighet. Hur t.ex. förbudet mot vaga straffiagar skall omsattas i praktiken torde vara i hög grad ovisst. Se Sundell, JT 1994-95 s. 95. Jfr även KBrB I s. 28 ff. och Jareborg s. 375 f.

straffria, men som i praktiken kommit att bli det därför att JO ofta inte finner det lönt att väcka åtal eller att ibland ens inleda förundersökning.

4.9.6.6 Rekvisitet "grovt" tjänstefel m.m.

I BrB 20:1 2 st ges en regel om *grovt* tjänstefel. Det rör sig om ett uppsåtligt brott och vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen *allvarligt missbrukat sin ställning* eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna medfört *allvarligt förfång* eller *otillbörlig förmån som är betydande.* Till utvecklande av rekvisitet "allvarligt missbrukat sin ställning" anfördes i förarbetena som exempel att en domare avsiktligt meddelat felaktig dom eller att en tjänsteman i något hänseende låtit förhållanden av jävsnatur påverka sitt handlande. Betydelsefullt var även vilka *effekter* handlingen hade haft. Det kunde röra sig om grovt brott om någon till följd av ett uppsåtligt oriktigt beslut blev berövad friheten eller led betydande ekonomisk skada. En handling kunde emellertid vara att betrakta som allvarlig även om någon effekt inte inträtt, t.ex. på grund av någon annans ingripande.[307]

Även om gärningen inte inneburit missbruk av ställning kunde gärningen vara att betrakta som grov, om den för det allmänna eller enskild medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån av betydande omfattning. Förfång kunde bestå i såväl ekonomisk skada som annan olägenhet. Vid bedömningen av huruvida ett beslut eller annat handlande medfört förfång var det i första hand av betydelse om den tvångs- eller pliktsituation som beslutet skapat stod fast. Beträffande otillbörlig förmån gjorde sig samma synpunkter gällande som anförts angående förfångsrekvisitet.

Avslutningsvis anfördes i förarbetena att bedömningen av om brottet var grovt ytterst skulle grunda sig på en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Att någon av de särskilt angivna omständigheterna förelåg torde normalt leda till att brottet bedömdes som grovt. Det var dock inte uteslutet att det i det enskilda fallet förelåg omständigheter som ledde till en annan bedömning. Uppräkningen var

---

[307] Se prop. 1988/89:113 s. 25 f.

inte heller på något sätt uttömmande. Även andra omständigheter kunde således leda till att brottet ansågs grovt.[308]

Rättspraxis avseende grovt tjänstefel är av begränsad omfattning. Här får hänvisas till *NJA 1994 s. 325*, skildrat ovan, där HD konstaterade att en polisman allvarligt missbrukat sin ställning till förfång för vissa personer som känt sig hotade av polismannens agerande och att det därför var att betrakta som *grovt* tjänstefel.

Av BrB 20:1 3 st framgår att den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling inte är underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap. I ett remissyttrande av JO, i samband med beredningen av tjänstefelsstadgandet, ifrågasattes om bestämmelsen innebar att beträffande sådana riksdagen underställda organ, vari ingår såväl riksdagsmän som utomstående personer, endast de senare skulle vara underkastade tjänstefelsansvar. Departementschefen angav att riksdagsledamot var *fri från ansvar* för åtgärd som han företog som ledamot i sådant *enbart av riksdagsmän bestående organ*, vars verksamhet ingick som ett *led i riksdagsarbetet i egentlig mening*, medan full ansvarighet gällde för samtliga ledamöter i andra riksdagsorgan.[309] Slutsatsen av detta uttalande är att full ansvarighet råder för riksdagsledamöter som ingår i RR och i riksbankens fullmäktige och agerar i egenskap av ledamöter av dessa myndigheter. Ansvarsfrihet råder då för riksdagsledamöter som agerar i utskotten, valberedningen, krigsdelegationen och utrikes- och EU-nämnderna, eftersom verksamheten i dessa organ får anses vara ett utflöde av riksdagsledamotsuppdraget.[310]

Av stadgandets sista stycke framgår att detta är subsidiärt i förhållande till andra straffbestämmelser. Det klargörs nämligen att vad som sägs i första och andra styckena inte heller skall tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

---

[308] Se prop. 1988/89:113 s. 26.

[309] Se prop. 1975:78 s. 186.

[310] Jfr prop. 1973:90 s. 266 där departementschefen strukturerar ett antal riksdagsorgan efter verksamhetens närhet till riksdagens arbete. Angående förtroendevaldas ansvar vid domstols- och lagtrots, se SOU 1993:109, Curt Riberdahl, FT 1979 s. 119-143 och FT 1995 s. 155-174.

Härmed är genomgången av BrB 20:1 om tjänstefel avklarad. Följande avsnitt analyserar JO-ärenden där JO väckt åtal för tjänstefel, och ärenden där JO inte gjort detta, trots att olika former av åsidosättande av gällande rätt kunnat konstateras.

4.9.7 Analys av JO-ärenden, vilka lett till åtal avseende tjänstefel

I detta avsnitt skall analyseras i vilken utsträckning JO haft framgång med sina beslutade åtal avseende tjänstefel. Jag kommer inte direkt att ta upp några fall till behandling och redogöra för sakomständigheterna, utan nöjer mig med att påtala vissa *allmänna intryck* som jag erhållit av att gå igenom ärenden där JO väckt åtal. I fotnotssystemet redogörs för vilka ärenden som blivit föremål för analys.

Utgångspunkten för JO, om han överväger att väcka åtal, är givetvis att det synes troligt att han erhåller en fällande dom. Det är bara i de ärenden där JO kan konstatera mer flagranta åsidosättanden, som ett åtal i regel kommer till stånd. Man kan utgå från att JO har gjort noggranna överväganden innan ett åtalsbeslut fattas, eftersom en brottmålsprocess tar mycket tid och stora resurser i anspråk.

I samband med reformen av tjänstefelsansvaret år 1989, då detta erhöll en utvidgad tillämpning, var JO relativt benägen att väcka åtal, kanske i syfte att testa gränserna för det nya tjänstefelsansvaret. Mitt intryck är emellertid att JO under 1990-talet haft relativt *begränsad* framgång med sina väckta åtal.[311] Detta speglas med viss övertydlighet i *NJA 1993 s. 360 I-III.* I

[311] Ärendena omfattar tidsperioden från 1 oktober år 1989, då de nya reglerna om tjänstefel trädde ikraft, och fram till år 2000. Se *JO 1993/94 s. 26* åtal mot domare för tjänstefel (olaga frihetsberövande): åtalet bifölls av HovR. *JO 1993/94 s. 43* åtal mot polischef för tjänstefel (olaga husrannsakan): åtalet bifölls av HovR. *JO 1993/94 s. 52* åtal mot polischef för bl.a. tjänstefel (olaga frihetsberövanden): åtalet ogillades av HovR i tjänstefelsdelen. *JO 1993/94 s. 304* åtal mot handläggare i socialförvaltning för förvanskning av urkund alternativt tjänstefel: åtalet bifölls av TR, avseende förvanskning av urkund. *JO 1993/94 s. 477* åtal mot åklagare för tjänstefel (dröjsmål med utlämnande av allmän handling): åtalet ogillades av HD (ringa tjänstefel). Se ovan *NJA 1993 s. 216. JO 1993/94 s. 487* åtal mot handläggare vid Statens invandrarverks regionkontor för tjänstefel (dröjsmål med utlämnande av allmän handling): åtalet ogillades av TR (ringa tjänstefel). JO Pennlöv avstod från att överklaga TR:s dom, med hänvisning till en friande dom i HD i ett snarlikt fall (se *JO 1993/94 s. 477*). *JO 1994/95 s. 65* åtal mot polisbefäl för tjänstefel (olaga frihetsberövande): åtalet ogillades av HD. *JO 1994/95 s. 80* åtal mot polisbefäl för tjänstefel (bl.a. olaga frihetsberövande): åtalet ogillades i TR (Det framgår ej om domen överklagats). *JO 1994/95 s. 86* åtal mot polisbefäl

samtliga tre mål hade JO väckt åtal avseende tjänstefel. I de två första målen avsåg frågan huruvida det förelegat laga stöd för polismans beslut om frihetsberövande av personer som hämtats eller medtagits till förhör. Det sista målet avsåg huruvida ett lagenligt omhändertagande med stöd av PolL 13§ skett eller ej.[312] Alla tre åtalen ogillades av HD. Ämbetsberättelserna innehåller även ett flertal mål av denna typ och med denna utgång. Det skulle inte vara överraskande om JO tolkat de relativt många ogillade åtalen som en signal om att vara klart restriktiv i sin bedömning.

De ärenden då JO förefaller mest benägen att åtala är när polisbefäl och domare gjort sig skyldiga till olaga frihetsberövanden. Detta är föga överraskande. Som jag påtalat i föregående avsnitt är det just i dessa situationer som sannolikheten för att åtalet skall bifallas är som störst. Även i detta avsnitt vill jag ge uttryck för min förvåning över att knappt några åsidosättanden av FL:s regler blir föremål för åtal från JO:s sida.

4.9.8 Analys av JO-ärenden där JO konstaterat olagligt handlande, men inte väckt åtal eller beslutat om anmälan avseende disciplinansvar

I detta avsnitt skall jag analysera ett antal ärenden där JO konstaterat att handläggare åsidosatt olika rättsregler. I ärendena har JO dock valt att inte väcka åtal eller besluta om anmälan avseende disciplinansvar. Merparten av dessa åsidosättanden avser grundläggande rättssäkerhetsregler och medborgerliga fri- och rättigheter. Frågan är om dessa ärenden uppvisar en tillfredsställande ordning eller om området för tjänstefel bör *utvidgas* i

---

för tjänstefel (olaga frihetsberövande): åtalet ogillades av HD. *JO 1994/95 s. 104* åtal mot polisbefäl för bl.a. tjänstefel (åsidosättande av FL:s jävsregler i 11 och 12 §§): åtalet bifölls av TR. *JO 1994/95 s. 418* åtal mot präst för tjänstefel (vigsel av senildement kvinna): åtalet ogillades av HD. *JO 1996/97 s. 31* åtal mot domare angående tjänstefel (olaga frihetsberövande): åtalet bifölls av HD. *JO 1997/98 s. 81* åtal mot polischef angående tjänstefel (underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare): åtalet ogillades av TR (ringa tjänstefel). *JO 1998/99 s. 34* åtal mot en rådman för tjänstefel. (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet): åtalet ogillades av HovR (ringa tjänstefel). *JO 1998/99 s. 59* åtal mot polischef för tjänstefel (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips): åtalet ogillades av HovR, eftersom den tilltalade inte ansetts ha förfarit oaktsamt. *JO 2000/01 s. 34* åtal mot en rådman för tjänstefel (brister vid handläggningen av ett stort antal tvistemål): åtalet bifölls av HD, avseende flertalet åtalspunkter.

[312] De andra och tredje målen finns även i JO:s ämbetsberättelse under beteckningarna *JO 1994/95 s. 65* och *s. 86*.

förhållande till rådande rättsläge. En sådan förändring skulle möjliggöra för bl.a. JO att väcka åtal i större utsträckning.

Ärendeanalysen omfattar tidsperioden från 1 oktober år 1989, då tjänstefelsansvaret utvidgades, och fram till år 2000. Ärendena har delats in i tre kategorier. Den första avser ärenden där handläggare brutit mot RF:s regler om *medborgerliga fri- och rättigheter* samt *objektivitetsprincipen.* Detta följs av en vanligt förekommande kategori ärenden, nämligen där handläggare många gånger på flagranta manér åsidosatt *FL:s regler.* Den tredje och avslutande kategorin avser en heterogen samling ärenden, som innefattar *särskilt graverande åsidosättanden av andra regler,* t.ex. SoL och liknande statlig speciallagstiftning.

Det bör påtalas att jag relativt sällan funnit någon grund att kritisera JO för att beslut om åtal avseende tjänstefel ej kommit till stånd. JO är i sin tillsyn beroende av tjänstefelsansvarets utformning i BrB 20:1 och HD:s tolkning härav. Som framgått ovan, i avsnitt 4.9.6.5, har domstolen, föga överraskande, gjort en restriktiv tolkning av tjänstefelsansvaret.

Till den första kategorin hänförs alltså åsidosättanden av RF:s regler om medborgerliga fri- och rättigheter samt objektivitetsprincipen.[313] I *JO 1993/94 s. 104* hade en polismyndighet i samband med en fotbollsmatch stoppat två bussar med supporters från Black Army Stockholm. Passagerarna hade uppmanats att lämna bussarna varefter de kroppsvisiterades. Vidare hade bussarna genomsökts av polisen. Händelsen JO-anmäldes. Ärendet remitterades av JO till polismyndigheten för yttrande angående vilken rättslig grund myndigheten haft för att stoppa bussarna, kroppsvisitera passagerarna, företa husrannsakan på bussarna och beordra färdväg ut från staden. Angående åtgärden att stanna bussarna och bereda

---

[313] Till denna kategori hänförs även *JO 1992/93 s. 204.* I ärendet hade två polismän kroppsvisiterat en man på allmän plats, eftersom de misstänkte att denne var påverkad av någonting. JO beslutade att ta upp saken i ett särskilt ärende. JO hänvisade till RF 2:6 om att varje medborgare var gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation. Hänvisning gjordes sedan till RB 28:11. För att en kroppsvisitation i detta fall skulle få ske krävdes att misstanke förelåg om ett bestämt brott varpå fängelse kunde följa. I det aktuella fallet hade mannen kroppsvisiterats på den grunden att han var känd i narkotikakretsar och betedde sig påverkat. Enbart dessa grunder utgjorde enligt JO inte grund för kroppsvisitation och denna hade således genomförts utan lagstöd. JO avslutade ärendet med att påtala att han såg allvarligt på händelsen. Trots att en grundläggande fri- och rättighet blev kränkt av polismännen väcktes inget åtal. Det inträffade föranledde inte heller en anmälan till disciplinmyndighet.

sig tillträde anförde polismyndigheten att stöd härför förelåg enligt PolL 22§. Stadgandet hade följande formulering:

> "Kan av särskilda skäl risk anses föreligga att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta 1. Bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål, 2. Avstänga, utrymma eller förbjuda tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, meddela förbud mot flyttande av visst föremål eller mot trafik med visst kommunikationsmedel eller vidta någon annan sådan åtgärd."

JO anförde att detta lagrum, som innebar en begränsning i RF 2:6 om skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan, hade till syfte att göra det möjligt för polisen att förebygga vissa typer av brott. Det skulle emellertid röra sig om brott av särskilt kvalificerat slag, t.ex. *bombhot* och *sabotage* och *liknande*. I detta fall rörde det sig snarare om *risk för misshandel* och liknande brott, alltså brott som inte täcktes av PolL 22§. Med hänsyn till bl.a. den *restriktiva* tolkning som borde göras av regler som begränsade grundläggande fri- och rättigheter kunde JO inte finna något lagstöd för åtgärderna att stanna bussarna och bereda sig tillträde till dem.

Vad avsåg genomsökningen av bussarna anförde polismyndigheten att stöd härför fanns i en *analog* tillämpning av PoL 19§ 2 st. Enligt detta lagrum fick en polisman kroppsvisitera i den utsträckning det behövdes för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som var ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att ett sådant föremål kunde förklaras förverkat enligt BrB 36:3. För detta ändamål fick polismannen även undersöka portföljer, handväskor och annat liknande bagage. Enligt JO:s uppfattning kunde en extensiv eller analog tolkning av ett stadgande som inskränkte en grundläggande fri- och rättighet inte komma i fråga. Det förhållandet att PolL 19§ 2 st medgav genomsökning av handbagage av visst slag kunde inte tas till intäkt för att lagstiftaren genom detta lagrum även velat möjliggöra genomsökning även av andra slag av utrymmen, t.ex. *bussar*. Tvärtom måste den slutsatsen dras att detta *inte* varit lagstiftarens avsikt. JO kunde inte heller finna något annat lagstöd för husrannsakan i bussarna. JO fann det vidare anmärkningsvärt att polismyndigheten inte ens i efterhand i sitt remissvar insett att den inte hade något lagstöd för

insatsen. Någon anledning att driva saken vidare mot någon särskild befattningshavare förelåg dock ej.

Polismyndighetens beslut att eskortera bussarna ut ur staden och att därmed i praktiken beordra viss färdväg fann enligt myndigheten stöd i PolL 2§. Detta stadgande gav en allmän beskrivning av polisens uppgifter. Någon möjlighet att med stöd av detta stadgande eller något annat ingripa med tvångsåtgärder fanns emellertid ej. Det var JO:s uppfattning att polisens agerande kunde anses vara en kränkning av rörelsefriheten i RF 2:8. Av detta stadgande framgick att varje medborgare var gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. På grund av att det i ärendet inte framkommit vad polisen skulle ha gjort om bussarna avvikit från färdvägen var det svårt att med säkerhet slå fast om rörelsefriheten var kränkt.

Detta JO-ärende får sägas vara av stor betydelse för min analys. JO konstaterade en rad flagranta brott mot de grundläggande fri- och rättigheterna. Ärendet utmynnade inte i vare sig åtal eller anmälan. Enligt min uppfattning representerar denna typ av missgrepp och brottslighet något av det allvarligaste en myndighet och dess tjänstemän kan begå i en rättsstat. JO synes ha gjort den bedömningen att det ej var fråga om ett straffbart tjänstefel. Man kan då fråga sig om tjänstefelsansvaret i BrB 20:1 verkligen har en rimlig utformning.

I *JO 1995/96 s. 133* hade en hembygdsförening enligt ett gåvobrev erhållit viss egendom som förvarades på en herrgård. Denna herrgård ägdes av S. Hembygdsföreningen var intresserad av att kunna hämta föremålen, men misstänkte att dessa hade förts bort av S. Föreningen tog kontakt med en kronokommissarie på kronofogdemyndigheten och begärde hjälp. Myndigheten bestämde att tillträde till herrgården skulle beviljas dels för att verkställa förrättning, dels för att möjliggöra för representanter för hembygdsförening att på plats kunna identifiera om viss egendom var intakt. JO kunde i sin utredning konstatera följande. Enligt UB 2:17 kan en kronofogdemyndighet vid förrättning genomsöka hus, rum eller förvaringsställe om det behövs för att verkställighet skall kunna ske. Därför erfordras en *exekutionstitel* eller *annat verkställbart avgörande.* Av utredningen framgick emellertid att det inte fanns någon exekutionstitel som reglerade förhållandet mellan S. och hembygdsföreningen såvitt avsåg de föremål som gåvobrevet omfattade. Laglig grund saknades således för

beredande av tillträde till herrgården. JO fann förfarandet hos kronofogdemyndigheten utomordentligt klandervärt och uttryckte sin förvåning över att myndigheten under JO-utredningens gång inte insett att exekutionstitel saknades.

Av någon anledning påtalade inte JO att myndighetens agerande även innebar ett flagrant åsidosättande av RF 2:6, vari anges att medborgarna är skyddade mot husrannsakan och *liknande intrång*. I detta ärende hade således en grundläggande medborgerlig rättighet kränkts av en myndighet med många handläggare med juridisk kompetens. JO kunde emellertid inte gå vidare utan tvingades nöja sig med att uttala mycket allvarlig kritik. Enligt min uppfattning borde ett åtalsbeslut följt som en naturlig utveckling av ärendet.

I *JO 1995/96 s. 212* var det återigen fråga om åsidosättande av en grundläggande fri- och rättighet, som inte heller denna gång föranledde ett åtalsbeslut. Den ugandiske medborgaren G.L. dömdes i december år 1993 av en TR för stöld och snatteri till fängelse. TR beslutade även att utvisa G.L. ur landet och att han skulle kvarbli i häkte till dess att domen i utvisningsdelen vunnit laga kraft. Genom beslut i december år 1993 fann HovR bl.a. att det inte framkommit några omständigheter som tydde på att G.L. skulle undandra sig verkställighet av ett slutligt utvisningsbeslut och förordnade att han omedelbart skulle försättas på fri fot. I samband med HovR:s beslut fattade en polismyndighet beslut om tagande av förvar av G.L., med stöd i UtlL:s kapitel 6. På yrkande av G.L. upphävde UN förvarsbeslutet under åberopande av att TR:s dom i utvisningsdelen ännu inte vunnit laga kraft och därför inte kunde verkställas. Polismyndigheten beslutade då för andra gången att G.L. skulle tagas i förvar med stöd av ett annat stadgande i UtlL:s kapitel 6.

I sin utredning av ärendet slog JO fast att besluten om förvar i båda fallen med hänsyn till regler UtlL:s kapitel 6, vilkas närmare reglering här utelämnas, *helt saknade laga stöd*. JO anförde att det var en självklarhet att den som hade att fatta beslut på en myndighets vägnar som innefattade myndighetsutövning måste förvissa sig om att han hade rättsligt stöd. En underlåtenhet att göra detta måste alltid uppfattas som i vart fall *oaktsamt* handlande. När det som här rörde sig om att *beröva någon friheten* måste särskilt *stora krav på noggrannhet* ställas på beslutsfattaren. Det var här fråga om polismän i *chefsställning*. JO förklarade att han allvarligt övervägt att

väcka åtal. Vid en samlad bedömning fann han emellertid inte att felen var av sådan beskaffenhet att de kunde medföra ansvar enligt BrB 20:1. JO förklarade inte närmare hur helhetsbedömningen hade utförts.

Såvitt jag kan bedöma är alla rekvisit uppfyllda för att ett tjänstefelsansvar skall aktualiseras. I allmänhetens intresse är det av stor vikt att olaga frihetsberövanden beivras. G.L. hade drabbats av skada i samband med frihetsberövandet och polismyndighetens handläggare hade en i hög grad självständig beslutanderätt. Kraven på korrekt handläggning var givetvis högt ställda, eftersom det rörde sig om frihetsberövanden. Att åtal inte kom till stånd mot bakgrund av detta framstår som märkligt. Som läsare av ärendet får jag en känsla av att JO resignerat inför möjligheterna att erhålla en fällande dom och därför inte ens inlett en förundersökning. JO undersökte emellertid möjligheterna att anmäla det inträffade till disciplinmyndighet. Någon laglig möjlighet härtill fanns inte enligt en övergångsbestämmelse till lagen (1994:260) om offentlig anställning, som angav att äldre föreskrifter skulle tillämpas på omständigheter som inträffat före lagens ikraftträdande. Dessa äldre bestämmelser (lagen (1976:600) om offentlig anställning 14:4) angav bl.a. att disciplinpåföljd inte fick åläggas en arbetstagare sedan hans anställning hos myndigheten upphört. I detta ärende hade händelserna inträffat vid tiden för den äldre LOA och de berörda handläggarnas anställning hos polismyndigheten hade dessutom upphört. JO fick därför nöja sig med att uttala allvarlig kritik.

I förtydligande syfte bör tilläggas att G.L. sålunda, utan laga stöd, hade blivit berövad sin frihet i strid med reglerna i RF 2:8, varav framgår att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Av RF 2:22 2 st framgår att denna rättighet även gäller utländsk medborgare. P.g.a. straff- och disciplinansvarsreglernas utformning blev en så allvarlig grundlagskränkning inte föremål för annat än ett kritiskt uttalande.

I *JO 1996/97 s. 170* var det fråga om olaglig personell husrannsakan. I ärendet hade polisen genomfört en sådan hos en person, som enligt rykten gömde flyktingar vilka undanhöll sig verkställighet av avvisning. Beslutet om husrannsakan fattades av en polischef, som sedan blev JO-anmäld. JO inledde sin bedömning med att konstatera att personell husrannsakan var en inskränkning i en medborgerlig fri- och rättighet (RF 2:6), som även

gällde för utländska medborgare om inte annat stadgades i lag (RF 2:22). I PolL 20§ angavs en inskränkning i denna rättighet. Här föreskrevs bl.a. att polisman, för att söka efter en person som med laga stöd skulle omhändertas, fick bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat utrymme. Förelåg det *synnerliga skäl* att anta att den eftersökte eljest uppehöll sig hos *annan* fick polisman bereda sig tillträde även dit. JO kunde konstatera att sådana skäl inte förelåg och att det därmed ej förelåg rättsligt stöd för de tvångsåtgärder polischefen företagit. Han hade därigenom åsidosatt vad som ålegat honom i hans myndighetsutövning. Det saknades anledning att anta annat än att detta skett av oaktsamhet. JO kunde inte finna att gärningen var att anse som ringa och förutsättningar fanns därför för att väcka åtal avseende tjänstefel. Något sådant beslut fattades dock inte, trots att en medborgerlig fri- och rättighet hade kränkts. Istället undersökte JO möjligheterna att underlåta åtal med stöd i RB 20:7.[314] Härför talade att polischefen medgett att han handlat fel och att det rådde något oordnade förhållanden på arbetsplatsen vid tillfället samt att det inte hörde till hans ordinarie uppgifter att besluta om husrannsakan. Polischefen hade vid tiden för JO:s beslut dessutom gått i pension. Med stöd av ovan nämnda beslöt JO om åtalsunderlåtelse.

I ett initiativärende (*JO 1993/94 s. 348*) kunde JO konstatera ett åsidosättande av objektivitetsprincipen i RF 1:9. Ärendet avsåg handläggning hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa av ett återkrav av sjukpenning. I försäkringskassans remissvar, författat av två höga chefer, framgick att det var *försäkringskassans strävan att stävja bedrägerier.* I det aktuella fallet hade den försäkrade, enligt kassan, gjort sig skyldig till ett *långvarigt och omfattande bedrägeri, som inte var av engångskaraktär.* Detta hade lett till att försäkringskassan polisanmält den försäkrade. Åklagarmyndigheten fann emellertid inte anledning att väcka åtal, emedan utredningen inte visat att ett straffbart uppsåt förelegat. JO inledde granskningen med påpekandet att det av RF 1:9 följde att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iaktta saklighet och opartiskhet. Ett uttalande av en myndighet måste vara *väl underbyggt* och *sanningsenligt.* Att påstå att en person gjort sig skyldig till brott kan naturligtvis inte grundas enbart på det förhållandet att myndigheten gjort en anmälan till polismyndigheten om misstanke om brott. Försäkringskassan hade, om ärendet handlagts med den omsorg som

[314] En kortfattad genomgång av RB 20:7 görs i avsnitt 4.9.2.

måste krävas när en myndighet yttrar sig till JO, kunnat konstatera att åklagaren beslutat avskriva ärendet från vidare handläggning. Mot bakgrund härav fann JO försäkringskassans uttalande som mycket anmärkningsvärt. Uppenbarligen hade två av försäkringskassans högsta tjänstemän inte insett att de i sin verksamhet hade att efterleva RF:s objektivitetsprincip. Detta förtjänade allvarlig kritik. Även i detta fall kan man konstatera att ett brott mot en fundamental rättssäkerhetsregel inte föranledde vare sig åtal eller ens anmälan.

Följande JO-ärende ger ett märkligt intryck av ett JO-ämbete på defensiven. JO hade i ärendet (*JO 1997/98 s. 261*) inledningsvis beslutat inleda förundersökning angående misstänkt tjänstefel. Bakgrunden var att en utlänning var tagen i förvar jämlikt UtlL:s sjätte kapitel. Av UtlL 6:6 framgick bl.a. att förvarsbeslutet skulle prövas på nytt *senast två månader* efter den dag då förvarsbeslutet verkställdes. Ansvarig handläggare, ett polisbefäl, underlät att besluta om fortsatt förvar inom denna tvåmånadersfrist. Beslutet om förvar kom istället kort efter fristens utgång och effekten av detta blev att utlänningen blev tagen i *förvar utan laga stöd*, vilket föranledde JO att besluta om förundersökning. Denna utmynnade emellertid i att brott inte kunde styrkas. JO tog därför upp ärendet till vanlig administrativ utredning. Han uttalade här att förklaringen till det inträffade uppenbarligen var ett resultat av bristande rutiner och bristande noggrannhet. JO påtalade att han såg mycket allvarligt på det inträffade. Det var med betydande tvekan som han beslutade att inte gå vidare med ärendet i disciplinär ordning.

Ärendet innefattade något så graverande som ett olaga frihetsberövande och inleddes med ett beslut om förundersökning, men resulterade inte ens i ett beslut om anmälan. En önskvärd markering av hur allvarligt samhället betraktade det inträffade uteblev tyvärr.

I *JO 1997/98 s. 276* hade tjänstemän vid en polismyndighet utan stöd i UtlL avtvingat en utlänning fingeravtryck och även fotograferat denne. JO kunde konstatera att polisen tydligen p.g.a. feltolkning av UtlL inte förstått att laga stöd saknades för de vidtagna åtgärderna. Dessa hade inneburit ett inte oväsentligt ingrepp i den skildes personliga integritet. JO såg allvarligt på det inträffade. Detta gällde i synnerhet tagandet av fingeravtrycket, eftersom denna åtgärd torde falla under bestämmelserna i RF 2:6. Det direkta ansvaret för vidtagandet av åtgärderna vilade på en kriminal-

inspektör. Denne hade, såvitt framkommit, bara följt myndighetens bristfälliga rutiner och därför framförde JO ingen kritik. Huvudansvaret vilade istället på *polismyndigheten*. Denna kunde inte undgå allvarlig kritik för att den inte uppmärksammat de felaktiga handläggningsåtgärder som rutinmässigt tillämpats.

JO:s kritik utmynnade alltså i att ingen *tjänsteman* kunde ställas till ansvar för det inträffade. Istället riktade sig kritiken till en myndighet i sin helhet. Man kan ifrågasätta tyngden i de kritiska uttalanden, som inte utpekar enskilda befattningshavare. Om ansvaret vid felaktigheter och åtföljande kritik avpersonifieras riskerar JO:s tillsyn att urholkas. I det aktuella ärendet borde rimligen åtgärder ha riktats mot myndighetens chef.

Den andra kategorin avser ärenden där JO kunnat konstatera flagranta åsidosättanden av FL:s regler.[315] FL består av ett antal grundläggande handläggningsregler eller basregler som företrädesvis förvaltningsmyndigheter har att iaktta i sin förvaltning. Lagen syftar främst till att värna den enskildes rättssäkerhet.

Det första ärendet (*JO 1992/93 s. 468*) avsåg en kvinna som vistats på ett LVM-hem. Under hennes tid på hemmet hade omfattande olagliga avdrag gjorts på hennes pension. Bakgrunden härtill var följande. En socialnämnd hade utan stöd i AFL anhållit i en skrivelse till en försäkringskassa att denna skulle innehålla viss del av kvinnans pension. En tjänsteman på kassan hade på olaglig grund bifallit ansökan. I samband härmed hade reglerna i FL 17§ om kommunikation, 20§ om motivering av beslut och 21§ om underrättelse av beslut inte överhuvudtaget iakttagits av tjänstemannen. Av FL 17§ framgår bl.a. att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv. Denna grundläggande rättssäkerhetsregel, som ger uttryck för idén om att ingen skall dömas ohörd, hade alltså helt åsidosatts. JO fann det inträffade anmärkningsvärt bl.a. mot bakgrund av att tjänstemannen inför JO bedyrat att hon väl kände till dessa handläggningsregler. JO såg så pass allvarligt på det inträffade att han övervägde att väcka åtal avseende tjänstefel. Mot bakgrund av att tjänstemannen förklarat att hon hade bristande erfarenhet inom det

---

[315] Till denna kategori hänförs även *JO 1995/96 s. 341* och *JO 1996/97 s. 356*. Jfr Lagerqvist Veloz Roca, FT 2000 s. 12 ff.

sakområde där beslutet fattades och att en pressad arbetssituation rådde underlät JO åtal. Någon anmälan skedde ej.

I *JO 1992/93 s. 489* konstaterade JO ett flertal allvarliga handläggningsfel. En miljö- och hälsoskyddsnämnd hade fått in klagomål mot en fastighetsägare för att denna skötte sin mark allmänt dåligt. På denna grund fattade nämnden beslut om att uppmana fastighetsägaren att undanröja rådande olägenheter. Av utredningen i ärendet framgick följande. Nämnden hade inspekterat fastigheten utan att anteckningar om vad som iakttagits gjorts, vilket ålåg nämnden enligt FL 15§.[316] JO konstaterade att anteckning av dylik information var av avgörande betydelse för att en part skulle kunna göra gällande sin rätt till partsinsyn enligt FL 16§ och för att myndigheten skulle kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet enligt FL 17§. Myndigheten hade inte kommunicerat resultaten av inspektionen före beslutet, vilket JO betecknade som ett flagrant brott mot FL 17§. Till detta kom att beslutet i strid med FL 21§ inte försetts med någon besvärshänvisning.[317] JO avslutade ärendet med att konstatera att nämndens handläggning från början till slut hade varit behäftad med allvarliga brister. Den utredning som föregick beslutet hade präglats av slarv och brådska. Vidtagna utredningsåtgärder hade inte dokumenterats och kommunikationsplikten hade inte iakttagits. Beslutet var så oklart formulerat att det inte ens framgick vilken laglig grund nämnden själv ansett sig ha för beslutet. Med denna allvarliga kritik avslutade JO ärendet. Som läsare av ärendet har jag svårt att förstå varför inte detta graverande åsidosättande av viktiga rättssäkerhetsprinciper föranledde åtal eller anmälan.

I ett annat ärende (*JO 1993/94 s. 314*) hade JO, efter en artikel i Expressen, på *eget initiativ* tagit upp till utredning hur Landstinget i Västmanland handlagt ett omsorgsärende om rätt till gruppbostad enligt den då gällande lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. (omsorgslagen). I samband härmed inkom till JO även *två anmälningar* riktade mot Landstinget rörande samma frågeställning. JO kunde konstatera en rad brister i handläggningen. I initiativärendet

---

316 FL 15§ har följande formulering: Uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet skall antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

317 Av FL 21§ 2st framgår bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

slogs fast att en ansökan om gruppbostad hade fått ligga vilande en längre tid i väntan på att en annan omsorgstagare skulle byta gruppbostad. Detta var inte förenligt med FL 7§ varav bl.a. framgick att ett ärende där någon enskild var part skulle handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersattes.

I de två anmälningsärendena kunde slås fast att Landstinget vid flera tillfällen avslagit ansökningar om gruppbostäder med motiveringen att det förelåg platsbrist. JO anförde att gällande lagstiftning innebar att en ansökan om gruppbostad skulle prövas enbart med utgångspunkt från vederbörandes behov av en sådan bostad, en tolkning som även fann stöd i RegR:s praxis (*RÅ 1988 ref. 40*). Härav framgick att rätten till gruppbostad inte påverkades av det förhållandet att landstinget inte haft tillgång till sådan bostad.

Av omsorgslagen 20§ följde att de beslut om särskild omsorg som fattades gällde omedelbart. I de ärenden som föranlett anmälningar till JO dröjde det över ett år innan besluten om tilldelning av gruppbostäder verkställdes. JO avslutade ärendena med påpekandet att utredningen visat att Landstinget Västmanland i flera hänseenden inte handlagt omsorgsärendena tillfredsställande. Rätten till särskild omsorg hade bedömts i strid med en rimlig tolkning av lagstiftningen. Beslut och domar om beviljad omsorg hade inte verkställts med den skyndsamhet som krävdes och i ett fall hade man dessutom låtit en ansökan om särskild omsorg ligga vilande. För detta förtjänade Landstinget kritik. Något åtal eller anmälan kom ej till stånd. Man bör notera att JO inte ens uttalade någon *allvarlig* kritik.

Det förefaller mig något förvånande att inte JO agerade med större styrka i detta fall. Mycket tyder på att Landstinget i fråga mer eller mindre satt i system att mot gällande rätt och mot bättre vetande neka gruppbostäder under åberopande av platsbrist. Verkställandet av besluten hade dessutom i de båda anmälda fallen tagit oacceptabelt lång tid, vilket ytterst kunde förklaras med bristande långtidsplanering från Landstingets sida.

JO fick i ett ärende (*JO 1993/94 s. 421*) anledning att ta ställning till hur lång tid det får ta innan en beslutsmyndighet överlämnar ett överklagande till en besvärsmyndighet. En person ansökte hos en fastighetsnämnd om bostadsbidrag. Ansökan avslogs och personen anförde den 4 mars år 1992 besvär, som jämlikt FL 23§ inlämnades till fastighetsnämnden. Vid flera

tillfällen, med början i april, hörde klaganden av sig till besvärsmyndigheten, men fick hela tiden beskedet att något överklagande inte överlämnats till besvärsmyndigheten. Efter kontakter i november med ansvarig handläggare på fastighetsnämnden framkom att besväret ännu inte överlämnats. Handläggaren förklarade det omfattande dröjsmålet med personalbrist. Först den 2 december år 1992 tillställdes ärendet besvärsmyndigheten. Det kan tilläggas att handläggaren på fastighetsnämnden inte funnit någon anledning att ompröva beslutet, vilket skulle kunna vara en förklaring till det inträffade.

Av FL 25§ följer att en besvärsskrivelse skall överlämnas till besvärsmyndigheten. I Hellners och Malmqvists kommentar till FL framgår att överlämnandet skall ske utan dröjsmål.[318] I FL 7§ uppställs ett skyndsamhetskrav som har relevans även här. I ett remissvar till JO förklarade ansvarig handläggare dröjsmålen med personalbrist. JO konstaterade, med beaktande härav, att besvärsskrivelse trots allt borde ha överlämnats tämligen omgående och att dröjsmålet på närmare nio månader var helt oacceptabelt och minst sagt anmärkningsvärt. JO stannade vid allvarlig kritik. Vare sig åtal eller anmälan följde som reaktion på de uppseendeväckande bristerna i handläggningen, trots att klaganden förklarat att det inträffade föranlett avsevärda olägenheter.

Från 1994/95 års ämbetsberättelse skall tre fall behandlas där det gemensamma är att de alla representerar flagranta åsidosättanden av FL 17§. Av detta stadgande följer, vilket framgått ovan, att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Vissa möjligheter finns enligt stadgandet att underlåta kommunikation, men dessa är inte relevanta i de tre följande JO-ärendena. I förarbetena till ÄFL anförde departementschefen följande avseende kommunikationsprincipen. Ett viktigt skäl till denna princip är att en tillfredsställande utredning av ett ärende ofta inte kan åstadkommas på annat sätt än genom att den person som direkt berörs av en tillämnad åtgärd ges tillfälle att yttra sig över det som framkommit i ärendet. Ett annat viktigt skäl är att iakttagandet av principen blir ett verksamt medel att befästa allmänhetens förtroende för

[318] Se Hellners och Malmqvist s. 286.

förvaltningsmyndigheternas handlande.[319] JO har förklarat att regeln i 17§ om kommunikationsskyldigheten tillhör en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättssäkerhet.[320]

I det första ärendet (*JO 1994/95 s. 238*) hade Statens räddningsverk beslutat att J. N. skulle förordnas som huvudlärare i sjukvårdstjänst vid en räddningsskola. En annan person S.S. överklagade beslutet till Försvarets personalnämnd, som ändrade det överklagade beslutet och förordnade S.S. till tjänsten. J.N. anmälde ärendet till JO och åberopade att han inte fått deltaga i kommunikationen av ärendet hos personalnämnden. I JO:s utredning framkom att en stor mängd uppgifter hade tillförts ärendet av någon annan än J.N. S.S:s ansökningshandlingar och överklagandet hade inte kommunicerats J.N. Denne hade inte heller fått del av räddningsverkets yttrande över överklagandet. En sådan handläggning stod i uppenbar strid med bestämmelsen i FL 17§. Personalnämnden förtjänade allvarlig kritik härför.

I de två följande ärendena hade försäkringskassor åsidosatt FL 17§. I *JO 1994/95 s. 386* hade en försäkringskassa vägrat en part i ett sjukpenningsärende rätt att ta del av information som försäkringskassan inhämtat från en annan myndighet. Denna information hade haft betydelse för myndighetens bedömning av frågan om partens rätt till sjukpenning. Myndigheten hade inte under ärendets beredning kommunicerat uppgifterna med parten och inte heller efter ärendets avslutande låtit parten få del av materialet, vilket föranledde JO att uttala allvarlig kritik. Försäkringskassan hade i ett remissvar till JO erkänt att ärendet handlagts felaktigt och mot denna bakgrund fann inte JO anledning att gå vidare.

I det tredje ärendet (*JO 1994/95 s. 387*) hade en försäkringskassa inhämtat ett utlåtande av en av kassans förtroendeläkare angående rätt till handikappersättning. Utlåtandet hade emellertid inte alls tillförts försäkringskassans utredningsmaterial och inte heller kommunicerats en enskild part. JO fann det inträffade ytterst anmärkningsvärt.

Utgången i dessa tre ärenden visar enligt min uppfattning på klara brister i ansvarsutkrävandet. I förarbetena till FL och i JO-beslut har med emfas betonats kommunikationsprincipens grundläggande betydelse för den

[319] Se prop. 1971:30 s. 465.
[320] Se *JO 1994/95 s. 386.*

enskildes rättssäkerhet. När denna sedan i de mest uppenbara former åsidosätts borde en kraftfullare reaktion följa än ett kritiskt uttalande.

Som en sista kategori finns en heterogen samling ärenden vilka har det gemensamt att de representerar allvarliga och ibland t. o. m. uppsåtliga åsidosättanden av olika rättsregler.[321]

JO övervägde i ett ärende (*JO 1993/94 s. 350*) att väcka åtal mot en handläggare vid en allmän försäkringskassa, men förundersökningen lades ned med hänvisning till att förseelsen ansågs ringa. I ärendet hade M. L. beviljats arbetsmarknadsutbildning, men en försäkringskassa hade under ett helt års tid vägrat betala ut det utbildningsbidrag han hade rätt till. Detta hade skett under åberopande av att M. L. inte var inskriven hos försäkringskassan. Sökanden hade inte heller fått något skriftligt avslagsbeslut som kunde överklagas, utan ärendet hade, såvitt framkommit under JO:s utredning, förmodligen i oavslutat skick arkiverats. JO beslutade inleda förundersökning, eftersom han fann anledning att misstänka tjänstefel. Ansvarig handläggare hade vägrat utbetala det utbildningsbidrag M. L. var berättigad till, enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning, i den felaktiga tron att härför krävdes att sökanden var inskriven hos försäkringskassan. JO anförde att handläggaren fick betraktas som en mycket erfaren tjänsteman. Denna hade dessutom tidigare handlagt liknande ärenden. Mot bakgrund härav var det i hög grad ägnat att förvåna att tjänstemannen inte vid något tillfälle försökt ta reda på vilka regler som gällde. Felaktig information om reglerna hade därmed givits till M. L. Vidare påpekades av JO att ärendet aldrig slutfördes utan förmodligen arkiverades till dess att JO ingrep. Vid bedömningen av frågan om handläggaren jämlikt BrB 20:1 förfarit oaktsamt anförde JO följande omständigheter. Handläggaren hade diskuterat ärendet med sina överordnade och kollegor, vilka alla felaktigt trott att en förutsättning för utbetalning var inskrivning hos försäkringskassan. Vidare var ärendet av udda karaktär och handläggaren påstod att det rådde ett ansträngt arbetsläge. Dessa omständigheter sammantaget ledde till bedömningen att oaktsamheten var av ringa beskaffenhet och att straffansvar därmed inte kunde följa. Förundersökningen lades därför ned.

---

[321] Till denna kategori hör även *JO 1988/89 s. 378* och *JO 1990/91 s. 283*. I dessa ärenden kunde JO konstatera uppsåtligt kommunalt lagtrots. Ärendena utmynnade dock ej i beslut om åtal. Det bör tilläggas att det var fråga om tillämpning av BrB 20:1 i sin lydelse före utvidgningen av det straffbara området år 1989. För närmare skildring av sakomständigheterna i ärendena, se avsnitt 6.2.

Den enda reaktionen på dessa flagranta brister i handläggningen blev att allvarlig kritik uttalades av JO. Under ett helt år synes det inte som om handläggaren vid ett enda tillfälle sökt utröna gällande rättsläge. Om så skett skulle tjänstemannen snabbt ha insett att något inte stämde med det sätt varpå handläggningen utförts. Viss förståelse för att misstag begås bör alltid finnas om rättsläget är oklart eller komplicerat. I detta fall var det snarast fråga om motsatsen. Påståendet att en ansträngd arbetssituation förelåg förtjänar enligt min uppfattning inte att tas på allvar. Handläggaren borde rimligen haft möjligheter att under det år då ärendet var anhängigt avsätta åtminstone en timme av sin tid till att söka klargöra rättsläget för sig.

I *JO 1992/93 s. 495* hade några elever i en grundskola i samband med en gymnastiklektion blött ner kläder tillhörande invandrarelever från en annan skola. En fritidslärare reagerade och påstod att det var urin. Han krävde att de skyldiga skulle inställa sig före viss tid hos skolsköterskan för att avge urinprov. Fritidsläraren förklarade att provet sedan skulle DNA-testas för att de skyldiga skulle kunna avslöjas. Kostnaden härför skulle betalas av dessa. Det framkom senare vilka elever som deltagit i händelsen och de tvingades att mot sin vilja avge urinprov. JO konstaterade, i enlighet med tidigare JO-beslut,[322] att urinprov föll utanför RF 2:6, som stadgar att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Enligt RF 8:3 krävdes emellertid lagstöd för åtgärden. JO slog fast att något sådant ej förelåg och avslutade med att uttala att han bestämt tog avstånd från det omdömeslösa i att utan laga stöd tvinga elever att avge ett urinprov. JO övervägde att gå vidare i saken, men nöjde sig med att uttala allvarlig kritik. JO utredde därmed ej heller vem eller vilka inom skolan som bar ansvaret för det olagliga agerandet.

Ett annat ärende som även det kännetecknas av en rad brister i handläggningen är *JO 1993/94 s. 227*. S.J. ansökte den 5 april år 1991 hos en kommundelsnämnd om bistånd i form av en personlig assistent. Först den 2 september samma år togs ansökan upp för beslut. JO konstaterade att handläggningstiden på nära fem månader var oacceptabelt lång. Nämnden avslog ansökan med hänvisning till SoL 3§ 2 st, när prövningen rätteligen skulle skett enligt 6§. Enligt nämndens remissvar hade en

[322] Se t.ex. *JO 1988/89 s. 350.*

omfattande utredning företagits i ärendet. Vad som framkommit hade emellertid inte alls redovisats i akten. I SoL 51§ stadgas att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Härav följer bl.a. att handlingar och information av betydelse skall tillfogas akten. Regelns existens hade tydligen inte uppmärksammats av nämnden. Sedan beslutet överklagats fann LR att bistånd i form av personlig assistent skulle utgå. Kommundelsnämnden överklagade beslutet till KamR, som fastställde LR:s domslut. Något yrkande om inhibition framställdes inte. På denna punkt uppkom nästa allvarliga åsidosättande. Av SoL 73§ följer nämligen att beslut om bistånd gäller omedelbart. Nämnden och kommundelschefen vägrade dock verkställa LR:s och KamR:s domar. Enligt JO:s bedömning kände kommundelschefen väl till regeln i 73§. Underlåtenheten berodde på att kommundelschefen medvetet, med hävdande av sin uppfattning i sakfrågan, vägrade verkställa domarna. JO övervägde att åtala kommundelschefen, men på grund av att domarna var *något otydliga i sin formulering* stannade JO vid att uttala allvarlig kritik mot att tjänstemannen handlat i uppenbar strid med vad domstolarna åsyftat.

Det kan tilläggas att kommundelsnämnden blev JO-anmäld av LSt i Gävleborgs län. LSt anförde att den i egenskap av tillsynsmyndighet vid upprepade tillfällen försökt få kontakt med ansvarig kommundelschef, men att detta ej lyckats. Inte heller direktkontakt med ansvarigt kommunalråd hade lett till kontakt med kommundelschefen. LSt hemställde då om att JO skulle granska ärendet. Svårigheterna att få kontakt med ansvarig handläggare föranledde även det kritik från JO:s sida.

JO avslutade ärendet med att konstatera att det i *nära nog varje led av handläggningen* vid kommundelsnämnden hade förekommit *brister av allvarlig art*. JO förutsatte att nämnden tillsåg att de som var verksamma inom socialtjänsten tillfördes kunskap om de regler som styrde handläggningen.

4.9.9 Avslutande anmärkningar angående JO:s åtals- och anmälningsbefogenheter

Vissa avslutande anmärkningar kan vara på sin plats. I föregående avsnitt har ett antal JO-ärenden studerats som innefattat ibland grava åsidosättanden av fri- och rättigheter och fundamentala rättssäkerhetsregler, utan att JO beslutat vare sig åtal eller anmälan. Genomgången i avsnitten ovan har indikerat att vissa områden synes ha mycket svagt straffrättsligt skydd. I *NJA 1993 s. 216* hade JO åtalat en tjänsteman för åsidosättande av TF 2:12, som påbjuder att allmänna handlingar genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. När JO tog kontakt med tjänstemannen, tretton månader senare, hade denne fortfarande inte utlämnat handlingen. I JO:s försök att övertyga HD om sin ståndpunkt anförde JO att om en fällande dom inte avkunnades blev konsekvensen att *offentlighetsprincipen i huvudsak kom att sakna straffrättsligt skydd.* JO:s uttalande fångar problematiken väl. HD tog inte till sig JO:s argumentation utan ogillade åtalet. JO:s argumentation kan även analogt överföras på t.ex. FL:s område. Som genomgången i föregående avsnitt indikerar är det ytterst sällan som grava åsidosättanden av FL:s regler resulterar i att JO väcker åtal eller anmäler den enskilda handläggaren. Mitt helhetsintryck är att även *FL i stora delar saknar ett effektivt straffrättsligt skydd*, som kan inskärpa betydelsen av att reglerna iakttas av förvaltningsmyndigheternas handläggare.

Min slutsats av det föregående avsnittet är att *tjänstefelsansvaret bör utvidgas.* Det är inte rimligt att tjänstemän skall kunna åsidosätta grundläggande fri- och rättigheter och FL:s rättssäkerhetsregler utan att ansvar följer. Hur en sådan revidering bör utformas kan diskuteras. Det centrala är att BrB 20:1 får en utformning som medför att merparten av de ärenden som tagits upp i föregående avsnitt kan föranleda åtal och om bevisläget är klart en fällande dom. Att tjänstemannens åsidosättande kanske bara utgör en engångsföreteelse och inte heller vållat betydande men för någon enskild måste givetvis få stor betydelse för påföljdsbestämningen. Däremot anser jag inte att det skall leda till straffrihet.

Av stor betydelse för den uppkomna situationen är givetvis ringa-rekvisitet. HD:s tolkning av detta rekvisit har lett till att tjänstefelsansvaret erhållit en mycket begränsad omfattning. Ett alternativ synes vara att helt enkelt ta bort detta rekvisit. Samtidigt är det knappast försvarligt att

kriminalisera varje åsidosättande eller fel från handläggarens sida, som i princip var fallet med det gamla tjänstefelsansvaret. Här måste en balans uppnås.

Det finns även anledning att i vissa avseenden ifrågasätta HD:s klart restriktiva tolkning av BrB 20:1. HD har enligt min uppfattning varit väl *frikostig med att beakta förmildrande omständigheter.* Ett exempel härpå är att tjänstemän som gör sig skyldiga till olika fel regelmässigt försvarar sig med påståendet att de hade en *ansträngd arbetssituation* vid tiden för handläggningen. Situationen påstås ofta vara mer eller mindre akut och detta tillstånd kan, som *JO 1993/94 s. 350* visar, ibland föreligga avsevärd tid. Det är säkert så att arbetssituationen för vissa myndigheter periodvis är ansträngd till följd av nedskärningar eller uteblivna förstärkningar av personalstyrkan. Jag kan emellertid inte frigöra mig från känslan av att argumentet om den ansträngda arbetssituationen ibland inte är annat än svepskäl och ett sätt att dölja brister och inkompetens.

Två andra problem med JO:s sanktionsbefogenheter som förtjänar en kommentar är följande. Det första problemet är att *vaga eller svårtillgängliga författningar försvårar eller omöjliggör ett användande av JO:s sanktionsbefogenheter.*[323] Detta förhållande märks tydligt i *JO 1993/94 s. 92.* Ärendet gällde en polismyndighet som bedrev försöksverksamhet med en s.k. störningsgrupp i syfte att stävja narkotikabrottslighet. Gruppens verksamhet bestod bl.a. i att man genom regelbundna besök i s.k. tillhåll skulle försvåra brottslig verksamhet. Rättsligt stöd härför var en regel i RB, som enligt JO var ålderdomlig och illa anpassad för s.k. störningsverksamhet. När JO fick anledning att inspektera protokollen över ett antal husrannsakningar och kroppsvisitationer uppdagades en rad olagliga sådana åtgärder. JO konstaterade att de fel och brister som JO påtalat i ärendet var av allvarlig art, eftersom det varit fråga om rättsstridiga intrång på det område som omfattades av grundlagsskyddet för den enskildes integritet. Vid bedömningen av det inträffade måste man enligt JO beakta att det aktuella regelsystemet *inte var helt lättillgängligt* och att nämnda felaktigheter synes ha förekommit i många andra polisdistrikt. Med hänsyn härtill ansåg sig JO kunna avstå från att gå vidare i saken. De regler i RB som var tillämpliga var enligt JO både *otidsenliga* och *svårtillämpbara.*[324]

---

[323] Jfr SOU 1990:44 s. 237. I denna utredning anförs att ju tydligare rättigheterna är formulerade, desto större är förutsättningarna att kunna avgöra om de trätts för när.

[324] För flera ärenden med samma problematik, se exempelvis *JO 1993/94 s. 308. JO 1995/96 s. 103*

Det andra problemet hänför sig till de utredningar JO företar i samband med främst klagomål. Jag får ibland ett intryck av att JO:s utredningar inte alltid är så inträngande som jag hade föreställt mig, vilket kan få till resultat att en utredning *inte leder till något bestämt uttalande* från JO:s sida. Sannolikheten för att JO väcker åtal eller beslutar anmälan i sådana ärenden är givetvis liten. Förfarandet hos JO är i regel helt skriftligt och man har remissvar från en anmäld myndighet och anmälarens uppgifter att gå på. Dessa två sidor har, av naturliga skäl, inte alltid anledning att vara objektiva, utan att försvara sitt handlande eller sin anmälan. JO vidtar i regel ingen egen mer omfattande utredning av vad som hänt, utan tvingas ofta, om ord står mot ord, att välja den version som förefaller trovärdigast.[325] Under JO:s utredning kan förhör under ed inte genomföras. Härför krävs en inledd förundersökning.

I syfte att spegla detta problem kan *JO 1995/96 s. 123* nämnas. Ärendet avsåg en på kriminalvårdsanstalt intagen person, som lagts i spännbälte och därefter medicinerats med en injektion mot sin vilja. Frågan uppkom bl.a. om tvångsmedicineringen var laglig eller ej. JO påtalade att laglig förutsättning för tvångsmedicineringen fick sökas i bestämmelsen om nöd i BrB 24:4. Men här gick inte JO vidare i sin undersökning utan nöjde sig med att slå fast att utredningen inte gav tillräckligt underlag för att bedöma om en nödsituation förelegat. Som läsare av ärendet lämnas jag i ovisshet huruvida injiceringen stod i strid med RF 2:6, som förbjuder tvångsinjicering om den inte gjorts tillåtlig i lag. Med beaktande av att det rörde sig om en fri- och rättighet borde JO rimligen företagit en närmare undersökning.

Som den ovan genomförda analysen visar använder sig JO i ytterst begränsad omfattning av sina sanktionsbefogenheter. Förklaringen härtill har jag främst funnit i omständigheter som så att säga ligger utanför JO:s sfär. När t.ex. JO genom ett antal åtal avseende tjänstefel sökte utröna

---

och *JO 1995/96 s. 309*. F.d. JO Rune Lavin har i egenskap av ombudsman uppmärksammat problem med att det ibland tar alltför lång tid för en beslutsmyndighet att överlämna ett överklagande till en besvärsmyndighet. När tiden översteg ett år brukade Lavin överväga att inleda förundersökning angående misstänkt tjänstefel. Men *utan någon klar precisering i lagtext* ansåg Lavin det svårt att vinna framgång med ett åtal. Se Lavin, FT 1998 s. 299.

[325] Det finns ärenden där JO kunnat konstatera att en myndighet i sina remissvar uppenbart ljugit om olika sakförhållanden. Se t.ex. *JO 1993/94 s. 409*, där JO påtalar att en byggnadsnämnd i sitt remissvar till JO lämnat osann uppgift.

tjänstefelsansvarets närmare omfattning efter reformen år 1989 var JO:s framgång begränsad. Det är givetvis inte stärkande för JO-ämbetets auktoritet att vid flera tillfällen få sina åtal ogillade av de allmänna domstolarna. Som ovan påtalats sände detta signaler till JO om att vara restriktiv med att använda sig av åtalsbefogenheten. Även JO:s möjligheter att anmäla tjänstemän för ett disciplinärt förfarande har sedan en längre tid utnyttjats i närmast försumbar omfattning. Som framgått av avsnitt 4.9.4 har departementschefen i förarbetena till LOA markerat att han hellre ser att man istället för disciplinansvar använder sig av andra mer konstruktiva åtgärder i syfte att få en försumlig arbetstagare att anpassa sig till de regler som gäller på den offentliga arbetsplatsen.[326] Det förefaller naturligt att JO tar intryck av dylika uttalanden.

De följande två avsnitten skall till behandling ta upp JO:s *övriga befogenheter*. Det som avses är JO:s möjligheter att göra kritiska och rättsvägledande uttalanden. Som tidigare påpekats är det inom dessa områden JO i dag kan sägas ha störst betydelse och det är även här som den absoluta huvuddelen av JO:s resurser tas i anspråk.

4.10 Kritiska uttalanden

I förevarande avsnitt skall JO:s befogenhet att göra kritiska uttalanden (erinringar) analyseras. Avsnittet inleds med en kort historisk tillbakablick och en redogörelse för hur man i förarbetena betraktat och värderat denna befogenhet. Därefter nämns något om i vilken utsträckning klagomål utmynnar i kritiska uttalanden och vilka begränsningar i JO:s möjligheter att kritisera som finns uppställda i gällande rätt. Jag skall även redogöra för vissa egna intryck av att ha läst ett stort antal JO-beslut, vilka innefattar kritiska uttalanden. Avslutningsvis påtalas ett par problem med denna befogenhet.

JO:s befogenhet att framföra kritiska uttalanden har en lång historia. Som framgick av kapitel 3 torde ombudsmännen på ett tidigt stadium av ämbetets utveckling ansett sig ha möjligheter att i fall av oaktsamhet göra ett kritiskt uttalande istället för att väcka åtal. Förutsättning härför var att

[326] Se prop. 1993/94:65 s. 85.

den kritiserade befattningshavaren erkände sitt misstag och visade att uppkommen skada gottgjorts.[327] Tanken var emellertid att dessa ärenden skulle överlämnas till JK som hade befogenhet att *rätta fel* begångna medelst oaktsamhet eller fel av mindre allmän vikt. Denna befogenhet saknade JO. I takt med att kritikinstitutet utvecklades hänsköts dock allt färre sådana ärenden till JK. I samband med JO Hasselrots ämbetsperiod (åren 1906-1913) försköts tyngdpunkten från åtal till kritiska uttalanden. Rätten att göra kritiska uttalanden fördes in i JO- och MO-instruktionerna i samband med reformen år 1915 då MO-ämbetet inrättades.

Dagens kritikbefogenhet sammanfattades på följande sätt av 1972 års JO-utredning. JO:s praxis innebär att JO *underlåter åtal vid flera i och för sig straffbara fel* och istället kritiserar, att JO *påtalar och kritiserar fel även om de inte är straffbara* samt att JO uttalar sig om *lämpligheten* av tjänsteåtgärder även om de ej är felaktiga.[328]

Denna praxis är i dag lagfäst i JO-instruktionen 6§. Stadgandet anger att ombudsman får uttala sig i frågan huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare *strider mot lag eller annan författning* eller annars är *felaktig* eller *olämplig*. JO:s kritiska uttalanden innefattar ibland även inslag av rättsvägledande natur. Befogenheten att göra rättsvägledande uttalanden följer även den av 6§, men behandlas i följande avsnitt.

Formuleringen av 6§, i nu relevant avseende, kom till i samband med 1972 års JO-utredning. Utredningen konstaterade å ena sidan att det för de enskilda medborgarna var utomordentligt betydelsefullt att ombudsmännen hade vittgående befogenheter och att de kunde påtala fel och ingripa mot försumliga tjänstemän med olika sanktioner då det befanns påkallat. Det var angeläget att ombudsmännen utnyttjade sina befogenheter på ett kraftfullt sätt och i klara ordalag uttalade sin mening om företagna tjänsteåtgärder och i händelse av allvarligare fel, som varit enskild till skada, väckte åtal.[329] Å andra sidan påtalade utredningen att JO:s kritiska uttalanden inte innefattade någon påföljd för en tjänsteman, och om denne vidhöll att han ej handlat fel eller olämpligt blev resultatet endast att åsikt stod mot åsikt. Varken tjänstemannen eller andra var skyldiga att rätta sig efter JO:s uttalanden. Det ankom på läsaren av JO:s

[327] Se kapitel 3, särskilt beskrivningen av JO Landins ämbetsperiod. Jfr även Malmgren s. B 70.
[328] Se SOU 1975:23 s. 128.
[329] Se SOU 1975:23 s. 133.

beslut att själv bedöma om JO:s eller den kritiserade tjänstemannens uppfattning hade mest fog för sig.

Detta uttalande av utredningen är intressant. Så som utredningen presenterar det synes det med andra ord som om JO:s kritik i ovannämnda typfall, och det gensvar han kan vänta sig, mest är ett *offentligt debattinlägg mellan två parter.* Det måste framstå som märkligt för medborgarna att den uppfattning som förfäktas av ett högt offentligt organ, vars ombudsmän direkt är utsedda av riksdagen, jämställs med vad en enskild tjänsteman, kanske utan någon juridisk skolning, har för syn på den aktuella frågeställningen.

1972 års JO-utredning fortsatte sitt resonemang med att slå fast att JO:s tillsyn främst var inriktad på att övervaka efterlevnaden av författningar och att det således var rättstillämpningen som JO borde granska och rättsfrågor som han borde uttala sig om. Ett problem var att det inte gick att dra en skarp gräns mellan rättsfrågor och andra frågor såsom lämplighetsfrågor, organisationsfrågor, ekonomiska frågor och tekniska frågor. Men ju mer JO avlägsnade sig från ren rättstillämpning, desto försiktigare borde hans uttalanden vara och desto större anledning fanns att framhålla att uttalanden från JO endast var ett uttryck för ombudsmannens personliga åsikt.[330]

Vid KU:s behandling av frågan påtalades bara att det med hänsyn till JO-ämbetets förtroendekaraktär borde överlämnas till ombudsmännen att helt själva utforma principer för sina kritiska uttalanden i rättstillämpningsfrågor och i frågor av mer omdömes- eller lämplighetskaraktär. KU hade inget att invända mot inriktningen av kritikinstitutet.[331]

Även 1983 års JO-utredning fann anledning att kort utveckla sin ståndpunkt i frågan. Om en ombudsman kritiserade olika felaktigheter eller olämpliga ageranden av tjänstemän var det av stor vikt att kritiken utformades på ett så tydligt sätt som möjligt. Det skulle därmed bli svårare för den kritiserade att sätta sig över JO:s beslut. Om tjänstemannen ändå valde att ignorera JO:s beslut framhöll utredningen att tjänstemannen kunde räkna med att *massmedia* eller andra *samhällsmedvetna grupper*

---

[330] Se SOU 1975:23 s. 135.

[331] Se KU 1975/76:22 s. 61 f.

reagerade, vilket borde försätta honom i en svår situation.[332] Det utredningen inte närmare kommenterat är vad som händer om massmedia eller de "samhällsmedvetna grupperna" inte delar JO:s bedömning i ett beslut eller helt enkelt inte intresserar sig för en trilskande tjänsteman. Vem skall då genomdriva JO:s uppfattning?

Med anledning av att det förts fram påståenden om att JO:s kritiska uttalanden *förlorat i auktoritet* anförde 1983 års JO-utredning att den inte funnit något som tydde på detta. Tvärtom var det regel att JO:s uttalanden efterlevdes. Denna uppfattning vitsordades även av ombudsmännen.[333]

Föregående avsnitt har visat att bara en bråkdel av antalet prövade klagomål utmynnar i beslut om åtal eller anmälan. Tyngdpunkten ligger snarare inom området för kritiska och rättsvägledande uttalanden. Något över 10% av klagomålen utmynnar i dag i kritiska uttalanden. Det är givetvis omöjligt att slå fast huruvida detta är en "tillfredsställande" mängd eller om det borde finnas anledning att förvänta sig en större mängd. Man skall ha i åtanke att det finns en rad begränsningar i JO:s möjligheter att göra kritiska uttalanden, vilket givetvis begränsar mängden. Som påtalats i avsnitt 4.5.4 uppställer JO-instruktionen vissa begränsningar i JO:s klagomålsprövning, t.ex. tvåårsregeln och regeln om lägre befattningshavare. I avsnitt 4.7.4 har även redogjorts för de begränsningar som JO uppställt i sin prövning av klagomål. Dessa begränsningar slår igenom även inom området för kritiska uttalanden. Utgångspunkten är att JO i princip bara prövar huruvida tjänstemän iakttagit gällande handläggningsregler. Om så inte är fallet ges utrymme för ett kritiskt uttalande och eventuellt i samband härmed ett uttalande av rättsvägledande natur. JO prövar i princip inte om ett beslut eller en dom är riktig i sak eller om de innefattar en acceptabel lämplighetsbedömning. Frågeställningar som kräver särskild sakkunskap brukar heller inte prövas av JO. Han kan emellertid göra kritiska uttalanden även inom dessa områden om det prövade beslutet direkt strider mot författning eller framstår som uppenbart felaktigt.

---

[332] Se SOU 1985:26 s. 225.

[333] Se dock *JO 1988/89 s. 378* där en kommunal nämnd kritiserats av JO för att i strid med gällande rätt inte ha utövat någon livsmedelstillsyn. Nämnden beslutade, efter det att JO:s kritik framförts, att även framledes inte bedriva någon livsmedelstillsyn.

De begränsningar som utmärker JO:s befogenhet att kritisera granskade myndigheter är säkerligen svårförståeliga för de klagande som vänder sig till JO. De flesta torde företrädesvis vara intresserade av att få rätt i sak och bekymrar sig först i andra hand om den granskade myndigheten iakttagit de handläggningsregler som gäller. Här har JO en viktig pedagogisk uppgift. Han måste förklara för de klagande varför kritik uteblir eller varför den utformas på ett visst sätt.

En slutsats som jag har dragit av att läsa igenom en mängd JO-beslut under främst 1990-talet är att ombudsmännen *formulerar* sin kritik på olika sätt. Vissa ombudsmän, här kan särskilt nämnas Eklundh, Ragnemalm och Lavin, är föredömligt tydliga i sin kritik, vilket säkerligen minskar missförstånden bland beslutens adressater. Har ett åsidosättande av rättsregler skett brukat detta också tydligt konstateras i det avsnitt där ombudsmannen redogör för sina egna slutsatser. Ofta sker också en tydlig motivering till varför ombudsmannen inte väckt åtal eller beslutat om anmälan. Till detta bör läggas att vissa ombudsmän är föredömligt utförliga när de i besluten hänvisar till relevanta rättskällor, även doktrin inberäknad.

När jag tar del av en större mängd beslut av vissa andra ombudsmän infinner sig en otillfredsställande känsla av *vaghet* eller *försiktighet*. Ombudsmannen har i allmänna ordalag indikerat att ett handlande varit i strid med gällande rätt, men detta konstateras sällan explicit. Man får en känsla av att ombudsmannen ryggat tillbaka inför uppgiften att i klara och ibland skarpa ordalag tillrättavisa handläggare. Även 1972 års JO-utredning fann vissa problem härmed. Det fanns en tendens hos vissa ombudsmän att fälla uttalanden som inte innefattade påståenden om felaktigt eller ens olämpligt beteende, men som ändå innehöll en viss svårgripbar kritik. Man fann uttalanden som att ett förfaringssätt var diskutabelt eller att ett handlande var beklagligt. Ett annat exempel härpå var ärenden där en ombudsman visserligen inte ansåg sig kunna uttala någon kritik i det enskilda fallet, men ändå fann anledning att göra en allmän erinran, t.ex. om vikten av att iaktta en viss föreskrift.[334]

JO 1980/81 s. 357 kan nämnas som ett exempel på ett ärende där JO framför anmärkningsvärt försiktig kritik. Det var i ärendet fråga om

[334] Se SOU 1975:23 s. 136.

utlämnande av allmän handling. Innan det närmare redogörs för omständigheterna i fallet skall något allmänt sägas om rättsläget. Av TF 2:12 följer bl.a. att allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav.[335] Det anges vidare att om ej handling kan tillhandahållas utan att sådan del därav som inte får lämnas ut, röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Utgångspunkten vid tolkning av rekvisitet "genast" är att handlingen skall lämnas ut i direkt anslutning till sökandens framställning, alltså omgående. Vad avser rekvisitet utlämnande "så snart det är möjligt", som får betraktas som ett undantag från regeln om ett omedelbart utlämnande, kan påtalas att det vanligaste hindret mot utlämning genast torde vara att en myndighet måste beredas viss tid för prövning av sekretessfrågan. Viss tidsåtgång måste även accepteras om t.ex. den berörda personalen är upptagen av andra, lika angelägna tjänsteuppgifter[336] eller om myndigheten behöver ta fram handlingar, som förvaras på olika platser.[337] Även om tidsåtgången måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet torde dock hindren i regel vara av sådan natur att det kan bli fråga om högst någon eller några dagars väntan.[338]

I JO-ärendet (*JO 1980/81 s. 357*) hade en aktionsgrupp i början av år 1977 begärt att hos en kommunal socialförvaltning utfå namn och adressuppgifter om köande till daghem. Trots upprepade påstötningar, med åtföljande löften om att utfå handlingarna, hade aktionsgruppen nästan *två år* senare ännu inte erhållit de begärda uppgifterna. När aktionsgruppen hotade med att anmäla ansvarig tjänsteman till JO ändrade man sig emellertid och meddelade att begärda uppgifter nu kunde utfås. Arbetet med att få fram listor där uppgifterna fanns med beräknades ta ca 3 timmar.

I sitt remissvar till JO anförde myndigheten att uppgifterna i fråga inte hade utlämnats p.g.a. en pågående omorganisering och en förestående datorisering av de begärda uppgifterna.

---

335 För en närmare skildring av rättsläget, se Bohlin 1988 s. 230 ff. och 2001 s. 117 ff.

336 Se *RÅ 1972 C 156* och *JO 1972 s. 306.*

337 Se *JO 1973 s. 335.*

338 Se *JO 1981/82 s. 282* och *JO 1986/87 s. 221.*

JO kunde i sin bedömning konstatera att aktionsgruppen genom sin begäran hade anhängiggjort ett ärende om att utfå allmänna handlingar. Begärda uppgifter var av sådan natur att de var offentliga, men de fanns på samma handling som vissa sekretessbelagda uppgifter. Myndigheten ansåg att denna blandning av offentliga och sekretessbelagda uppgifter var ett problem och hade därför väntat med att lämna ut de offentliga uppgifterna till dessa förts över på data, vilket skulle underlätta gallringen av information.

Rättsligt sett finns det ingen ursäkt för detta flagranta åsidosättande av det skyndsamhetskrav som uppställs i TF 2:12. När JO skulle påpeka detta gjordes det, som även Bohlin påtalat, beklagligt nog inte i termer av allvarlig kritik, utan ombudsmannen konstaterade att det var fråga om en orimligt lång väntetid och att det därför var *fel* handlagt av myndigheten.[339] En väsentligt kraftfullare markering från JO:s sida hade här varit önskvärd.

En annan slutsats som jag har dragit av att studera JO:s ämbetsberättelser under senare decennier är att vissa ombudsmän ytterst sällan hänvisar till relevanta grundlagsstadganden, utan man får ett intryck av att grundlagarna inte existerar.[340] Vissa andra ombudsmän är dock föredömliga i sin strävan att börja redogörelsen för rättsläget med rådande grundlagsreglering i de fall detta är relevant.

En slutsats som kan dras av hur de kritiska uttalandena formuleras är att JO-ämbetet ger dess innehavare stora möjligheter att profilera sig, och skillnaderna i JO-beslutens formuleringar och angreppssätt kan ibland vara betydande.

I avsnitt 4.9.9 påtalades att *vaga eller svårtillgängliga författningar* föranledde olika problem i JO:s tillsyn, vilket försvårade eller till och med omöjliggjorde ett användande av JO:s sanktionsbefogenheter. På ett liknande sätt förhåller det sig avseende JO:s kritik. Problematiken framträder tydligt i följande JO-ärenden. I *JO 1988/89 s. 212* anfördes klagomål mot en kommun för att denna eftersatt snöröjning och sandning av gator. Kommunens skyldigheter i detta sammanhang framgick av då gällande allmänna ordningsstadgan (1956:617) och renhållningslagen (1979:596). Enligt dessa lagar skulle gator, allmänna vägar som utgjorde

[339] Se Bohlin 1988 s. 239.

[340] Se Warnling-Nerep, FT 1994 s. 91 ff.

allmän plats inom stadsplanelagt område och allmänna vägar inom byggnadsplanelagt område hållas i sådant skick, som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet inom samhället och omständigheterna i övrigt tillgodosåg skäliga anspråk. JO påtalade att denna formulering var så vag att någon klar eller objektiv tolkning inte lät sig göras. Utrymmet för JO att ingripa var därmed begränsat och någon allmänt inriktad undersökning av frågan var inte aktuell.

Flera fall kan nämnas. I *JO 1993/94 s. 92* kunde JO konstatera allvarliga fel och brister hos en polismyndighet i samband med en husrannsakan. JO såg sig förhindrad att gå vidare i ärendet med hänsyn till att den rättsliga regleringen var komplicerad, svårtillämplig och dessutom i behov av översyn. Ett annat exempel härpå är *JO 1995/96 s. 103* där JO slog fast att med hänsyn till att tydliga regler i ämnet saknades - det rörde sig om förutsättningar för beslag enligt RB kapitel 23 - fanns det inte någon grund att rikta kritik mot tjänstemannen i fråga. Ärendena visar hur beroende JO är av att det finns klara rättsregler av hög kvalité att följa. Om så ej är fallet är det svårt att överhuvudtaget kritisera och i förlängningen att alls utöva en meningsfull tillsyn.[341]

Enligt 1983 års JO-utredning var det regel att JO:s kritiska uttalanden efterlevdes. Så är säkerligen fallet avseende de *myndigheter som blir direkt kritiserade.* Men tar *andra myndigheter* än de kritiserade lika stor hänsyn till de kritiska uttalanden som återges i JO:s ämbetsberättelser? Jag har inget generellt svar på denna fråga. Däremot tycker jag mig kunna se vissa problem. Ett konkret exempel skall få illustrera detta. En stående punkt vid JO:s tillsyn av lokala polismyndigheter var huruvida de iakttog sina skyldigheter enligt vapenkungörelsen (1974:123) 30§. Enligt detta stadgande ålåg det polisen att minst en gång årligen låta granska vapenhandlares inköps- och försäljningsförteckningar samt, på förekommen anledning, granska hans lager av vapen. Vid åtskilliga inspektioner som JO genomförde hos de lokala polismyndigheterna kunde konstateras att ansvarig tjänsteman i direkt strid med vapenkungörelsen inte företagit någon granskning.[342]

---

[341] I följande JO-ärenden har JO valt att inte kritisera p.g.a. vaga eller svårtillgängliga författningar, se t.ex. *JO 1991/92 s. 295* (avsaknad av rättslig reglering), *JO 1993/94 s. 308* (svårtillgänglig författning) och *JO 1995/96 s. 309* (oklart rättsläge).

[342] Se inspektionsprotokoll dnr 55-1990 (polismyndigheten i Södertälje), dnr 2701-1990 (polismyndigheten i Jönköping), dnr 1868-1992 (polismyndigheten i Karlskrona), dnr 3666-1992 (polismyndigheten i Katrineholm), dnr 4269-1993 (polismyndigheten i Åmål), dnr 199-1994 (polis-

Att JO såg allvarligt på de uppdagade bristerna framgick av följande uttalande i ett inspektionsärende från år 1990. ChefsJO anmärkte att vapenhandel var speciell till sin natur och att polismyndigheternas tillsynsskyldighet var *synnerligen viktig*. Den underlåtenhet att utöva tillsyn som JO kunde konstatera i ärendet var *mycket anmärkningsvärd*.[343] I ett annat sådant ärende, även det från år 1990,[344] ledde inspektionen till ett särskilt initiativärende. Under utredningen framkom följande. Ansvarigt polisbefäl hade bl.a. under åren 1988 och 1989 inte fullgjort sin skyldighet, enligt då gällande vapenkungörelse (1974:123) 30§, att minst en gång om året låta granska vapenhandlares inköpsböcker med bilagor samt, när anledning därtill förekom, hans lager av vapen. Polisbefälets ursäkt var att en ansträngd arbetssituation rådde. JO accepterade inte ursäkten och gjorde den bedömningen att tjänstemannen av oaktsamhet under år 1988 och uppsåtligt under följande år åsidosatt sin tillsynsskyldighet enligt vapenkungörelsen. JO anmälde polisbefälet för disciplinära åtgärder till Statens ansvarsnämnd. Nämnden fann bl.a. att polisbefälet av oaktsamhet åsidosatt sin skyldighet och tilldelade honom en varning. Ärendet infördes i JO:s ämbetsberättelse.[345]

Under följande år fortsatte JO att vid sina inspektioner undersöka huruvida polismyndigheter skötte sina åligganden enligt vapenlagstiftningen och han kunde konstatera att så inte var fallet. Det var då vissa märkligheter framträdde. Om JO under år 1990 reagerade kraftfullt i form av *anmälan* synes JO under följande år ha nöjt sig med att uttala *allvarlig kritik*. Under år 1994 uttalade JO knappt kritik utan gjorde bara ett *antagande* om att polismyndigheterna i fråga *i framtiden* skulle fullgöra sina skyldigheter enligt vapenlagstiftningen.[346]

Inspektionsprotokollen, i nu relevant avseende, ger intryck av ett JO-ämbete på defensiven. Det säger förvisso sig självt att JO inte kan uttala

---

myndigheten i Jakobsberg), dnr 1359-1994 (polismyndigheten i Sundsvall), dnr 3900-1994 (polismyndigheten i Sala), dnr 2103-1995 (polismyndigheten i Gävleborgs län, polisområde norra Hälsingland).

343 Se inspektionsprotokoll dnr 2701-1990 s. 13.

344 Se inspektionsprotokoll dnr 55-1990.

345 Se *JO 1991/92 s. 73.*

346 Se inspektionsprotokoll dnr 199-1994 (polismyndigheten i Jakobsberg), dnr 1359-1994 (polismyndigheten i Sundsvall) och dnr 3900-1994 (polismyndigheten i Sala).

verkningslös kritik från år till år, eftersom detta på ett besvärande sätt skulle blottlägga brister i JO-ämbetets auktoritet.

Avslutningsvis kan nämnas att det finns anledning att anta att JO:s kritiska uttalanden, trots de problem som påtalats, fyller en rad viktiga funktioner. JO:s befogenhet att kritisera torde ha en inte oviktig *preventiv effekt* på många myndigheters handlande. Vetskapen om att en handläggare kan utsättas för ett kritiskt uttalande, som dessutom kan ges allmän spridning i JO:s ämbetsberättelser, torde ha en gynnsam inverkan på handläggarens noggrannhet. Till detta kommer att kritiken i de enskilda ärendena kan leda till att den kritiserade myndigheten, om så är möjligt, *omprövar* sitt beslut.[347]

4.11 Uttalanden i syfte att främja enhetlig rättstillämpning

4.11.1 Inledning

Avsnitt 4.11 analyserar JO:s befogenhet att göra rättsvägledande uttalanden och beskriver på vilket sätt JO, såsom ett av flera rättsvägledande organ i det offentligrättsliga systemet, bidragit till att genom uttalanden öka rättssäkerheten i den vardagliga rättstillämpningen.[348] Ämnet är emellertid mångfacetterat och en heltäckande bild eftersträvas inte.

Framställningen är strukturerad på följande sätt: Jag inleder med en kort tillbakablick på hur JO:s ämbetsberättelser har utvecklats sedan ämbetet inrättades i början av 1800-talet (avsnitt 4.11.2). Därefter påtalas att det finns anledning att dela upp JO:s vägledande uttalanden i tre kategorier, med hänsyn till uttalandenas materiella innehåll (avsnitt 4.11.3). Något skall även sägas om de gränser för JO:s vägledande uttalanden som lagstiftaren ställt upp. JO äger nämligen inte behörighet att uttala sig i vilka rättsliga frågor som helst (avsnitt 4.11.4). I avsnitt 4.11.5 görs en jämförelse mellan RegR:s och JO:s rättsvägledande funktioner. Följande avsnitt redogör för hur man i doktrinen uppfattat JO:s rättsvägledande

[347] Jfr Strömberg 2000 s. 71 ff.
[348] Jfr SOU 1986:1 s. 49.

funktion (avsnitt 4.11.6). Jag avslutar med att mer omfattande skildra vissa rättsområden där JO haft central betydelse för rättsbildningen (avsnitt 4.11.7).

4.11.2 Kort historisk tillbakablick

Publiceringen av JO:s ämbetsberättelser har givetvis haft central betydelse för JO i egenskap av rättsvägledande organ. Det finns anledning att påpeka vissa milstolpar i utvecklingen av ämbetsberättelserna, med avseende på deras *innehåll* och *utformning*. Under åren 1810 fram till 1915 redogjorde JO i princip bara för de ärenden vari han väckt åtal. Som läsare av ämbetsberättelserna under denna period bibringas man intrycket av att dessa berättelser främst tjänade som en informationskälla för riksdagen. Riksdagen kunde genom att ta del av dessa berättelser skapa sig en uppfattning om lagskipningens tillstånd i riket, olika rättsliga problemområden och även om JO utfört sina åligganden på ett tillfredsställande sätt. I ämbetsberättelsen från år 1915 redogjordes bara för de ärenden som föranlett åtal och olika typer av framställningar till KM:t och riksdagen. Något av ett trendbrott utgjorde följande års berättelse. Plötsligt förekom en ny rubrik: "Redogörelse för vissa ärenden, som ej föranlett åtal, m.m." Det rörde sig om beslut där JO kritiserat en myndighet eller en handläggare för *felaktiga* eller *olämpliga* förehavanden. Rubriken återkom sedan under följande år.

Som ett exempel på denna nya kategori ärenden kan *JO 1919 s. 80* nämnas. I fallet hade en ordförande i en häradsrätt uttryckt sig olämpligt under en förhandling. Bakgrunden var kortfattat en tvist angående ett upprest stängsel och på vems mark detta stod. Klaganden hade tydligen vid huvudförhandlingen haft svårt för att vid sitt anförande tala tydligt och långsamt, vilket hade omöjliggjort en adekvat protokollföring. Ordföranden hade då tvingats att med tillsägelser och klubbslag i bordet försöka få klaganden att lugna sig, men förgäves. Då klaganden vid ett tillfälle hämtade andan och lugnade sig något fick ordföranden möjlighet att fråga klaganden vad hon trodde att ordförandens klubbslag betydde. Klaganden besvarade, uppenbart på ren trots, att hon ej förstod vad ordföranden menat. Detta fick ordföranden att i lugn ton yttra: "Det betyder, att Ni skall hålla käften." Yttrandet anmäldes till JO som gjorde

följande bedömning: JO hade förståelse för att ordförandens tålamod varit i hög grad påfrestat, men det åålåg honom ändå att "tala saktmodligen med parterna, ty för den part, som av domaren bleve snäst eller bemött med otålighet, låge det nära till hands att antaga, att domaren icke vore opartisk. Domaren finge icke av en parts förlöpningar låta förleda sig till vrede eller till att använda ord, som icke i det dagliga livet ansåges tillåtliga och vilka således i en domares mun vore så mycket mer olämpliga". I detta ärende framstår JO som en övervakare av att myndigheterna i sina kontakter med medborgarna agerar på ett inte bara lagenligt utan även lämpligt sätt.

Nästa påtagliga förändring avseende JO:s uttalanden inträffade under 1950-talet. Då började JO även redogöra för ärenden som varken föranlett åtal eller någon explicit kritik. Ett exempel på denna nya kategori ärenden är *JO 1958 s. 97.* Det var fråga om olämpligt förfarande vid en fångtransport. Trots att en del missförhållanden kunde konstateras vid transporten nöjde sig JO med att påtala detta, dock utan att han kritiserade någon tjänsteman. I ärendet framstod JO tydligt som mer av ett rättsvägledande organ än som den gamla tidens åklagare. Sakomständigheterna och JO:s åtföljande bedömning var ambitiöst skildrade uppenbart i syfte att vägleda andra myndigheter inför framtiden.

Den inriktning JO:s uttalanden erhållit i praxis under 1950-talet kan sägas vara något av höjdpunkten vad avser JO-ämbetets utveckling till att bli ett rättsvägledande organ av stor betydelse. Det skulle dock dröja något innan denna praxis lagfästes.

I 1967 års JO-instruktion 1§ fanns en allmän markering av att det åålåg ombudsmännen att verka för att brister i lagstiftningen avhjälptes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjades.[349] Det är emellertid först i 1975 års JO-instruktion 6§ som det explicit sägs att ombudsman även får göra sådana *uttalanden* som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.[350] Denna formulering har även förts in i 6§ nu gällande JO-instruktion.

Wennergren har påpekat att antalet hänvisningar i doktrinen till JO:s uttalanden under 1970-talet har blivit ojämförligt mycket större än de var

---

[349] Se SFS 1967:928.

[350] Se SFS 1975:1057 och SOU 1975:23 s. 221.

två decennier tidigare.[351] Även här kan något av ett trendbrott skönjas. Denna utveckling skulle ytterligare accentueras under 1980- och 1990-talen och torde spegla vilket behov som faktiskt föreligger i den offentliga rätten av rättskällor vid sidan om RegR.

4.11.3 Tre typer av vägledande uttalanden

Det som förklarar att JO:s beslut inte bara är ett beslut i enskilt fall med åtföljande kritik, utan dessutom kan få en vägledande funktion är givetvis att man valt att låta publicera beslutet i de årliga ämbetsberättelserna.

Om hänsyn tas till det materiella innehållet kan JO:s vägledande uttalanden indelas i tre kategorier:

- Den första kategorin avser allmänna uttalanden i frågor om *lämplighet* och *moral*, alltså uttalanden som till sitt innehåll saknar eller bara har en svag anknytning till tolkning av rättskällor.

JO har i dylika uttalanden ofta funnit en tjänstemans eller en myndighets agerande tveksamt, med stöd av en allmän skönsmässig bedömning. I *JO 1991/92 s. 121* riktade JO en allmänt hållen kritik mot hur en befattningshavare vid en polismyndighet uttryckte sig i en promemoria. JO fann anledning att klargöra att det var av största vikt för allmänhetens förtroende för myndigheterna att deras företrädare uppträdde korrekt och i tal och skrift använde ett vårdat språk. Ord och uttryck som upplevdes som nedsättande för den enskilde fick självfallet inte användas.

- Som en andra kategori kan nämnas rättsvägledande uttalanden, som i princip utgör ett *okontroversiellt eller okomplicerat återgivande av gällande rätt.*

Dylika uttalanden har syftet, vid sidan om verkan av kritiken i det enskilda fallet, att ytterligare inskärpa vikten av att gällande rätt iakttas av myndigheterna. JO är medveten om att många myndigheter läser ämbetsberättelserna, och genom att i dessa medta denna typ av uttalanden fyller JO en pedagogisk funktion som inte får underskattas. JO:s ämbets-

[351] Se Wennergren, FT 1977 s. 210.

berättelser torde dessutom för många myndigheter på lägre nivå vara en naturligare läsning än RÅ.[352]

Ett exempel på denna kategori JO-ärenden är *JO 1980/81 s. 357*. I ärendet hade en aktionsgrupp begärt utlämnande av allmänna handlingar från en kommunal myndighet. Av TF 2:12 följer bl.a. att allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav. Här uppställs således ett skyndsamhetskrav vid utlämnande av allmänna handlingar. Enligt huvudregeln skall dessa utlämnas omedelbart, eller om en sekretessbedömning skall ske, efter högst någon eller några dagars väntan.[353] I ärendet ifråga kunde JO konstatera att det tagit nästan två år innan ett utlämnande hade skett och att detta inte var förenligt med TF.

- Den tredje och viktigaste kategorin är rättsvägledande uttalanden i *oklara eller tveksamma rättsfrågor.*

Det är inom detta område som JO i egenskap av rättsvägledande organ har sin största betydelse och likheterna med RegR:s prejudikatbildande verksamhet är stundom slående. Som exempel på denna tredje kategori JO-ärenden kan *JO 1990/91 s. 347* nämnas. I ärendet uppkom fråga huruvida RF 1:9 var tillämplig på kommunala organ när deras agerade ytterst vilade på det civilrättsliga planet.[354]

4.11.4 Begränsningar i JO:s möjlighet att göra rättsvägledande uttalanden

Vilka gränser har av lagstiftaren uppställts för JO:s rättsvägledande uttalanden? När frågan uppkom på 1950-talet om att utsträcka JO:s tillsyn till att omfatta även kommunala myndigheter gjordes vissa uttalanden som har bäring på detta spörsmål. Det framhölls att det inte var meningen att JO skulle ingå i prövning av *skälighetsfrågor*, i vilka de kommunala organen hade att självständigt besluta och ej heller i frågor om den *kommunala*

---

[352] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 301.

[353] Se *JO 1981/82 s. 282* och *JO 1986/87 s. 221.*

[354] För närmare beskrivning av sakomständigheterna i ärendet och JO:s bedömning, se avsnitt 4.11.7.

kompetensen. Inom detta område var det RegR:s uppgift att exklusivt fastställa gällande rättsläge.[355] Här uppställdes således en gräns mellan JO:s och RegR:s rättsvägledande funktioner.[356]

Med hänvisning till de i RF uttryckta självständighetsprinciperna (RF 11:2 och 7) har KU anfört att det var principiellt viktigt att JO inte utnyttjade sin rätt att göra rättsvägledande uttalanden innan ett ärende *slutligt avgjorts av ordinarie besvärsinstans.*[357] KU hade inte i övrigt för avsikt att närmare uttala sig om regler för JO:s rättsvägledande uttalanden. Det borde istället helt överlåtas till ombudsmännen att efter eget omdöme utforma praxis i denna fråga. Denna uppfattning delades även av 1983 års JO-utredning.[358]

Av det ovan sagda följer att en grundläggande utgångspunkt vid avgränsningen av JO:s behörighet att göra vägledande uttalanden torde vara att om lagstiftaren i författning eller förarbeten klart markerat att det åligger en speciell myndighet att ansvara för rättsvägledande uttalanden, bör JO i princip inte utöva sin vägledande behörighet inom detta område. Sådan reglering förekommer inom en rad områden. Här kan bara ges några exempel. Att JO inte genom rättsvägledande uttalanden skall inkräkta på området för den kommunala kompetensen framgår med all tydlighet av det ovan sagda. Bedömningen tillkommer här exklusivt RegR. Ett annat exempel är MedbL 9a §. Härav framgår att Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får överlämna ett ärende om naturalisation, alltså en särskild ansökan om svenskt medborgarskap, till regeringen om det bl.a. bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av MedbL att ärendet prövas av regeringen. Det gäller i regel ärenden i vilka det uppkommit fråga om att genomföra en sådan ändring av praxis som får särskild räckvidd och betydelse, exempelvis för bedömning av ett stort antal ärenden i framtiden.[359]

---

[355] Se SOU 1957:2 s. 59.

[356] I *JO 1992/93 s. 481* konstateras att det inte är tänkt att JO skall göra uttalanden i sådana gränsdragningsfrågor, angående den kommunala kompetensen, som det tillkommer RegR att avgöra. JO har att i denna situation följa det rättsläge som framgår av tillgängliga rättskällor.

[357] Se KU 1975/76:22 s. 53.

[358] Se SOU 1985:26 s. 225.

[359] Se Sandesjö & Björk s. 146 ff.

4.11.5 En jämförelse mellan RegR:s och JO:s rättsvägledande funktioner

Som bekant är det HD och RegR som i den svenska rättsordningen givits den främsta ställningen såsom uttolkare av gällande rätt. Det var i början av 1970-talet som de båda högsta domstolarna gjordes om till mer renodlade prejudikatinstanser. Tanken bakom reformen, avseende de allmänna förvaltningsdomstolarna, var bl.a. att KamR skulle ansvara för att materiell rättsvisa skipades i de enskilda fallen, medan RegR skulle meddela rättsvägledande uttalanden i oklara eller tveksamma rättsfrågor.[360]

Jag tänker här kortfattat redogöra för regleringen avseende RegR:s prejudikatbildande verksamhet och även jämföra med JO:s rättsvägledande funktion. Jag inleder med att redogöra för den grundläggande regleringen angående RegR:s prejudikatbildande funktion, följt av en jämförelse mellan domstolens plenumförfarande och förhållandena inom JO-ämbetet. Därefter undersöks i vilken utsträckning prejudikat är bindande och vilka syften de har. Avslutningsvis påtalas vissa konflikter som inträffat mellan RegR och JO i rättsvägledande spörsmål.

Enligt AFDL 2§ är det RegR:s uppgift att bl.a. pröva överklaganden av KamR:s beslut enligt FPL och överklagande av annat beslut i förvaltningsärende som, enligt lag eller enligt instruktion för KamR, görs hos domstolen. Möjligheten att fullfölja talan från KamR till RegR är dock starkt begränsad. Av FPL 35§ följer bl.a. att ett överklagande av KamR:s beslut i ett mål som har väckts hos KamR genom överklagande, underställning eller ansökan prövas av RegR endast om domstolen har meddelat prövningstillstånd. Detta meddelas enligt 36§, såvitt här är av intresse, om det är av *vikt för ledning av rättstillämpningen.* Prejudikatdispens kan meddelas inte bara i de fall då praxis inte är entydig, utan även då domstolen finner skäl att ändra på stadgad praxis.[361]

I LAFD 5§ ges en regel om s.k. *plenumförfarande* i RegR. Finner avdelning vid överläggning till avgörande av mål att den mening som råder på avdelningen *avviker från rättsgrundsats eller lagtolkning,* som förut varit antagen

---

[360] Se vidare prop. 1971:30 s. 74 ff.

[361] Se prop. 1971:30 s. 78 f.

av regeringsrätten, får avdelningen förordna att målet eller, om det kan ske, endast viss fråga i målet skall avgöras av regeringsrätten i dess helhet. Sådant förordnande får också meddelas om det *i annat fall är av särskild betydelse* för rättstillämpningen att målet eller viss fråga avgöres av regeringsrätten i dess helhet. Det anförs vidare att om det i olika avgöranden av regeringsrätten kommit till uttryck mot varandra stridande åsikter i fråga om viss rättsgrundsats eller lagtolkning, äger första stycket tillämpning endast om avdelningen finner att den rådande meningen avviker från det senast meddelade avgörandet.

Bakgrunden till stadgandet är att en domstol som arbetar med flera avdelningar och är slutinstans behöver ett plenumförfarande för att säkerställa enhetlig praxis inom domstolen.[362] Det är vidare tänkt att det undantagsvis kan förekomma fall som är av så stor prejudicerande betydelse att det är lämpligt med ett plenumförfarande där alla domare får föra fram sina åsikter.

Om RegR:s plenumförfarande ställs i kontrast till förhållandena inom JO-ämbetet framträder en något märklig bild. I dagens läge är ämbetet uppbyggt kring fyra helt självständiga ombudsmän, och det saknas en direkt motsvarighet inom ämbetet till RegR:s plenum där alltså enskilda ärenden avgörs gemensamt av samtliga ledamöter. Med rådande förhållanden inom JO-ämbetet finns risk för att ombudsmännens praxis kan komma på kollisionskurs. Detta motverkas emellertid delvis av att varje ombudsman har ett avgränsat ansvars- eller tillsynsområde, vilket förvisso inte utesluter att två ombudsmän kan få ta ställning till samma principiella rättsfråga.

Om JO har för avsikt att *ändra sin praxis*, kanske därför att en ombudsman inte delar den uppfattning i en fråga som tidigare förfäktats av en annan ombudsman, torde det räcka med *ett* JO-beslut där således *en enda ombudsman* avgör frågan. Det är dock inte självklart att gällande rättsfråga därmed avgjorts på ett betryggande sätt. Båda ombudsmännen kan tänkas ha goda argument för sina respektive motstridiga ställningstaganden, vilket kan leda till rättsosäkerhet.

---

[362] Se prop. 1971:30 s. 107 och Wennergren 1995 s. 30.

På sådant sätt kan situationen karaktäriseras i följande JO-ärenden. I *JO 1984/85 s. 227* hade en klagande gjort gällande att det utförts tveksamma kroppsliga ingrepp - bl.a. urinprov - på ett inackorderingshem vid Frivårdens behandlingscentral. JO Sverne inledde sin bedömning med att hänvisa till RF 2:6 varav framgick att varje medborgare gentemot det allmänna var skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp. Det kunde röra sig om kastrering och sterilisering, men även mildare varianter i form av blodprovstagning, vaccination och åläggande att blåsa i påse för alkoholtest.[363] Frågan uppkom i ärendet huruvida *urinprov* föll under stadgandets tillämpning. JO kunde konstatera att det vid inackorderingshemmet saknats erforderligt lagstöd för att utföra kroppsvisitation och kroppsligt ingrepp, vartill JO hänförde *urinprovstagning* och utandningsprov.[364]

Det märkliga och otillfredsställande är att en annan ombudsman i ett ärende infört i samma ämbetsberättelse synes göra en motsatt bedömning. I *JO 1984/85 s. 343* var det fråga om en högstadieskola som genomfört urinprovstest på en klass elever i syfte att utröna förekomsten av cannabismissbruk. Undersökningen genomfördes utan att eleverna eller deras målsmän informerades om syftet med undersökningen och om att deltagandet var frivilligt. JO Holstad gjorde följande bedömning i den principiellt intressanta frågan: Han ansåg att det i och för sig kunde *diskuteras* om inte urinprovstagning av det slag som genomförts utgjorde ett påtvingat kroppsligt ingrepp enligt RF 2:6. Han förhöll sig emellertid *skeptisk* till en sådan bedömning. Förarbetena gav inga klara besked och för allmänt språkbruk framstod det som främmande att beteckna den ifrågavarande provtagningen som ett kroppsligt ingrepp. Under alla förhållande var det inte fråga om tvång i stadgandets mening. RF 2:6 var

---

[363] Se SOU 1975:75 s. 199, prop. 1975/76:209 s. 146 f., Petrén och Ragnemalm s. 54 och Holmberg och Stjernquist s. 87 f. Jfr även polemiken om stadgandets rätta tolkning i Wennergren, SvJT 1981 s. 131 ff. och Regner, SvJT 1981 s. 462.

[364] Denna uppfattning synes även ha vunnit stöd i departementschefens uttalande i samband med en ändring i BrB. Departementschefen anför att i "lagrådsremissens allmänna motivering har sålunda förutsatts att det inom ramen för de olika behandlingsplaner för missbrukare som kan bli aktuella skall kunna förekomma att den dömde åtar sig att lämna blod- eller urinprov eller utandningsprov till kontroll av att han håller sig drogfri. Med hänsyn till bestämmelserna om skydd mot bl a påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § regeringsformen kan det göras gällande att en ordning som innebär att den dömde under här ifrågavarande förhållanden åtar sig skyldighet att underkasta sig kontroller av angivet slag kräver uttryckligt lagstöd (jfr till det anförda JO 1984/85 s 227)". Se prop. 1986/87:106 s. 91.

därmed inte av någon omedelbar betydelse för bedömningen av det inträffade.

JO Holstad uttryckte sig här försiktigt angående den principiella frågan, vilket inte kunde dölja att hans bedömning var att urinprov med hänsyn till de argument han framfört föll *utanför* RF 2:6. Vad kan förklara den inträffade situationen? Kanske var det så att man inom JO-ämbetet inte upptäckte eller ansåg att någon konflikt förelåg mellan besluten innan de publicerades. Situationen får trots allt bedömas som allvarlig mot bakgrund av att JO-ämbetet är det kanske viktigaste rättsvägledande organet vad avser vissa fri- och rättigheter, särskilt då RF 2:6 och korresponderande reglering i RB angående straffprocessuella tvångsmedel.

Om detta ställs i kontrast till RegR:s plenumförfarande kan följande konstateras. Osäkerheten vad avser RegR kommande ställningstagande kan i stor utsträckning elimineras genom förfarandets utformning. Här skall alltså enligt LAFD 5§ *samtliga ledamöter* av RegR ta ställning till en ändring av praxis. Inom JO-ämbetet anses det tillräckligt med *en* ombudsmans bedömning. Plenumförfarandet inom RegR ger en garanti för en allsidig och ytterst kompetent prövning av frågan.

Det finns alltså grund för att kritisera nuvarande ordning inom JO-ämbetet. Kanske borde man överväga att införa ett mer formellt plenumförfarande där alla ombudsmännen deltar i avgöranden vilka innefattar ändring av praxis som kommit till uttryck i tidigare JO-beslut. Problemen med en sådan ordning skall emellertid inte underskattas. Riksdagen väljer fyra självständiga ombudsmän som bara är redovisningsansvariga inför riksdagen, ej inför varandra. Vissa ombudsmän skulle säkert uppleva ett plenumförfarande som en inskränkning av sina befogenheter.

Det bör tilläggas att den oklarhet som rådde huruvida urinprov föll innanför RF 2:6 eller ej har skingrats genom att JO i flera senare beslut bekräftat JO Holstads uppfattning, d.v.s. att urinprov faller *utanför* RF 2:6. I *JO 1988/89 s. 350* var det åter igen fråga om urinprov fick tas på elever i en gymnasieskola i syfte att klargöra eventuell förekomst av narkotikamissbruk. JO Ragnemalm anförde att det kunde diskuteras om påtvingat lämnande av urinprov skulle anses vara sådant kroppsligt ingrepp mot vilket den enskilde gentemot det allmänna var skyddad jämlikt RF 2:6 och

för vilket sålunda särskilt lagstöd krävdes jämlikt RF 2:12. I förarbeten och doktrin hade blodprovstagning och utandningsprov för alkoholtest hänförts till RF 2:6. Det kunde i och för sig hävdas att urinprovstagning var en åtgärd, som uppvisade avsevärda likheter med blodprovstagning och utandningsprov. Emellertid likställdes ej urinprovstagning uttryckligen med dessa båda slag av åtgärder i vare sig förarbetena eller lagkommentar. För allmänt språkbruk framstod det också som främmande eller i vart fall mindre naturligt att beteckna urinprovstagning av det slag som skett som ett kroppsligt ingrepp. JO fann således inte grund att hävda att ett åläggande att lämna urinprov skulle kräva lagstöd enligt RF 2:6.[365]

Det finns anledning att säga något om *prejudikats bindande verkan* och *syften*, eftersom detta även har bäring på JO:s rättsvägledande uttalanden, särskilt avseende den ovan omnämnda tredje kategorin. Det bör påtalas att ämnet är komplext och att jag inte eftersträvar en heltäckande bild.

Det är främst i doktrinen som frågan har diskuterats och det skall påpekas att resonemanget ofta tar sikte på förhållandena avseende HD, men att samma principiella synpunkter har relevans även för RegR.[366] Det bör klargöras att det i doktrinen råder delade meningar både i terminologiska och i sakliga frågor rörande de för prejudikatbegreppet centrala frågeställningarna. Meningsskiljaktigheterna synes avse vilka avgöranden som skall anses utgöra prejudikat och vilken betydelse ett sådant skall anses ha i en senare domstolsprocess. Så mycket synes emellertid klart att prejudikatbegreppet i princip hänför sig till *rättsfrågorna* i ett mål och inte till sakfrågorna.[367]

---

[365] Denna principiella inställning avseende urinprov har bekräftats i senare JO-praxis, se t.ex. *JO 1992/93 s. 495* (Som ett led i åtgärder från en skolas sida för att utreda ett fall av övergrepp med invandrarfientlig bakgrund har urinprov tagits på misstänkta elever.), *JO 1993/94 s. 230* (Som förutsättning för att erhålla socialbidrag har krav uppställts på att sökanden skall lämna urinprov.), *JO 1993/94 s. 283* (Fråga bl.a. om möjligheten att fordra urinprov av föräldrar som ett led i utredningen av LVU-ärende och om tillåtligheten av krav på urinprov för rätt till umgänge med barnet.).

Enligt min uppfattning ger dessa JO-ärenden uttryck för en *restriktiv* tolkning av RF 2:6. Det märkliga och inkonsekventa är att JO, vad gäller RF:s 2 kapitel, i *JO 1991/92 s. 52* (s. 60) explicit angett att "...de regler som skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna bör ges en *generös* tolkning...". [kursivering tillagd]

[366] Samma uppfattning härom i SOU 1989:64 s. 82.

[367] Jfr SOU 1986:1 s. 47.

Det kan konstateras att själva *definitionen av begreppet prejudikat* skiftar mellan olika författare. Man kan tänka sig att applicera begreppet bara på vissa myndigheters beslut, som i lagstiftning erhållit rätten att avkunna prejudicerande beslut. I kontrast härtill kan man tänka sig att nyttja begreppet bara på de myndighetsbeslut som får faktisk genomslagskraft. Ett referatfall från RegR kan tänkas bli hårt kritiserat, föråldrat eller inaktuellt p.g.a. ny lagstiftning, vilket kan få till följd att det inte efterlevs av de lägre domstolarna eller av förvaltningsmyndigheterna. Detta skulle då vara grund för ett påstående om att avgörandet i realiteten inte är ett prejudikat.[368]

I Kommunalansvarsutredningens betänkande ges en *bred* definition av begreppet prejudikat. Det anges att domar eller andra av myndigheter fattade beslut, som kan vara av betydelse för kommande avgöranden, brukar benämnas prejudikat. De viktigaste prejudikatinstanserna anges vara HD och RegR.[369] Enligt Heuman får även AD och MD anses vara prejudikatinstanser.[370] Den breda definition som utredningen uppställer får rimligen till konsekvens att även JO och JK, men även regeringen, måste inräknas till prejudikatinstanserna. Hellner slår fast att man med prejudikat menar ett avgörande som betraktas som vägledande eller bindande för framtiden.[371]

Andra har nyttjat termen prejudikat i en mer *inskränkt* betydelse. Särskilt vanligt är att termen förbehålls avgöranden från vissa organ, företrädesvis HD och RegR.[372] Rättegångsutredningen har i ett delbetänkande, med anledning av ett försök att förklara skillnad mellan HD:s prejudikat och avgöranden från lägre instanser, bl.a. påpekat att prejudikaten intar en särställning, eftersom de har en så auktoritativ karaktär att man kan lita på att den etablerade normen upprätthålls i medborgarnas och myndigheternas framtida handlande.[373]

Angående frågan om alla avgöranden från RegR är att anse som prejudikat anför Wennergren att ur ett teoretiskt perspektiv blir alla avgöranden som

---

[368] Vad avser olika typer av prejudikatbegrepp, se Heuman 1998 s. 121.

[369] Se SOU 1989:64 s. 79. En liknande bred definition finns även hos Jägerskiöld. Se Jägerskiöld, FT 1959 s. 94 och 118.

[370] Se Heuman 1998 s. 121.

[371] Se Hellner 1999 s. 93.

[372] Se t.ex. Ekenberg, FT 1938 s. 350 och SOU 1986:1 s. 50.

[373] Se SOU 1986:1 s. 50.

träffas i mål vilka prövas efter prövningstillstånd att betrakta som prejudicerande. Alla kommer dock inte att få samma *prejudikatvärde.*[374]

RegR:s och HD:s avgöranden kan som bekant publiceras antingen som referat eller notisfall. Kan man hävda att ett domstolsavgörande har olika prejudikatvärde beroende på om det publiceras som referat eller notisfall? Rättegångsutredningen synes ge uttryck för en relativt hårdragen syn på denna fråga. Utredningen anger att till HD:s notisfall väljs avgöranden som av en eller annan anledning inte lämpar sig såsom rättsvägledande. Man torde därför kunna bortse från notisfallen vid övervägaganden i prejudikatfrågor.[375] Heuman synes ansluta sig till denna uppfattning och förklarar att det är referaten som har prejudikatvärde, medan notisfallen bara har låg eller ingen rättsvägledande betydelse. Han anför emellertid att vissa rättsvetenskapsmän kan behandla notisfallen som prejudikat.[376]

I kontrast härtill anför Hjerner att man inte bör göra någon större skillnad, ur rättsvägledande synpunkt, mellan referat- och notisfall. Det enda skälet a priori att inte uppmärksamma notisfallen är enligt Hjerner att de i denna sin egenskap är mindre kända och deras prejudikatverkan därmed begränsad.[377] I likhet härmed framhåller Björne att det inte kan sägas vara någon skillnad i "kvalité" mellan olika avgöranden. Alla mål handläggs med den omsorg som målets beskaffenhet påkallar. Han ställer sig tveksam till den inställning som ibland framskymtat att det skulle vara en avsevärd skillnad mellan referat- och notisfall. Skillnaden, i den mån det finns någon, ligger emellertid inte i själva avgörandets beskaffenhet. Han anför vidare att anledningen till referat kan vara att ett mål är det första som RegR avgjort i sitt slag. Ett skäl till att välja notisformen kan vara att saken inte torde intressera en större krets.[378]

Vilken *bindande verkan* har prejudikat i svensk rätt? Frågan har varit föremål för en fortlöpande diskussion i förarbeten och doktrin. Med anledning av ett JO-beslut (*JO 1947 s. 113*), där JO kritiserade en underrättsdomare för att inte ha följt ett pleniavgörande från HD, anförde 1LU att endast

---

[374] Se Wennergren 1995 s. 29 f. Jfr även Jägerskiöld, FT 1959 s. 126 ff. och Björne, SN 1970 s. 500 ff.

[375] Se SOU 1986:1 s. 51.

[376] Se Heuman 1998 s. 121 f. Heuman uttalar sig här om HD, men resonemanget torde vara direkt tillämpligt även på RegR.

[377] Se Hjerner s. 37 f.

[378] Se Björne, SN 1970 s. 501.

tyngden av de skäl som av HD åberopats till motivering av ett domslut borde vara avgörande för HD:s inflytande på rättstillämpningen. Utskottets bedömning synes ha accepterats av riksdagen. Av uttalandet får man dra slutsatsen att riksdagen ansåg att ett prejudikat *per se* inte hade någon som helst bindande verkan. Herlitz påpekade emellertid år 1946 att den förvaltningsrättsliga rättskipningen haft den betydelsen att den skapat prejudikat, som faktiskt tillagts en bindande kraft jämförlig med lagstiftningens.[379]

Utvecklingen har emellertid, enligt en vanlig uppfattning i förarbeten och doktrin, gått mot en *ökad grad av "bundenhet" vid prejudikat.*[380] Som Strömholm påpekat torde det förhålla sig så att man inom domarkåren och i doktrinen anser att de lägre instanserna är skyldiga att följa t.ex. HD, om inte domskälen i den högsta instansens avgörande på anförda skäl - påvisbart misstag i sak- eller rättsbedömning, klart förändrade yttre förhållanden eller klart belagda värderingsförändringar - visats väga påtagligt "lätt".[381] Hjerner beskriver läget sålunda att vi i Sverige har en *relativ* bundenhet vid prejudikat.[382] Han anför att det vid en sådan relativ bundenhet kan räcka med ett enda avgörande. Ibland anses dock en hel serie av likartade avgöranden erforderlig för att bundenhet skall uppstå. Enligt Hjerners iakttagelser kan man i verkligheten konstatera att prejudikat omsorgsfullt efterforskas i de svenska domstolarna.

Vilka *syften* kan prejudikat anses ha? Heuman pekar på två grundläggande syften med ett prejudikatsystem.[383] För det första bidrar ett sådant system till att *öka förutsebarheten* om hur olika rättsfrågor kommer att bedömas.[384] För det andra finns även vissa *arbetsekonomiska fördelar.* Domstolar och

---

[379] Se Herlitz i SOU 1946:69 s. 17.

[380] Se SOU 1986:1 s. 49, SOU 1989:64 s. 80 ff., Strömholm, SvJT 1984 s. 935, Strömholm 1996 s. 375 f. och 505 f., Hjerner s. 23 och Nordström s. 19.

[381] Se Strömholm, SvJT 1984 s. 935.

[382] Se Hjerner s. 9 och 23. Även Heuman påtalar att prejudikatbundenheten är *relativ*, se Heuman 1998 s. 121. I en artikel från år 1992 beskriver Heuman läget enligt följande: "Numer då prejudikatbundenheten är stark följs och respekteras även HD-domar som kan kritiseras." Se Heuman 1992 s. 233. Nordström påpekar att sedan länge har en *faktisk bundenhet* vid HD:s prejudikat utbildats. Domstolarna följer regelmässigt de lösningar som har anvisats av HD. För rättssäkerheten är det av avgörande betydelse att lika fall behandlas lika. Se Nordström s. 19.

[383] Se Heuman 1998 s. 123.

[384] Angående detta syfte se även SOU 1986:1 s. 49, SOU 1989:64 s. 81 och Strömholm 1996 s. 388 f. Det kan tilläggas att JO redan på 1870-talet påpekade det allvarliga i att HD hade en tendens att inte följa sina tidigare avgöranden i olika rättsfrågor. Resultatet hade blivit att förutsebarheten gått helt förlorad eller som JO uttryckte det: att vi icke i dessa ämnen hade någon lag. Se *JO 1873 s. 48 ff.*

enskilda parter behöver inte vid upprepade tillfällen lägga ned tid på att lösa komplicerade rättsfrågor sedan HD efter noggrann analys av rättsläget fastlagt den princip som bör gälla. Sundberg anger ett tredje skäl.[385] Inom ramen för en instansordning förstärks skälen för prejudikatverkan genom det förhållandet att överklagandena till högsta instans sannolikt blir färre om domstolarna enhetligt följer samma normer. Att *fullföljdsfrekvensen minskar är god rättsekonomi.*[386]

Vad kan man då säga om förhållandet mellan HD:s och RegR:s prejudikat å ena sidan och JO:s rättsvägledande uttalanden å andra sidan? Bohlin har gjort ett uttalande härom som jag tror väl fångar den allmänna synen på hur denna fråga bör besvaras. Han anger att JO:s "praxis" inte är liktydig med "rättspraxis" - eller att beslut av JO *inte har samma rättsliga valör* som auktoritativa avgöranden från domstolarna. JO kan t.ex. aldrig ändra ett beslut som enligt hans bedömning är felaktigt utan får nöja sig med att uttala kritik. Den ställning som JO-ämbetet förlänats och den auktoritet som det har medför dock regelmässigt i praktiken att JO:s principuttalanden i rättsfrågor får stor genomslagskraft och tillmätes betydelse såsom vägledande för rättskipning och förvaltning, även om besluten inte kan betraktas som prejudikat i egentlig mening.[387] Bohlin synes här ge uttryck för uppfattningen att det skulle föreligga ett *informellt hierarkiskt förhållande* mellan RegR:s avgöranden och JO:s beslut.

Jag är beredd att i allt väsentligt ansluta mig till Bohlins syn. Flera goda skäl härför kan uppställas. För det första har RegR i samband med reformen i början av 1970-talet givits en tydlig prejudikatbildande funktion, med uppgift att genom rättsvägledande avgöranden vägleda underrätterna men även förvaltningsmyndigheterna. Ett andra skäl är att den samlade kompetensen och erfarenheten hos RegR är större än hos JO-ämbetet. RegR arbetar i regel på en avdelning med fem dömande regeringsråd och vid plenum dömer hela RegR. I motsats härtill fattar ombudsmannen beslut helt ensam, även om han kan konsultera med en föredragande. Ett tredje skäl kan vara den olägenhet som skulle uppstå om RegR och JO var jämställda ur rättskällesynpunkt. Hur skulle en konflikt mellan dessa båda organ i samma principiella rättsfråga lösas? Ett sätt att undvika denna

---

[385] Se Sundberg, FT 1982 s. 51.

[386] Se även Jägerskiöld, FT 1959 s. 129 och Strömholm 1996 s. 389. Jfr även Peczenik 1995 s. 238.

[387] Se Bohlin 1988 s. 15 och Bohlin 2000 s. 137.

problematik är givetvis att klargöra, vilket gjordes i början av 1970-talet, att det är RegR:s exklusiva uppgift att vägleda landets förvaltningsdomstolar.

Wennergren poängterar att JO endast kan komplettera, inte konkurrera med RegR:s prejudikatbildning. JO bör inte annat än om det är alldeles nödvändigt uttala sin mening i en tveksam rättsfråga som senare kan komma under RegR:s prövning.[388]

I sammanhanget bör nämnas två incidenter där RegR:s uppfattning i en rättsfråga kolliderat med JO:s. I det första exemplet intog JO en defensiv hållning och anpassade sig till RegR:s tolkning, men i det andra exemplet vägrade JO rätta sig efter domstolens syn på frågan. Därmed blev konflikten mellan de två rättsvägledande organen uppenbar.

Upprinnelsen till det första exemplet var ett JO-beslut av den 8 november år 1984. Frågan var bl.a. om de nyligen inrättade löntagarfondstyrelserna var myndigheter enligt TF:s och SekrL:s mening. JO Nilsson gjorde bedömningen att de *ej* var myndigheter. När beslutet fattades var JO medveten om att samma principiella fråga även var under prövning av två KamR och JO uttalade att det skulle vara av avgjord fördel om frågan kunde komma under RegR:s prövning.[389] JO:s önskan infriades och RegR fick i *RÅ 1984 2:101* anledning att ta ställning i spörsmålet.[390] Enligt RegR var styrelserna att betrakta som myndigheter i TF:s och SekrL:s mening.

JO fick med anledning av en anmälan anledning att återigen ta ställning i frågan (*JO 1985/86 s. 311 f.*). JO, som inte var villig att slå till full reträtt, konstaterade att han inte kände sig övertygad av de skäl som RegR hade anfört för sin uppfattning, men att han ändå var beredd att acceptera dess slutsats. JO anförde vidare att RegR:s utslag inte var bindande på samma sätt som t.ex. anglosachsiska domstolars utslag, men det sade sig självt att domstolar och andra myndigheter regelmässigt borde ställa sig rättsliga avgöranden av de högsta instanserna till efterrättelse. Det avgörande skälet för en sådan ordning var, som JO såg det, att den enskildes möjligheter att orientera sig i systemet och inrätta sig efter vad som bedömdes vara rättens innebörd annars skulle högst avsevärt försvåras, vilket i sin tur i varje fall på någon sikt säkerligen skulle leda till att förtroendet för

---

[388] Se Wennergren, FT 1977 s. 209 f.

[389] Se *JO 1985/86 s. 310.*

[390] Se avsnitt 4.3.2.1 för en närmare skildring av sakomständigheterna i rättsfallet.

rättsordningen skulle urholkas. JO var således beredd att ändra sitt "votum", om än inte sin uppfattning i ärendet.

Det andra exemplet avser frågan när en handling skall anses vara allmän enligt TF:s kapitel 2. Upprinnelsen till konflikten var ett avgörande från RegR - *RÅ 1984 2:49*. Det finns anledning att något utförligare skildra omständigheterna för att läsaren lättare skall kunna bedöma bärkraften i RegR:s och JO:s motsatta ståndpunkter.

Inledningsvis skall något sägas om den rättsliga regleringen. En handling är enligt TF 2:3 *allmän*, om den *förvaras* hos myndighet och enligt 6§ eller 7§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Handling av konventionell art anses enligt 6§ *inkommen* till myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 7§ gäller som huvudregel att en handling anses *upprättad* när den har expedierats. En handling som ej expedierats anses dock upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller slutligen, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I *RÅ 1984 2:49* hade en kommun uppdragit åt ett företag att för kommunens räkning utöva kontroll vid uppförandet av en grupphusbebyggelse inom kommunen. Enligt uppgift i målet fanns hos företaget viss dokumentation - en kontrollantdagbok - avseende utförd kontroll. Frågan i målet gällde i första hand om denna dagbok var att anse som en allmän handling enligt TF, trots att den inte förvarades hos kommunen. Till saken hörde att det mellan kommunen och företaget hade upprättats ett avtal, som reglerade kommunens insyn i den dokumentation som företaget förde. RegR anförde att det med hänsyn till avtalet måste ligga i sakens natur att samtliga handlingar som enligt avtalet skulle upprättas vid kontrollarbetet *tillhörde* kommunen. Den omständigheten att kontrollantdagboken förvarades hos Riksbyggen kunde därför inte frånta dagboken dess karaktär av handling som var *tillgänglig* för myndighet, till följd varav den utgjorde allmän handling enligt TF.

En särskild utredning genomfördes inom JO-ämbetet, med anledning av fyra initiativärenden och ett klagomålsärende, avseende den av RegR behandlade frågeställningen (*JO 1989/90 s. 415*). JO Ragnemalm anförde att det av den rättsliga regleringen i TF 2:3, 6 och 7 framgick att det

grundläggande elementet i offentlighetsprincipen var det s.k. förvaringskriteriet. För att en handling skall anses allmän skall den förvaras hos en myndighet. JO redogjorde sedan för vissa speciella situationer, angivna i TF, då en handling inte nödvändigtvis måste befinna sig i myndighetens lokal för att anses förvarad där. Han kom sedan in på *RÅ 1984 2:49*. Enligt JO hade RegR i detta fall gått mycket långt i sin tolkning av TF, eftersom domstolen ansåg att en handling - kontrollantdagboken - som aldrig faktiskt förvarats hos kommunen, utan hela tiden varit hos det privata företaget, ändå i rättslig mening fick anses förvarad och allmän hos myndigheten. JO påtalade att rättsfallet kritiserats i doktrinen av Bohlin, som menat att RegR skapat en ny typ av *tillgänglighetsrekvisit*, vilket inte hade full täckning i grundlagstexten.[391] JO instämde i Bohlins kritik och anförde vidare att det av RegR åberopade förhållandet, att den aktuella dagboken "tillhörde" kommunen, kunde uppfattas som lanserandet av även ett *tillhörighetsrekvisit*, vilket saknade varje stöd i TF. JO:s uppfattning synes vara att handlingar blir allmänna först då de vidarebefordras till myndigheten i fråga. Det bör tilläggas att JO Ragnemalm även efter detta ärende vidhållit sin uppfattning.[392]

I stort sett samtidigt med att JO Ragnemalm fattade ovanstående beslut fastslog RegR (*RÅ 1989 ref. 29*), vad gällde ansökningshandlingar i ett tillsättningsärende vid ett kommunalt affärsverk, att handlingarna skulle anses vara allmänna hos myndigheten, trots att de mottagits av och rent fysiskt förvarades hos ett konsultföretag, med vilket den kommunala myndigheten samverkade enligt ett uppdragsavtal. Som grund för bedömningen att konsultföretaget måste anses ha förvarat handlingarna för den kommunala myndighetens räkning anförde RegR att vad som upptagits i målet visat att företaget mottagit ansökningarna i myndighetens ställe och att denna före beslutsdagen haft tillgång till ansökningarnas innehåll. Den kritik JO framfört i *JO 1989/90 s. 415* får även sägas träffa detta avgörande från RegR.

Ragnemalm har senare i en artikel kommenterat den inträffade kollisionen mellan RegR och JO. Han anförde att det i och för sig kunde uppfattas så att JO genom att förfäkta en i förhållande till RegR avvikande uppfattning de facto underminerat domstolens ställning som prejudikatinstans. Ragnemalm menade dock att då han inte funnit RegR:s rättstillämpning

---

[391] Se Bohlin 1988 s. 77.

[392] Se *JO 1990/91 s. 391, JO 1992/93 s. 622* och *s. 628*.

förenlig med TF, hade en anpassning till RegR:s synsätt inte varit försvarlig. JO:s främsta lojalitet måste gälla riksdagen - både som lagstiftare och som den som utser JO.[393]

Konflikten kom härmed att ställas på sin spets. Om en myndighet väljer att följa RegR:s eller JO:s syn på frågan beror kanske på vilken typ av myndighet det rör sig om. Man kan anta att en LR eller en KamR har större benägenhet att följa RegR:s avgörande än t.ex. kommunala myndigheter. I grunden torde argumenteringens tyngd få stor betydelse i detta fall, och enligt min uppfattning lutar vågskålen till JO:s favör.

Jag har ovan redogjort för att många i doktrinen tycker sig märka en ökad grad av bundenhet vid HD:s och RegR:s prejudikat. En därtill korresponderande syn avseende JO-ämbetets rättsvägledande uttalanden har jag inte funnit någonstans. Det torde stå helt klart att JO:s uttalanden saknar den relativa bundenhet som ofta tillskrivs RegR:s prejudikat. Det är emellertid inte helt uteslutet att JO:s rättsvägledande uttalanden i framtiden utvecklas på ett i jämförelse med RegR:s prejudikat liknande sätt. JO:s uttalanden skulle då erhålla en form av relativt bindande verkan. Mot en sådan utveckling talar dock de olägenheter som kan uppkomma i den offentliga rätten av att ha två rättsvägledande organ som kan besluta i strid med varandra.

4.11.6 Uppfattningar i doktrinen angående JO:s rättsvägledande funktion

I detta avsnitt skall ett antal författares syn på vilken betydelse JO:s rättsvägledande uttalanden spelat analyseras. Jag inleder med Wennergren. I en artikel från år 1977 anförde Wennergren att JO:s rättsvägledande uttalanden kommit att spela en allt större roll i förvaltningsrättslig praxis, alltefter som JO befäst sin ställning som rättsgarant också på förvaltnings-

[393] Se Ragnemalm, FT 1994 s. 306. F.d. JO Wennergren synes ha en jämfört med Ragnemalm något annorlunda principiell syn på hur en konflikt mellan RegR och JO skall lösas. Det bör enligt Wennergren kraftigt understrykas att JO bör iaktta stor försiktighet med att uttala sig i frågor som ännu ej blivit föremål för bedömning i de högsta dömande instanserna, men som kan tänkas senare komma upp där. Ogillar JO en praxis som etablerats i högsta dömande instans, får JO inte gå till rätta med den på annat sätt än genom att hos regeringen eller riksdagen göra *framställning om författningsändring*. Se KU 1975/76:22 s. 8.

området. Antalet hänvisningar till JO-uttalanden var i våra dagars förvaltningsrättsliga arbeten ojämförligt mycket större än de var för 15-20 år sedan. JO kunde numera *nästan mäta sig med* RegR som vägledare av rättstillämpningen inom den offentliga förvaltningen.[394] Denna uppfattning kan ställas i kontrast till ett remissyttrande som regeringsrådet Cars m. fl. avgav i samband med 1972 års JO-utredning. Häri anfördes att JO-uttalanden ofta *felaktigt* uppfattades av allmänheten, massmedia och även myndigheter som en *rättskälla*. Enligt Cars var det önskvärt att JO:s uttalanden inordnades i det judiciella systemet på sådant sätt att ombudsmännens uppfattning kunde underställas de prejudikatbildande instansernas bedömning.[395] I Cars yttrande framträder en syn på JO som synes mig tveksam. Att påstå att JO inte ens är en rättskälla är att helt negligera det viktiga arbete i form av rättsvägledande uttalanden som JO-ämbetet bedrivit inom många viktiga rättsområden, t.ex. avseende förundersökning.

Petrén är den i doktrinen som får sägas representera en relativt kritiskt syn på JO:s roll i egenskap av rättsvägledande organ. I en artikel från år 1984 ondgjorde han sig över den då genomförda ämbetsansvarsreformen. Denna hade lett till att JO-ämbetet förlorat sitt fotfäste i rättsordningen, eftersom JO i praktiken upphört att vara åklagare. JO:s befogenhet att göra kritiska och rättsvägledande uttalanden hade nu upphöjts till det centrala inslaget i tillsynen. Petrén fann det märkligt att riksdagen, som utrustat sina ombudsmän med denna befogenhet att göra uttalanden, aldrig brytt sig om att på något sätt ange vilken placering i rättsordningen dessa uttalanden skulle ha. I Danmark hade regeringen bestämt att ombudsmannens uttalanden skulle efterlevas av förvaltningen om inte regeringen i särskilt fall beslutat annorlunda. De hade således karaktären av ett slags förvaltningsföreskrifter och hade en klar rättslig kvalitet. I Sverige hade riksdagen emellertid nöjt sig med att JO:s beslut, genom att vara väl underbyggda, skulle erhålla auktoritet. Enligt Petrén var detta förhållande närmast ett uttryck för den allmänna villrådighet beträffande JO:s ställning som inträdde när ämbetsansvaret avskaffades. Petrén övergick sedan till en jämförelse mellan JO och de båda högsta domstolarna. I domstolarna avgjordes mål med i princip fem domare, medan JO var ensam i sina ställningstaganden. Mot denna bakgrund var det enligt Petrén uppenbart att ett rättsvägledande uttalande från JO närmast reducerats till en

[394] Se Wennergren, FT 1977 s. 209 f.
[395] Se KU 1975/76:22 s. 10.

intressant meningsyttring att jämställa med yttranden av professorer i doktrinen.[396]

Bull har i sin avhandling om mötes- och demonstrationsfriheten bl.a. analyserat hur domstolar och JO tolkat RF:s fri- och rättigheter. Slutsatsen avseende JO är att han i förhållande till domstolarna intagit en mer frikostig hållning visavi den enskilde i rättighetsfrågor.[397]

För egen del är jag mest benägen att dela Wennergrens syn på JO:s rättsvägledande uttalanden. I praktiken torde dessa få stort genomslag både i rättstillämpningen och i doktrinen, särskilt inom de områden där det bara föreligger sparsamt med avgöranden från de högsta domstolsinstanserna. Petréns liknelse mellan ett JO-uttalande och ett yttrande från en professor tror jag inte fångar verkligheten korrekt och förklenar JO-ämbetets betydelse. JO har trots allt givits en i lag uttrycklig befogenhet att genom sina uttalanden vägleda andra myndigheter.

4.11.7 Rättsområden där JO haft stor betydelse i egenskap av rättsvägledande organ

I detta avsnitt skall JO:s betydelse i egenskap av rättsvägledande organ analyseras. Det torde vara klart att JO:s uttalanden inom vissa rättsområden haft stor betydelse, t.o.m. i paritet med de högsta domstolsinstansernas avgöranden. Företrädesvis tänker jag då på JO:s ställningstaganden avseende *offentligrättsliga handläggningsregler.*

Avsnittet inleds med att två rättsområden kortfattat påtalas där JO genom sina uttalanden bidragit till att fastställa och utveckla gällande rätt. Det rör sig dels om *FL* och *FPL*, dels om *förundersökning* jämlikt RB kapitel 23. Därefter analyseras i större omfattning vilken betydelse JO haft för tolkningen av *objektivitetsprincipen* i RF 1:9. Framställningen avseende denna princip inleds med en genomgång av förarbeten och doktrin, följt av en analys av praxis. Syftet är att visa att JO, i jämförelse med andra rättsvägledande organ, genom sin omfattande praxis är den viktigaste

[396] Se Petrén, FT 1984 s. 306 f.
[397] Se Bull s. 295.

rättskällan vid tolkningen av denna fundamentala princip. Avsnittet avslutas med en kort sammanfattning.

Vad gäller *FL* och *FPL* finns en rikhaltig mängd JO-beslut. Dessa båda lagar utgör ett centralt inslag i upprätthållandet av den enskilda medborgarens rättssäkerhet och JO har genom att i en mängd konkreta situationer närmare utveckla innebörden av t.ex. jävsregler, rätten till partsinsyn och kommunikation gett ett omistligt bidrag till medborgarnas rättsskydd. Detta omdöme får även sägas gälla JO:s insatser inom *förundersökningens område jämlikt RB kapitel 23.* Det finns bara ett fåtal avgöranden från de högsta instanserna inom detta område. Förklaringen torde vara att klagomål rörande beslut som fattas inom ramen för en förundersökning oftast behandlas av överordnad åklagarmyndighet eller JO och JK. Särskilt JO har under åren behandlat en stor mängd klagomål mot polis och åklagare avseende olika åtgärder i samband med förundersökningar. Med anledning härav har JO gjort en rad rättsvägledande uttalanden och dessa tillmäts betydande värde i avsaknad av avgöranden från HD.[398]

Det faktum att JO är en viktig rättskälla inom förundersökningens område är emellertid inte utan komplikationer. Det har påtalats att man av olika skäl inte kan jämställa JO:s uttalanden och HD:s prejudikat. De utredningsåtgärder JO vidtar är till sin karaktär ett förvaltningsförfarande där beslut fattas på handlingarna i ärendet. En dylik handläggning medför inte samma prövning i bevisfrågan som sker under en huvudförhandling enligt principerna om omedelbarhet, koncentration och muntlighet. Vad gäller JO:s bedömning i rättsfrågan visar en jämförelse med domstolsförfarandet att den grundläggande ackusatoriska ordningen med en instans som prövar "åtalet" saknas. Det finns risk för att JO:s uttalanden, i motsats till en dom, blir mer "partiska" till den klagandes förmån, eftersom JO:s huvuduppgift är att ta till vara den enskildes intressen av en lagenlig och korrekt behandling. Ett uttalande från JO, där han påstår att en handling som någon under hans tillsyn har utfört ej är i överrensstämmelse med gällande rätt, kan i processuellt hänseende

[398] Se Bring m. fl. s. 55 ff. Även avseende andra delar av RB finns bara en begränsad mängd avgöranden från HD. Här får JO:s uttalanden en viktig utfyllande betydelse. Se Diesen s. 191 och 202 ff.

närmast jämföras med en åklagares ansökan om stämning innan åtalet har prövats av domstol.[399]

Ett annat område där JO genom sina rättsvägledande uttalanden spelat en central roll är tolkningen av *RF:s objektivitetsprincip*. Denna fråga skall här belysas genom en omfattande genomgång av praxis.

I samband med utarbetandet av RF ansåg GLB att den nya grundlagen i sitt inledande kapitel borde ge uttryck för en objektivitetsprincip och avgav ett förslag som hade följande lydelse:

> "Rikets myndigheter skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd."

Utredningen fann inte någon anledning att närmare behandla principens innebörd, utan man synes ha utgått från att den hade mer principiell än praktisk betydelse.[400]

Förslaget rönte emellertid kritik under remissbehandlingen. JO framhöll att formuleringen av stadgandet inte förde tankarna till principen om myndigheternas normmässiga handlande, eftersom detta inte explicit angivits. Istället fick stadgandet uppfattas som ett allmänt åläggande att vårda rätten.[401] Formuleringen var dessutom ålderdomlig och framstod som språkligt främmande. Det fanns en risk för att stadgandet skulle uppfattas som en relik från det förflutna, istället för en för våra dagars myndigheter grundläggande handlingsregel. JO betonade även det behov man märkt av att i samband med sin tillsynsverksamhet kunna hänvisa till ett stadgande i grundlag, vilket gav ett klart besked om objektivitetskravet. Det hade nämligen inte tett sig ändamålsenligt att hänvisa till GRF 16§, främst p.g.a. stadgandets ålderdomliga utformning. JO avslutade med att framhålla vikten av att objektivitetskravet även skulle gälla när privata rättssubjekt utövade offentlig förvaltning. Departementschefen anslöt sig i huvudsak till JO argumentation och RF 1:8 fick således följande lydelse:

> "Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iakttaga saklighet och opartiskhet. De får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon

---

[399] Se Bring m. fl. s. 57.

[400] Se SOU 1972:15 s. 123 f.

[401] Se prop. 1973:90 bil. 3 s. 170.

på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet."

Tilläggsmeningen, med sin exemplifiering av objektivitetsprincipen, var inte avsedd att tillföra denna något nytt.

I samband med att Fri- och rättighetsutredningen fick i uppdrag att utreda frågan om en grundlagsreglering av enskildas fri- och rättigheter, avhandlades även frågan om en ny lydelse av RF 1:8. Utredningen konstaterade att bestämmelsen slog fast den för rättsstaten grundläggande *principen om myndighetsutövningens normmässighet.*[402] Den andra meningen i RF 1:8, vilken innehöll en närmare exemplifiering, hade i den allmänna debatten lett till en del missförstånd och utredningen föreslog därför dess slopande. Missförstånden bestod i den felaktiga uppfattningen att objektivitetsprincipen, som endast förbjöd myndigheter att i sin rättstillämpning särbehandla utan rättsligt stöd, skulle lämna fältet öppet för negativ särbehandling p.g.a. ras eller hudfärg genom *normgivning.* Även departementschefen ansåg att denna mening skulle slopas p.g.a. missförstånden. Han föreslog emellertid att objektivitetsprincipen skulle erhålla en något vidgad betydelse. Denna bestod i att stadgandet gjordes tillämpligt även på "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen". Härigenom markerades att regeringen och även privata rättssubjekt hade att iaktta objektivitetskravet när de utövade offentlig förvaltning.[403]

KU:s behandling av frågan ledde till ytterligare revidering, föranledd av en folkpartimotion. I denna motion framfördes tanken att uttrycket "likhet inför lagen" borde komma till uttryck i RF. Departementschefen hade ansett att detta följde av objektivitetsprincipen och att uttrycket därför var överflödigt. I motionen hävdades att objektivitetsprincipen i bemärkelsen "saklighet och opartiskhet" var en metod för att nå målet "likhet inför lagen".[404] KU ville dock inte motsätta sig att uttrycket "likhet inför lagen" infördes i lagtexten. Om KU hade tänkt sig att likhetskravet var ett resultat av att objektivitetsprincipen iakttogs eller att något nytt, i materiellt

[402] Se SOU 1975:75 s. 118.
[403] Se prop. 1975/76:209 s. 138.
[404] Se motion 1975/76:2551 s. 7.

avseende, tillförts stadgandet framgick inte klart.[405] Med KU:s revidering fick stadgandet dagens utformning och flyttades från 8§ till 9§. Stadgandet lyder:

> "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet."

Någon närmare redogörelse för objektivitetsprincipen, utöver det ovan nämnda, görs ej i förarbetena.[406]

I *doktrinen* har RF 1:9 analyserats av främst Håkan Strömberg. Han har en intressant tolkning av RF 1:9, som det finns anledning att studera närmare.[407] Han utgår från att detta stadgande inom sig bär två något olika principer: dels objektivitetsprincipen, som uttrycks med orden "saklighet och opartiskhet", dels likhetsprincipen, som formuleras med orden "likhet inför lagen".[408] I motsats till resonemanget i den ovannämnda folkpartimotionen anser Strömberg att det inte rör sig om en metod och dess resultat, utan om två olika principer.[409] Han konstaterar förvisso att principerna har mycket gemensamt. En obefogad särbehandling av vissa personer strider inte bara mot kravet på likhet utan måste också anses strida mot kraven på saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen innebär enligt Strömberg att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövning av ett ärende.

---

[405] Jfr KU 1975/76:56 s. 21.

[406] En särskild frågeställning rör förhållandet mellan RF 1:9 och *principen om illojal maktanvändning* (denna princip har i *JO 1995/96 s. 89* givits beteckningen *ändamålsprincipen*). Det synes råda delade meningar huruvida illojal maktanvändning är en del av RF:s objektivitetsprincip eller skall betraktas som en separat princip. Med illojal maktanvändning brukar förstås att en formellt fri beslutanderätt har använts i ett syfte som är främmande för det författningsbemyndigande varpå beslutanderätten grundar sig. Strömberg och Bohlin utgår från att den hör hemma inom ramen för objektivitetsprincipen. Denna uppfattning förefaller rimlig. Illojal maktanvändning synes vara ett bra exempel på ett *osakligt* agerande. Vid läsning av JO:s praxis, t.ex. *JO 1995/96 s. 89*, framträder emellertid en något annorlunda bild. Här tillämpas principen utan explicit koppling till objektivitetsprincipen. Se Strömberg 2000 s. 66 och Bohlin 2000 s. 111. Jfr Norée s. 72 och Madell 2000 s. 41 ff. och 44 ff.

[407] Se även Sundberg-Weitman 1981 s. 18-26 och 53-56.

[408] Detta är en uppfattning som inte har något explicit stöd i grundlagskommentarerna. Se Petrén och Ragnemalm s. 37 f. och Holmberg och Stjernquist s. 56 f.

[409] Se Strömberg 2000 s. 66 f.

Enligt Strömberg bär RF 1:9 även på en likhetsprincip. Före grundlagsändringen år 1976 hade principen enligt Strömberg en tydligare formulering. Det han åsyftar är den exemplifiering som fanns tidigare och som förbjöd myndigheter att utan rättsligt stöd särbehandla p.g.a. tro, åskådning och ras. Strömberg förklarar att likhetsprincipen erhållit en mycket allmän formulering. För att principen skall få någon praktisk betydelse krävs att man gör en klar åtskillnad mellan relevanta och irrelevanta fakta. Om lika fall skall behandlas lika krävs att en myndighet är medveten om vilka fakta som skall ligga till grund för denna likhetsbedömning. Likhetsprincipen måste därför utfyllas med rättsregler som anger vilka de relevanta fakta är. På så sätt kan man undgå problemet med att inget fall är identiskt med ett annat.[410]

Om intresset vänds till hur *rättsvägledande organ* tolkat RF 1:9 kan följande konstateras. Ett allmänt intryck av rättspraxis från de båda högsta domstolarna är att det bara finns ett fåtal prejudicerande domar som i någon mån kan sägas utveckla innebörden av RF 1:9. Det organ som främst ger vägledning vid tolkningen är istället JO-ämbetet. Studien nedan omfattar tidsperioden från slutet av 1970-talet, då RF 1:9 erhöll sin nuvarande utformning, och fram till år 2000.[411] Ärendena är indelade i två kategorier. Den första kategorin avser ärenden som kan sägas vara typiska exempel på en *relativt okomplicerad tillämpning* av RF 1:9. Den andra kategorin avser ärenden då de rättsvägledande organen, företrädesvis JO, gjort tolkningar av RF 1:9 som kan sägas vara något *mindre självklara i förhållande till lagtext och förarbeten.*

Till den första kategorin hör *JO 1992/93 s. 481.*[412] I ärendet hade Göteborgs kommun givit ut en skrift benämnd "Miljökatalogen", där olika tips

---

[410] Se Strömberg 2000 s. 67.

[411] En genomgång och analys av JO:s, JK:s och RegR:s praxis avseende objektivitetsprincipen och kravet på likhet inför lagen görs i Sundberg-Weitman 1981 kapitel 6, vartill jag får hänvisa. Analysen omfattar tidsperioden från sekelskiftet 1900 fram till 1980-talet.

[412] Till denna kategori hör även följande ärenden. I *JO 1995/96 s. 74* kunde JO konstatera att en domstol inte bör vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen, eftersom detta kan leda till att domstolen får sin opartiskhet ifrågasatt. I *JO 1997/98 s. 464* hade en byggnadsnämnd meddelat beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande livsmedelsförsäljning. JO kunde slå fast att fakta i ärendet antydde att beslutet i fråga tillkommit mer eller mindre avsiktligt helt utan vederbörlig prövning och endast för att skapa en "giltig" formell grundval för den planstridiga livsmedelsförsäljningen till dess att planen ändrades. Miljönämnden hade sålunda tagit obehöriga hänsyn enligt RF 1:9 och beviljat lovet bara för att uppnå den av

gavs om hur hushållen kunde handla miljövänligt. I anmälan till JO påstods att kommunen genom skriften åsidosatt kraven i RF 1:9 på objektivitet. JO konstaterade att kommunen i skriften på flera ställen rekommenderat enskilda produkter på ett sätt som var ägnat att gynna vissa näringsidkare på andras bekostnad, utan att de uttalanden som gjordes byggde på vetenskapligt grundade tester, som redovisats öppet. Detta var inte godtagbart och stred mot objektivitetsprincipen.

I *JO 1995/96 s. 394* ifrågasattes politiska ungdomsförbunds rätt att sprida politisk information i skolan. JO slog fast att en skolledning fick bestämma om utomstående skulle medges tillträde till skolan, eftersom detta inte var en plats dit allmänheten ägde tillträde. Vid denna bedömning binds skolledningen emellertid av RF 1:9 och de krav på objektivitet som uppställs här. En skola får t.ex. inte ge ett ungdomsförbund tillträde till en skola, men vägra ett annat förbund.

Ett liknande ärende är *JO 1981/82 s. 370.* I detta fall var det fråga om rätt för en politisk organisation att få lämna politisk information till elever under skoltid. JO anförde att det var skolledningens sak att bestämma vilket utrymme som skulle avsättas för dylik information. Inom denna beslutsram var ledningen skyldig att förhålla sig partipolitiskt neutral.

I *RÅ 1981 2:25* hade en kommunstyrelse beslutat om ekonomiska sanktioner mot ett företag därför att detta beslutat lägga ned verksamhet inom kommunen i fråga. Kommunstyrelsen hade bl.a. rekommenderat samtliga kommunala förvaltningsmyndigheter att minimera inköpen från företaget sedan beslutet om nedläggning blivit känt för styrelsen. Den kommunala likställighetsprincipen (KL 2:2) gällde bl.a. bara då kommunen trädde i kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap och principen behövde ej iakttas i detta fall, eftersom kommunen agerade gentemot ett privat företag. Kommunen var dock bunden av RF:s objektivitetsprincip. RegR konstaterade att kommunstyrelsens beslut syftade till att medelst ekonomiska sanktioner förmå företaget att stoppa den planerade nedläggningen. Beslutet förutsatte till och med att undantag från upphandlingsreglementet skulle medges av fullmäktige för att ge

---

sökanden önskade effekten, likgiltig för vad en regelrätt prövning krävde. Se även *JO 1999/2000 s. 111* där JO uttalade kritik mot en polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande. I *JO 1999/2000 s. 366* hade en byggnadsnämnd gett möjligheter för en enskild sökande att köpa sig förtur till behandling av sitt ärende. Detta utgjorde enligt JO ett flagrant avsteg från RF 1:9. Se även *JO 2000/01 s. 69, 100* och *190.*

effekt och eftertryck åt sanktionerna. Härigenom hade ett klart och medvetet undantag från RF:s objektivitetsprincip gjorts. Det klandrade beslutet ansågs falla utanför den kommunala kompetensen.

Till den andra kategorin ärenden hör tolkningar av RF 1:9 som kan sägas vara något mindre självklara i förhållande till lagtext och förarbeten. Nedan återges ett antal av dessa ärenden.[413]

JO har fått anledning att uttala sig om innebörden av RF 1:9 i samband med tjänstetillsättningsärenden. Det har bl.a. varit fråga om *lagligheten av att i anställningsintervjuer fråga sökande om deras politiska åsikter.* I *JO 1979/80 s. 459* hade en kulturnämnd tillsatt en tjänst som bibliotekarie. I samband med anställningsintervjuer hade nämndens ordförande - Bengtsson - tillfrågat flera av de intervjuade var "de stod politiskt". En av de sökande utfrågades bl.a. om hon delade sin mans "politikerförakt". Vid ett annat tillfälle skulle Bengtsson hade sagt att han var socialdemokrat och att han måste ha någon med samma åsikt som bibliotekarie för att kunna

---

[413] Till denna kategori hör även följande ärenden. I *AD 1983:184* uppkom frågan om hur långt RF 1:9 binder en kommun när denna sluter kollektivavtal, alltså ett agerande som ytterst vilar på ett *civilrättsligt plan.* Mellan en kommun och en arbetstagarorganisation A hade träffats en överenskommelse om uppflyttning i lönegrupp för ett antal namngivna arbetstagare, vilka var medlemmar i organisationen A. Någon motsvarande uppflyttning i lönegrupp hade inte genomförts för sådana utanförstående arbetstagare som tillhörde en konkurrerande minoritetsorganisation B. Organisationen B hade väckt en fastställelsetalan mot kommunen, med innebörd att domstolen skulle förklara att kommunen, bl.a. med hänvisning till RF 1:9, hade varit skyldig att med tillämpning av en likalöneprincip utge samma lön till organisationen B:s medlemmar som bestämts för A:s medlemmar.

AD fann dock att kommunen inte hade varit skyldig att tillämpa någon likalöneprincip. Till utveckling av resonemanget angående RF 1:9 anfördes följande. Enligt AD:s mening borde RF 1:9 i normala fall inte ha någon direkt relevans för en lönesättningssituation. Beslut om träffande av avtal om anställningsvillkor kunde visserligen inte antas utan vidare falla utanför grundlagsregelns tillämpningsområde. Skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet innefattade dock uppenbarligen inte något åliggande för en arbetsgivare inom den offentliga sektorn att i alla lägen tillämpa en likalöneprincip. Däremot kunde tänkas att regeln fick betydelse, exempelvis när det gällde förfaranden som innefattade diskriminering, i den mån ingripanden mot sådant inte kunde ske med stöd av lagar och bestämmelser i övrigt, såsom föreningsrättens regler eller ogiltighetsregler i avtalslagen.

En mycket specifik fråga var föremål för JK:s avgörande i *JK 1995 s. 26.* Den kan sägas avse förhållandet mellan å ena sidan RF 1:9 och de krav på saklighet som följer härav och å andra sidan *vetenskapssamhället* och dess verksamhet. Enligt JK:s uppfattning måste de krav på opartiskhet och saklighet som bör ställas på den forskning en myndighet bedriver ha sin bakgrund i vetenskapliga värderingar och ideal. RF 1:9 var inte en lämplig utgångspunkt för bedömning av forskning.

I *JO 1996/97 s. 402* kunde JO slå fast att en *allmän begränsning* i myndighets servicemöjligheter enligt bl.a. FL kunde härledas från RF 1:9. Servicen fick *ej* ges så att myndighetens *opartiskhet* kunde ifrågasättas.

samarbeta. Det inträffade JO-anmäldes. JO gjorde följande bedömning: Av Bengtssons egen berättelse framgick att han ansåg sig vid samtliga intervjuer ha ställt frågor om "var på den politiska skalan" de sökande hörde hemma. Flera av de intervjuade ansåg sig också ha fått sådana frågor. JO konstaterade att det onekligen fanns tjänster inom den offentliga förvaltningen där det fanns ett berättigat intresse av att fästa avseende vid innehavarens politiska uppfattning. Men dessa tjänster var utomordentligt få och tjänsten som kommunal bibliotekarie tillhörde definitivt inte dessa. Det fanns följaktligen ingen som helst anledning för kulturnämnden att efterforska sökandenas politiska uppfattningar. Genom att ställa sådana frågor hade Bengtsson inte levt upp till det krav på *saklighet* som myndigheterna enligt RF 1:9 skall iaktta.

I en anmälan till JO, angående ett kommunalt tjänstetillsättningsärende, hade följande gjorts gällande (*JO 1988/89 s. 391*). Nacka kommun hade utannonserat en tjänst vid en kommunal barnstuga som drevs enligt den s.k. pysslingidén. Enligt anmälan hade kommunen utan saklig grund vägrat anställa en välmeriterad sökande, som uttalat negativa uppfattningar rörande pysslingidén.

JO anförde att han i regel inte hade anledning att gå in på sådana lämplighetsbedömningar, vilka uppkom i samband med tjänstetillsättningar. Det fanns emellertid inte något hinder mot att JO granskade om det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet var uppfyllt. Vid meddelande av gynnande beslut av typ tjänstetillsättning fick en kritisk inställning från sökandens sida till myndighetens sätt att organisera och utföra den verksamhet i vilken tjänsten ingick normalt inte diskvalificera honom för denna tjänst. Det betydde emellertid inte att en myndighet i ett sådant ärende alltid skulle vara nödsakad att bortse från en sökandes inställning till den verksamhet i vilket arbetet skulle utföras. Avgörande var om hans inställning kunde befaras *inverka på hans förmåga att sköta tjänsten väl.*[414] JO gjorde den avslutande reflektionen att kommunens vägran att anställa den sökande, p.g.a. dennes inställning till pysslingidén, inte stred mot kravet på saklighet och opartiskhet.

I ett annat JO-ärende (*JO 1990/91 s. 347*) uppkom bl.a. frågan huruvida RF 1:9 var tillämplig på kommunala organ då deras agerade ytterst vilade

[414] JO har i ett senare fall (*JO 1992/93 s. 581*) gjort samma principiella bedömning.

på det *civilrättsliga planet*. I en anmälan till JO anfördes att en av delägarna till ett handelsbolag (bolaget), J. Pragt, skrivit en mot Mjölby kommun kritisk tidningsartikel, vilket skulle föranlett att bolaget, som under 25 års tid disponerat en plats på en av kommunen anordnad marknad, av en kommunal marknadsnämnd förvägrades förnyad plats år 1989.

JO gjorde följande bedömning. Från kommunens sida hade hävdats att ifrågavarande verksamhet bedrevs på privaträttsliga grunder och att det stod kommunen fritt att fördela platserna utan särskild motivering. JO kunde emellertid inte godta det sista ledet i detta resonemang. Kravet enligt RF 1:9 på saklighet gällde även kommunala nämnder och detta alldeles oberoende av om grunden för verksamheten ytterst låg på det *civilrättsliga* planet. Detta innebar att företrädare för det allmänna inte hade samma frihet i sitt handlande som ett privat företag. Vad avsåg fördelningen av platserna tillämpade nämnden ett i praxis framvuxet kösystem, som bl.a. innebar att den som hade plats på föregående års marknad hade förtur till plats vid innevarande års marknad. JO kunde inte finna annat än att bolaget, i enlighet med normal köordning, borde ha tilldelats en plats även år 1989. Något bärande skäl för att avvika från denna ordning hade inte kommunen presenterat. Nämnden kunde därmed inte undgå allvarlig kritik för handläggningen av ärendet.[415]

Av RF 1:9 följer enligt JO även *vissa krav på en myndighets allmänna uttalanden*.[416] I ett ärende (*JO 1993/94 s. 348*) hade en försäkringskassa i ett yttrande till JO påstått att en försäkrad hade gjort sig skyldig till långvarigt och omfattande bedrägeri. Kassan hade även gjort en polisanmälan. När yttrandet till JO lämnades hade åklagaren emellertid beslutat att avskriva ärendet. Denna omständighet kände kassan ej till. JO var mycket kritisk

---

[415] Jfr även *JO 1992/93 s. 539*.

[416] Även enligt JK kan man ur RF 1:9 utläsa vissa *krav på en myndighets allmänna uttalanden*. I *JK 1994 s. 89* fann JK anledning att rikta allvarlig kritik mot en polismyndighet, som i sin brottsbekämpande verksamhet lämnat vilseledande information till massmedia. JK anförde att som en generell regel för all polisverksamhet, liksom för all annan myndighetsverksamhet, borde givetvis gälla att uppgifter som myndigheter lämnade för publicering i medierna eller till allmänheten skulle vara korrekta. I sin verksamhet att utreda och beivra brott kunde det emellertid i *vissa fall* tänkas att polisen av taktiska skäl såg sig nödsakad att lämna *vilseledande information* för att uppnå ett visst bestämt mål. En sådan åtgärd föll då inom ramen för vad som brukade benämnas okonventionella spaningsmetoder. Hit hörde sådana metoder som infiltration, provokation och desinformation. Inom ramen för dessa metoder rymdes emellertid inte information till företrädare för massmedia, utan främst till den misstänkte eller personer i dennes närhet. Att lämna medvetet oriktiga uppgifter till massmedia i publiceringssyfte borde över huvud taget inte komma i fråga. Se även *JO 1984/85 s. 198*, *JK 1991 s. 37* och *JO 1995/96 s. 221*.

och påtalade att det av RF 1:9 följde att uttalanden som görs av myndigheter måste vara *väl underbyggda* och *sanningsenliga*. Ett uttalande om att en person gjort sig skyldig till brott kunde inte grunda sig enbart på det förhållandet att myndigheten gjort en polisanmälan. Hade kassan tagit kontakt med åklagarmyndigheten före sitt yttrande till JO hade kassan dessutom erhållit information om att det ej rörde sig om ett brott.

Ur RF 1:9 kan man enligt RegR även utläsa vissa *kvalitetskrav på hur en myndighet skall bedriva sina utredningar*. *RÅ 1996 ref. 28* avsåg rättsprövning av ett regeringsbeslut. Det ursprungliga ärendet avsåg ansökan om förhandsbesked för nybyggnad av fritidshus på en fastighet. Ansökan avslogs i alla instanser, så även hos regeringen. RegR kunde i sin rättsprövning slå fast att regeringens beslut vilat på en rad *direkt felaktiga rättsfakta*. Bl.a. hade fastigheten ifråga varit bebyggd tidigare, en omständighet som regeringen inte hade beaktat i sin prövning. Mot bakgrund av att regeringsbeslutet vilade på felaktiga sakomständigheter ansåg RegR att beslutet stod i strid med *saklighetskravet* i RF 1:9.[417]

Det sista ärendet som skall tas upp till behandling är *JO 1998/99 s. 534*. I ärendet hade ett kommunalt bibliotek vägrat ta mot en beställning via fjärrlån av två av Luthers antisemitiska skrifter. Biblioteket hade även försökt efterforska låntagarens politiska uppfattning. JO anmärkte att RF 1:9 var tillämplig och han gjorde följande tolkning av principen i det föreliggande fallet. Det var acceptabelt att biblioteket upprätthöll en princip som innebar att viss litteratur inte tillhandahölls barn och ungdomar. Likaså skulle kunna godtas att vissa böcker över huvud taget inte tillhandahölls allmänheten. På samma sätt var det helt godtagbart att biblioteket inte köpte in viss litteratur. Däremot fann JO att det inte var acceptabelt att göra åtskillnad mellan vuxna låntagare på så sätt att viss i och för sig tillgänglig litteratur tillhandahölls endast dem som visade att de hade "rätt" åsikter, d.v.s. inte var nazister. Bibliotekets ovilja att låna ut böcker till låntagare som hade "fel" åsikter stod enligt JO i strid med objektivitetsprincipen.

Som framgår av genomgången ovan föreligger det bara ett fåtal fall där de båda högsta domstolarna närmare utvecklat innebörden av RF 1:9. Mot

[417] Jfr även *JK 1994 s. 93* där en försäkringskassa med stöd av anonyma och felaktiga uppgifter och därmed på helt felaktiga grunder hade beslutat att hålla inne utbetalning av barnbidrag. JK ansåg att agerandet hade varit osakligt.

bakgrund härav har behovet av att kunna erhålla vägledning hos andra rättsvägledande organ ökat. I analysen, fotnotssystemet inräknat, finns närmare 20 ärenden där JO tolkat och utvecklat innebörden av objektivitetsprincipen. Denna är emellertid abstrakt till sin natur och skulle vinna i tydlighet på ännu flera avgöranden från rättsvägledande organ. Det finns all anledning att utgå ifrån att JO även i framtiden kommer vara den viktigaste uttolkaren av objektivitetsprincipen.

Härigenom har praxis i anknytning till RF 1:9 behandlats och vissa avslutande anmärkningar är på sin plats. I avsnittet har tre rättsområden påtalats där JO:s insats i egenskap av rättsvägledande organ haft stor betydelse. Till detta bör läggas flera andra rättsområden där JO bidragit till att utveckla rättsläget. Som exempel kan nämnas JO:s tolkning av *handlingsoffentlighetsprincipen.* Tar man del av JO:s ämbetsberättelser inser man omgående att häri finns en rik flora av avgöranden avseende offentlighet och sekretess. JO-ämbetet har således inom vissa områden av betydande rättssäkerhetsintresse funnit en central plats som ett rättsvägledande organ, och på ett framgångsrikt sätt kompletterat de båda högsta domstolarnas prejudikatbildande verksamhet. Denna insats får förklara varför JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande har ett existensberättigande.

4.12 Befogenhet för JO att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd av riksdag eller regering

Av JO-instruktionen 4§ följer att det åligger ombudsmännen att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det framgår vidare att JO kan, om tillsynsverksamheten ger anledning därtill, hos riksdagen eller regeringen väcka fråga om *författningsändring* eller *annan åtgärd* från statens sida. En ombudsman skall samråda med chefsJO innan han gör en dylik framställning. Genom framställningsförfarandet kan JO fästa de normgivande organens uppmärksamhet på både formella och materiella brister i gällande rätt.

Enligt GRF 100§ och 1810 års JO-instruktion 14§ ålåg det JO att i varje ämbetsberättelse för riksdagens kännedom utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppge förslag till deras förbättring. Härigenom kom riksdagen att före regeringen pröva JO:s förslag. Noteras bör dock att JO redan från början av 1800-talet hade rätt att göra framställningar till KM:t i ämnen som föll under Konungens ekonomiska och administrativa lagstiftning.

Under 1800- och 1900-talen kan man konstatera att *antalet* formella framställningar skiftade betydligt från tid till annan. Under vissa perioder avgavs nästan alltid utarbetade lagtextförslag, vilket måste ha föranlett betydande arbetsinsatser inom JO-ämbetet. Under 1900-talet synes emellertid framställningar med författningsförslag ha upphört, beroende på begränsade resurser och på de högre krav som successivt uppställts vad gällde utformningen av författningar.

Under de senaste två decennierna har antalet formella framställningar enligt 4§ nedgått väsentligt och de riktas nu främst till regeringen.[418] Under slutet av 1960-talet och en bit in på 1970-talet rörde det sig om ca 5 framställningar per år, och under de senaste två decennierna om ca 1-2 framställningar per år. En förklaring till denna utveckling är JO:s begränsade resurser, som inte alltid tillåter en mer formell genomgång av den aktuella frågan. Ett annat skäl är att en framställning enligt 4§ inte kan negligeras av regeringen eller riksdagen utan kräver en formell reaktion. Formell anhängighetsverkan råder således. Härigenom föranleds en del merarbete hos riksdagen och regeringen

Utvecklingen har istället inneburit att framställning enligt 4§ fått ge vika för ett *informellt överlämnande* av aktuellt JO-beslut till berört departement, riksdagsutskott eller myndighet. Under senare tid rör det sig om ett femtontal överlämnanden per år. Angående frågan, om det var lämpligt att JO i så stor utsträckning kommit att föredra detta informella överlämnande, anförde 1983 års JO-utredning att det måste överlåtas till JO att för varje enskilt fall avgöra vad som med hänsyn till effektivitet och ändamål var den lämpligaste vägen.[419] Vissa remissinstanser ansåg att det

---

[418] Ett bra exempel på att JO:s framställningar också utmynnar i författningsändringar är *JO 1988/89 s. 387.* Ärendet avsåg avsaknad av det enligt RF 2:6 och 12 erforderliga lagstödet för sådan postbehandling som innefattade öppnande av förtrolig försändelse. Jfr *JO 1991/92 s. 153.*

[419] Se SOU 1985:26 s. 230.

kunde ifrågasättas om inte metoden att översända en kopia till regering eller riksdag blivit alltför vanlig på bekostnad av framställning enligt 4§. Det informella förfarandet ansågs godtagbart bara i perifera frågor. Vidare betonades den styrka, ur auktoritetssynpunkt, som en formell framställning hade. Denna kunde inte negligeras, utan skulle säkerligen observeras mer och ge massmedia anledning att följa ärendet.[420]

Som ovanstående remisskritik berört torde det vara av betydande värde för riksdagen att JO har möjligheter att påpeka olika brister i författningsmaterialet som upptäcks i tillsynsverksamheten. Många problem med lagstiftningen har bara förutsättning att uppmärksammas i konkreta fall. Det finns inga realistiska möjligheter att inom departement eller riksdagsutskott närmare förutse de situationer vari en viss författning kan komma att tillämpas. I regel torde lagstiftaren bygga sina lagförslag på vissa typfall som upphöjs till mall för författningarnas utformning. Genom JO:s granskning kan många problem uppmärksammas och JO:s framställningsrätt utgör ett snabbt och effektivt medel att förmedla information till lagstiftaren.

Ett exempel bör avslutningsvis nämnas, som även det visar på det stora värdet av att JO även framledes har rätt att göra *formella framställningar* enligt 4§. I mitten av 1980-talet uppmärksammade både JO och JK en rad fall av kommunalt lag- och domstolstrots.[421] JO kunde i t.ex. *JO 1988/89 s. 378* konstatera att en kommunal nämnd gjort sig skyldig till ett flagrant lagtrots och att effektiva korrektionsmedel mot denna typ av trots saknades.[422] Detta JO-ärende med åtföljande framställan till riksdag och regering initierade en intensiv debatt i riksdagen om trotsfenomenet och problemen i förhållandet mellan stat och kommuner. Det finns anledning att anta att JO:s val av formell framställan enligt 4§ för att informera riksdagen om problemen med legaliteten inom kommunal förvaltning var ägnad att ytterligare inskärpa frågans vikt.

Enligt JO-instruktionen 4§ kan JO även väcka fråga om *annan åtgärd* från statens sida. Trots att lagstöd härför saknades förekom det redan på 1820-

---

[420] Se KU 1986/87:2 s. 134.

[421] Se här företrädesvis *JK 1984 s. 103, JK 1985 s. 171* och *JO 1986/87: s. 297.* Jfr angående kommunalt lag- och domstolstrots SOU 1989:64 s. 17 ff. och Wamling-Nerep 1995 s. 63 ff. och s. 524 ff.

[422] Se även avsnitt 6.2 för en närmare skildring av sakomständigheterna i *JO 1988/89 s. 378.*

talet att JO riktade framställningar till KM:t i frågor när "någon anstalt är nödig till befrämjande av allmänt gagn". Till stöd för denna JO-praxis brukar hänvisas till ett LU-betänkande från början av 1900-talet.[423] Exempel på annan sådan åtgärd är s.k. ersättning "ex gratia".[424]

Regeringens möjligheter att utge ersättning "ex gratia" utgör en särskild form av ersättning från det allmänna, som i vissa fall kan beviljas enskilda skadelidande. JO synes ha ansett att för att en framställning skall bli aktuell krävs att en tjänsteåtgärd objektivt sett varit oriktig, men att någon tjänsteman ej ansetts kunna göras ansvarig samt att gottgörelse av allmänna medel påkallats av starka billighetshänsyn.[425] Betydelsefullt vid JO:s bedömning huruvida framställning skall ske tycks ha varit att en enskild huvudsakligen utan egen förskyllan drabbats av skada p.g.a. myndigheternas felaktiga handlande.[426] För att regeringen skall vara berättigad att besluta om dylik ersättning måste ett anslagsbeslut enligt RF 9:2 föreligga. Om sådant beslut ej föreligger måste regeringen vända sig till riksdagen och begära medel.[427]

Det är även tänkbart att JO, i ärende då oriktig straffdom eller felaktigheter i samband med straffverkställighet kan konstateras, gör en formell framställning med stöd av 4§ till regeringen om att vederbörande nådevägen (RF 11:13) befrias från sitt straff eller får detta nedsatt.

4.13 Sammanfattning och slutord

I detta kapitel har en analys av gällande rättsläge avseende JO-ämbetet företagits. Som nämnts inledningsvis har kapitlet två grundläggande syften. För det första skall läsaren bibringas en allmän bild av det regelverk som styr JO:s förehavanden. För det andra skall den första inledningsvis ställda frågan delvis besvaras.

---

[423] Se LU 1906:1.

[424] För en sammanställning och analys av JO:s framställningspraxis avseende "ex gratia"-ärenden från 1930-talet fram till mitten av 1970-talet, se Bengtsson I s. 197 ff.

[425] Se t.ex. *JO 1967 s. 508.*

[426] Se Bengtsson I s. 200.

[427] För en mer utförlig skildring av ersättning "ex gratia", se SOU 1993:55 s. 99 f.

I avsnitt 4.2 har jag behandlat de grundläggande reglerna om JO-ämbetets organisation och om val av JO. De olika personalkategorier som är anställda och deras skiftande behörigheter att handlägga ärenden har nämnts. Ett problem har varit hur många ombudsmän som skall finnas. Det föreligger flera fördelar med en organisation som bygger på bara *en* ombudsman, bl.a. blir det lättare för allmänheten att kunna identifiera vem han eller hon är. Verkligheten i form av en ständigt tilltagande arbetsbörda har emellertid tvingat fram en ordning med *fyra* självständiga ombudsmän och med möjligheter för stf ombudsmän att tjänstgöra. Risken med dagens ordning är att olika praxis utvecklas avseende samma rättsfråga och att JO-ämbetet alltmer framstår som ett anonymt ämbetsverk bland andra.

Avsnitt 4.3 avhandlar JO:s tillsynskrets. Framställningen har haft till syfte att för läsaren klargöra *vilka typer av organ och befattningshavare*, som enligt JO-instruktionen 2§ ansetts falla innanför JO:s tillsyn. För att förstå detta har jag med stöd i olika rättskällor gått igenom vad som menas med begreppen "myndighet", "befattningshavare" och "myndighetsutövning". Härigenom har tillsynskretsen kunnat preciseras.

I följande avsnitt (4.4) påtalas en rad förslag till förändringar i JO:s tillsynskrets, som framförts i doktrinen. Det har ifrågasatts varför inte fullmäktigeförsamlingarna, vilka är de grundläggande beslutsfattarna i kommunerna, faller under JO:s tillsyn. Vidare har den uppfattningen framförts att särskilt de båda högsta domstolarna borde kunna undantas från JO:s tillsyn. Argumenten härför är främst att det inte finns något direkt behov av tillsyn och att det är systemfrämmande att inte ens slutinstanserna i domstolshierarkin går fri från utomstående direkt kontroll. Med hänsyn till brister i KU:s rättsliga kontroll av regeringen, främst problem med objektiviteten, har även ifrågasatts om inte den rättsliga kontrollen av regeringen istället borde föras över på JO-ämbetet. Härigenom skulle förutsättningar skapas för en opartisk rättslig kontroll.

JO:s tillsynsverksamhet styrs av ett antal allmänna handläggningsregler, vilka avhandlas i avsnitt 4.5. Det rör sig bl.a. om JO:s befogenhet att närvara vid domstols och förvaltningsmyndighets överläggningar och att erhålla tillgång till myndigheters protokoll och handlingar. Även vissa begränsningar i handläggningen har nämnts. JO bör t.ex. inte ingripa mot lägre befattningshavare eller ta upp sakförhållanden till utredning, som ligger mer än två år tillbaka i tiden.

Följande avsnitt (4.6) behandlar kortfattat de sekretessregler som gäller i JO:s tillsynsverksamhet. Det är riksdagens uppfattning att JO:s verksamhet bör präglas av största möjliga öppenhet. Således gäller sekretess bara om tungt vägande skäl talar därför.

JO:s klagomålsprövning avhandlas i avsnitt 4.7. Här har grunddragen i klagomålsprövningen beskrivits, bl.a. ärendegången, ärendeutvecklingen under senare decennier, begränsningar i prövningen och slutligen olika klagandes uppfattning om prövningen och dess resultat. Klagomålsprövningen är i dag det som dominerar ämbetets verksamhet och tillströmningen av ärenden har ökat väsentligt under senare tid, vilket föranlett betydande påfrestningar på ämbetets resurser. Utvecklingen har emellertid mötts med bl.a. flera anställda. JO:s prövning är inte allsidig till sin karaktär utan är främst begränsad till att avse frågan huruvida gällande handläggningsregler iakttagits. JO överprövar i princip inte frågor angående lämplighet eller frågor som kräver särskilda sakkunskaper. De klagande har ofta högt ställda förväntningar på JO:s prövning och JO tvingas ibland göra klaganden besvikna när det förklaras att ombudsmännen inte kan gå in och ändra eller upphäva ett beslut som de kritiserat.

JO:s inspektionsverksamhet är föremål för analys i avsnitt 4.8. Jag går igenom reglerna om inspektion och hur denna kan indelas i tre moment. Om man jämför JO:s tillsyn med centrala förvaltningsmyndigheters kan konstateras att de senares tillsyn ofta är inriktad på frågor om effektivitet, organisation, utbildning och ekonomisk revision. I kontrast härtill är JO:s inspektioner mer inriktade på rättssäkerhetsfrågor och fyller härmed ett viktigt tomrum.

En central fråga är vad JO kan göra om hans granskning ger vid handen att en myndighet eller en tjänsteman åsidosatt gällande rätt eller agerat eljest felaktigt eller olämpligt. Svaret är att JO har vissa sanktionsbefogenheter till sitt förfogande, vilka skildras i avsnitt 4.9. Det rör sig om möjligheter att väcka åtal eller besluta om anmälan för bl.a. disciplinära åtgärder. Jag skildrar här kortfattat JO:s allmänna och särskilda åklagaruppgifter, inbegripet regler om åtalsplikt, åtalsunderlåtelse, förundersökning och JO:s särskilda plikter i samband med åtal mot statsråd och befattningshavare hos riksdagen. JO har även möjlighet att anmäla befattningshavare för disciplinära åtgärder, avsked och avstängning. De

åsidosättanden som föranleder anmälningar är i allmänhet av ringare slag än de som föranleder åtal och JO är klart restriktiv i sitt nyttjande av anmälningsbefogenheten. JO har dock under 1990-talet haft betydande framgång med sina beslutade anmälningar, vilka regelmässigt har föranlett disciplinansvar. Lika framgångsrik har JO ej varit i de ärenden där han väckt åtal avseende tjänstefel. Detta förklaras i stor utsträckning av HD:s restriktiva tolkning av BrB 20:1. Jag har visat att JO:s prövning av en rad ärenden, vilka innefattar graverande åsidosättanden av fri- och rättigheter eller grundläggande rättssäkerhetsregler, bara har utmynnat i allvarlig kritik. Enligt min uppfattning borde åtskilliga av dessa ärenden istället ha föranlett beslut om åtal eller anmälan i syfte att kraftfullt markera att dylika åsidosättanden ej accepteras i en rättsstat.

Som påtalats använder JO bara i begränsad utsträckning sina sanktionsbefogenheter. Istället är det de kritiska och rättsvägledande uttalandena som dominerar JO:s reaktion på olika åsidosättanden. Avsnitten 4.10 och 4.11 skildrar dessa spörsmål. I sina kritiska uttalanden kan JO inte bara påpeka olika åsidosättanden av handläggningsregler, utan han kan även föra fram sina personliga åsikter angående lämpligheten av ett visst förfarande. Att värdera betydelsen av denna befogenhet är svårt. Det torde stå klart att den har en inte oviktig preventiv effekt på myndigheters handlande. Vetskapen om att en handläggare kan utsättas för ett kritiskt uttalande, vilket kanske även offentliggörs i ämbetsberättelserna, torde ha en gynnsam påverkan på handläggarens noggrannhet. Det bör även nämnas att kritiska uttalanden kan leda till att en kritiserad myndighet omprövar sitt beslut, vilket kan ha stor betydelse för en klagande. Vad gäller de rättsvägledande uttalandena har påtalats vilka begränsningar som finns uppställda för denna befogenhet i gällande rätt och hur förhållandet mellan JO och RegR skall karaktäriseras. Det har även nämnts ett par rättsområden där JO haft särskild betydelse i egenskap av rättsvägledande organ.

Avsnitt 4.12 har avhandlat JO:s befogenhet att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd av riksdag eller regering, och vilken betydelse detta formella framställningsförfarande kan få för JO:s möjligheter att uppmärksamma riksdagen på olika brister i lagstiftningen.

Avslutningsvis kan följande konstateras. I detta kapitel har en allmän genomgång och analys gjorts av det regelverk som styr JO:s förehavanden.

Jag har även delvis besvarat den inledningsvis ställda frågan: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande? Till sammanfattning av svaret kan sägas att JO:s klagomålsprövning torde ha stor betydelse för den offentliga maktutövningens legitimitet bland medborgarna. Dessa får genom JO:s försorg en av andra myndigheter oberoende och högt kvalitativ rättslig prövning av vad som inträffat, vilket i det enskilda ärendet kan leda till en välberättigad upprättelse för den enskilda medborgaren. Det är dock särskilt inom områdena för JO:s kritiska och rättsvägledande uttalanden som man finner ämbetets stora betydelse i dag. De kritiska uttalandena har en viktig preventiv effekt och de rättsvägledande uttalandena har inom vissa rättsområden en central ställning. Många grundläggande handläggningsregler, av betydelse för rättsstaten och den enskildes rättssäkerhet, skulle utan JO:s insats fortfarande ha varit oklara till sin närmare innebörd.

5. En nordisk komparativ utblick - en jämförelse mellan den svenska och den dansk/norska ombudsmannamodellen

5.1 Inledande anmärkningar

I Norden finns *två typer* av ombudsmannamodeller: dels den svenska, dels den dansk/norska.[1] Som rubriken till förevarande kapitel anger skall här en jämförelse utföras mellan de båda modellerna.[2] Även i Finland finns ett JO-ämbete, som inrättades redan år 1919. Förebild var det svenska JO-ämbetet. De påtagliga likheterna mellan ombudsmännen i Sverige och Finland har gjort att jag funnit en jämförelse häremellan mindre givande. Därför analyseras inte det finska JO-ämbetet inom ramen för denna framställning.[3]

Kapitlets syfte är att ge läsaren *perspektiv på det svenska JO-ämbetet.* Det får sägas vara av intresse att studera hur man i Danmark och Norge resonerat kring ombudsmannaidén och vilka erfarenheter som våra grannländer haft av ombudsmännens verksamhet hittills.

I Danmark och Norge har ombudsmannainstitutionerna, vad avser grunddragen, en mycket likartad reglering. Jag väljer dock att behandla institutionerna i två separata avsnitt för att tydliggöra att det finns skillnader, vilka förvisso är av mindre betydelse. Avsnitt 5.2 innefattar en översiktlig genomgång av Folketingets ombudsmand i Danmark. Här påtalar jag även vissa likheter med det svenska JO-ämbetet. I följande avsnitt, 5.3, går jag igenom den grundläggande regleringen avseende Sivilombudsmannen i Norge. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och vissa komparativa slutsatser.

---

[1] Se Andersen m. fl. s. XIV.

[2] En intressant jämförelse mellan JO och EU:s ombudsman har utförts av Marcusson. Se Marcusson 1997 s. 267-292.

[3] Konstruktionen av det finska JO-ämbetet uppvisar stora likheter med sin svenska motsvarighet vad gäller tillsynskrets, utredningsbefogenheter och sanktionsmöjligheter. Således kan ett klagomålsärende utmynna i ett åtal, initierande av disciplinärt förfarande eller kritiskt uttalande. En skillnad, som det finns anledning att påpeka, är att i Finland har JO rätt att övervaka lagligheten av ett statsråds eller ministers verksamhet. Det bör emellertid tilläggas att i praktiken handhas denna övervakning av JK-ämbetet. Se Hidén s. 18, Mäenpää s. 492 och Saraviita s. 396 ff.

Under de senaste 30-40 åren har de nordiska ombudsmannainstitutionerna, främst då den danska, väckt betydande internationell uppmärksamhet och spritts till 70-80 länder världen över.[4] I den internationella doktrinen har man försökt uppställa vissa drag, gemensamma för alla institutioner vilka rimligen kan betecknas som ombudsmän. Här ingår att de skall utnämnas av en folkförsamling och vara ansvariga inför denna, utöva en oberoende tillsyn över förvaltningen å folkförsamlingens vägnar och pröva klagomål från allmänheten.[5] Utöver dessa gemensamma drag kan dock skillnaderna mellan olika länders ombudsmannainstitutioner vara betydande.

Spridningen av ombudsmannaidén till ett stort antal europeiska länder torde hänga nära samman med den snabba och omfattande expansion av den offentliga sektorn som inträffade i Europa i samband med andra världskriget och decennierna därefter.[6] Att denna expansion medförde nya rättssäkerhetsproblem insåg man snabbt. Vanliga medborgare var i sin livsföring plötsligt väsentligt mer beroende av myndighetsbeslut än tidigare, samtidigt som rättssäkerhetsgarantierna i det offentligrättsliga systemet inte följde med i utvecklingen. Ombudsmannaidén framstod snart som ett av de mer intressanta alternativen för att möta denna nya utveckling.

---

[4] I Europa har ombudsmannaidén nått stor spridning. Ombudsmän finns nu i Holland, Belgien, Österrike, Frankrike, Spanien, Portugal, Malta, Grekland, Cypern, England, Irland, Nordirland, Skottland, Grönland, Island och Italien. Som bekant har det även inrättats en ombudsman inom EU: den Europeiska ombudsmannen, med uppgift att utöva tillsyn över bl.a. unionens institutioner. I Östeuropa har det efter kommunismens fall blivit ett naturligt element i uppbyggandet av rättsstater att även inrätta ombudsmannainstitutioner. I Polen har sedan år 1987 en ombudsman verkat. Det har även fattats beslut om att inrätta eller redan inrättats ombudsmän i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Ukraina, Makedonien, Kroatien, Slovenien och Ryssland. Även en rad afrikanska länder har ombudsmän, exempelvis Zambia, Tanzania, Kenya, Uganda, Nigeria, Senegal och Tunisien. Så är även förhållandet i ett flertal länder i Syd- och Centralamerika: Argentina, Peru, Mexico, Barbados, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica och Venezuela. I övriga världen kan nämnas USA, Israel, Pakistan, Sydkorea, Australien och Nya Zeeland.

[5] Se Caiden m. fl. s. 3 f., Reif s. XXIII och Hirschfeldt, FT 1982 s. 295. The International Bar Association har försökt sig på en internationellt gångbar definition av ombudsmannainstitutet: Det skall vara fråga om 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. Se Wieslander s. 90. Även The International Ombudsman Institute har en liknande definition, se Owen s. 51.

[6] Se al-Wahab s. 138 ff.

5.2 Folketingets ombudsmand i Danmark

Den offentliga sektorns hastiga expansion efter andra världskriget ökade behovet av kontroll av förvaltningen i Danmark. Istället för att inrätta särskilda förvaltningsdomstolar, vilka skulle kontrollera förvaltningen, valde Danmark att efter svensk förebild år 1953 inrätta en ombudsman.[7] I den danska grundlagen öppnades upp för möjligheterna att inrätta ett dylikt ämbete via lag. Det angavs i DGL 55§ att:

> "Ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning."

Följande år antogs en lag som innebar att myndigheten Folketingets ombudsman (FO) inrättades. Enligt LFO 1§ väljer Folketinget *en* ombudsman efter varje val, vilket motsvarar en ämbetsperiod på fyra år. Eftersom det rör sig om ett utpräglat förtroendeämbete kan FO entledigas om han inte längre åtnjuter förtroende. I administrativt hänseende är FO underordnad Folketinget. Detta kan emellertid inte styra inriktningen på den tillsyn FO bedriver eller pröva klagomål över hur FO handlagt ärenden. FO skall ha juridisk skolning och får inte tillhöra Folketinget. Till sin hjälp har han en stab motsvarande ca 25 jurister. Ärendena bereds av dessa och beslutanderätten tillkommer FO eller den tjänsteman som bemyndigats att utöva ombudsmannens funktioner.[8]

FO:s *tillsynskrets* är annorlunda utformad jämfört med förhållandena i Sverige. Utgångspunkten, vilken slogs fast i samband med en större lagändring i LFO år 1996, är att tillsynen omfattar alla delar av den offentliga förvaltningen, vilket främst avser att utpeka både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (LFO 7§). När FO inrättades föll emellertid inte de kommunala organen innanför tillsynskretsen. Motivet härför var främst att detta skulle kunna utgöra ett hot mot den kommunala självstyrelsen. Sedan vände emellertid synen på denna fråga. Intresset av att ha en fungerande legalitetskontroll utövad av FO ansågs väga tyngre än hänsyn till det kommunala självstyret. Dessutom skulle FO:s tillsyn främst avse legaliteten och även kommuner omfattades av legalitetsprincipen. Sedan år 1997 står de kommunala organen fullt ut under FO:s tillsyn.

---

[7] Jfr Andersen, Poul s. 41 ff.

[8] Se Andersen s. 152.

Ombudsmannen skall emellertid vid sin tillsyn ta hänsyn till de särskilda omständigheter varunder de kommunala organen verkar. Om FO:s prövning avser skönsmässiga frågor skall hänsyn tas till det kommunala självstyret. I direkt kontrast till förhållandena i Sverige står även kommunfullmäktigeförsamlingarna under FO:s tillsyn.[9] I Sverige har en sådan ordning avvisats med hänsyn till att den skulle vara oförenlig med det kommunala självstyret. Som det danska exemplet indikerar är den svenska officiella inställningen inte så självklar som den vid första anblicken kan synas.[10]

Även andra rättsubjekt, exempelvis företag, organisationer och föreningar, som har att tillämpa bl.a. den danska förvaltningslagen faller innanför tillsynen.

En ytterligare skillnad mellan svenska och danska förhållanden är att regeringsministrarna i Danmark står under FO:s tillsyn. I Danmark, i motsats till Sverige, har departementen och deras chefer en direkt styrande roll gentemot övriga myndigheter, vilket motiverat en tillsyn av ministrarna.[11] Kontrollen omfattar ministrarnas ämbetshandlingar, bortsett från deras verksamhet i förhållande till Folketinget. I enlighet härmed kan FO inte behandla klagomål över ministrarnas lagförslag eller deras svar på frågor från Folketinget. Om FO under sin granskning skulle uppmärksamma att en minister har felinformerat Folketinget kan han dock underrätta Folketinget härom. Den omständigheten att en minister handlar såsom medlem av regeringen är i sig självt inget hinder för FO:s tillsyn. Hänsyn till ombudsmannens politiska neutralitet kan dock leda till att han i denna situation avstår från att bedöma aktuell sakfråga. Inget hindrar heller granskning av regeringen då den fattar beslut i enskilda förvaltningsärenden, t.ex. i nådeärenden.[12]

Det bör tilläggas att FO:s tillsyn över förvaltningen är av avpersonifierad karaktär och inriktad på företrädesvis myndigheter som sådana och inte främst på enskilda tjänstemän.[13] I Sverige är JO:s tillsyn inriktad på både

---

[9] Se Andersen m. fl. s. 21. Jfr Höök s. 156.

[10] Warnling-Nerep har påtalat vissa betänkligheter som uppkommer p.g.a. att fullmäktigeförsamlingarna i Sverige faller utanför JO:s tillsyn. Se avsnitt 4.4.1.

[11] Se Hirschfeldt, FT 1982 s. 298.

[12] Se Andersen m. fl. s. 25 och Gammeltoft-Hansen m. fl. s. 598 f.

[13] Se Andersen m. fl. s. 22.

myndigheter och tjänstemän. En fördel med att direkt kritisera en utpekad befattningshavare är att kritiken kan bli mer kännbar och att den preventiva effekten av ett kritiskt uttalande kan bli större. I Sverige är det inte möjligt för en tjänsteman att "gömma" sig bakom en "myndighetsfasad".

Utanför tillsynskretsen faller givetvis Folketinget och dess olika institutioner, vilket bl.a. innebär följande. Inom vissa områden utövas tillsynen över förvaltningen genom ett utskott till Folktinget, t.ex. inom området för kontroll av administrativa frihetsberövanden. Detta får till konsekvens att FO inte prövar denna typ av frågor.[14]

I klar kontrast till förhållandena i Sverige står inte domstolarna eller andra organ som beslutar i tvister mellan privata rättssubjekt under FO:s tillsyn. Utgångspunkten för detta förhållande är DGL:s 3§ vari framgår att:

> "Den lovgivande magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene."

I Danmark har detta stadgande ansetts förhindra att FO kontrollerar domstolarna, eftersom FO utövar sitt uppdrag på Folketingets vägnar. Utanför tillsynen faller inte bara domstolarnas dömande, utan också deras administrativa verksamhet. Som en konsekvens härav kan FO inte heller ta ställning till förhållanden från förvaltningens sida som blivit prövade av domstol.[15] Väljer en part att anföra besvär till domstol utestängs således dennes möjligheter att i framtiden få saken prövad av FO.[16] Det förekommer även att domare ingår i olika kollegiala förvaltningsorgan. Om ett sådant enligt dansk rätt anses vara en domstol faller det utanför tillsynen. FO brukar avvisa klagomål som hänför sig till sakförhållanden som naturligt hör under domstolarnas kompetensområde.

FO:s *huvuduppgift* är enligt LFO 21§ att bedöma om de myndigheter eller befattningshavare som står under hans tillsyn handlat i strid med gällande rätt, begått felaktigheter eller agerat olämpligt. Kontrollen omfattar både

---

[14] Se Andersen s. 154 f.

[15] Se Andersen s. 156.

[16] Se Andersen s. 178.

beslutande och faktisk förvaltningsverksamhet.[17] Till uppgifterna hör vidare att informera Folketinget om brister i lagar och andra författningar.

Det finns två olika vägar varmed ett ärende *anhängiggörs* hos FO: dels kan FO ex officio ta upp ett ärende p. g. a. information som han erhållit via massmedia eller vid sina inspektioner (LFO 17§), dels kan han ta upp ärenden efter klagomål (LFO 13§). Sedan år 1988 har FO även utfört mer generella och systematiska undersökningar av hur vissa förvaltningsmyndigheter iakttar gällande förvaltningsrättsliga regler.[18] FO:s verksamhet domineras dock, i likhet med förhållandena i Sverige, av klagomålen. Envar har rätt att anföra klagomål, vilket dock måste ske inom ett år efter det att den sakomständighet inträffade som utlöst klagomålet. Ett klagomål innebär emellertid inte en skyldighet för FO att sakpröva ärendet. Det är upp till ombudsmannen att skönsmässigt avgöra om ett klagomål ger tillräcklig anledning till prövning. Det är inte ovanligt att FO avvisar anmälningar med hänsyn till att dessa berör saker som han av principiella skäl inte vill pröva eller därför att dessa är av bagatellartad natur. FO har ingen behörighet att fatta inhibitionsbeslut, men det är vanligt att myndigheterna väntar med att verkställa sina beslut till dess ett avgörande från ombudsmannen föreligger.

De myndigheter som står under FO:s tillsyn är skyldiga att ge ombudsmannen de upplysningar och de dokument han begär samt att avge skriftliga remisser. Innan FO avgör ett ärende är han skyldig att höra den tjänsteman eller myndighet som är föremål för utredningen.

FO:s prövning av ärenden är underkastad en officialprincip varav följer att ombudsmannen ej binds av klagandens påståenden eller "yrkanden". FO kan även själv föra in fakta i målet och göra egna utredningar. I jämförelse med domstolarna är ombudsmannens prövning mer dynamisk och mindre formbunden, vilket torde underlätta kontakterna mellan klagandena och ombudsmannen. Prövningen kan avse inte bara rättsliga frågor utan även skönsmässiga sådana. Ombudsmannen kan t.ex. uttala sig om hur myndigheterna uttrycker sig i sina beslut och påtala otydligheter eller direkt olämpliga uttryck. Han kan även, i motsats till domstolarna, påtala hur en myndighet bör agera enligt god förvaltningssed. FO utgör här ett viktigt

[17] Med faktisk förvaltningsverksamhet avses t.ex. undervisning eller underhåll av infrastruktur utförd av myndigheter.

[18] Se Andersen s. 162.

komplement till de danska allmänna domstolarna som vid prövning av förvaltningsbeslut sällan omprövar skönsmässiga bedömningar.[19]

FO:s utredningar skiljer sig från domstolarnas, bl.a. då ombudsmannens utredningar bygger på ett rent skriftligt förfarande. Vittnesförhör och liknande omedelbar bevisupptagning nyttjas inte. Till detta kommer att FO har mycket begränsade möjligheter att använda sig av sakkunniga i sina utredningar.[20]

Har då FO samma *befogenheter* som det svenska JO-ämbetet? Svaret på denna fråga är nej. Det mest slående är att FO saknar de åtals- och anmälningsbefogenheter som det svenska JO-ämbetet har. FO kan enligt LFO 22§ bara göra oförbindande *kritiska uttalanden* och hans auktoritet ligger helt i tyngden på de argument han framför för sin uppfattning och i den omständighet att han utses av Folketinget.[21] Han kan även göra *hemställan* till kritiserad myndighet om att ompröva sina allmänna handläggningsrutiner eller sitt beslut i enskilt fall. Sådan begäran följs så gott som alltid.[22]

I kontrast till förhållandena i Sverige kan FO:s kritiska uttalanden eller beslut om att inte till sakbehandling ta upp ett klagomål prövas av domstol. Domstolarna omprövar dock sällan frågan huruvida FO borde ha sakprövat ett klagomål, eftersom det rör sig om utpräglade skönsmässiga överväganden. Detta har lett till att domstolsprövning i praktiken är meningsfull främst i de fall då FO i sin kritik utpekat en bestämd tjänsteman. Denne kan då ha ett berättigat intresse av att få den rättsliga frågan i FO:s kritik slutligt prövad av domstol.[23]

Avslutningsvis skall något sägas om hur man i Danmark värderar FO, nästan femtio år efter inrättandet. Vid tiden härför fanns det förväntningar om att FO:s tillsyn främst skulle inrikta sig på enskilda tjänstemän. Så har nu inte blivit fallet. Det är i huvudsak myndigheter som sådana vilka stått i centrum för ombudsmannens undersökningar.[24] Allmänt kan dock sägas

---

[19] Se Andersen s. 172 och Berg s. 181.

[20] Se Andersen s. 174 f.

[21] Se t.ex. Zahle s. 315.

[22] Se Gammeltoft-Hansen m. fl. s. 571. Se även Andersen m. fl. s. 168-171 för en genomgång av hur FO via olika typer av uttryck söker markera varierande grad av allvar i kritik som framförs.

[23] Se Andersen s. 158 f. och Andersen m. fl. s. 179 ff.

[24] Se Jensen s. 270 och Andersen m. fl. s. 22.

att institutionen har levt upp till de förväntningar man hade inledningsvis och intagit en central position som ett *"bålverk" mot olagliga, felaktiga eller eljest försumliga handlingar från myndigheternas sida.*[25] FO har genom sin verksamhet bidragit till att *utveckla en arbetsstil* inom förvaltningen som i förhållande till medborgarna är präglad av hänsyn, vänlighet och smidighet. Ombudsmannens tillsyn har även en *preventivt avskräckande verkan.* Risken för att man skall kritiseras av ombudsmannen anses vara ett verksamt medel för att få myndigheter att iaktta gällande rätt och god förvaltningssed. FO:s verksamhet kan även sägas ha en *konfliktlösande verkan* mellan den enskilda medborgaren och myndigheterna, vilket minskar antalet kostsamma processer. I likhet med det svenska JO-ämbetet har det danska spelat en viktig roll såsom ett *rättsvägledande organ* dels genom sina kritiska uttalanden i principiella frågor, dels genom sina framställningar till Folketinget om ändringar i författningar. FO:s betydelse i egenskap av rättsvägledande organ framträder tydligt i det faktum att den danska förvaltningslagen i allt väsentligt är en kodifiering av ombudsmannapraxis.[26] FO:s uttalanden är i jämförelse med domar klart mer utförliga och flera till antalet, vilket leder till att uttalandena spelar en central roll som rättskälla i dansk förvaltningsrätt.[27]

5.3 Sivilombudsmannen i Norge

Som ett led i utbyggnaden av rättssäkerheten i den norska förvaltningen och efter förebild från företrädesvis danska FO infördes ett ombudsmannaämbete, Sivilombudsmannen (SO), i Norge år 1962. Den offentliga förvaltningen var under 1950- och 1960-talen i ständig expansion, och de allmänna domstolarnas kontroll av förvaltningen behövde kompletteras av ett extraordinärt tillsynsorgan. Det var även av vikt för den offentliga förvaltningens legitimitet att SO kunde utföra en oberoende kontroll. Det var emellertid först i mitten av 1990-talet som SO erhöll grundlagsförankring (NGL 75§).

---

[25] Se t.ex. Espersen och Ross s. 795 och Henrichsen s. 324.

[26] Se Andersen s. 183 f.

[27] Se Christensen s. 115.

Det bör tilläggas att det i Norge även finns en ombudsman för försvaret och för värnpliktiga civila. Inom ramen för denna korta framställning har jag dock valt att fokusera mig på SO, vilken är den myndighet som närmast synes motsvara det svenska JO-ämbetet.

SO:s verksamhet regleras dels i LSO, dels i en instruktion beslutad av Stortinget. SO *väljs* av Stortinget för en *fyraårsperiod* (LSO 1§). Eftersom det rör sig om ett förtroendeämbete måste en kandidat till ämbetet erhålla bred förankring i Stortinget. I praktiken har samtliga SO valts enhälligt.[28] SO skall utföra sitt ämbete självständigt och oavhängigt av Stortinget, vilket bl.a. innebär att det är otänkbart att Stortinget går in och överprövar SO:s beslut.[29] Till sin hjälp har SO ett tjugotal jurister som handlägger ärendena. Alla beslut skall dock fattas av SO och beslutanderätten får således ej delegeras.

Innanför SO:s *tillsynskrets* faller främst hela den offentliga förvaltningen och alla som verkar i förvaltningens tjänst (LSO 4§). Även kommunala organ och administrativa myndigheter faller innanför.[30] Regeringen omfattas dock inte av SO:s tillsyn. Förklaringen härtill var att det ansågs tillräckligt med den politiska och konstitutionella kontroll som Stortinget utövade. SO har i sin praxis tolkat detta som att inte heller departementens åtgärder i samband med ett regeringsbeslut faller innanför tillsynen. När ett departement inte handlar såsom ett till regeringen beredande organ utan utövar egen beslutanderätt faller det emellertid under SO:s tillsyn. Även Stortingets organ - Riksrevisjonen - som utövar en ekonomiskt inriktad kontroll av förvaltningen faller utanför SO:s kontrollsfär. Så är även, i motsats till förhållandena i Sverige, fallet med domstolarna. Det har i Norge med hänsyn till domstolarnas självständiga ställning ansetts självklart att de skall undantas SO:s tillsyn och detta gäller både domstolarnas rättskipning och deras handläggning av förvaltningsärenden.

---

[28] Se Andenæs s. 308.

[29] Stortinget kan emellertid genom t.ex. utskottsuttalanden reagera på SO:s ämbetsberättelser, vilket kan få en viktig normativ effekt på ombudsmannens verksamhet. Se Smith s. 737-739.

[30] Det kan för tydlighetens skull tilläggas att de folkvalda kommunala organen kommunestyret och fylkestinget faller innanför SO:s tillsyn. Kommunestyret motsvarar det svenska kommunfullmäktige och fylkestinget har vissa likheter med det svenska landstingsfullmäktige. Jfr Höök s. 169 och Lundin s. 158. Backer anger att behovet av kontroll utförd av SO är minst lika stort inom det kommunala området som inom det statliga. Se Backer, Lov og Rett 1993 s. 13.

SO:s *huvuduppgift* är att säkra att den offentliga förvaltningen i sina kontakter med medborgarna iakttager gällande rätt, och att ämbets- och tjänstemän och andra som verkar i förvaltningens tjänst inte begår fel eller försummar sina plikter (LSO 3§). Detta uppställer gränser för vilka ärenden SO kan befatta sig med. Han kan bara ingripa mot fel eller försummelse som *drabbar* enskilda fysiska och juridiska personer eller grupper av enskilda personer och han har inte som det svenska JO-ämbetet till uppgift att utöva en allmän kontroll över tjänstemännen.[31]

Ett ärende kan *anhängiggöras* hos SO på olika sätt: dels kan ett ärende initieras genom klagomål av den som anser sig olagligt behandlad, dels genom ombudsmannens eget initiativ med stöd av information han erhållit t.ex. via massmedia (LSO 5§).[32] SO kan även företa inspektioner, men av arbetsekonomiska skäl är det klagomålshanteringen som dominerar. SO är inte skyldig att ta upp alla klagomål till prövning, utan han har getts rätt att skönsmässigt avvisa klagomål vilka inte har tillräcklig grund. På detta sätt kan SO vid behov reglera arbetsbördan. Förfarandet är i regel skriftligt. Ett klagomål får emellertid framställas muntligen.

Vilka *befogenheter* har SO utrustats med? SO:s tillsyn kan utmynna i ett kritiskt uttalande, vilket dock saknar all bindande verkan (LSO 10§). I ett sådant uttalande kan SO påpeka att förvaltningen gjort sig skyldig till fel eller försummelser. I början av 1990-talet handlade SO ca 2000 ärenden och 150-200 utmynnade i kritiska uttalanden eller andra framställningar till förvaltningsmyndigheter.[33] SO kan även ta ställning till skönsmässiga bedömningar och kritisera dessa om de är uppenbart orimliga eller klart strider mot god förvaltningspraxis.

En viktig skillnad i förhållande till det svenska JO-ämbetet är att SO *inte har några åtals- eller anmälningsbefogenheter.* Man har i Norge räknat med att SO:s kunskap, insikt och auktoritet skall räcka för att kritiserade myndigheter och tjänstemän skall böja sig för ombudsmannens uppfattning.

---

[31] Se Andenæs s. 308 f., Eckhoff och Smith s. 629 och Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 35.

[32] För att SO skall ta upp ett klagomål till prövning krävs att anmälaren är rättsligt berörd av det inträffade. Härmed avses t.ex. att anmälaren har besvärsrätt enligt den norska förvaltningslagen. Se Helset och Stordrange s. 273.

[33] Se Andenæs s. 312.

Om en konflikt uppkommer mellan SO och en kritiserad tjänstman eller myndighet finns möjlighet för parten i det ursprungliga förvaltningsärendet att föra talan i domstol.[34] På detta sätt kan konflikten få sin slutliga lösning i domstolarna och dessa brukar vanligtvis i sina domar bekräfta SO:s uppfattning. SO äger emellertid inte själv föra ett ärende under domstolsprövning.[35]

Avslutningsvis bör nämnas att det synes vara en spridd uppfattning i Norge att inrättandet av SO har varit en lyckad reform och att den svarat upp mot de förväntningar som man ursprungligen hade.[36] I regel har myndigheter rättat sig efter den kritik ombudsmannen fört fram. SO utgör ett värdefullt komplement till de allmänna domstolarnas kontroll av förvaltningen i och med att prövningen hos SO sker på ett enkelt, billigt sätt och med hög juridisk kompetens. De allmänna domstolarnas kontroll av förvaltningen i Norge är företrädesvis en legalitetskontroll, och domstolarna bör bara i begränsad utsträckning inlåta sig på skönsmässiga överväganden. I jämförelse härmed synes det som om SO har mer omfattande möjligheter att pröva myndigheternas skönsmässiga bedömningar.[37] Av stort värde har även varit att SO genom sina uttalanden medverkat till utvecklingen av rättsregler och förvaltningspraxis inom rättsområden som sällan kommer under prövning av domstolarna, t.ex. när det gäller legalitetsprincipen och kravet på likabehandling.[38]

5.4 Sammanfattning och komparativa slutsatser

Avslutningsvis skall jag dra vissa jämförande slutsatser mellan de svenska och dansk/norska ombudsmannamodellerna. Som framgått ovan föreligger betydande likheter mellan institutionerna i de tre länderna. Ombudsmännen väljs av folkrepresentationerna för att i deras och de enskilda medborgarnas intresse utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen. Det rör sig om utpräglade förtroendeämbeten och ombudsmännen kan om de

---

[34] Denna part har alltså genom ett klagomål initierat ett ärende hos SO.

[35] Se Andenæs s. 309 f. och Frihagen band III s. 113.

[36] Se Eckhoff och Smith s. 632 och Frihagen band III s. 113.

[37] Se Eckhoff och Smith s. 633 ff. och 637 ff. och Frihagen band III s. 112.

[38] Se Andenæs, Lov og Rett 1988 s. 526 f., Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 61, Frihagen band I s. 58, band III s. 113, och Surlien s. 163.

förlorar sina huvudmäns förtroende omedelbart skiljas från sina ämbeten. Ärendena initieras antingen ex officio eller via klagomål, och den senare kategorin av ärenden dominerar vad gäller kvantiteten.

Den sakliga prövningen innefattar ställningstaganden i rättsliga frågor, men även i mer utpräglade skönsmässiga spörsmål. Ombudsmännens handläggning av ärenden kännetecknas i jämförelse med domstolarna dels av en stor dynamik, eftersom prövningen inte är underkastad en så ingående rättslig reglering som är fallet med rättegångar, dels av att ombudsmännens prövning inte är lika grundlig som domstolarnas. Ombudsmännens tillsyn kan i alla tre länderna utmynna i kritiska uttalanden och det är denna form av reaktion som dominerar. Gemensamt för ombudsmännen är vidare att de synes ha spelat en viktig roll såsom rättsvägledande organ vid sidan om de högsta domstolsinstanserna.

Dessa likheter kan emellertid inte skyla över att det även finns skillnader av stor betydelse, vilket motiverar en indelning i en svensk respektive en dansk/norsk modell. Det kan konstateras att man i Danmark och Norge har hållit fast vid att bara *en* ombudsman skall utöva ämbetet. Härigenom har man erhållit fördelen av att innehavaren lätt kan identifieras av allmänheten och att ämbetet kan undvika det intryck av anonymitet som lätt drabbar en stor myndighet. Det personliga inslaget har i Sverige tyvärr gått förlorat i och med att riksdagen utser fyra ombudsmän. Som framgått ovan i avsnitt 4.2 är förklaringen härtill den ökade ärendemängden. Det synes inte osannolikt att man även i Danmark och Norge i framtiden kan komma att tvingas till förändringar, om ärendemängden skulle komma att anta ohanterliga proportioner.[39] Man tvingas då förmodligen acceptera att allt flera typer av beslut delegeras från ombudsmannen till underlydande tjänstemän, eller att flera ombudsmän utses. Ingen av lösningarna framstår som särskilt eftersträvansvärd, men det torde vara svårt att finna lämpliga alternativ.

En central skillnad i tillsynskretsen mellan de båda modellerna är att domstolarna i Danmark och Norge faller utanför FO:s och SO:s tillsyn. Det har till och med ansetts självklart att så skall vara fallet. I Danmark har rådande ordning motiverats med hänvisning till DGL:s 3§, som ger uttryck för en maktdelningsprincip.[40] I stadgandet delas den normgivande, verk-

[39] Jfr Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 49.
[40] Se Andersen m. fl. s. 28 f.

ställande och dömande makten upp på olika konstitutionella organ. Detta har ansetts utesluta en tillsyn över domstolarna utförd av FO, eftersom ombudsmannen är Folketingets förtroendeorgan. Jag har emellertid svårt att förstå det danska förhållningssättet. Varför skulle en genomförd maktdelning omöjliggöra att de högsta statsorganen via olika myndigheter även *kontrollerar varandra*?[41] Ofta brukar en uppdelning av den offentliga makten på olika organ åtföljas av en korresponderande kontrollfunktion dessa organ emellan. Man har i Danmark även ansett att domstolarnas grundlagsskyddade självständighet i DGL 64§ skulle hotas om de föll under FO:s tillsyn. Här torde erfarenheterna från Sverige vara av visst intresse. Domstolarna är i Sverige, likväl som i Danmark, underkastade den offentligrättsliga legalitetsprincipens band. Det sunda förnuftet säger oss att alla typer av offentliga organ kan missbruka sina uppgifter. JO:s kontroll över domstolarna i Sverige kan sägas vara företrädesvis inriktad på att domstolarna iakttar gällande handläggningsregler. JO går i princip inte in på sakbedömning eller bevisvärdering. Härigenom har inte enligt min mening domstolarnas oberoende ställning i Sverige hotats eller omintetgjorts. Som avsnittet 4.9.7 ovan har visat förekommer en del handläggningsfel av allvarlig natur även i domstolarna i Sverige, vilket motiverar behovet av JO:s tillsyn.

En ytterligare skillnad mellan ombudsmannaorganen i Sverige och Danmark är att till FO:s tillsyn hänförs även ministrar. Jag har inte kunnat finna några tecken på att man i Danmark har haft problem med FO:s tillsyn över ministrarna med hänsyn till att dessa ibland kan fatta beslut i politiskt känsliga frågor. I Sverige faller ministrarna utanför JO:s tillsyn. Den konstitutionella granskning KU utför av regeringen har ansetts tillräcklig. Som framkom i avsnitt 4.4.3.3 anser jag dock att denna granskning knappast uppfyller rimliga krav på saklighet och opartiskhet, vilket beror på att KU:s granskning har blivit partipolitiserad. Det finns därför, i viss likhet med förhållandena i Danmark, anledning att överväga om man inte bör överföra den rättsliga och administrativa granskningen av regeringen till JO, som har bättre förutsättningar att utöva denna typ av tillsyn.

Vad avser tillsynen i allmänhet så synes den enligt den dansk/norska modellen inriktad på myndigheterna som sådana och enskilda tjänstemän

[41] Jfr Rowat s. 536.

utpekas endast i undantagsfall. I Sverige är tillsynen väsentligt mer individorienterad.

I Danmark och Norge är det de allmänna domstolarna som kontrollerar förvaltningen. Kontrollen är främst inriktad på laglighetsfrågor och bör inte omfatta förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga eller lämplighetsinriktade bedömningar. En motsvarande formell begränsning är inte uppställd för FO och SO. De kan således grunda sina kritiska uttalanden på skönsmässiga överväganden, vilket emellertid sällan förekommer. I Sverige är förvaltningsdomstolarnas prövning av ärenden i samband med förvaltningsbesvär klart mer omfattande. Det rör sig om en allsidig prövning, där både laglighets- och lämplighetsaspekter beaktas. En komparativ slutsats är att FO och SO ur detta perspektiv synes spela en viktigare kompletterande roll än JO-ämbetet.

En annan viktig skillnad mellan modellerna är att det svenska JO-ämbetet har åtals- och anmälningsbefogenheter. Denna skillnad har en historisk förklaring. Att JO-ämbetet, i motsats till vad som synes brukligt inte bara i Norden utan även i övriga världen, har en åtalsbefogenhet förklaras av att ämbetet ursprungligen var en särskild åklagarmyndighet. Det förefaller mig något vanskligt att man i Danmark och Norge helt har förlitat sig på att ombudsmännens auktoritet i sig skall räcka för att få förvaltningen att rätta sig efter ombudsmannens kritik.[42] Under nuvarande samhälleliga och konstitutionella förhållanden är problemen små, men man kan tänka sig en annan utveckling i framtiden som kännetecknas av betydande politisk och ekonomisk instabilitet där folkförsamlingarna kanske har förlorat mycket av sin legitimitet. Att under dylika förhållanden förvänta sig att myndigheter med en sorts automatik skall rätta sig efter ombudsmannens syn på olika kontroversiella frågor synes något tveksamt. Kanske har denna risk även legat till grund för möjligheterna i Danmark och Norge att få ombudsmännens kritik rättsligt prövad i domstol.

I syfte att avrunda detta kapitel kan avslutningsvis påpekas att om det svenska JO-ämbetet skulle få problem med att kritiserade myndigheter inte accepterar JO:s uppfattning kan man överväga att införa en ordning efter

[42] Jfr Andenæs, Lov og Rett 1988 s. 520 ff., där han beskriver vissa problem som SO haft med att få kritiserade myndigheter att följa uttalade erinringar.

dansk och norsk förebild där en dylik konflikt slutligen kan lösas i domstol (för Sveriges del förvaltningsdomstol).[43]

[43] Petrén har gett uttryck för en liknande tankegång. Enligt Petrén har nedgången i antalet av JO beslutade åtal och därmed åtföljande domstolsprocesser medfört att JO förlorat sin förankring i rättsordningen. Det synes Petrén rimligt att den som JO kritiserat, men som inte accepterat JO:s lagtolkning eller bevisvärdering, skall kunna få JO:s ståndpunkt prövad av domstol. En möjlighet för att nå detta mål, vid sidan om åtalsvägen, är att en med ett mot honom riktat JO-uttalande missnöjd tjänsteman kan påkalla domstols prövning av uttalandets riktighet genom någon form av fastställelsetalan. Se Petrén PM s. 613.

6. Kritik och allmänna reflektioner avseende JO samt synpunkter de lege ferenda

6.1 Inledning

I förevarande kapitel skall värdet av JO:s tillsynsverksamhet analyseras. I avsnitt 6.2 sammanfattas de omständigheter som förklarar JO-ämbetets betydelse i dag och avsnittet syftar till att ge läsaren en helhetsbild av svaret på den inledningsvis ställda frågan: varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande? Här tas omständigheter upp som tidigare framhållits i kapitel 4 och även sådana som påpekats i förarbeten och doktrin i övrigt.

I avsnitt 6.3 sammanfattas de problem med dagens JO-ämbete som påtalats i kapitel 4. Hänsyn tas här även till den kritik som i övrigt förts fram i remissyttranden och doktrin. Avsnittets syfte är att besvara den andra inledningsvis ställda frågan: har JO-ämbetet med hänsyn till sitt ändamål en tillfredsställande rättslig reglering? De problem som framkommit föranleder mig att i avsnitt 6.4 analysera frågan om en utökning av JO:s befogenheter. Kapitlet avslutas med en sammanfattning (avsnitt 6.5).

6.2 Omständigheter som förklarar JO:s betydelse

Som rubriken till detta avsnitt klargör skall här påtalas en rad omständigheter som förklarar varför JO-ämbetet alltjämt, två hundra år efter dess inrättande, har ett oomtvistat existensberättigande. Vissa omständigheter som inträffat under senare decennier har dessutom ökat JO-ämbetets betydelse jämfört med tidigare.

I en rättsstat är det av vikt att alla medborgare, oavsett intellektuell och ekonomisk kapacitet, kan ta tillvara sina rättigheter och förstå hur det offentligrättsliga systemet fungerar. Rättsskyddet bygger, som den finländske professorn Hidén påtalat, i stor utsträckning på enskilda människors egna initiativ eller reaktioner i form av ansökningar, anmärk-

ningar, yrkanden, genmälen och besvär.[1] I verkligheten är den enskildes möjligheter att ta tillvara sina rättigheter beroende av vederbörandes intellektuella resurser. Förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas beslutsfattande är oundvikligen i viss mån schematiskt och formellt samt omges av många gånger komplicerade processuella regler, som begränsar parternas handlingsalternativ. Detta kan te sig avskräckande och förvirrande för många medborgare. Sterzel har påpekat att det finns en rad statistiska undersökningar som visar att många medborgare inte tror sig om att på egen hand kunna överklaga en myndighets beslut.[2]

I kontrast till det ovan sagda framstår JO:s hantering av ärenden som *märkbart enklare och mer lättillgänglig* för den vanliga medborgaren, än vad som är fallet avseende främst domstolarnas handläggning.[3] JO kan dessutom i jämförelse med domstolarna spela en mer aktivt undersökande roll.[4] Det förhållandet, att JO:s klagomålshantering inte alls omges av så strikta förfaranderegler som gäller för domstolarnas handläggning, ger JO goda möjligheter att vara flexibel i sina kontakter med enskilda. I JO:s handläggning finns det i princip inga speciella klagofrister eller krav på att klagoskriften måste ha en viss utformning. Detta sammantaget gör att medborgare med mer begränsad kunskap eller intellektuell förmåga i sina kontakter med JO har goda förutsättningar för att kunna bevaka sina rättigheter.

En annan omständighet av betydelse är att det i jämförelse med de båda högsta domstolarna går förhållandevis *snabbt att erhålla rättsvägledande uttalanden* från JO-ämbetet.[5] Ett ärende som prövas av domstolarna har kanske passerat fyra instanser innan t.ex. RegR slutligt har att avgöra frågan, kanske flera år efter det att ärendet ursprungligen initierades. Till detta kommer att möjligheterna att få en bedömning av hur olika handläggningsregler skall tolkas torde vara något större hos JO än hos domstolarna, vilka mer sällan gör uttalanden i dylika frågor. Som framgått av avsnitt 4.11.7 har JO i egenskap av rättsvägledande organ spelat en

---

[1] Se Hidén s. 15 och 22 f.

[2] Se Sterzel 1984 s. 169.

[3] Se Wieslander s. 97. Jfr exempelvis Andenæs s. 309, Andersen s. 165 f., Rowat s. 534, Hidén s. 15, 21, Oosting s. 10 och Jacoby s. 19 f.

[4] Jfr Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 36.

[5] Jfr exempelvis Jacoby s. 20.

central roll inom vissa rättsområden, vilket är ett tydligt bevis på ämbetets stora betydelse.

JO torde genom sina kritiska och rättsvägledande uttalanden ha bidragit till att myndigheterna i sina kontakter med medborgarna utvecklat en *god förvaltningssed*, vilken kännetecknas av hög servicenivå, hänsyn, förståelse och flexibilitet.[6] JO har i åtskilliga ärenden utvecklat sin syn på hur långa handläggningstider som kan accepteras och hur myndigheterna bör uttrycka sig i tal och skrift i sina kontakter med allmänheten. Vissa ytterligare exempel kan nämnas. JO har fått anledning att uttala sig om hur en myndighet skall gå till väga vid omhändertagande av underåriga och hur kroppsvisitationer och urinprovstagning skall utföras. Dessa tvångsåtgärder är särskilt ingripande för medborgarna och det är av stor betydelse att JO, många gånger i avsaknad av interna föreskrifter, kan uppställa regler för myndigheternas förehavanden till skydd för de enskildas integritet.

Man kan även betrakta JO ur ett demokratiskt perspektiv och betona att JO:s utredande verksamhet har ett *värde för den allmänna debatten i samhället.* När en tjänsteman i massmedia påstås ha agerat olagligt är det väsentligt att en opartisk och rättsligt kvalificerad institution som JO-ämbetet kan granska vad som förekommit och för allmänheten framlägga fakta. Man bör också komma ihåg att många enskilda medborgare, i egenskap av tjänstemän, står under JO:s tillsyn. Om tjänstemän i media beskylls för olagligheter, och p.g.a. sekretesshänsyn har svårt att försvara sig, kan JO:s uttalanden fungera som ett skydd mot osakliga angrepp.[7]

Vissa förändringar som inträffat under senare decennier torde ha medfört att *rättstillämpningens komplexitet ökat,* vilket även inneburit ett större behov av JO:s tillsynsverksamhet.[8] Antalet tjänstemän har sedan 1960-talet ökat dramatiskt och andelen jurister bland handläggarna torde vara mindre i dag än de var kring sekelskiftet 1900.[9] Till detta kommer att antalet författningar ökat väsentligt under senare decennier.[10] En ytterligare kompliceranде faktor är Sveriges inträde i EU och det nya regelverk som följer

---

[6] Se Eklundh 1999 s. 187. Jfr exempelvis Andersen s. 183 f.

[7] Se Haller s. 235.

[8] Jfr KU 1975/76:22 s. 9 och Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 32.

[9] Se avsnitt 4.7.3 och Nerd, TfRS 1983/84 s. 145.

[10] Se Sterzel 1998 s. 145 ff.

härmed samt Europakonventionens införlivande i svensk rätt. Sterzel har påpekat att en inflation i antal författningar kan skapa rättssäkerhetsproblem. Många människor har svårt att orientera sig i ett starkt reglerat samhälle och förutse myndigheternas förehavanden, vilket kan minska medborgarnas möjligheter att hävda sina rättigheter gentemot det allmänna. Även myndigheternas legitimitet kan undermineras när inte längre medborgarna känner till eller respekterar de rättsregler som gäller.[11]

En handläggare måste alltså i dagens läge känna till och tillämpa väsentligt flera och kanske mer komplicerade författningar än i början av 1900-talet, vilket rimligen torde leda till vissa problem. Dessa antyds i JO:s kritiska uttalanden, bl.a. genom att JO i sina ämbetsberättelser från år till år tvingas konstatera grava åsidosättanden av grundläggande handläggningsregler i t.ex. FL, TF och SekrL. Det finns anledning att anta att de ärenden som föranleder kritik från JO bara är toppen på ett isberg, vilket enligt min mening visar på det stora behov som finns av ett extraordinärt kontrollorgan, bestående av högt kvalificerade jurister, som kan utöva rättslig kontroll av förvaltningens förehavanden. Hur situationen skulle ha gestaltat sig utan JO:s tillsyn kan man bara spekulera i, vilket leder över till frågan om tillsynens preventiva verkan.

Den *preventiva verkan* som JO:s tillsyn utövar är givetvis ytterst svår att bedöma. Man får anta att den varit av relativt stor betydelse. Blotta vetskapen om att JO kan infordra upplysningar, begära att få ta del av handlingar, komma på besök, utdela kritik som blir offentlig, och i allvarliga fall väcka åtal, måste vara ägnat att förmå tjänstemännen att söka följa lagar och andra författningar efter bästa förmåga.[12]

JO har genom sin tillsyn även en *konfliktlösande och medlande funktion.* Till grund för ett klagomål ligger i allmänhet en konflikt mellan en myndighet och en medborgare angående rättsfakta eller tolkningen av gällande rätt. Under den utredning som bedrivs inom JO-ämbetet förekommer kontakter med både myndigheten och klaganden, vilket många gånger kan

[11] Se Sterzel 1998 s. 167.

[12] Se SOU 1975:23 s. 79, Bexelius, StvT 1961 s. 219, Wieslander s. 98 och Haller s. 232 f. Jfr Andenæs, Lov og Rett 1988 s. 527, Andersen s. 183 f., Fliflet, Lov og Rett 1993 s. 34 f., Oosting s. 11 och Jacoby s. 27.

leda till att konflikten löses. Man kan därvid undvika kritiska uttalanden från JO:s sida eller en kostsam och tidsödande domstolsprocess.[13]

En annan omständighet, som visar på JO:s betydelse som extraordinärt tillsynsorgan, är att det finns förvaltningsbeslut, som *inte kan överklagas*. Av en författning kan t.ex. explicit framgå att man inte kan anföra besvär mot ett beslut enligt visst stadgande eller av viss myndighet. Här är det viktigt att möjligheten att vända sig till JO står öppen, som en yttersta rättssäkerhetsgaranti vid sidan om resningsmöjligheten.[14] JO:s kritik kan utmynna i att det beslutande organet, där så är möjligt, väljer att *ompröva* sitt beslut i enlighet med JO:s uppfattning.

En av JO:s centrala funktioner är givetvis att vara ett organ som för riksdagens räkning förmedlar kunskap om *hur lagarna verkar i samhället* och om lagarna innehåller *brister som behöver avhjälpas*.[15] Riksdagen har inte den stora förvaltningsorganisation och de tillsynsorgan som står till regeringens förfogande. Riksdagen har dock ett behov av ett organ som direkt övervakar hur riksdagens lagar efterlevs av myndigheterna. Det finns en del intressanta exempel på att JO-ämbetet fungerat som ett varningssystem, vilket indikerat när olika missförhållanden börjat breda ut sig i förvaltningen.

Ett antal JO-ärenden skall få belysa det ovan sagda. JO har i ärendena uppmärksammat att kommunala organ gjort sig skyldiga till en rad flagranta och även uppsåtliga åsidosättanden av domstolsavgöranden och författningar. Genom att JO översänt de aktuella ärendena till riksdagen och regeringen gjordes dessa organ uppmärksamma på att något inte stod rätt till hos vissa kommuner.

Det rörde sig om ett antal ärenden från mitten och senare delen av 1980-talet, vilka indikerade förekomsten av s.k. kommunalt lag- och domstolstrots.[16] I *JO 1986/87 s. 297* granskade JO sammanlagt tretton kommunal-

---

[13] Jfr Andenæs, Lov og Rett 1988 s. 526 och Andersen s. 183 f.

[14] Jfr SOU 1975:23 s. 262.

[15] Se SOU 1975:23 s. 77. Se även Wamling-Nerep 1995 s. 50. Jfr Hidén s. 18 f. Wennergren har träffande anfört att genom att ta del av svenska folkets anmälningar till JO kan man "ta pulsen på" det svenska folket och det allmänna tillståndet i samhället. Se Wennergren, FT 1977 s. 208.

[16] Det har gjorts åtskilliga försök att definiera begreppen lag- och domstolstrots, vilket visat sig vara svårt. Lokaldemokratikommittén har en definition som det finns anledning att titta närmare på. Med uttrycket *domstolstrots* avser utredningen handlande eller underlåtenhet från fullmäktige eller en

besvärsmål. Gemensamt för ärendena var att de på ett eller annat sätt rörde frågor om kommuners vilja och förmåga att rätta sig efter beslut av förvaltningsdomstolar. I ett av ärendena fann JO att allvarliga brister förelåg. Ärendet rörde Sigtuna kommun vars kommunstyrelse, i strid med ett av KamR meddelat verkställighetsförbud, beslutat att genomföra en omfattande aktieteckning i ett bolag. JO kunde konstatera att kommunstyrelsen medvetet trotsade verkställighetsförbudet. JO hänvisade även till ett JK-ärende *(JK 1984 s. 103)* där JK konstaterade att en kommunstyrelse först hade föreslagit kommunfullmäktige att fatta ett beslut som skulle strida mot ett verkställighetsförbud och därefter verkställt fullmäktigebeslutet.[17] Enligt JO:s uppfattning var det mycket allvarligt att det förekommit flera fall där kommunala organ ignorerat domstolarnas avgöranden. Mot bakgrund av dessa fall ansåg JO att det fanns anledning för statsmakterna att vidta åtgärder i syfte att förebygga att ytterligare fall av detta slag inträffade. Det var troligt att lagändringar behövdes. Förutom en förstärkning av möjligheterna att ingripa på olika sätt mot felande kommuner, fanns det anledning att överväga om ändringar eller preciseringar i gällande regler avseende den kommunala kompetensen var en lösning på problemet.

---

nämnd i en kommun eller ett landsting som innebär dels i mål om laglighetsprövning, att en dom genom vilken ett kommunalt beslut har upphävts inte respekteras, eller att ett beslut om verkställighetsförbud negligeras, dels i förvaltningsbesvärsmål, att ett åläggande i en dom eller i ett beslut inte följs, eller att en social förmån som en domstol har tillerkänt en enskild inte tillhandahålls. Till domstolstrots hänförs även underlåtenhet från ett kommunalt organ att följa föreskrifterna i KomL 10:15 om rättelse av verkställigheten, när en förvaltningsdomstol har upphävt ett beslut av organet som redan har verkställts. Som *lagtrots* kan betraktas handlande eller underlåtenhet av kommuner och landsting som innebär att de medvetet sätter sig över tvingande lagregler av offentligrättslig natur. Det kan t.ex. röra sig om att man inte fullgör en lagfäst obligatorisk uppgift eller bryter mot reglerna om den kommunala kompetensen. Som framgår är uttrycket lagtrots mer omfattande och mindre precist än uttrycket domstolstrots. Se SOU 1993:109 s. 29 f. Jfr Ds 1995:27 s. 21 f. och Ds 2000:53 s. 31 ff.

Utredningens definitionsförsök synes starkt påverkat av ett motsvarande försök utfört under mitten av 1980-talet av Riberdahl. Se Riberdahl, FT 1986 s. 103. För en träffande kritik av Lokaldemokratikommitténs försök att definiera lagtrots, se Warnling-Nerep 1995 s. 63 och 83 ff. Hon anför att utredningens definitionsförsök är så omfattande att den inte utgör något egentligt hjälpmedel. Vidare synes svårigheterna med att avgöra huruvida ett avsteg är uppsåtligt eller inte avsevärda.

[17] I *JK 1985 s. 171* var förhållandena delvis likartade. Kommunfullmäktige i en kommun beslöt att av ett företag i kommunen förvärva en maskin som användes i företagets produktion. Beslutet innebar att ekonomiskt stöd lämnades åt företaget. Efter kommunalbesvär förordnade KamR om verkställighetsförbud. Kommunstyrelsen beslöt trots detta att godkänna avtal angående köpet. JK valde att åtala ledamöterna för myndighetsmissbruk, alternativt vårdlös myndighetsutövning. Åtalet ogillades emellertid, eftersom kommunstyrelsens förfarande inte utgjorde myndighetsutövning. Se *NJA 1988 s. 26.*

I ett JO-fall (*JO 1988/89 s. 378*), några år senare, kunde JO konstatera att vissa författningar uppsåtligen hade åsidosatts. I ärendet kritiserade JO en miljö- och hälsoskyddsnämnd för att den, i strid med gällande lag och förordning, beslutat att inte bedriva någon fortlöpande livsmedelskontroll. JO anförde att det fanns anledning att se mycket allvarligt på att en myndighet fattade uppenbart lagstridiga beslut, och att det måste anses vara otillfredsställande att det enligt gällande rätt var så svårt att ingripa häremot.

Slutligen skall *JO 1990/91 s. 283* tas som exempel på en närmast obstinat attityd hos en kommunal myndighet gentemot RF:s legalitetsprincip. I samband med att JO genomförde en inspektion av en miljö- och hälsoskyddsnämnd framgick att nämndens chefstjänsteman, med instämmande av vice ordföranden, hade för avsikt att i ett konkret tillståndsärende enligt den nu upphävda HSkL avslå en ansökan utan laga grund.[18] Skälen härtill angavs vara att den befintliga lagstiftningen ansågs föråldrad, och att man ville skjuta ansvaret framför sig till LSt i egenskap av besvärsmyndighet. JO fann chefstjänstemannens inställning ytterst anmärkningsvärd. Det tillkom självfallet inte en kommunal nämnd att vid sitt beslutsfattande avvika från gällande författningsreglering i syfte att förmå lagstiftaren att ändra reglerna. Ett sådant synsätt visade enligt JO på en häpnadsväckande brist på insikt om hur rättssystemet fungerade. JO valde att inte gå vidare i ärendet, eftersom nämnden senare fjärmat sig från chefstjänstemannens åsikter.

Som en följd av vad som framkommit i de ovan anförda JO-ärendena har regeringen tillsatt flera utredningar, som haft att förutsättningslöst inventera behovet av åtgärder i syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränsen för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolars avgöranden.[19]

Avslutningsvis skall JO:s mest centrala betydelse påpekas. Den framhölls redan av 1967 års sammansatta KU1LU. Utskottet angav att existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende

[18] Se hälsoskyddslag (1982:1080).

[19] Se SOU 1989:64, Ds 1990:62, SOU 1993:109, Ds 1994:103, Ds 1995:27, SOU 1999:21, prop. 1999/00:79 och Ds 2000:53.

och fria val, och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrar till att *stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen.*[20] Denna självständighet, vilken även gäller gentemot riksdagen, är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.[21] Som utskottet påpekar måste JO betraktas som ett organ, vilket genom sin funktion, att främst pröva allmänhetens klagomål mot myndigheter, har en särskild plats i det övergripande system av rättsprinciper och tillsynsorgan, som ytterst syftar till att upprätthålla den offentliga maktens legitimitet hos medborgarna. Det torde vara svårt att tänka sig en väl fungerande offentlig maktutövning, utan en viss nödvändig grad av legitimitet hos medborgarna.[22]

Värdet av JO:s tillsyn i ovannämnt avseende har förmodligen ökat på senare tid. Sociologiskt inriktade undersökningar om allmänhetens inställning till det politiska systemet och myndigheterna har givit anledning till oro. Under åren 1981 till 1990 minskade allmänhetens förtroende för både rättsväsendet och andra myndigheter. Denna utveckling har under 1990-talet även kommit att omfatta riksdag och regering.[23] Det bör tilläggas att detta synes vara en allmän trend i hela västvärlden.[24]

Min egen erfarenhet av JO-ämbetet avseende denna fråga är att man har ett utpräglat *medborgarperspektiv* i sin verksamhet, vilket säkerligen verksamt bidrar till att upprätthålla medborgarnas förtroende för den offentliga maktutövningen. Detta medborgarperspektiv tar sig bl.a. uttryck i en djup förståelse för den vanliga medborgarens svårigheter i kontakten med myndigheterna. Man kan anta att JO-ämbetet härigenom skiljer sig från många centrala förvaltningsmyndigheter, där det i hög grad är allmänna, abstrakta statliga intressen som står i centrum för verksamheten. Det synes naturligt att sådana myndigheter inte utvecklar samma förhållningssätt gentemot enskilda som kännetecknar JO:s verksamhet. Det är viktigt att

---

[20] Jfr Nerd, TfRS 1983/84 s. 155.

[21] Se KU1LU 1967:1 s. 6 f. Jfr KU 1975/76:22 s. 49.

[22] Jfr Peczenik 1995 s. 47 ff.

[23] Se Petersson m. fl. 1999 s. 19 f. Det kan konstateras att det under 1980-talet varit en relativt hög andel av svenskarna som ansett att bl.a. objektivitetsprincipen i RF 1:9 inte iakttas av domstolarna i den utsträckning som vore önskvärd. Förhållandevis många i en utfrågning gav svaret att det nog förekommer att människor med hög utbildning och goda inkomster får en bättre behandling av domstolarna än andra. En viss misstro mot hur myndigheter iakttar grundläggande rättsstatliga principer framskymtar således. Se Petersson m. fl. 1993 s. 273.

[24] Se Petersson m. fl. 1993 s. 271.

betona att JO-ämbetet, trots det nämnda perspektivet, inte förlorat i saklighet och objektivitet.

Det ovan anförda torde sammanfattningsvis ge en bra förklaring till varför JO-ämbetet, vid sidan av de ordinarie myndigheterna, fortfarande har ett existensberättigande och varför detta under senare decennier stärkts.

6.3 En probleminventering angående JO

I detta avsnitt skall tre problem med JO:s tillsyn tas upp till behandling. Det första problemet har redan påtalats i avsnitten 4.9.9 och 4.10 och rör de svårigheter som JO ställs inför när han stöter på vaga och bristfälligt utformade författningar. Som framgår av t.ex. *JO 1993/94 s. 92* och *JO 1995/96 s. 103* har JO, trots konstaterade allvarliga fel och brister i olika myndigheters handläggning, tvingats avstå från att gå vidare och väcka åtal, anmäla eller kritisera, med hänvisning till att tydliga handläggningsregler för myndigheterna saknas. Detta visar hur beroende JO är i sin tillsyn av att det finns *väl genomarbetade rättsregler av hög kvalitet att följa.* Om så ej är fallet är det svårt att kritisera en myndighet och att utöva en meningsfull tillsyn.

Det andra problemet utgörs av det faktum att den prövning ett ärende genomgår hos JO i hög grad skiljer sig från förhållandena vid främst förvaltningsbesvär, vilket inte alla anmälare torde ha klart för sig. I allmänhet har anmälarna höga förväntningar på JO:s hantering av deras klagomål och de torde bli besvikna när de inser hur *begränsade JO:s prövningsmöjligheter är jämfört med de ordinarie besvärsmyndigheterna.*[25] Många anmälare förväntar sig en allsidig genomgång av deras klagomål, där JO tar ställning i frågor som avser både bevisvärdering och skönsmässiga överväganden.[26] JO:s prövning är emellertid, vilket framgått av avsnitt 4.7.4, främst inriktad på rättsliga spörsmål och då företrädesvis handläggningsfrågor, vilket begränsar JO:s möjligheter att göra kritiska uttalanden.[27] Förklaringen härtill är bl.a. att JO-ämbetet är ett organ som med hänsyn

[25] Se SOU 1993:37 s. 59 och Wennergren, FT 1977 s. 211 ff. Jfr även Hidén s. 20 f.

[26] Se avsnitt 4.7.5 ovan.

[27] Se avsnitt 4.10 ovan.

till handläggarnas sakkunskap främst är lämpat för att göra mer utpräglade rättsliga bedömningar, men som saknar kompetens att göra ekonomiska, tekniska, medicinska eller liknande bedömningar. Inom dessa områden gör JO halt, om det inte rör sig om uppenbara olagligheter. Så är även fallet vad avser bevisvärdering och skönsmässiga överväganden.

I kontrast härtill framstår de ordinarie myndigheternas prövning, vid förvaltningsbesvär, som klart mer omfattande. Prövningen omfattar inte bara lagligheten, utan även lämpligheten i det överklagade beslutet. Besvärsmyndigheten kan göra en ny skönsmässig bedömning, utan att begränsas av några regler om uppenbara olagligheter. Besvärsmyndigheten kan vidare upphäva, fastställa eller ändra det klandrade beslutet.

Det kan vidare tilläggas att JO inte har de möjligheter en besvärsmyndighet har att fatta beslut under beredningen, exempelvis inhibitionsbeslut. Ett dylikt beslut innebär att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla, vilket ibland kan vara av avgörande betydelse emedan vissa genomförda beslut inte kan göras ogjorda. JO saknar vidare, i motsats till ordinarie myndigheter, möjligheter att besluta om vite och andra verkställighetsåtgärder, vilket försvagar JO:s möjligheter att få gehör för sin syn på aktuell fråga.

När anmälarna väl blir medvetna om de begränsningar som JO:s prövning av ärenden är underkastade är det av största betydelse att anmälarna förstår varför dessa begränsningar finns, annars föreligger en risk för att JO-ämbetets legitimitet kan ta skada.

Det tredje problemet är de *brister i JO-ämbetets befogenheter* som framträder i vissa ärenden och de implikationer detta kan få för ämbetets legitimitet bland medborgarna. I avsnitten 4.9.8-4.9.9 analyserade jag en rad JO-ärenden som inte utmynnade i åtal, trots att JO kunde konstatera flagranta åsidosättanden av grundläggande rättssäkerhetsregler. Frågan är om JO-ämbetet verkligen är utrustat med tillräckliga befogenheter.

I doktrinen och i vissa remissyttranden har under senare decennier förts fram allmänt hållen kritik mot vad man anser vara brister i JO:s befogenheter. Wennergren har analyserat spörsmålet och gör följande

bedömning.[28] På den något tillspetsade frågan, om JO stod på tjänstemännens eller medborgarnas sida, svarade Wennergren att JO lika lite som en domare fick ta parti för någon sida. I praktiken hade JO alltsedan begynnelsen slagit vakt om sin självständiga och opartiska ställning. Att JO skulle vara folkets ombudsman, i den meningen att JO förde medborgarnas talan mot en tjänsteman, var en främmande tanke. Inte ens när JO åtalade eller vidtog disciplinära åtgärder mot en tjänsteman skedde detta i den förfördelade medborgarens intresse, utan i allmänhetens intresse. Även om JO-ämbetet i JO-instruktionen 3§ ålagts att särskilt tillse att bl.a. medborgarnas fri- och rättigheter ej trädde för när i den offentliga verksamheten, så kunde man enligt Wennergren inte säga att JO stod folket nära eller var någon folkkär institution. Man såg JO som en kugge i det offentliga maskineriet och som en anonym institution och en sådan slöt man inte till sitt hjärta.[29]

Wennergren konstaterade vidare att allmänhetens förväntningar på JO var högt ställda och att JO ofta tvingades göra anmälare besvikna. Förklaringen var delvis att JO:s ställning och befogenheter var alltför komplexa för att allmänheten skulle kunna förstå sig på det hela. Det kunde inte begäras förståelse av medborgarna inför det faktum att JO stärkte rättssäkerheten främst genom sin blotta existens och genom sina kritiska uttalanden. Medborgarna förväntade sig snarare konkreta och påtagliga resultat då ett fel eller en försummelse anmälts till JO: att JO helt enkelt kunde rätta det felaktiga och ta den felande i kragen. Detta var inte bra för medborgarnas förtroende för JO-ämbetet.[30]

Petrén har i flera artiklar behandlat JO-ämbetet och han får sägas vara den som gått längst i sina kritiska anmärkningar. I en artikel från år 1953 konstaterade han att det fick anses ställt utom allt tvivel att den kontroll som JO utövade över polis- och åklagarväsendet var verkningsfull.[31] Även JO:s rättsvägledande uttalanden spelade otvivelaktigt en betydande roll.

---

[28] Se Wennergren, FT 1977 s. 205-213.

[29] Se Wennergren, FT 1977 s. 210 f.

[30] Se Wennergren, FT 1977 s. 211 ff.

[31] Se Petrén, FT 1953 s. 79-95. Se även en tidigare artikel, där han framhåller problemet med att samtidigt som JO vid denna tidpunkt borde inrikta sin tillsyn på förvaltningsmyndigheter i större utsträckning än som var fallet, så innebar detta att en dylik kontroll försvårades av att det krävdes speciella insikter på ett stort antal rättsområden, med delvis invecklade regelsystem. Tidigare hade tillsynen främst riktats mot domstolarna, vilka var tillsynsobjekt som JO var mycket mer förtrogen med, eftersom ombudsmännen normalt rekryterades från domstolarna. Se Petrén, FT 1948 s. 29.

Petréns sammanfattande anmärkning var dock att riksdagens intresse för JO-ämbetet var påfallande svagt. Förklaringen härtill tyckte han sig se i de politiska krafternas och hela samhällets överhandtagande likgiltighet för lag och rätt. Rättssynpunkter hade fått vika för maktsynpunkter.[32]

I en artikel många år senare fick Petrén anledning att återkomma till ämnet.[33] Han gjorde en indelning av JO:s tillsyn i en tillbakablickande, repressiv tillsyn och en framåtblickande. Den förstnämnda typen motsvarades av JO-instruktionen 3§ där JO ålades att särskilt kontrollera objektivitetsprincipen och fri- och rättigheterna. Den andra typen av 4§ och 6§ 1st angående JO:s möjligheter att påtala brister i lagstiftningen och verka för en enhetlig rättstillämpning. Tyngdpunkten i JO:s tillsyn hade alltid legat på den tillbakablickande tillsynen, där beivrandet av tjänstefel hade spelat en central roll. Under 1900-talet hade emellertid i detta avseende en successiv avtrappning skett fram till dess att det klassiska ämbetsansvaret i realiteten avskaffades år 1976. Genom att JO upphörde att i sin centrala funktion vara åklagare förlorade enligt Petrén ämbetet sitt fotfäste i rättsordningen. Hans övriga kommentarer i artikeln var starkt färgade av ämbetsansvarets avskaffande, men hans kritik har, trots det idag något skärpta tjänstefelsansvaret, fortfarande viss bäring. Petrén kunde konstatera att JO:s befogenhet att göra kritiska uttalanden hade upphöjts till det centrala inslaget i tillsynen. Betydelsen för enskilda tjänstemän av ett kritiskt uttalande kunde oftast bedömas vara större för dem som befann sig relativt lågt ned i den byråkratiska hierarkin än för dem i toppen. I verkligheten hade det enligt Petrén visat sig att en generaldirektör ganska fritt kunde sätta sig över en mot honom riktad kritik.

Petrén ifrågasatte även om JO:s nuvarande tillsyn verkligen utgjorde en tillsyn i RF:s mening. Den vanliga innebörden av tillsyn i svensk offentlig rätt var dels att en myndighet, t.ex. en LSt, skulle övervaka verksamheten hos andra organ och konstatera fel, dels vidta åtgärder av något slag för att korrigera den otillfredsställande situation som uppkommit. När det gällde

---

[32] I en artikel i NAT ca 10 år senare beskrev Petrén läget klart ljusare och anförde att på " ...det hela taget torde emellertid råda tillfredsställelse - både bland politiker och bland ämbetsmän - med det sätt, varpå justitieombudsmannen verkar". Det problem han såg beskrev han som att ombudsmannens kvantitativa kapacitet knappast kunde utökas i samma takt som friktionstillfällena mellan medborgare och det offentliga ökade p.g.a. lagstiftningens alltmer komplicerade och interventionistiska karaktär. Se Petrén, NAT 1964 s. 16.

[33] Se Petrén, FT 1984 s. 304-313.

JO:s tillsyn stannade denna vid det första ledet, nämligen att konstatera förekomsten av fel. ChefsJO hade dessutom i ett beslut[34] uttalat att JO:s tillsyn i efterhand, alltså befogenheterna att väcka åtal och uttala kritik, var en från alla synpunkter ganska ineffektiv verksamhet. Den var för indirekt och allt för negativ. JO borde i första hand rikta in sin verksamhet på att aktivt medverka till att andelen fel och misstag i verksamheten blev så liten som möjligt. De rättsvägledande uttalandena blev då av stor betydelse. Detta JO-beslut kritiserade Petrén hårt och menade att chefsJO kastat om JO:s uppgifter. Det var inte den framåtblickande, utan den tillbakablickande och repressiva tillsynen i samband med klagomålsprövningen som var JO:s huvuduppgift. Enligt Petrén fick det anses uppseendeväckande att chefsJO, utan ändring av JO-instruktionen, skjutit klagomålsbehandlingen i bakgrunden.[35]

Petrén avslutade sin artikel med följande synpunkter. Han konstaterade att med den inriktning tillsynsverksamheten fått hade den enskilde mycket lite att hämta hos JO. Det var troligen en tidsfråga innan allmänheten fick klart för sig att deras klagomål inte hade till uppgift att bilda utgångspunkt för kontroll av befattningshavare, utan att förse JO med lämpligt åskådningsmaterial för dennes allmänna pedagogiska verksamhet. Att denna insikt redan var spridd ansåg Petrén framgå av klagomålens antalsmässiga utveckling. Expansionen av den offentliga sektorn motsvarades nämligen ej av en liknande tillväxt i klagomålens utveckling. Dessa hade stigit från ca 2 700 per år vid 1960-talets slut till ca 3 700 år 1982, för att året därpå gå ned med nära 8 %. Detta visade att allmänhetens tilltro till JO försvagats i takt med att klagomålsbehandlingen blivit alltmer sekundär. Med en anspelning på den då arbetande 1983 års JO-utredning krävde han att en radikal förändring skulle komma till stånd. Den tillsyn RF 12:6 stipulerade utövades i realiteten inte. Det grundläggande felet stod att finna hos riksdagen, som inte givit JO de maktmedel som erfordrades för att en verklig tillsyn skulle komma till stånd. Även JO kunde kritiseras, som inte av riksdagen begärt denna förstärkning.[36]

---

[34] Beslut 1984-02-29 (ärende C 12-1983).

[35] Se Petrén, FT 1984 s. 311 och Petrén 1991a s. 92 f.

[36] Se Petrén, FT 1984 s. 312.

I en artikel publicerad kort tid därefter skärpte Petrén kritiken ytterligare.[37] I polemisk ton konstaterade han att JO-ämbetets tillsyn var uttryck för en överhetsfunktion. Verksamheten syftade inte till att medborgarna i Sverige skulle komma till sin rätt, utan till att säkerställa att riksdagens lagstiftning tillämpades enligt dess intentioner. Medborgarna lurades också att tro att JO-ämbetet var till för deras skull. JO-instruktionen var så avfattad att klagomålsprövningen framstod som det centrala för JO. Klagomålen var dock bara en informationskälla vid tillsynen av myndigheterna. Hur det gick för den enskilde klagande var i princip likgiltigt. Att så var fallet underströks av den praxis som KU utvecklat i sina kontakter med JO. KU sakbehandlade aldrig de anmärkningar eller klagomål, avseende en ombudsmans handläggning av ärenden, som en enskild sände in till utskottet. De enskilda hade ingen talan. Någon nämnvärd reaktion kom inte heller från riksdagen vad avsåg de årligen avlämnade ämbetsberättelserna.[38]

Betydelsen av JO-ämbetets verksamhet sammanfattade Petrén med att den ej var av större direkt värde för riksdagen och att enskilda medborgare slumpvis kunde få glädje av den samt att myndigheterna kunde få rättsvägledande uttalanden, vilka kunde vara av användning. JO-ämbetet hade det senaste decenniet varit föremål för en successiv försvagning och någon ändring härvidlag kunde ej skönjas. Återigen med anspelning på 1983 års JO-utredning konstaterade han, nu med en mörkare ton, att det knappast fanns fog att vänta sig något av denna. Han trodde dock att en pånyttfödelse av ämbetet var att vänta, därför att behovet härav var stort.[39]

När väl betänkandet från 1983 års JO-utredning avlämnades blev Petréns omdöme härom att det mest avhandlade organisatoriska detaljer. Det enda rimliga var att utrusta ämbetet med möjlighet att verka för att den enskilde som lidit skada genom myndighets fel fick rättelse, t.ex. genom att JO gavs befogenhet att igångsätta ett skadeståndsförfarande.[40]

---

[37] Se Petrén 1985 s. 77-80.

[38] Angående detta stycke kan påtalas att Axberger i en artikel fört fram samma principiella kritik som Petrén. Enligt Axberger återspeglar den svenska ombudsmannamodellen välfärdsstatens idé om den välvilliga statsmakten; dess överhet ser inget principiellt problem i att ett ombud inför överheten utses av överheten själv. Den egentliga idén om en medborgarnas ombudsman, som svingar rättvisans svärd mot överhetens makt, är främmande för vår rättskultur, enligt Axberger. I Sverige är det samförstånd, inte konflikt, som gäller. JO är inte medborgarnas ombudsman, utan myndigheternas: det sista ordet i många JO-beslut går till deras försvar. Se Axberger 1995 s. 135 ff. och 153 f.

[39] Se Petrén 1985 s. 80.

[40] Se Petrén 1991b s. 99 f.

Även flera remissinstanser till 1983 års JO-utredning var kritiska till hur utredningen hade hanterat frågan om förändringar i JO:s möjligheter att utöva sin tillsyn. Det fanns en gemensam nämnare i många yttranden: man efterlyste ett nytänkande som ej framkommit. JO Nilsson och JO Wigelius påpekade att utredningen, enligt sina direktiv, hade att utföra en förutsättningslös analys av JO:s förändrade omvärld och därmed sammanhängande problem. Wigelius förklarade: "Man väntar sig då att i betänkandet skulle redovisas ett idé- och faktamässigt fräscht underlag för tankar i åtminstone de viktigaste ämnena. Det förefaller emellertid som om utredningen i alltför stor utsträckning fått nöja sig med att behandla material som varit tillgängligt, utan några närmare undersökningar eller kontroller genom utredningens personal."[41] Även Nilsson ansåg att någon förutsättningslös utredning inte hade företagits, och beklagade att utredningen inte hade konkretiserat vad uttrycket "de enskildas rättssäkerhet" betydde för den enskilde och för JO.[42] Det var förståeligt om en medborgare inte ansåg sin rättssäkerhet tillgodosedd då den vänt sig till JO med klagomål och slutresultatet bara blivit ett kritiskt uttalande riktat mot en myndighet, inte en egentlig gottgörelse. Nilsson efterlyste en genomgång av de grundläggande tankarna bakom ämbetet, och innebörden av att JO var ett extraordinärt organ till skydd för rättssäkerheten.

JK berörde åklagarfunktionens minskade betydelse för JO-ämbetet och den ökande mängd vägledande uttalanden i frågor rörande lagtolkning.[43] De senaste årens debatt om JO:s minskade makt och betydelse kunde ha sin förklaring i att antalet åtal, och därmed JO:s synlighet utåt, minskat. Ett kritiskt eller vägledande uttalande kunde inte förväntas väcka samma uppmärksamhet som ett åtal. JK uttryckte oro inför en utveckling som innebar att allmänheten förlorade förtroendet för JO-ämbetet. En sådan misstro borde mötas genom en generös och förutsättningslös klagomålsprövning.

Vissa andra remissinstanser efterlyste nya grepp när det gällde att åstadkomma önskvärda förstärkningar av medborgarnas rättssäkerhet. Det konstaterades att uttalandena i 1983 års JO-utredning, om JO-ämbetets roll och funktion i framtiden, var mycket kortfattade och att någon

[41] Se KU 1986/87:2 s. 60.
[42] Se KU 1986/87:2 s. 64 f.
[43] Se KU 1986/87:2 s. 64.

problemanalys inte hade utförts. Det påstods vidare att utredningen iakttog en försiktighet och en defensiv hållning, som verkade överdriven och som för många kritiker av JO-ämbetet utgjorde en stor besvikelse. De små ändringar utredningen föreslog var huvudsakligen finjusteringar av vissa juridisk-tekniska lösningar.[44]

Enligt andra remissinstanser hade 1983 års JO-utredning kort och kärnfullt avvisat alla förslag om att ge ämbetet förbättrade möjligheter att lösa sina uppgifter. Medborgarrättsrörelsen gjorde följande påpekande: "Det är tydligt att utredningen har ryggat tillbaka för alla tankar som på minsta sätt inneburit någon verklig nyorientering av JO-ämbetets möjligheter att verka. Hela institutionen skall enligt utredningen förbli i det vingklippta tillstånd vari den befunnit sig efter tjänsteansvarsreformens genomförande."[45] Slutsatsen var att en ny utredning omedelbart borde tillsättas, vilken skulle behandla en förstärkning av JO-ämbetet.

Nergelius synes ha uppfattningen att reglerna om kontrollmakten i RF kapitel 12, ur ett internationellt perspektiv, inte framstår som särskilt starkt utvecklade och att det är tveksamt vilket värde de olika kontrollinstituten egentligen har. Nergelius gör även bedömningen att JO-ämbetet tappat en del av sin betydelse under senare tid.[46] I Nergelius avhandling om konstitutionellt rättighetsskydd tar han inte upp JO:s tillsyn till närmare behandling, eftersom det är hans uppfattning att JO i det nuvarande konstitutionella systemet inte kan göra särskilt mycket för att värna den enskildes medborgerliga fri- och rättigheter.[47]

Min analys utförd i avsnitten 4.9.9-4.10 bekräftar att det föreligger brister i JO-ämbetets möjligheter att kraftfullt reagera mot missförhållanden i det allmännas verksamhet. I likhet med Wennergren tror jag att många klagande har höga förväntningar på den klagomålsprövning JO utför. Många ser JO som en yttersta rättviseinstans, vilken ska ge den enskilde upprättelse i de fall de ordinära myndigheterna misslyckats härmed. Som

---

[44] Se KU 1986/87:2 s. 61.

[45] Se KU 1986/87:2 s. 62.

[46] Se Nergelius 1999b s. 67 och Nergelius 1999c s. 123. Förvaltningspolitiska kommittén synes instämma i påståendet, att Sverige har en relativt svag kontrollmakt och dessutom satsar för lite resurser på den. Denna uppfattning gäller inte i första hand JO-ämbetet, utan snarare RR och Riksrevisionsverket, vilka båda intar en alltför beroende ställning gentemot politiska organ som riksdagen och regeringen. Se SOU 1997:57 s. 96.

[47] Se Nergelius 1996 s. 543.

framgått av fjärde kapitlet har JO i åtskilliga ärenden kunnat konstatera flagranta åsidosättanden av både grundläggande fri- och rättigheter och rättssäkerhetsregler. Mot bakgrund härav måste det för många framstå som besynnerligt att deras klagomål bara i undantagsfall utmynnar i åtal eller anmälan, och att JO inte kan besluta om någon form av upprättelse av ekonomisk natur eller dylikt. Det enda resultatet är ett till vederbörande tjänsteman riktat beslut innefattande allvarlig kritik. Det faktum att JO har så begränsade möjligheter att agera i nämnda fall torde inte ha kommit till allmänhetens kännedom i någon större utsträckning. Om så vore fallet skulle sannolikt mängden klagomål märkbart minska och ämbetets legitimitet bland medborgarna skulle kunna skadas. Enligt min uppfattning finns det anledning att överväga *förstärkningar i JO:s befogenheter* i syfte att skärpa JO:s tillsyn, dock utan att ämbetet förlorar sin ställning som extraordinärt organ.

6.4 Utökade befogenheter för JO

6.4.1 Inledande anmärkningar

I avhandlingens inledande kapitel ställde jag bl.a. följande fråga: har JO-ämbetet med hänsyn till sitt ändamål en tillfredsställande rättslig reglering? Denna fråga besvarades i avsnitt 6.3 med att så inte var fallet. Man borde genomföra en förstärkning av JO:s befogenheter i syfte att skärpa JO:s tillsyn över det allmännas verksamhet. Hur bör då en sådan förstärkning av befogenheterna utformas? I avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 behandlas denna fråga närmare.

Det har i motioner, förarbeten, remissyttranden och doktrin framförts olika förslag på *nya befogenheter* för JO-ämbetet. De flesta förslag har det gemensamt att de utgår från att dagens förhållanden vad avser JO:s sanktionsbefogenheter inte är tillfredsställande. Ämbetet har vissa brister i sin auktoritet eller i sin förmåga att fullgöra sina uppgifter vilket kräver nya befogenheter.

Bland de förslag som förts fram bör främst nämnas rätt för JO

- att besluta om tolkningsbesked hos de högsta domstolarna,
- att i extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut,

- att besluta om inhibition,
- att föra talan om kommunalbot,
- att besluta om vite, och
- att besluta om skadestånd från det allmänna.

Merparten av dessa förslag har avvisats av KU. I avsnitt 6.4.2 skall förslagen, med undantag av frågan om skadestånd, kortfattat analyseras. Det finns enligt min mening anledning att av olika skäl vara kritisk till de förslag som analyseras i avsnitt 6.4.2. Förslaget att ge JO exempelvis en extraordinär besvärsrätt kan undergräva den vanliga besvärsrätten på ett olyckligt sätt. Förslaget att utrusta JO med befogenhet att besluta om t.ex. inhibition och vite skulle ge ämbetet en alltför långtgående rätt att ingripa i myndigheternas handläggning, och riskera att undergräva JO:s extraordinära ställning.

Förslaget om att utrusta JO med en skadereglerande befogenhet ställer jag mig emellertid positiv till och i avsnitt 6.4.3 analyseras frågan närmare. Vid studie av en rad JO-beslut har jag funnit att en skadereglerande befogenhet för JO på ett verkningsfullt sätt skulle stärka ämbetets ställning. Om JO i ett ärende kan konstatera en skadeståndsgrundande handling och besluta om skadestånd tillvaratas den enskilde klagandens intressen på ett bättre sätt än vad som är fallet med dagens ordning. Till saken hör även att JO framstår som mer handlingskraftig, om han kan kombinera ett kritiskt uttalande med ett beslut om skadestånd.

6.4.2 Framförda förslag

Redan i samband med riksdagens behandling av det betänkande som 1972 års JO-utredning lade fram framfördes tanken på att utrusta JO-ämbetet med en rätt att direkt hos de högsta domstolarna, och eventuellt också hos regeringen, kunna föra talan om fastställelse av viss av JO förordad tolkning (*tolkningsbesked*). I en motion uttalades att JO-ämbetet, p.g.a. ämbetsansvarsreformen, försvagats betänkligt och att en rätt till tolkningsbesked skulle bli en behövlig förstärkning av JO:s befogenheter. Om en tolkningstvist mellan JO och annan myndighet skulle uppkomma kunde denna tvist slitas på ett auktoritativt sätt genom att JO begärde ett tolkningsbesked. I motionen påpekades att det redan var möjligt att i vissa

lägen genom förhandsbesked få en viss rättslig situation bedömd av regeringsrätten.[48] KU avstyrkte dock motionen med hänvisning till att ärendet behövde utredas i ett större processrättsligt sammanhang.[49]

Frågan om tolkningsbesked blev föremål för ett uttalande av 1983 års JO-utredning, som konstaterade att spörsmålet inte borde prövas isolerat från den mer allmänna frågan om att öka prejudikatbildningen, t.ex. genom någon form av lagförklaringsinstitut.[50] Utredningen hänvisade till den då pågående Rättegångsutredningen, vilken bl.a. hade att ta ställning till olika frågor angående prejudikatbildningen.[51]

Flertalet av de remissinstanser till 1983 års JO-utredning som kommenterade frågan om tolkningsbesked ställde sig positiva till en sådan befogenhet. Många förordade att saken borde bli föremål för ytterligare utredning. JO Nilsson konstaterade, i egenskap av remissorgan, att utredningen avvisat alla förslag till utvidgning av ämbetets befogenheter med hänvisning till att detta skulle kunna urholka JO:s ställning såsom extraordinärt organ.[52] Nilsson ansåg att denna argumentation var tvivelaktig, eftersom utredningen inte definierat begreppet "extraordinärt organ". Enligt Nilssons uppfattning var det snarare helt i linje med JO:s roll och verksamhet att ge ämbetet möjlighet att begära tolkningsbesked, liksom en rad andra befogenheter såsom rätt att besluta om skadestånd från det allmänna, att tillerkänna ämbetet någon form av extraordinär besvärsrätt och rätt att inhibera myndighetsbeslut. Dylika befogenheter skulle naturligt komplettera den del av JO:s verksamhet som traditionellt var inriktad på att höja standarden på förvaltningen och därmed förebygga fel och misstag.[53]

Medborgarrättsrörelsen efterlyste en möjlighet för JO att få sina tolkningsförslag prövade av den instans som enligt gällande rätt hade att slutligt ta ställning till rättstillämpningsfrågan.[54] Detta skedde i viss utsträckning tidigare då JO förde talan om tjänstefel under påstående att

---

[48] Se mot. 1975:2179.
[49] Se KU 1975/76:22 s. 50.
[50] Se SOU 1985:26 s. 235.
[51] SOU 1986:1.
[52] Se KU 1986/87:2 s. 135.
[53] Se KU 1986/87:2 s. 104.
[54] Se KU 1986/87:2 s. 136 f.

den åtalade tjänstemannen tolkat en författning oriktigt. I brottmålet hade HD att prejudiciellt uttala sig i tolkningsfrågan. Efter ämbetsansvarsreformens genomförande hade denna väg att erhålla ett uttalande i praktiken stängts, eftersom åtal var så sällan förekommande. Medborgarrättsrörelsen påtalade vidare att 1983 års JO-utredning inte tog ställning till frågan om tolkningsbesked. Utredningen ansåg att frågan borde prövas i ett större processrättsligt sammanhang. Medborgarrättsrörelsen underkände i sitt remissvar denna behandling av frågan och krävde att förslaget om tolkningsbesked snarast blev föremål för sakprövning och en seriös utredning. Målet skulle vara att råda bot på de missförhållanden som var en konsekvens av att JO:s uttalanden saknade rättslig betydelse.

KU tog inte ställning i frågan, utan hänvisade till Rättegångsutredningen.[55] Denna utredning intog emellertid en avvisande inställning till förslaget om att införa en möjlighet för JO att initiera ett tolkningsbesked. Enligt utredningen hänförde sig problemet med JO:s bristande befogenheter inte främst till frågan om rättsbildning, utan snarare till brister i det statliga sanktionssystemet.[56]

Förslaget om att utrusta JO med en rätt att besluta om tolkningsbesked hos de högsta domstolarna är enligt min uppfattning intressant och förtjänar närmare utredning. Det finns inom vissa rättsområden, t.ex. det konstitutionella, ett behov av ökad prejudikatbildning. Frågan är emellertid av allmän processrättslig karaktär och att ha JO som utgångspunkt för ett ställningstagande i frågan kan knappast försvaras.

Vad avser frågan om rätt för JO att i *extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut* synes tanken ha varit att ge JO möjlighet att inom viss tid få till stånd prövning i högre instans av en förvaltningsmyndighets beslut i de fall den ordinarie besvärstiden löpt ut. Det rör sig således om ett förslag om ett nytt extraordinärt rättsmedel vid sidan av de i dag existerande. Även detta förslag avvisades av 1983 års JO-utredning, vilken påtalade risken för att en part som ej utnyttjat sin egen besvärsrätt anlitade JO som ett slags ombud för att få till stånd en överprövning via JO:s extraordinära besvärsrätt. En dylik befogenhet för JO stod vidare mindre väl i överrensstämmelse med ämbetets diskretionära rätt att avgöra vilka ärenden som skulle tas upp till prövning. Om det fanns sakligt fog för ändring borde

[55] Se KU 1986/87:2 s. 33.
[56] Se SOU 1986:1 s. 146 f.

JO, om han hade besvärsrätt, undantagslöst söka sådan ändring. En risk fanns, med nämnda förslag, att JO-ämbetet förlorade sin extraordinära ställning och omvandlades till en ordinär myndighet.[57]

Frågan om att utrusta JO med *inhibitionsmöjligheter* framfördes bl.a. av JO Nilsson. 1983 års JO-utredning ställde sig avvisande till förslaget och framhöll en sådan befogenhet skulle, i likhet med förslaget om extraordinär besvärsrätt, omvandla JO-ämbetet till en ordinär myndighet.[58]

Remissinstansernas uppfattningar angående extraordinär besvärsrätt och inhibition var splittrade. Flera instämde i den kritik 1983 års JO-utredning riktat mot förslagen. Andra hade en mer positiv inställning. Försäkringsöverdomstolen ansåg att frågan var värd att utredas vidare. En extraordinär besvärsrätt för JO skulle kunna ge honom möjlighet att driva ett rättelseärende fram till ett sakligt riktigt resultat. Den invändning som utredningen fört fram mot förslaget - i huvudsak att JO skulle omvandlas till en ordinär myndighet - var obefogad. Redan i dag kunde JO uppträda som part inför olika domstolar.[59]

Andra remissinstanser påpekade att JO:s egenskap av extraordinärt organ endast åberopats i syfte att avvisa olika förslag. Istället kunde den nyttjas för att ge JO vissa extraordinära befogenheter, som t.ex. omnämnda besvärsrätt. Vidare framhölls att en mer djupgående diskussion av JO-ämbetets roll, än som skett i utredningsbetänkandet, mycket väl kunde leda till andra bedömningar och ställningstaganden. De reformförslag som utredningen avvisat borde därför inte betraktas som slutbehandlade genom förevarande betänkande. En viss vidareutveckling av JO-rollen i sådana hänseenden skulle onekligen ligga i linje med strävandena efter ett mer medborgarnära rättskydd.

I motsats till 1983 års JO-utredning ansåg vissa remissinstanser att en rätt för JO att besluta om inhibition inte skulle strida mot ämbetets ställning som extraordinärt organ. Inhibitionens syfte är att förhindra den skada som kan vållas enskild genom verkställighet av ett beslut som senare kan komma att ändras - kanske först sedan oreparabel skada har åstad-

[57] Se SOU 1985:26 s. 237 f.
[58] Se SOU 1985:26 s. 238.
[59] Se KU 1986/87:2 s. 140 f.

kommits. Det kunde säkerligen förväntas att en sådan rätt för JO skulle utövas med stor restriktivitet.[60]

KU ställde sig avvisande till de två här nämnda förslagen och anslöt sig helt till den syn 1983 års JO-utredning gett uttryck för. Således ansåg utskottet att om förslagen genomfördes skulle JO förlora sin extraordinära ställning.[61]

För egen del är jag skeptisk till de två här framförda förslagen. Om JO utrustas med en extraordinär besvärsrätt föreligger en påtaglig risk för att den vanliga besvärsrätten undergrävs på ett olyckligt sätt. Förslaget om inhibition ger JO alltför långtgående befogenheter att ingripa i enskilda ärenden och att påverka deras utgång. Förslaget är därmed svårförenligt med JO:s extraordinära ställning. Kännetecknande härför torde bl.a. vara att JO inte skall ha de befogenheter ordinära tillsyns- och besvärsmyndigheter har att på olika sätt gripa in i underlydande myndigheters handläggning.

En annan typ av befogenhet som föreslagits är att JO skall få föra talan om *kommunalbot*.[62] Förslaget framfördes av Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64), vilken hade till uppgift att förutsättningslöst undersöka om existerande tillsynssystem behövde kompletteras med bestämmelser som motverkade att kommuner och landsting överträdde gränserna för den kommunala kompetensen eller satte sig över domstolarnas avgöranden i kommunalbesvärsmål.[63]

Bakgrunden till att utredningen tillsattes var kortfattat följande. Sedan lång tid tillbaka förekom det att kommuner och landsting åsidosatte både föreskrifter och domstolars avgöranden eller överskred den kommunala kompetensen. I mitten av 1980-talet hade JO och JK i sin tillsynsverksamhet uppmärksammat ett 20-tal fall av s.k. kommunalt lag- och

---

[60] Se KU 1986/87:2 s. 142.

[61] Se KU 1986/87:2 s. 35 f.

[62] Kommunalansvarsutredningen anger att kommunalbot inte är ett straff, men väl en strafflikande påföljd. Se SOU 1989:64 s. 125. I Lokaldemokratikommitténs delbetänkande (SOU 1993:109 s. 23) beskrivs kommunalbot som en typ av *sanktionsavgift*. Som allmänna kännetecken på en sanktionsavgift nämns i doktrinen att avgiften är en sanktion, d.v.s. en ekonomisk påföljd för ett rättsstridigt beteende, att avgiften är knuten till en författning och att avgiften tillfaller det allmänna. Se Warnling-Nerep 1987 kapitel 3 och 4.

[63] Se dir. 1986:15.

domstolstrots.[64] Gemensamt för fallen var att det var fråga om *uppsåtliga* åsidosättanden av domstolsavgöranden och författningar. Både JO och JK påtalade svårigheter att med nuvarande, alltför begränsade, sanktionssystem komma åt trotset.[65] De uppmärksammade avgörandena översändes till regeringen och riksdagen och föranledde stor uppmärksamhet, med åtföljande debatter.

Kommunalansvarsutredningen konstaterade att de undersökningar utredningen utfört angående legalitetsstandarden i kommunal förvaltning visade att det på sina håll fanns ett alltför stort spelrum mellan den kommunala verkligheten och lagen, och att det befintliga sanktionssystemet inte var effektivt.[66] Utredningen företog en inventering av befintliga sanktioner mot kommuner, förtroendevalda och anställda. Genomgången omfattade bl.a. tjänstefels- och disciplinansvaret, skadestånd, vite, JO:s granskning, politiskt ansvar och även korporativt ansvar i form av sanktionsavgifter och företagsbot. Utredningen drog slutsatsen att inga ändringar i detta system var påkallade. Angående frågan om ytterligare kriminalisering av lagöverträdelser av kommunala förtroendevalda och kommunalanställda var behövlig anfördes bl.a. att en sådan kriminalisering riskerade att skapa en alltför stor försiktighet hos de förtroendevalda och anställda. Istället behövde det befintliga sanktionssystemet kompletteras med en mot själva kommunerna och landstingskommunerna riktad generell ekonomisk påföljd - kommunalbot - för objektivt konstaterade grova lagöverträdelser och för överträdelser av domstolsbeslut om verkställighetsförbud.[67]

Beloppet för boten bestämdes till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr. Frågor om åläggande av kommunalbot skulle prövas av KamR, efter ansökan av JO. Att valet föll på JO förklarades av att riksdagen, i egenskap av lagstiftare, hade ett självskrivet intresse av lagarnas efterlevnad.[68]

Förslaget mötte emellertid skarp kritik från många remissinstanser. Här kan bara påtalas att JO, i egenskap av remissinstans, anförde en rad principiella invändningar mot förslaget. Bl.a. påpekades att överträdelser

---

[64] För en definition av begreppen kommunalt lag- och domstolstrots, se avsnitt 6.2 ovan.

[65] Se företrädesvis *JK 1984 s. 103, JK 1985 s. 171, JO 1986/87 s. 297* och *JO 1988/89 s. 378.* Se avsnitt 6.2 ovan för en redogörelse av sakomständigheterna. Jfr även SOU 1989:64 s. 17 ff. och Warnling-Nerep 1995 s. 63 ff. och s. 524 ff.

[66] Se SOU 1989:64 s. 9.

[67] Se SOU 1989:64 s. 122 f.

[68] Se SOU 1989:64 s. 132.

av KomL:s allmänna kompetensregel (2:1) ofta torde gälla fullmäktigebeslut, som innefattade anslagsgivning och som inte utgjorde myndighetsutövning. Eftersom fullmäktige inte stod under JO:s tillsyn, var JO i princip förhindrad att ingripa i sådana fall. Fullmäktigeledamöterna var för övrigt undantagna från ansvar för tjänstefel. Det framstod som egendomligt att JO genom ett system med kommunalbot skulle få till uppgift att utreda förhållanden och ta initiativ till rättsliga åtgärder på områden, som i alla andra hänseenden låg utanför JO:s tillsynskompetens. Det påpekades även att JO självfallet saknade varje möjlighet att mer kontinuerligt bevaka kommunala beslut ur angiven aspekt, varför prövningen i väsentlig mån skulle komma att bli beroende av huruvida anmälningar inkom från allmänheten: tillfälligheternas spel skulle alltså tillåtas bli bestämmande för prövningsfrekvensen. Sammanfattningsvis kunde JO konstatera att det avgivna förslaget stod i dålig överensstämmelse med ämbetets särskilda roll inom den svenska rättsordningen.[69]

För egen del kan jag inte annat än instämma i de synpunkter som JO:s remissvar ger uttryck för. Kommunalansvarsutredningen torde inte i tillräcklig utsträckning ha satt sig in i hur JO-ämbetet arbetar. Hela ansvaret för att kommunalbot skulle bli ett effektivt sanktionssystem vilade, enligt utredningens konstruktion, på den klagomålsprövning ämbetet hade att utföra. För att inte tillsynen skulle bli ett rent lotteri, skulle JO vara tvungen att mer systematiskt företa undersökningar av en stor mängd kommunala beslut, vilket skulle föranleda betydande arbetsinsatser inom JO-ämbetet. Det skulle vara oundvikligt med omfattande förstärkningar av personalstyrkan, och JO-ämbetet skulle alltmer avlägsna sig från den begränsade myndighetsorganisation som kännetecknat ämbetet under historiens gång.

Som ovanstående resonemang indikerat blev förslaget om kommunalbot aldrig realiserat, vilket får tillskrivas det faktum att utredningsförslaget var alltför lite genomarbetat och att remisskritiken var alltför hård.

I doktrinen har ett med kommunalbot närbesläktat förslag till ändringar i JO:s befogenheter förts fram av Warnling-Nerep. Mot bakgrund av de problem som under senare decennier kunnat konstateras med det s.k. kommunala lag- och domstolstrotset ser hon det som tänkbart att JO-

[69] Se Ds 1990:62 s. 10.

ämbetet utrustas med möjligheter att *vitessanktionera* sina kritiska uttalanden.

Särskilt tydligt framträder ett dylikt behov i följande JO-ärenden. I ett ärende från maj år 1987 uttalade JO Holstad att ett beslut av miljö- och hälsoskyddsnämnden i Pajala kommun, om att inte utföra någon fortlöpande livsmedelstillsyn, stod i strid med livsmedelslagstiftningen.[70] I JO:s beslut förklarade Holstad att han emotsåg ett besked från kommunen angående vilka åtgärder som vidtagits med anledning av kritiken. Nämnden meddelade därefter att den vid ett sammanträde i juni samma år enats om att *vidhålla sitt tidigare beslut.*

Med anledning av nämndens agerande beslöt JO Ragnemalm att på eget initiativ ta upp ett *nytt ärende* angående miljö- och hälsoskyddsnämnden i Pajala *(JO 1988/89 s. 378).* Under JO:s undersökning framkom att kommunen beslutat att anställa en miljöskyddsinspektör på halvtid. JO Ragnemalm konstaterade att kommunens vägran att återuppta tillsynen efter det att JO Holstad kritiserat nämnden gjorde saken särskilt allvarlig, och än värre var att det rörde sig om ett uppsåtligt trots mot en klar och tydlig lagstiftning. Det inträffade aktualiserade frågan vilka möjligheter som stod till buds för att beivra fall av uppenbart lagtrots av kommunala myndigheter. JO Ragnemalm fann inte tillräckliga skäl för att åtala nämndens ledamöter för tjänstefel, och kunde i övrigt konstatera att effektiva korrektionsmedel mot lagtrots av denna typ saknades.[71] Ärendet blev även föremål för en formell framställning till regeringen jämlikt JO-instruktionen 4§.

Med anledning av bl.a. detta JO-fall anför Warnling-Nerep att det faktum att JO saknar möjligheter att sanktionera sina kritiska uttalanden, med t ex. ett *vitesföreläggande,* visar att ämbetets granskningsmöjligheter är behäftade med uppenbara brister. Enligt Warnling-Nerep skulle man kunna införa vitesföreskrifter i t.ex. JO-instruktionen.[72] Frågan om vitessanktioner mot kommuner och kanske även mot statliga myndigheter är dock, vilket Warnling-Nerep påpekat, komplex och ett helhetsperspektiv måste anläggas. Att ha JO-ämbetet som utgångspunkt för en diskussion om vite mot trilskande myndigheter låter sig knappast försvaras.

---

[70] Detta ärende finns återgivet i *JO 1988/89 s. 378.*

[71] I detta JO-ärende var BrB 20:1 tillämplig i sin lydelse *före* ansvarets utvidgning år 1989.

[72] Se Warnling-Nerep s. 524 ff. och 568.

Warnling-Nereps förslag är enligt min mening värt att överväga. I ovannämnda JO-fall förefaller det särskilt lämpligt om JO redan från början hade kunnat rikta ett föreläggande mot den kommunala nämnden, som innebar att denna vid vite hade tvingats att återuppta den fortlöpande tillsynen. Det är givetvis inte bra för JO-ämbetets auktoritet att en kritiserad myndighet så flagrant ignorerar den bedömning JO gjort. Den avgörande invändningen mot att ge JO en rätt att besluta om vite är emellertid att detta skulle innebära att JO kunde gå in och direkt påverka handläggningen av ärenden. Detta torde vara svårförenligt med ämbetets extraordinära ställning.

Som framgår av det ovan nämnda har jag av olika anledningar funnit att de framförda förslagen om nya befogenheter för JO är mindre lämpliga eller att de behöver utredas i ett större sammanhang. Det har även, i samband med 1983 års JO-utredning, förts fram ett förslag om att utrusta JO-ämbetet med en *skadereglerande* funktion. JK-ämbetet har redan en sådan befogenhet, och enligt min uppfattning finns det goda skäl för att även JO skall kunna besluta om skadestånd i enskilda ärenden. Ämnet kommer att tas upp till behandling i följande avsnitt.

6.4.3 Argument för och mot att ge JO en skadereglerande befogenhet

I detta avsnitt skall argument för och mot att ge JO en skadereglerande befogenhet analyseras. Avsnittet inleds med en redogörelse av argument *mot* att ge JO en dylik befogenhet. Som kommer att visas anser jag att denna argumentering lider av en rad brister. Avsnittet avslutas med att argument *för* att utrusta JO med en skadereglerande befogenhet analyseras. Det kan nämnas att framställningen utmynnar i ett ställningstagande *för* att JO skall ha rätt att besluta om skadestånd när skäl därtill föreligger i de enskilda tillsynsärendena.

I förarbeten och remissyttranden har det förts fram främst två argument *mot* att ge JO-ämbetet en skadereglerande funktion. Det första och mest grundläggande argumentet är att en skadereglerande befogenhet för JO skulle *förvandla ämbetet till en ordinarie myndighet bland andra.* Det andra

argumentet är att en situation skulle kunna uppkomma där JK och JO *prövar samma skadeståndsyrkande* eller där deras *praxis i skadeståndsfrågor är på kollisionskurs.*[73]

Vad avser det första argumentet kan följande nämnas. En skadereglerande befogenhet för JO skulle enligt 1983 års JO-utredning inte vara alldeles förenlig med grundtanken att JO skall vara ett extraordinärt organ, med principiell rätt att diskretionärt avgöra vad som skall tas upp till prövning. Är anspråken befogade borde de rimligen också bifallas. KU anslöt sig i frågan till utredningens bedömning.[74] Utskottet anförde vidare att det var möjligt för JO att genom framställning till regeringen, jämlikt JO-instruktionen 4§, medverka till att en enskild p.g.a. särskilda omständigheter fick ersättning av statsmedel.

Remissinstanserna var splittrade i frågan, även om en övervikt kunde noteras för dem som ställde sig avvisande till att ge JO en skadereglerande funktion.[75] Vissa remissorgan var emellertid positiva. Försäkringsöverdomstolen anförde i sitt remissvar bl.a. att man ansåg att det var av stor betydelse att fel begångna av myndigheter och tjänstemän snabbt kunde rättas till. Man tyckte sig alltför ofta ha stött på situationer där en myndighet i och för sig beklagat att ett fel begåtts, men sedan intagit en kallsinnig eller ointresserad attityd till att rätta felet. Vidare anförde domstolen att 1983 års JO-utredning tagit något för lätt på de väckta förslagen om en utökning av JO:s befogenheter att hjälpa enskilda. Uppslaget att utrusta JO med rätt att besluta om skadestånd från det allmänna var värd att utredas vidare.[76] I egenskap av remissorgan anförde JO Nilsson att han inte såg några principiella problem med att utrusta JO-ämbetet med en skadereglerande befogenhet.[77]

Vissa problem uppkommer när man skall värdera tyngden av det argument 1983 års JO-utredning ställt sig bakom, eftersom varken utredningen eller remissinstanserna närmare definierat vad de avser med

---

[73] Se SOU 1985:26 s. 236 f. Vad avser JK:s skadereglerande befogenhet, se avsnitt 6.4.4.
[74] Se KU 1986/87:2 s. 35.
[75] Se KU 1986/87:2 s. 138 f.
[76] Se KU 1986/87:2 s. 140.
[77] Se KU 1986/87:2 s. 135.

begreppen ordinär respektive extraordinär myndighet; en omständighet som för övrigt även JO Nilsson reagerat emot.[78]

Man får förmoda att kärnan i begreppet "extraordinär" är JO:s *självständighet.* KU har angående detta begrepp anfört att JO-ämbetet är 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. Ett annat centralt inslag i ämbetets extraordinära ställning är att JO *inte kan ändra eller upphäva felaktiga beslut.* JO:s verksamhet är inte heller avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Till detta bör anföras att JO:s beslut *inte kan överklagas* och att JO *inte ingår i någon instansordning.*[79]

Det är svårt att se att dessa egenskaper nämnvärt skulle förändras eller påverkas, om JO gavs en skadereglerande funktion. JO skulle med andra ord inte i något grundläggande avseende förlora den extraordinära ställning ämbetet har i dag. I förtydligande syfte kan tilläggas att jag tänker mig att JO:s beslut i ett skadeståndsärende, i likhet med vad som gäller för JK, inte skall kunna överklagas. JO skulle således inte ingå i en instansordning.

Det tycks som om argumentet att en skadereglerande funktion för JO skulle omvandla ämbetet till en ordinarie myndighet nyttjas något inkonsekvent. Det är ett faktum att JO redan har en rad befogenheter som kan tillkomma ordinära myndigheter, t.ex. JO:s åtals- och anmälningsbefogenheter. Till detta kommer att JO även har besvärsrätt i de fall han väckt åtal och rätt att föra talan vid domstol om ändring av bl.a. disciplinbeslut. Tydligen har varken JO-utredningarna eller KU ansett att dessa befogenheter omvandlat JO till ett ordinärt organ. Varför skulle då en skadereglerande funktion få en sådan drastisk effekt på JO:s offentligrättsliga ställning?

En viktig fråga är huruvida JO kan bibehålla sin diskretionära prövningsrätt, om ämbetet ges en skadereglerande befogenhet. Det är min bedömning att det är möjligt att ge JO nämnda befogenhet, och samtidigt

---

[78] Se KU 1986/87:2 s. 135. Nilsson anser att så länge begreppen inte definierats är det oegentligt att med hänvisning till begreppen avvisa alla förslag om funktionsförändringar.
[79] Se KU 1975/76:22 s. 49.

bibehålla JO:s rätt att avgöra vilka klagomål han skall ta upp till prövning.[80] Så är nämligen förhållandena avseende JK-ämbetet. Man kan här slå fast att JK anses ha en diskretionär prövningsrätt vad avser klagomål, samtidigt som ämbetet kan pröva klagandens skadeståndsanspråk.[81] Om det är möjligt för JK måste så också vara fallet avseende JO.

Det andra argumentet mot att ge JO en skadereglerande befogenhet är att en situation skulle kunna uppkomma där JK och JO prövar samma skadeståndsyrkande eller där deras praxis i skadeståndsfrågor är på kollisionskurs.[82] Faran härmed är givetvis att olika ståndpunkter i samma ärende eller samma principiella fråga riskerar att undergräva ämbetenas trovärdighet. Problemet med en kollision mellan JK:s och JO:s praxis torde emellertid kunna hanteras i praktiken. Det synes naturligt att de båda myndigheterna håller sig informerade om varandras handläggning och praxis i olika hänseenden. Det bör tilläggas att det med dagens ordning redan föreligger en risk för olika konflikter. JO kan i sin klagomålsprövning göra en annan bedömning av rätts- och bevisfakta än vad JK gör i en efterföljande skadeståndsprövning. Dessa tänkbara konflikter synes dock kunna hanteras och de har inte vållat några betydande problem. Här bör man också ha i åtanke att skulle en kollision trots allt inträffa mellan JO:s och JK:s bedömning i en skadeståndsfråga kan en klagande alltid initiera en skadeståndsprocess i allmän domstol, och till slut erhålla ett prejudicerande avgörande från HD. Tvisten kan därmed lösas.

Härmed skall argument *för* att JO skall ges en skadereglerande befogenhet analyseras. Huvudargumentet är att detta på ett verksamt sätt kan *stärka JO-ämbetets möjligheter att kraftfullt markera mot olika missförhållanden* i det allmännas verksamhet, vilket kan öka JO-ämbetets trovärdighet bland de klagande och i förlängningen bland medborgarna.

Som fjärde kapitlet ovan har visat förekommer många fall där JO konstaterat graverande åsidosättanden av rättsregler och uttalat allvarlig kritik mot handläggare och myndigheter, men sedan händer många gånger ingenting. Det säger sig självt att för klaganden måste denna situation

---

[80] Det kan dock tilläggas att JO i praktiken prövar alla inkomna klagomål, mer eller mindre ingående beroende på sakens natur. JO tillämpar alltså en generös praxis och det har åtskilliga gånger markerats att det i hög grad är önskvärt att denna praxis består. Se t.ex. SOU 1985:26 s. 156 f.

[81] Se SOU 1993:37 s. 50 och 165 f.

[82] Se SOU 1985:26 s. 237.

framstå som förvirrande. JO-ämbetets legitimitet hos medborgarna kan inte i längden förbli opåverkad under rådande förhållanden. Om klaganden, enligt exempelvis SkL, erhöll ersättning efter det att JO uttalat allvarlig kritik skulle den enskilde få upprättelse för det inträffade, och många klaganden skulle slippa erfara att de vänt sig till JO förgäves.

Ett annat argument, av mer praktisk natur, är följande. För en klagande torde det vara *smidigast och snabbast att ett och samma organ, JO-ämbetet, avgör både klagomålsärendet och skadeståndsfrågan i ett sammanhang.* En enskild anmälare vars klagomål har prövats av JO slipper härefter vända sig till JK, som ytterligare en gång skall ta upp och utreda vad som inträffat i sin skadeståndsutredning.

Det torde knappast kunna bestridas att JO-ämbetet har den rättsliga kompetens som krävs för att avgöra ärenden om det allmännas ansvar. Det finns inom myndigheten en gedigen kunskap både i civilrätt och förvaltningsrätt. Om argumenten för och mot att ge JO en skadereglerande funktion vägs samman och betraktas ur både JO-ämbetets och klagandens perspektiv talar det mesta för att man seriöst bör överväga att utvidga JO:s befogenheter till att även omfatta en skadereglerande verksamhet.

6.4.4 En övergripande framställning om det allmännas skadeståndsansvar enligt SkL

I syfte att konkretisera en tänkt skaderegleringsbefogenhet för JO-ämbetet skall något övergripande sägas om det allmännas skadeståndsansvar, med särskild inriktning på SkL. En skadereglerande funktion för JO bör anknyta till det regelsystem som är tillämpligt på JK. JO skulle då pröva utomobligatoriska ersättningsanspråk enligt företrädesvis SkL, vilken tillämpas om ej annat är särskilt föreskrivet. Det kan inte inom ramen för denna avhandling bli fråga om annat än att kortfattat skissera grunderna för det allmännas ansvar. För en utförlig presentation av rättsläget hänvisas till de olika standardverk och artiklar som föreligger på området.[83]

[83] Se Bengtsson I och II samt 1996. Se även Hellner 1995 och Kleineman, JT 1991-92 s. 63-97 och JT 1994-95 s. 936-971.

Framställningen inleds med en genomgång av skadeståndets olika funktioner. Därefter sägs något om förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. I denna författning ges regler om vilka myndigheter som har behörighet att handlägga de olika typer av skadeståndsanspråk som kan riktas mot staten. En kortfattad bakgrund ges sedan till de regler om det allmännas ansvar som finns i SkL. Särskild tonvikt läggs vid SkL 3:2, vilken är den regel som oftast torde vara aktuell för tillämpning om JO skulle ha befogenhet att ta ställning till ett skadeståndsanspråk.

I doktrinen råder inte någon övergripande samstämmighet om vilka av skadeståndets *funktioner* som är viktigast, utan diskussionen har förts i olika banor.[84] En central funktion är skadeståndets *reparativa* egenskap. Skadeståndet ger den som lidit t.ex. personskada ersättning för särskilda utgifter för läkare och sjukvård och för de arbetsinkomster han förlorat. Vid sakskada ger skadeståndet möjligheter för den skadelidande att t.ex. ersätta förlorad egendom med ny. Av betydelse är också skadeståndets förmåga till upprättelse för en kränkning (ideellt skadestånd). Här kan SkL 1:3 nämnas. Stadgandet avser ersättning för lidande som tillfogats den som utsatts för ett antal där uppräknade brott. En annan funktion är skadeståndets *preventiva* verkan. Den som en gång blivit tvingad att utge skadestånd blir mer aktsam i framtiden. Detta påminner för övrigt om straffets individualpreventiva effekt. Man bör även nämna en allmänpreventiv effekt i det att man i allmänhet undviker handlande som medför skadestånd. Olle Lundin nämner en tredje funktion. Han anger att blotta existensen av ett skadeståndsansvar skulle kunna ha en upprätthållande funktion på allmänhetens förtroende för myndigheterna. Detta kan benämnas skadeståndsansvarets *förtroendeskapande* funktion.[85]

I förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ges regler om handläggning av skadeståndsanspråk p.g.a.

---

[84] För en genomgång av diskussionen angående skadeståndets funktioner, se Hellner 1995 s. 37 ff. Se även Riberdahl, FT 1979 s. 139 f. Strömberg synes ha uppfattningen att vad gäller offentligt anställda torde skadeståndets allmänpreventiva verkan vara av störst betydelse, medan t.ex. Bengtsson synes ha en delvis motsatt uppfattning. Wennergren gör den bedömningen, mot bakgrund av rättsläget i slutet av 1980-talet, att man inte längre med fog kan påstå att skadeståndet spelar någon större roll som garanti för pliktuppfyllelse i tjänsten. Se Strömberg 2000 s. 157, Bengtsson II s. 240 f. och Wennergren 1990 s. 122.

[85] Se Lundin s. 400.

utomobligatoriska förhållanden. Förordningen gäller ej anspråk som grundas på ett statligt anställningsförhållande. Skadeståndsanspråk kan grundas på en rad olika författningar och förordningen (1995:1301) ger regler för vilka myndigheter som är behöriga att pröva anspråk enligt respektive författning.

JK handlägger anspråk främst med stöd av SkL, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Vidare handläggs anspråk enligt bl.a. BrB, PUL och enligt vissa bestämmelser i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.[86] Det bör tilläggas att JK inte har befogenhet att pröva skadeståndsanspråk som riktas mot en kommun. Ett sådant anspråk måste framställas hos vederbörande kommun.[87]

Vidare kan nämnas att även RPS och RÅ handlägger anspråk med stöd av särskilda regler i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder. Kammarkollegiet handlägger anspråk med stöd av exempelvis JB, FBL och sjölagen (1994:1009). Andra anspråk än de som nyss nämnts handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Om det inte finns en sådan myndighet för en viss verksamhet handläggs anspråket av JK. Det bör vidare tilläggas att beslut i ovan angivna ärenden inte får överklagas.

Jag föreställer mig att JO, i likhet med JK, skall handlägga anspråk med stöd av SkL 2:1 eller 3:1 och 2, om detta grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. SkL bygger på en

---

[86] Av SkL 1:1 framgår att i SkL meddelade bestämmelser om skadestånd tillämpas, om ej annat är särskilt föreskrivet eller föranledes av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Från SkL avvikande regler, om t.ex. strikt ansvar, kan finnas i speciallagstiftning som då tar över. Här kan nämnas lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder. Bakgrunden till lagen var ett behov av att utveckla och komplettera regleringen av det allmännas ersättningsskyldighet vid frihetsinskränkningar. Den som varit häktad på grund av misstanke om brott har exempelvis rätt till ersättning om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks. Ersättning lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. I 8§ ges en regel om strikt skadeståndsansvar för person- och sakskador som uppkommit vid viss våldsanvändning enligt PolL, UB och TullL. Se prop. 1997/98:105 s. 14 f.

[87] Se t.ex. *JK 1997 s. 82.*

grundläggande skillnad mellan statens och kommuns ansvar *vid myndighetsutövning* (3:2) och vid *annan verksamhet*[88] (2:1, 4 och 3:1).

Begreppet myndighetsutövning inom ramen för SkL kommer att beröras nedan. I uttrycket *annan verksamhet* inbegrips s.k. faktisk förvaltningsverksamhet, vilken enligt Strömberg finner sitt uttryck i att det allmänna bygger vägar och gator, driver järnvägar, tillhandahåller undervisning och sjukvård, ger råd och upplysningar av oförbindande natur.[89] Till begreppet hänförs även sådan verksamhet, som det allmänna utövar i privaträttsliga former, t.ex. staten i egenskap av fastighetsägare.

SkL 2:1 ger uttryck för den allmänna culparegeln: var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida inte annat följer av SkL. Stat och kommun ansvarar således för eget vållande.

Det ges inte någon explicit definition av person- eller sakskada i SkL. Man kan dock sluta sig till att med personskada avses främst fysiska skador på den mänskliga kroppen och med sakskada avses skador på fast egendom och lösa föremål. Även rent estetiska förändringar, som inte minskar brukbarheten, kan vara skador i här angiven bemärkelse. Så är även fallet avseende förlust helt eller delvis av egendom. Med ren förmögenhetsskada avses enligt SkL 1:2 sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Denna skadetyp torde vara vanligast vid myndighetsutövning.

De tre ovannämnda skadetyperna får beskrivas som ekonomiska skador. Vid sidan härom finns även s.k. ideell skada. Vid ekonomisk skada ersätts den skadelidandes ekonomiska förlust medan avsikten vid ideell skada är att skadeståndet istället skall kompensera det *lidande* eller den *kränkning* den drabbade fått utstå. Enligt SkL kan ersättning för ideell skada utgå enligt två olika regler: SkL 5:1 och 3:1.

---

[88] Jan Hellner använder här istället uttrycket "privaträttslig verksamhet", vilket jag anser något missvisande. Man kan tänka sig åtskilliga inslag i exempelvis genomförandet av en militär övning som inte har någon naturlig koppling till myndighetsutövning, t.ex. underhåll av stridsvagnar eller undervisning om fiendens stridstaktik. Att benämna denna form av faktisk förvaltningsverksamhet för "privaträttslig" leder tankarna fel ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Se Hellner 1995 s. 444 och Kleineman, JT 1991-92 s. 64 och s. 78. Jfr även Warnling-Nerep 1995 s. 443 och där åberopade artiklar i fotnot 149.

[89] Se Strömberg 2000 s. 16 f. Se även Hellners och Malmqvist s. 44 f. och där anförd litteratur.

Enligt SkL 5:1 omfattar skadeståndsansvaret vid personskada, förutom ersättning för sjukvårdskostnader och andra utgifter samt inkomstbortfall, även ersättning för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan. Enligt 1:3, som helt avser ideellt skadestånd, ersätts lidande som tillfogas någon genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- och telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller olaga diskriminering eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning. Ersättning utges oavsett om det har uppkommit någon personskada.

Av SkL 2:4 framgår att den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott skall ersätta skada enligt vad som är föreskrivet i fråga om person- och sakskada.[90] Termen "vållar" används här som en beteckning för handlande eller underlåtenhet som straffrättsligt är att bedöma som uppsåtligt eller vårdslöst.

Det ges även regler om det s.k. principalansvaret. I 3:1 anges att den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- och sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Motsvarande gäller i fall då arbetstagare i tjänsten vållar ren förmögenhetsskada genom brott.

Det allmännas ansvar för vållande till skada *vid myndighetsutövning* regleras i 3:2. Staten eller kommunen skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar.[91]

Om SkL 3:2 ställs i kontrast till reglerna i SkL, om det allmännas ansvar utanför myndighetsutövningens område, framkommer vissa tydliga skillnader. För ansvar enligt 3:2 avseende ren förmögenhetsskada är det ovidkommande om denna skada uppkommit genom brott eller ej (jfr 2:4 och 3:1). Det görs vidare ingen skillnad mellan ansvar för eget vållande och annans vållande (jfr 3:1).

---

[90] Angående begreppet ren förmögenhetsskada och dess förhållande till person- och sakskada, se Hellner 1995 s. 66 f. och Kleineman s. 133 ff.

[91] Reglerna för kommun gäller även landsting och kommunförbund.

SkL 3:2 tillkom i samband med SkL:s ikraftträdande år 1972. Tidigare hade den som lidit skada vid myndighetsutövning, p.g.a. fel eller försummelse, varit nödgad att kräva skadestånd direkt av den vållande tjänstemannen. Denne hade då i allmänhet gjort sig skyldig till tjänstefel och var skadeståndsskyldig p.g.a. detta brott.[92] Med 3:2 infördes ett skadeståndsansvar för tjänstemannens offentliga arbetsgivare, samtidigt som skadeståndsskyldigheten för tjänstemannen lindrades avsevärt, eftersom dennes ansvar för vållande endast kunde komma ifråga i den mån synnerliga skäl förelåg med hänsyn till samtliga omständigheter (jfr SkL 4:1).

Vid reformen år 1972 framkom farhågor för att den nya regleringen i 3:2 skulle ådra det allmänna märkbart ökade kostnader. I syfte att stävja en sådan utveckling infördes i 3:3-5 regler som begränsade det allmännas ansvar. Den s.k. standardregeln i 3:3 innebar att det allmänna i vissa fall kunde undgå ansvar för sina tjänstemäns vållande, om trots vållandet inte skäliga krav på verksamheten kunde anses åsidosatta. Skadeståndet kunde vidare bortfalla eller kraftigt nedsättas om den skadelidande varit oförsiktig nog att inte överklaga ett ofördelaktigt myndighetsbeslut (passivitetsregeln i 3:4). SkL 3:5 upptog en speciell fråga om att ersättningen till en företagare för ren förmögenhetsskada kunde nedsättas efter en skönsmässig bedömning.

Under 1970-talet förekom bara en begränsad mängd ersättningskrav och processer med 3:2 som grund. Då medvetenheten bland jurister och allmänhet om regelns existens och tolkning successivt ökade blev så också fallet avseende antalet processer.[93]

I riksdagen blev under 1980-talet 3:2 föremål för kritik; det allmännas ansvar ansågs vara alltför begränsat. Som ett resultat härav tillsattes en utredning som resulterade i lagändring år 1989.[94] Reformen innebar bl.a. att SkL 3:3-5 avskaffades och det allmännas ansvar erhöll därmed en efterfrågad utvidgning. Det grundläggande motivet till förändringen var enligt departementschefen att det allmännas verksamhet borde åtnjuta medborgarnas förtroende; för detta förtroende hade det stor betydelse om

---

[92] För skildring av äldre rätt, se t.ex. SOU 1958:43 s. 133 ff. och Bengtsson I avsnitt 2.1-2.2.

[93] Se Kleineman, JT 1991-92 s. 65 och Bengtsson 1996 s. 12.

[94] Se SFS 1989:926 och Ds 1989:12 samt prop. 1989/90:42.

det allmänna var berett att kompensera skador uppkomna genom begångna fel av myndigheterna. Vidare påpekades att utvecklingen på många håll gått mot ökade befogenheter för det allmänna, och att det var naturligt att följden blev ett strängare skadeståndsansvar för myndigheterna.[95]

Något skall sägas om begreppet *myndighetsutövning* i SkL 3:2. Som påtalats tidigare i avsnitten 4.3.3.2 och 4.9.6.2 förekommer begreppet i en rad andra författningar, exempelvis i RF, FL och BrB. I grundläggande avseende torde begreppet ha en liknande innebörd i de olika lagarna, även om skillnader föreligger företrädesvis beroende på lagarnas olika ändamål samt att begreppet torde tolkas restriktivt inom straffrätten, vilket inte synes naturligt inom exempelvis skadeståndsrätten.[96] Bengtsson anger att begreppet, inom ramen för SkL, avser beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna; att bestämma över deras rättigheter och skyldigheter på ett sätt som de inte kan motsätta sig, bevilja dem förmåner som endast myndighet kan ge och utöva offentlig kontroll över enskildas förhållanden. Dessa fall karaktäriseras av den enskildes beroendeställning i förhållande till myndigheten; det får en alldeles speciell betydelse för honom att han behandlas korrekt från det allmännas sida.[97]

I kompletterande syfte kan nämnas att Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar gjort en kort sammanfattning av hur begreppet utvecklats sedan 1970-talet. För att en viss åtgärd eller ett visst beslut, innefattande handling eller underlåtenhet, skall anses utgöra myndighetsutövning bör i allmänhet följande förutsättningar vara uppfyllda:[98]

- Det skall vara fråga om en åtgärd som *avgörs ensidigt* av det allmännas företrädare.
- Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av *offentligrättsliga regler.*

---

[95] Se prop. 1989/90:42 s. 6 ff.

[96] Se bl.a. Marcusson 240 ff., Hellners och Malmqvist s. 140 f., Bengtsson I s. 56 ff., Bengtsson 1996 s. 39 och KBrB II s. 405 ff.

[97] Se Bengtsson 1996 s. 39.

[98] Se SOU 1993:55 s. 84 f.

- Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda *rättsverkningar* av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande beslut.
- Åtgärden skall, åtminstone i sin förlängning, vara uttryck för *det allmännas maktbefogenheter* gentemot den enskilde.
- Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig *monopolställning* på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
- Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en *beroendeställning* i förhållande till det allmänna (jfr de ovannämnda punkterna).

För att ansvar skall uppkomma enligt SkL 3:2 förutsätts att skadan skett *vid* myndighetsutövning. Om så inte är fallet kan SkL 3:1 istället bli tillämplig, vilket är av signifikant betydelse avseende ren förmögenhetsskada, eftersom krav på brott uppställs i 3:1. Innebörden av rekvisitet "vid" är emellertid inte helt lätt att fastställa, vilket skapar betydande gränsdragningsproblem. I förarbetena till SkL angavs att det för ansvar räckte med att ett handlande hade visst samband med beslut eller åtgärder som innebar myndighetsutövning. I förarbetena nämndes främst två typer av beslut och åtgärder.

- De som endast ingick som ett led i myndighetsutövningen, men som var reglerade av offentligrättsliga föreskrifter.
- De som stod i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen.

Som exempel nämndes bl.a. olika handläggningsåtgärder som föregick själva myndighetsutövningen.[99] Det torde inte vara helt ovanligt att det är just på det beredande stadiet som en rad fel begås. Kallelser eller underrättelser till parter och vittnen kan ha vållat skada, t.ex. genom att orätt tid angetts för adressatens inställelse. Även åtgärder i ett senare skede är av intresse i detta sammanhang. Här kan nämnas fel i samband med protokollföring, registrering och expediering av beslut, under förutsättning att själva beslutet avsett myndighetsutövning.

En särskild fråga i detta sammanhang gäller det allmännas ansvar för *felaktig myndighetsinformation.* Frågan uppkommer här om informationen är

[99] Se prop. 1972:5 s. 502 ff.

given vid myndighetsutövning eller ej. Från HD:s och JK:s praxis kan den slutsatsen dras att avgörande vikt har fästs vid om den lämnade upplysningen har rört en konkret fråga som omedelbart kunde bli aktuell i ett ärende hos myndigheten. Om så varit fallet har upplysningen ansetts lämnad vid myndighetsutövning. Däremot har information som lämnats i t.ex. broschyrer och pressmeddelanden inte ansetts vara lämnad vid myndighetsutövning.[100]

Frågan har delvis kommit i ett nytt läge i samband med en lagändring under år 1998. Ett nytt stadgande, SkL 3:3, har införts som reglerar skadestånd för ren förmögenhetsskada utanför kontraktsförhållanden och utanför myndighetsutövningens område. Av 3:3 följer att staten eller en kommun skall ersätta ren förmögenhetsskada som vållats av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, 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.[101]

Genom denna reglering har det allmännas ansvar utökats vad gäller felaktig myndighetsinformation. Ansvar för ren förmögenhetsskada kan vid sådan information inträda även om denna inte lämnats vid myndighetsutövning. Det grundläggande skälet till revideringen var att särskilt stränga krav borde uppställas på myndigheterna när dessa ger olika typer av felaktig information, eftersom de enskilda i allmänhet befinner sig i en klar beroendeställning i förhållande till myndigheten. Den enskilde förlitar sig i allmänhet på att information från en myndighet är korrekt, bl.a. beroende på att denna ofta är ensam om att kunna ge vissa besked inom sitt verksamhetsområde.[102]

En viktig fråga inom ramen för SkL 3:2 är *vem eller vilka som ansvarar* enligt stadgandet. Av lagtexten kan utläsas att det är staten eller kommun, och inget annat organ, som ansvarar för skada vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar. Om en

---

[100] Se prop. 1997/98:105 s. 31.

[101] Att regeln ej omfattar person- och sakskada har sin förklaring däri att felaktig myndighetsinformation ytterst sällan torde orsaka person- eller sakskador. Om så skulle vara fallet är SkL 3:1 tillämplig och här uppställs inget krav på särskilda skäl. Se Bengtsson 1999 s. 36.

[102] Se prop. 1997/98:105 s. 35.

kommun driver verksamhet med stöd av statlig speciallagstiftning är det i princip ändå kommunen och ej staten som ansvarar.[103]

Ansvaret inträder både vid anonyma och kumulerade fel.[104] Man behöver alltså inte utpeka en viss handläggare såsom ansvarig och det allmänna kan ställas till svars även när flera befattningshavare, t.o.m. i olika myndigheter, har medverkat till en skada genom så obetydliga avvikelser från det korrekta handlandet att ingen av dessa avvikelser kunnat betecknas som oaktsamma i vanlig mening, men helhetsresultatet framstår som oaktsamt.

Enligt RF 11:6 kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Överlämnande av dylika funktioner har tilltagit under senare decennier, vilket bl.a. föranleder frågan om vem som skadeståndsrättsligt ansvarar när ett privat rättssubjekt gör sig skyldigt till felaktig myndighetsutövning. Av förarbetena till SkL kan utläsas att det allmänna inte skall kunna undgå sitt ansvar genom att överlämna myndighetsfunktioner till privata rättssubjekt. Förutsättningen är att besluten eller åtgärderna i fråga skulle ha utgjort ett naturligt led i en motsvarande av staten eller en kommun driven verksamhet, och att det i så fall skulle ha varit fråga om myndighetsutövning.[105]

Ansvarar det allmänna även för privat rättssubjekts felaktigheter *vid* myndighetsutövning? Det troliga svaret på denna fråga är ja. I *NJA 1989 s. 191* ansågs staten ansvarig för en uppdragstagare - ett varv - som försummat vården av en båt som varit belagd med kvarstad. Vården hade utförts för statens räkning och ingått som ett led i dess myndighetsutövning.

För att ansvar skall inträda enligt SkL 3:2, förutsätts förutom kausalitet mellan det culpösa handlandet och skadan,[106] att även ett s.k. *skyddat intresse* är kränkt.[107] De regler som styr den offentliga verksamheten i fråga måste

---

[103] Se Hellner 1995 s. 459.

[104] Se prop. 1989/90:42 s. 15.

[105] Se prop. 1972:5 s. 321 ff. och s. 506 ff. För en utförlig analys av denna frågeställning hänvisas till Bengtsson I 3.13.

[106] Angående frågan om kausalitet, se Hellner 1995 kapitel 12.

[107] Denna princip har i doktrinen getts olika beteckningar. Exempel härpå är normskyddsläran (Hellner 1995 s. 211 och 452. Kleineman, JT 1991/92 s. 82 ff.) och principen om skyddat intresse (Bengtsson I s. 349). För en kortfattad beskrivning av Håkan Anderssons s.k. skyddsändamålslära, se Radetzki s. 39 ff.

ha till uppgift att skydda ett utpekat enskilt skadeståndsintresse och inte bara ett mer vagt allmänintresse.[108] Tillämpningen av principen om skyddat intresse kan sägas vara uppdelad i två faser. Fas ett innebär att de av ansvarsnormen skyddade intressena måste fastställas, vilket ibland torde vara förknippat med betydande problem, eftersom lagstiftaren kanske inte tydliggjort normernas skyddsändamål. Under fas två måste avgöras huruvida skadan i fråga faller inom något av de sålunda skyddade intressena.[109]

Rättsfallet *NJA 1991 s. 138* brukar ofta nyttjas som exempel på principens tillämpning. AB Svensk bilprovning hade genom fel eller försummelse vid en obligatorisk kontrollbesiktning inte upptäckt en omfattande sprickbildning i dragbalken till en husvagn. P.g.a. sprickbildningen brast dragbalkarna under färd med husvagnen och dess kaross skadades. Frågan uppkom bl.a. vilka intressen som kontrollbesiktningen syftade till att tillgodose. Enligt HD var syftet inte bara att främja det allmännas intresse av att fordonsbeståndet som helhet höll en trafiksäkerhetsmässig god standard, utan också att i det enskilda fallet tillgodose fordonsägarens eget intresse av trafiksäkerhet. HD fann att den skada som inträffat drabbat ett sådant intresse som skyddades av den handlingsnorm som AB Svensk bilprovning åsidosatt. Skadestånd utdömdes därför.

Om intresset vänds till frågan om *vållandebedömningen* kan inledningsvis konstateras att detta är ett mycket omfattande ämne som inom ramen för denna framställning bara i sina grunddrag kan skisseras. För att det allmänna skall ansvara enligt SkL 3:2 förutsätts vållande, alltså fel eller försummelse från det allmänna. Vid prövning av konkreta skadeståndstvister kan vållandebedömningen förenklat sägas vara indelad i två steg:[110] Vad en skadeståndsprövande instans i första hand bör pröva är *hur myndigheten i fråga borde ha handlat.* Om man kan konstatera att avvikelse skett från detta får man sedan ställa frågan: Kan man anta att en lojal tjänsteman, med de kunskaper, den noggrannhet och det omdöme som man från allmänhetens synpunkt får kräva vid myndighetsutövning av det aktuella slaget, med hänsyn till det material som varit tillgängligt för myndigheten, *skulle handlat på annat sätt i denna situation?* Om detta är fallet har vållande förekommit.

---

[108] Se prop. 1972:5 s. 159 f., 329 ff. och 512 ff.

[109] Se Radetzki s. 37.

[110] Se Bengtsson 1996 s. 71 f.

Vållandebedömningen skall i princip vara objektiv, utan att man tar hänsyn till de individuella ursäkter - i form av sjukdom, oerfarenhet och hög arbetsbörda - som en skadevållande tjänsteman kan tänkas föra fram.[111]

I samband med standardregelns (SkL 3:3) avskaffande gjordes vissa uttalanden i förarbetena om vållandebedömningen: Vid prövningen av om skadeståndsgrundande fel eller försummelse har förekommit från myndighetens sida får man alltjämt ställa frågan vad som rimligen kan fordras av myndigheten med hänsyn till verksamhetens art och ändamål. Även i fortsättningen skall man ta hänsyn till sådana förhållanden som att ett beslut har varit brådskande och rört en juridiskt invecklad fråga, att det har varit praktiskt omöjligt att utöva en perfekt kontroll i det aktuella avseendet eller att en upplysning har getts under sådana omständigheter att den enskilde inte gärna kunde fästa avgörande vikt vid den. Överhuvudtaget bör de riktlinjer för bedömningen av olika situationer som framgår av SkL:s förarbeten och rättspraxis alltjämt vara ledande.[112]

En regel av processuell natur, men även med materiellt begränsande karaktär avseende det allmännas ansvar, finns i SkL 3:7.[113] Härav framgår att talan om ersättning enligt 3:2 inte får föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av HD eller RegR, om inte beslutet upphävts eller ändrats. Sådan talan får inte heller föras med anledning av beslut av lägre myndighet, vilket efter överklagande prövats av regeringen, HD eller RegR, utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Stadgandet innebär ett undantag från regeln att alla felaktiga beslut vid myndighetsutövning i princip kan grunda skadeståndsansvar för det allmänna. Undantaget gäller först beslut eller underlåtenhet att fatta beslut vid myndighetsutövning av riksdagen och regeringen.[114] Motivet till denna särreglering stod att finna i att dessa båda organ i stor utsträckning fattade beslut med tydligt politiskt innehåll. Det var mindre väl förenligt med svensk rättstradition att allmänna domstolar skulle pröva vållandefrågor angående riksdagens beslut. Enligt RF utkrävs ett konstitutionellt ansvar av regeringen och det fick anses strida häremot om ansvar även kunde utkrävas av enskilda personer via skadeståndstalan. Av betydelse var även

---

[111] Se prop. 1972:5 s. 325 och 496 f. och prop. 1989/90:42 s. 15. Jfr även Bengtsson 1996 s. 57.

[112] Se prop. 1989/90:42 s. 14 f.

[113] Se prop. 1972:5 s. 336 ff., 348 ff., 541 ff., 637 f. och 652.

[114] Angående underlåtenhet, se Bengtsson II s. 155 och Bengtsson 1996 s. 121 f.

att regeringens beslut var friare än andra myndigheters och påverkades oftare av politiska värderingar. Det var svårt att under sådana omständigheter göra en juridisk bedömning, huruvida fel eller försummelse förekommit.

Har inte rättelse skett av riksdagens eller regeringens beslut, avvisas talan utan prövning. Men om beslutet i fråga upphävts eller ändrats gäller inte 3:7. Det är tänkbart att riksdagen och regeringen ändrar sina beslut ex officio eller att ändring, vad avser regeringens beslut, kommer till stånd genom resning eller rättsprövning.[115]

Vad avser beslut av de högsta dömande instanserna föreligger ett motsvarande taleförbud. Detsamma gäller också beslut av lägre instans, som efter fullföljd prövats av högsta instans utan att beslutet upphävts eller ändrats. Om högsta instans vägrat prövningstillstånd, finns inget hinder mot att talan grundas på påstått fel i den lägre instansens avgörande.

Skälen för taleförbudet är rent praktiska: Nämligen problem med att finna en lämplig instans som prövar skadeståndstalan, särskilt i anledning av HD:s beslut. Det föreligger även ringa risk för fel på denna nivå.[116]

Om jag avslutningsvis återknyter till JK:s skadereglerande befogenhet kan följande konstateras: Vid genomläsning av senare års JK-beslut kan man slå fast det allmänt smidiga och för de klagande bekväma i att JK både kan ta ställning till klagomål och har möjligheter att pröva skadeståndsanspråk riktade mot staten. Intrycket är att JK framstår som mer "handlingskraftig" än JO, som ofta får finna sig i att avsluta ett ärende med allvarlig kritik. JK kan i motsvarande situation gå vidare och, om grund härtill föreligger, utdöma skadestånd. De klagandes känsla av upprättelse måste rimligen vara betydligt starkare vid en dylik behandling av JK, i jämförelse med vad dagens JO kan åstadkomma. Således talar starka skäl för att även JO bör utrustas med en skadereglerande befogenhet.

---

[115] Se Bengtsson II s. 155 och Bengtsson 1996 s. 120 f.

[116] Jfr prop. 1972:5 s. 348 f. Regeln har kritiserats av Kleineman i JT 1991-92 s. 90 ff.

6.5 Sammanfattning och slutord

I detta kapitel har jag i avsnitt 6.2 genomfört en inventering av en rad omständigheter som förklarar JO-ämbetets betydelse och som ger ett svar på frågan varför JO-ämbetet fortfarande har ett existensberättigande. Bland omständigheter av stor vikt härför bör nämnas att handläggningen av ärenden hos JO är märkbart enklare och mer lättillgänglig än hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. JO kan dessutom spela en mer aktivt undersökande roll i sina utredningar än t.ex. domstolarna. JO torde med sina kritiska och rättsvägledande uttalanden även ha haft betydelse för att säkerställa en god förvaltningssed hos många myndigheter. För att myndigheterna skall kunna åtnjuta erforderlig legitimitet hos medborgarna är det av betydande vikt att den offentliga maktutövningen kännetecknas av hög servicenivå, hänsyn och flexibilitet.

Andra viktiga omständigheter vilka kan nämnas är att JO genom sina väl underbyggda och opartiska uttalanden kan moderera den ibland osakliga debatt som kan föras i massmedia, angående olika myndigheters eller handläggares agerande. Man bör inte heller förringa den preventiva och konfliktlösande verkan som JO:s tillsyn och uttalanden kan ha i de enskilda fallen. Det är givetvis svårt att bedöma den preventiva verkan av JO:s verksamhet, men man får anta att den, särskilt angående vissa myndighetskategorier, kan ha stor betydelse. Av störst värde är enligt min uppfattning JO-ämbetets möjligheter att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Som påtalats har detta förtroende minskat något under senare decennier och JO-ämbetets ställning som en klagomålsprövande myndighet, vilken står helt vid sidan om den ordinarie myndighetsstrukturen och politiska organ som riksdag, regering och fullmäktigeförsamlingar, torde vara ett viktigt medel för att vidmakthålla ett förtroendefullt förhållande mellan de enskilda och det allmänna.

Genomgången i avsnitt 6.2 visar enligt min uppfattning tydligt varför JO-ämbetet fortfarande, nästan två hundra år efter dess inrättande, har ett existensberättigande och dessutom varför detta ökat i styrka under senare tid.

Avsnitt 6.3 innefattar en probleminventering avseende JO-ämbetet. Jag har påtalat tre problem, varav det första hänför sig till de svårigheter JO ställs inför då han i enskilda klagoärenden har att ta ställning till vaga eller

svårtillgängliga författningar. Av naturliga skäl är det svårt att vare sig åtala, anmäla eller kritisera olika tjänstemän, om den författning varpå handläggningen vilar är svårtolkad och oklar. Det föreligger här en risk för att JO:s tillsyn urholkas.

Det andra problemet är de betydande begränsningar som JO:s prövningsmöjligheter är underkastade, jämfört med prövning vid förvaltningsbesvär. JO har t.ex. inte de möjligheter att fatta vissa beslut på de förberedande eller verkställande stadierna som domstolar har. JO kan inte heller utföra en så allsidig prövning som de ordinarie besvärsmyndigheterna har befogenheter till och inte heller ersätta det klandrade beslutet med ett nytt. En klagomålsprövning utförd av JO kan således inte på något sätt ersätta det ordinarie omprövnings- och besvärsförfarandet. Detta faktum torde inte alla anmälare ha klart för sig, vilket kan leda till missförstånd som kan skada JO-ämbetets legitimitet.

Det sista problemet är de brister i JO:s befogenheter som jag anser föreligger. I åtskilliga ärenden kan JO konstatera flagranta åsidosättanden av grundläggande rättssäkerhetsregler, utan att en kraftfull reaktion infinner sig i form av ett åtal eller en anmälan. Klaganden, som givits rätt av JO, kan på sin höjd se fram emot ett kritiskt uttalande. Någon direkt upprättelse är inte att vänta i merparten av dessa ärenden, vilket säkerligen kommer som en överraskning för många klagande. Härav följer enligt min uppfattning att JO-ämbetet inte har en tillfredsställande rättslig konstruktion.

Följande avsnitt, 6.4, ägnas åt frågan om vilka förändringar i JO-ämbetets befogenheter som är önskvärda. I motioner, remissyttranden och doktrin har en rad förslag förts fram, något avsnitt 6.4.2 speglar. Bland förslagen kan nämnas rätt för JO att besluta om tolkningsbesked hos de högsta domstolarna, att i extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut, att föra talan om kommunalbot och vite samt att besluta om skadestånd från det allmänna. Enligt min bedömning är det sistnämnda förslaget särskilt intressant. I avsnitt 6.4.3 diskuteras närmare frågan om att utrusta JO-ämbetet med en skadereglerande befogenhet. I förarbeten till JO-instruktionen har främst två argument häremot förts fram. Detta skulle förvandla ämbetet till en ordinarie myndighet bland andra och medföra risk för en kollision mellan JK:s och JO:s skadereglerande bedömningar. Jag har försökt visa på svagheter i detta resonemang och påtalat argument

för att JO skall ges en skadereglerande funktion. Först och främst kan detta på ett verksamt sätt stärka JO-ämbetets möjligheter att markera mot olika missförhållanden i det allmännas verksamhet. En positiv verkan torde också kunna förväntas vad avser JO-ämbetets trovärdighet bland de klagande och bland medborgarna. Det andra argumentet är att det förefaller smidigast och snabbast att ett och samma organ, JO-ämbetet, avgör både klagomålsärendet och skadeståndsfrågan i ett sammanhang. Avsnittet i övrigt ägnas åt en översiktlig genomgång av det allmännas skadeståndsansvar. Syftet är att söka konkretisera hur en skadereglerande befogenhet för JO skulle kunna utformas.

Avslutningsvis kan nämnas att ett behov av nytänkande vad gäller JO-ämbetets befogenheter inför framtiden är påkallat. Givetvis bör man alltid iaktta viss försiktighet när man diskuterar förändringar i gamla institutioner, men denna försiktighet får inte gå så långt att man avvisar i stort sett alla förslag till utökningar av JO-ämbetets befogenheter. Den grundläggande farhågan, att JO-ämbetet skulle förlora sin extraordinära ställning om det gavs befogenhet att besluta om skadestånd från det allmänna, menar jag är ett alldeles för svagt argument, som inte får tillåtas förhindra revideringar vilka innebär förstärkningar av medborgarnas rättssäkerhet.

7. Sammanfattande anmärkningar

I detta avslutande kapitel skall avhandlingen sammanfattas. I det inledande kapitlet ställde jag två grundläggande frågor och det är avhandlingens syfte att besvara dessa. Den första frågan lyder:

- *varför har JO-ämbetet trots förändrade konstitutionella och samhälleliga förutsättningar fortfarande ett existensberättigande?*

Avhandlingens andra fråga är formulerad enligt följande:

- *har JO-ämbetet med hänsyn till sitt ändamål en tillfredsställande rättslig reglering?*

Den första frågan besvaras i de tredje, fjärde och sjätte kapitlen, och den andra frågan företrädesvis i sjätte kapitlet. Ämnet för avhandlingen utgörs av den rättsliga regleringen av JO-ämbetet, vilken återfinns i främst RF, RO och JO-instruktionen.

I det andra kapitlet ges en utblick över hur man i doktrinen resonerat kring begreppet rättsstat och vilken roll JO har att spela inom ramen för denna. Uppfattningarna i doktrinen, speglade via fyra utvalda författare, om hur rättsstaten närmare skall definieras skiljer sig åt, vilket inte hindrar att det finns en rad gemensamma nämnare. Författarna synes överens om att fundamentet i en rättsstat utgörs av legalitets- och objektivitetsprinciperna samt maktdelningstanken. Tre av författarna hänför även de medborgerliga fri- och rättigheterna till begreppet rättsstat. Det grundläggande problemet som rättsstaten skall hantera är att kollektivets bästa bara kan tillvaratas av en stat som är mäktigare än dess enskilda medlemmar, men en sådan stat har också en potentiell styrka att förtrycka alla. Rättsstaten uppställer krav på hur den offentliga maktutövningen får utövas i syfte att motverka maktmissbruk.

JO-ämbetets funktion inom ramen för rättsstaten är att utöva en extraordinär tillsyn över legaliteten i den offentliga verksamheten. JO har genom sin extraordinära ställning möjlighet att uppmärksamma missförhållanden som inte alltid blir föremål för prövning av andra myndigheter. Härigenom fyller ämbetet, i förhållande till den övriga offentliga organisationen, en viktig kompletterande funktion.

Avhandlingens tredje kapitel innefattar en historisk tillbakablick på inrättandet och utvecklingen av JO-ämbetet under snart två sekel. När JO-ämbetet inrättades år 1809 var det en viktig del i den dualistiska maktdelning mellan konungen och riksdagen som GRF byggde på. JO kontrollerade den under konungen lydande förvaltningen och agerade företrädesvis som åklagare. Under senare delen av 1800-talet och i början av 1900-talet trädde åtalsfunktionen alltmer i bakgrunden till förmån för JO:s kritiska uttalanden. Under senare delen av 1900-talet har JO även kommit att framstå som ett rättsvägledande organ av betydelse.

JO-ämbetet har i sin konstruktion kännetecknats av stor dynamik, vilket bl.a. förklaras av att riksdagen inte har detaljreglerat ämbetet utan gett ombudsmännen stor frihet. JO har härigenom kunnat möta en ständigt föränderlig omvärld genom att anpassa sitt sätt att verka. I samband med den offentliga sektorns expansion under 1960-talet och framåt har JO fått en väsentligt mer omfattande tillsynskrets än tidigare, och en rad nya rättssäkerhetsproblem har tillkommit. Detta är en viktig förklaring till varför JO-ämbetet fortfarande har ett existensberättigande.

I det fjärde kapitlet analyseras de rättsregler i främst RF, RO och JO-instruktionen, vilka styr JO:s verksamhet i dag. JO:s tillsynskrets bestäms och en rad förslag till förändringar av den påtalas. Jag lägger fram ett förslag de lege ferenda om att JO från KU bör överta den rättsliga och administrativa granskningen av regeringen. Förklaringen härtill är bl.a. att KU:s granskning av regeringen kännetecknas av en långtgående politisering, vilket medfört att objektiviteten i granskningen gått förlorad. Om JO istället utövar tillsyn över regeringen skulle förutsättningar skapas för en opartisk rättslig kontroll.

Även JO:s klagomålsprövning analyseras. Det är inom detta område som merparten av JO:s resurser läggs. Mängden klagomål har under senare decennier ökat väsentligt, vilket tvingat fram en expansion av antalet anställda inom JO-ämbetet. JO:s prövning av klagomål är främst begränsad till en legalitetskontroll. Bara om uppenbara felaktigheter kan konstateras går JO in och sakprövar ett klagomål eller uttalar sig i frågor av skönsmässig art. JO:s klagomålsprövning är således inte allsidig till sin natur och JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut.

JO har olika sanktionsbefogenheter till sitt förfogande. Dels kan JO väcka åtal, dels kan JO anmäla en befattningshavare för disciplinära åtgärder, m.m. De åsidosättanden som föranleder anmälningar är i allmänhet av ringare slag än de som föranleder åtal, och JO är klart restriktiv i sitt nyttjande av anmälningsbefogenheten. JO har dock under 1990-talet haft betydande framgång med sina beslutade anmälningar, vilka regelmässigt föranlett disciplinansvar. Lika framgångsrik har JO ej varit avseende sina beslutade åtal angående tjänstefel, vilket i stor utsträckning förklaras av utformningen av BrB 20:1. Avhandlingen har visat att JO i en rad ärenden, vilka innefattar graverande åsidosättanden av medborgerliga fri- och rättigheter samt grundläggande rättssäkerhetsregler, valt att inte väcka åtal. Ärendena har istället utmynnat i allvarlig kritik. Enligt min uppfattning är detta inte tillräckligt, utan beslut om åtal hade varit en mer relevant reaktion från JO:s sida. Förklaringen till JO:s agerande är att tjänstefelsansvaret har en alltför snäv omfattning, vilket leder till att JO inte ser någon möjlighet till framgång med ett åtal, trots att det rör sig om ibland graverande missförhållanden i det allmännas verksamhet. Enligt min uppfattning finns anledning att fråga sig om inte tjänstefelsansvaret bör utvidgas.

JO:s vanligaste reaktioner vid konstaterade fel är i dag kritiska och rättsvägledande uttalanden. I sin kritik kan JO uttala sig både om laglighet och lämplighet. Det synes som om de kritiserade myndigheterna i allmänhet tar till sig JO:s uppfattning och vidtar rättelser. Det saknas dock inte exempel på motsatsen. Om en kritiserad tjänsteman vägrar acceptera JO:s kritik uppstår betydande problem. JO kan i princip inte tvinga igenom sin uppfattning, utan han blir beroende av massmedias och kanske allmänhetens reaktioner. Förhoppningsvis delar de i en sådan situation JO:s syn på det rättsliga spörsmålet.

JO:s rättsvägledande uttalanden publiceras i ämbetsberättelserna och härigenom ges uttalandena vid spridning. Ämbetsberättelserna torde dessutom för många myndigheter vara en naturligare läsning än RÅ. JO har inom vissa områden av betydande rättssäkerhetsintresse kommit att framstå som det viktigaste rättsvägledande organet. Det har påpekats att antalet hänvisningar till JO:s uttalanden i doktrinen under 1970- och 1980-talen ökat väsentligt jämfört med tidigare. Denna utveckling har under 1990-talet ytterligare accentuerats och torde spegla vilket behov som faktiskt föreligger av rättsvägledande organ vid sidan om RegR och HD.

Det fjärde kapitlet har främst haft till syfte att besvara den första inledningsvis ställda frågan. JO:s existensberättigande ligger i stor utsträckning i hans klagomålsprövande verksamhet, vilken kan leda till både kritiska och rättsvägledande uttalanden. Klagomålsprövning torde ha stor betydelse för den offentliga maktutövningens legitimitet bland medborgarna. Dessa får genom JO:s försorg en av andra myndigheter oberoende och högt kvalitativ rättslig prövning av vad som inträffat, vilket i det enskilda ärendet kan leda till en välberättigad upprättelse för klaganden. De kritiska uttalandena har en viktig preventiv effekt och kan dessutom leda till att den kritiserade myndigheten ifråga omprövar sitt beslut. Som nämnts ovan har betydelsen av de rättsvägledande uttalandena ökat under senare decennier. Många viktiga rättsprinciper och handläggningsregler skulle utan JO:s insats fortfarande vara oklara till sin innebörd.

Avhandlingen innefattar i femte kapitlet en komparativ jämförelse mellan den svenska och den dansk/norska ombudsmannamodellen. Som visats föreligger påtagliga likheter mellan modellerna. Det är parlamentet som utser ombudsman och det rör sig om utpräglade förtroendeämbeten. Ombudsmannen kan skiljas från sitt ämbete om förtroendet sviker. Tillsyn utövas över den offentliga förvaltningen, och ärenden initieras antingen ex officio eller genom klagomål. Prövningen kan avse både laglighets- och lämplighetsfrågor och kan utmynna i ett kritiskt eller ett rättsvägledande uttalande.

Trots dessa likheter finns skillnader som motiverar en indelning i en svensk och en dansk/norsk modell. De viktigaste skillnaderna, jämfört med Sverige, är att i Danmark och Norge faller domstolarna utanför ombudsmännens tillsyn och dessa saknar åtals- och anmälningsbefogenheter.

I det sjätte kapitlet ges ett sammanfattande svar på den första inledningsvis ställda frågan och ett svar på den andra. Omständigheter som förklarar varför JO fortfarande har ett existensberättigande är bl.a. följande. Handläggningen av ärenden hos JO är märkbart enklare, snabbare och mer lättillgänglig än hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. JO:s klagomålsprövning kan ha både en preventiv och en konfliktlösande funktion. Den preventiva verkan av JO:s verksamhet är svår att uppskatta, men man får anta att den kan ha stor betydelse. Det går förhållandevis

snabbt att erhålla ett rättsvägledande avgörande från JO, jämfört med de båda högsta domstolarna. JO har genom sina rättsvägledande uttalanden framgångsrikt kompletterat HD och RegR då deras praxis varit av begränsad omfattning. Av störst betydelse är JO:s möjligheter att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. JO:s ställning som en klagomålsprövande myndighet, vilken står helt vid sidan om den ordinarie myndighetsstrukturen och politiska organ som riksdag och regering, torde vara ett viktigt medel för att vidmakthålla ett förtroendefullt förhållande mellan medborgarna och det allmänna.

Den andra inledningsvis ställda frågan inriktade sig på JO-ämbetets rättsliga reglering och huruvida denna med hänsyn till ämbetets ändamål hade en tillfredsställande utformning. Som avhandlingen visat kan JO i en rad ärenden konstatera flagranta åsidosättanden av grundläggande rättssäkerhetsregler, utan att en kraftfull reaktion från JO infinner sig i form av ett åtal eller en anmälan. Klaganden som givits rätt av JO kan på sin höjd se fram emot ett kritiskt uttalande. Någon direkt upprättelse i merparten av dessa ärenden är inte att vänta, vilket säkerligen kommer som en överraskning för många klagande. Härav följer enligt min uppfattning att JO-ämbetet inte har en tillfredsställande rättslig konstruktion.

Ett utvidgat tjänstefelsansvar skulle leda till att JO fick möjlighet att åtala i en rad ärenden där JO i dag inte kan räkna med en fällande dom. Men JO bör även ges utökade befogenheter. I kapitlet läggs fram ett förslag om att utrusta JO med en skadereglerande befogenhet, i likhet med vad som gäller för JK, eftersom detta på ett verksamt sätt kan stärka JO-ämbetets möjligheter att markera mot olika missförhållanden i det allmännas verksamhet. En dylik förändring kan öka JO-ämbetets trovärdighet bland de klagande och bland medborgarna. Det förefaller även smidigast och snabbast att ett och samma organ, JO-ämbetet, avgör både klagomålsärendet och skadeståndsfrågan i ett sammanhang.

Härmed har undersökningen kommit till sitt slut. De ledamöter av KU som samlades under våren år 1809 för att utarbeta ett nytt förslag till RF kunde knappast föreställa sig vilken påverkan på historien deras förslag om att inrätta ett JO-ämbetet skulle få. Ämbetet har, i motsats till många andra organ som inrättades samtidigt, på ett ovanligt framgångsrikt sätt anpassat sig till en ständigt föränderlig omvärld. Trots att konstruktionen

av ämbetet i dag har vissa svagheter kan inte detta överskugga att JO hittills varit en framgångshistoria. Till detta kommer att JO-ämbetet torde vara Sveriges främsta juridiska exportartikel, vilken erhållit en global spridning som saknar motstycke i svensk rätt. Det synes som om idén om en självständigt verkande ombudsman som å riksdagens och folkets vägnar kontrollerar myndigheterna kan införlivas i vitt skilda rättsordningar. Detta vittnar om idéns förträfflighet. Om ledamöterna av 1809 års KU kunde återuppväckas och fick uppleva detta skulle de nog erfara en rysning av välbehag.

SUMMARY

The Parliamentary Ombudsman
- A Study in Public Law -

1. Introduction[1]

This dissertation examines the legal regime governing the Swedish Office of the Parliamentary Ombudsman (OPO) as well as the provisions directly relevant to the functions of that office. The OPO is governed by the Instrument of Government, the Riksdag Act and the Ombudsman's Instruction; these rules are examined in detail. Account has also been taken of the Ombudsman's operational rules and the procedural practices that have emerged within the Office.

The dissertation seeks to answer two questions. The first question is based on a supposition embraced by the 1972 parliamentary study on the Ombudsman. The study opined that the Office of the Ombudsman, some 200 years after its inception in 1809, had retained its *raison d'être*, a view later to be shared by a 1983 parliamentary study of the Ombudsman. That view appears to be wholly endorsed by the Riksdag. The fact that the Riksdag has not abolished the OPO is a sign that the office is still deemed to be of value. Against that background, it is of interest to examine *what* it is about the OPO's construction and functions that have enabled it to withstand the test of time. The first question posed is thus the following:

- *Why has the OPO, despite changed constitutional and societal conditions, retained its raison d'être?*

In seeking to answer this question, the dissertation also embodies somewhat of a general institutional study of the OPO, including the regulation and functional mode of that office. I explore the state of the law regarding the Office's organisation, the circle of persons and bodies subject to its supervision, and its complaint and inspection activities. The

[1] A general survey in English of the regime governing the Swedish Parliamentary Ombudsman appears in Wieslander, Bengt, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Riksbankens Jubileumsfond, 1994.

Ombudsman's power to impose sanctions and to make critical and legal pronouncements are presented and analysed.

The second question posed by the dissertation is:

- *Whether the OPO, considering its purpose, is subject to a satisfactory regime?*

The most important function of the Ombudsman is to monitor whether public authorities conduct their activities in compliance with the law. This second question has its background in the rather extensive criticism which scholars and legislative referral bodies have in recent decades lodged against the OPO's construction. Little doubt exists that there are problems: In the course of two decades (1965-85), the OPO has been the subject of no less than three parliamentary studies, a result of frequent parliamentary motions seeking to reform the OPO. This is essentially explained by the ever rising tide of complaints filed with the OPO and the enormous burden that this has entailed for that office. The criticism has also concerned other questions. Some have claimed that the OPO has in recent decades declined in authority and lacks sufficient powers to impose sanctions or has too seldom used such powers. The criticism is not wholly without justification. The dissertation presents a series of cases where the OPO has found flagrant violations of constitutional rights or due process guarantees without reacting forcefully by way of prosecution or a disciplinary complaint. The cases usually result in mere critical pronouncements. The question is whether this is a satisfactory state of affairs.

2. Foundational features of the constitutional state and general reflections on the OPO's function within such a state

Chapter Two examines the Swedish constitutional state's foundational features and presents certain general reflections on the function of the OPO within a constitutional state. This chapter seeks to introduce the reader to a macro perspective of the OPO and make it clear that the OPO is but a small component of a very large system that comprises the legal precepts that scholars and legislators call the constitutional state. I have

selected a couple of authors to represent how that concept has been discussed in the Swedish legal literature.

Although the concept of constitutional state has not been subject to the same definition by all authors, much common ground exists. Nearly all authors deem certain legal principles to fall within the concept of a constitutional state; this holds true mainly with regard to the principles of legality, objectivity and equality as well as the notion of separation of powers and constitutional rights. The authors also concur that a constitutional state concerns the relationship between public organs and individual natural or legal persons.

3. The OPO's genesis and development

Chapter Three chronicles the OPO's genesis and development over nearly two centuries. The purpose of the chapter is two-fold. Firstly, it seeks to provide the reader with adequate insight into the historical development of the OPO, which is essential to understand and assess the OPO of today. The second purpose is to partially answer the first of the two questions initially posed.

The following represent important milestones in the history of the OPO. The progression of critical pronouncements in the 1820s and thereafter are of course central to the function of the OPO. In the early 1900s, the centre of gravity shifted from prosecution to critical pronouncements; today, the latter form of response dominates completely. In the 1950s, the Ombudsmen began to develop their views even in cases that did not give cause to criticize the actions of public authorities. The powers to prosecute and to report a case for disciplinary action are rarely exercised and it would seem increasingly remote to view the Ombudsman as the special prosecutor which he, according to law, is intended to be.

A crucial factor in the OPO's continued existence is probably that the Riksdag, from the very inception of the OPO, has merely set the general contours for the operation of the OPO while leaving the more specific and concrete aspects of the OPO's operations to the Ombudsmen's own discretion. Perhaps the members of the Riksdag have realized that human

reason sets a natural limit on their ability to regulate in detail an office whose specific and daily operations they have only a superficial knowledge of. By leaving major aspects of the OPO's development to the OPO's practice, the OPO has been able to adapt itself to an ever changing world. It is not therefore surprising that the specific characteristics of today's OPO - mainly the OPO's critical pronouncements - have been developed through experience rather than legislation. It was not until the rules crystallized through practice that they were enshrined by statute. Knowledge of this fact may also be of use in the future.

4. The OPO under the applicable law

Chapter Four essentially begins where the previous chapter left off; the main focus is on the provisions, mainly in the Instrument of Government, the Riksdag Act and the Instruction to the Ombudsman, which govern the functions of today's OPO. This chapter has two purposes. The first purpose is to present a general view of the provisions that form the basis of the OPO's functions. Such a view is necessary in order to understand the OPO. The second purpose is, as with the previous chapter, to partially answer the first of the two questions initially posed.

The supervision of the OPO mainly encompasses national and local authorities as well as their employees and other officials. The scope of supervision also includes the functions of other persons holding posts or assignments entailing the exercise of public authority (myndighets-utövning). The present chapter describes various proposals made by legal scholars who have sought to reform the OPO's supervisory function. It has been questioned why local assemblies fall outside the supervisory function of the OPO, even though these organs are the basic decision-making bodies in the communes. It has also been argued that Sweden's two high courts ought to be excluded from the OPO's supervision. This argument rests mainly on the claim that there is no real need for such supervision and that it is alien to the nature of the legal system to subject the highest organs within the judicial hierarchy to outside control.

The OPO's complaint review function is also analysed, including the basic

features of complaint assessment, procedures, case trends in recent decades, restraints on the assessment of complaints and, finally, how various complainants have viewed the complaint assessment and its results. The complaint review procedure dominates the functions of today's OPO and the number of cases has increased significantly in recent years, putting a great strain on the OPO. This development has however been responded to by, *inter alia*, increasing staff.

An important question is what the OPO can do if his investigation reveals that a public authority or official has violated a law or otherwise acted in an incorrect or improper manner. The answer is that the OPO has certain powers to impose sanctions. This includes the power to decide on prosecution or report the case for, *inter alia*, disciplinary measures. The dissertation analyses the OPO's general and special prosecutorial functions, including rules on the duty to prosecute, the decision not to prosecute, investigation and the OPO's special duties regarding the prosecution of ministers and officials of the Riksdag. The Ombudsman is also empowered to report officials for disciplinary measures, dismissal, suspension, etc. The infractions leading to such a report are generally of a less serious character than those that lead to prosecution and the Ombudsman is clearly restrictive in his exercise of the power to report infractions. The Ombudsman has however, during the 1990s, had surprising success with such reports, which have regularly resulted in disciplinary measures. The Ombudsman has not however been as successful with regard to his prosecutions for malfeasance, which to a great extent is explained by the Supreme Court's restrictive interpretation of penal liability for malfeasance under the Criminal Code, Ch. 20, sec. 1. The dissertation shows that the Ombudsman's investigation in a number of cases, which reveal gross violations of constitutional rights or fundamental due process guarantees, have merely resulted in serious criticism. Many of these cases should have instead resulted in decisions to prosecute or to report; that would clearly demonstrate that such violations are unacceptable in a constitutional state.

As mentioned above, the OPO has only to a limited extent availed itself of its powers to impose sanctions. Instead, the Ombudsman has usually responded to violations by making critical and legal pronouncements. In its critical pronouncements, the Ombudsman can point to violations of rules of administrative procedure but also present his personal views on

the appropriateness of a particular procedure. It is not easy to assess the value of this power. It seems however clear that it has a certain preventive effect on the actions of public authorities. The awareness that an official may become the subject of a critical pronouncement, which might also be published in a public authority's activity reports, probably has a favourable effect on the official's conduct. It should also be noted that critical pronouncements can result in the criticised public authority reconsidering its decision, which is naturally of major significance to the individual complainant. As regards the Ombudsman's legal pronouncements, a more extensive survey has been conducted. I point out that there exist various categories of pronouncements and describe the limitations that have been placed on the Ombudsman's possibilities to make legal pronouncements. Several legal areas are mentioned where the Ombudsman has had special importance in providing guidance on the state of the law. This applies not least to provisions governing criminal investigations.

This chapter also answers the first of the two questions initially posed. In summary, the answer is that the Ombudsman's complaint review procedure is probably very significant in upholding citizens' perception that public power is being exercised in a legitimate fashion. The Ombudsman provides citizens with an independent and highly expert legal assessment of a case; the assessment can sometimes result in the individual obtaining well-deserved satisfaction. It is however within the sphere of the Ombudsman's critical and legal pronouncements that one finds the OPO's major significance today. The critical pronouncements have an important preventive effect and the legal pronouncements enjoy a central position within certain legal areas. Many fundamental procedural rules of significance to the constitutional state and the individual's right of due process would, had it not been for the efforts of the Ombudsman, still be vague and ambiguous, which would in turn have diminished the efficacy of those rules.

5. A Nordic comparative view - a comparison between the Swedish and the Danish/Norwegian models of the ombudsman

This chapter compares the Swedish and the Danish/Norwegian models of the ombudsman. The purpose of the chapter is to provide the reader with

a general perspective on the Swedish OPO. It is of interest to study how Denmark and Norway have reasoned regarding the idea of the ombudsman and what experiences our neighbours have had with the activities of the ombudsman thus far.

There exist significant similarities between the ombudsman institutions of the three countries. Public bodies representing the people choose the ombudsmen in order to further the interests of the bodies themselves and those of the people in monitoring the public administration. The office of the ombudsman is clearly a repository of public confidence and the ombudsmen can, if they lose the trust of their "principals", be immediately removed from their posts. Cases are initiated either *ex officio* or via complaints and the latter category of cases dominates in terms of quantity.

The cited similarities cannot however obscure that there also exist very significance differences, which justify the division into a Swedish and a Danish/Norwegian model. A central difference in the scope of supervision between the two models is that the courts in Denmark and Norway fall outside the supervision of the ombudsmen. It has even been considered self-evident that this should be the case, not least considering the independence of the judiciary. In Sweden, the courts fall within the supervision of the Ombudsman. The Swedish courts, as is the case with the courts of Denmark and Norway, are subject to the public law principle of legality and experience shows that any type of public body can abuse its functions; supervision is therefore warranted. The Swedish OPO's supervision of the courts is mainly geared to ensuring that the courts comply with applicable rules of procedure. The Ombudsman does not in principle review findings of fact or the assessment of evidence. Therefore, the independence of the judiciary has not, in my opinion, been threatened or usurped.

Another important difference between the two models is that the Swedish OPO, contrary to the Danish and Norwegian ombudsmen, has the power to prosecute and report cases for disciplinary measures.

6. Criticism and reflections regarding the Ombudsman as well as *de lege ferenda* viewpoints

Chapter Six addresses circumstances which explain the continued existence of the OPO as well as various problems connected with its functions. The purpose of this chapter is to provide a summary answer to the first of the two questions initially posed and an answer to the second question. Here I tie together the findings from Chapters 1-6.

A host of circumstances are presented which explain why the OPO, along side the ordinary system of public administration, has such an important part to play as an extraordinary body of supervision. Among the circumstances of major importance is that the proceedings before the Ombudsman are much simpler and more easily accessible than is the case with government authorities or courts. The Ombudsman can also play a more active investigatory roll than, for example, the courts. Of greatest significance is, in my opinion, the powers of the OPO to strengthen citizens' confidence in the legal system. This confidence has declined somewhat in past decades and the OPO's position as a complaint-review authority, which is completely independent of the ordinary public administration structure and political bodies such as the Riksdag, the Government and local government assemblies, appears to be an important means of upholding public confidence in the government. This chapter clearly shows, in my opinion, why the OPO has retained, some 200 years after its creation, its raison d'être and not least why its strength has increased in recent years.

This chapter also includes an inventory of problems concerning the OPO. I point out several problems, of which limitations on the Ombudsman's powers are among the most serious. In many cases, the Ombudsman can cite flagrant violations of fundamental due process guarantees without being able to respond forcefully by prosecution or a report for disciplinary measures. The complainant, whose complaint is deemed correct by the Ombudsman, can at best look forward to a critical pronouncement. One cannot expect direct satisfaction in most cases, which certainly comes as a surprise to many complainants. It follows, in my opinion, that the OPO lacks a satisfactory legal construction.

In parliamentary motions, statements by legislative referral bodies and scholarly writings, various proposals have been presented to reform the Ombudsman's powers. Some of these proposals seek to invest the Ombudsman with the power to request advisory opinions from the high courts, to make an extraordinary appeal of the decisions of administrative authorities, to institute proceedings for the imposition of fines and damages on local governments and to order the payment of public damages. In my opinion, the last-mentioned proposal holds particular interest.

The preparatory legislative materials preceding the Act containing the Ombudsman's instruction have been opposed to equipping the OPO with a damage-adjusting function. This would, *inter alia*, relegate the OPO to an ordinary public authority, which is not deemed desirable. I have sought to present the weaknesses of this argument and presented two arguments *in favour of* giving the Ombudsman a damage-adjusting function. First and foremost, such a function would effectively buttress the OPO's potential to forcefully condemn various improprieties committed within the public administration. Another positive effect would be the increased credibility of the Ombudsman in the eyes of complainants and, ultimately, the public at large. Secondly, it would be faster and more efficient to empower one and the same body, the OPO, to decide on the merits of the complaint as well as the appropriateness of damages.

Källförteckning

1. Litteratur

Ahlbäck, Shirin: *Politikermakt eller tjänstemannavälde?*, artikel införd i antologin Riksdagen på nära håll, SNS-förlag, Stockholm, 1997 s. 107-134.

Alexanderson, Nils: *Justitieombudsmannen,* Sveriges riksdag, band 16, Stockholm, 1935 s. 7-204 (cit. Alexanderson I).

- *Militieombudsmannen,* Sveriges riksdag, band 16, Stockholm, 1935 s. 205-217 (cit. Alexanderson II)

- *Tryckfrihetskommittén,* Sveriges riksdag, band 16, Stockholm, 1935 s. 221-238 (cit. Alexanderson III)

- *Den svenska riksdagens justitieombudsman*, SvJT 1941 s. 624-637.

Alexius-Borgström, Katarina: *Argument för och emot inrättandet av en Djurombudsman*, SvJT 1999 s. 968-986.

Algotsson Karl-Göran: *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1993 (cit. Algotsson 1993).

- *Sveriges författning efter EU-anslutningen,* SNS-förlag, Stockholm, 2000 (cit. Algotsson 2000).

al-Wahab, Ibrahim: *The Swedish Institution of Ombudsman - An Instrument of Human Rights*, Liber Förlag, Stockholm, 1979.

Andenæs, Johs.: *Ombudsmannsinstitusjonen 25 år*, Lov og Rett 1988 s. 519-527.

- *Statsforfatningen i Norge*, 8 uppl., Tano Aschehoug, Oslo, 1998.

Andersen, Jon: *Forvaltningsret, Sagsbehandling, Hjemmel och prøvelse*, 3 uppl., Gadjura, Århus, 1997.

Andersen, Jon, Larsen, Kaj och Loiborg, Karsten: *Ombudsmandsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1999 (cit. Andersen m. fl.).

Andersen, Poul: *Folketingets ombudsmand*, artikel i Festskrift till Nils Herlitz, Norstedt och söner, Stockholm, 1955 s. 41-55 (cit. Andersen, Poul)

Andgren, Sigfrid: *Konung och ständer 1809-1812. En studie i maktdelningslärans tillämpning*, Lund, 1933.

Andrén, Nils: *Dechargeinstitutet*, artikel i verket Samhälle och riksdag, vol. 2, Almqvist och Wiksell, Stockholm, 1966 s. 155-197.

Axberger, Hans-Gunnar: *Den värdelöse ombudsmannen*, artikel i skriften Tänka fritt är större, Fritzes förlag, Stockholm, 1995 s. 135-154.

Backer, Inge Lorange: *Ombudsmannen og ombudsordninger*, Lov og Rett 1993 s. 3-29.

Bengtsson, Bertil: *Skadestånd vid myndighetsutövning I*, Norstedts förlag, Lund, 1976 (cit. Bengtsson I).

- *Skadestånd vid myndighetsutövning II*, Norstedts förlag, Lund, 1978 (cit. Bengtsson II).

- *Om lagprövning från domstolssynpunkt*, SvJT 1989 s. 671-682.

- *Om konstitutionsutskottets lagprövning*, artikel i Om våra rättigheter IV, Rättsfonden, Norstedts förlag, Stockholm, 1990 s. 25-41 (cit. Bengtsson 1990).

- *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*, Norstedts förlag, Lund, 1996 (cit. Bengtsson 1996).

- *Skadestånd för oriktig myndighetsutövning*, artikel i Festskrift till Fredrik Sterzel, Iustus förlag, Uppsala, 1999 s. 35-55 (cit. Bengtsson 1999).

Berg, Bendt: *Almindelig forvaltningsret*, Gadjura, Århus, 1998.

Berggren, Niclas, Karlsson, Nils och Nergelius, Joakim: *Den konstitutionella revolutionen*, City University Press, Stockholm, 2001 (cit. Berggren m. fl.).

Berntson, Lennart: *Folksuveränitet, lagstyre och rättigheter*, artikel i antologin Statsmakt och suveränitet, SNS förlag, Stockholm, 1990 s. 22-43.

Bexelius, Alfred: *JO-ämbetet 150 år*, SvJT 1960 s. 81-111.

- *Hur JO-ämbetet arbetar*, StvT 1961 s. 201-220.

- *Vår förste JO 1810-1823*, Norstedts förlag, Stockholm, 1981 (cit. Bexelius).

Björne, H.: *Någon om "prejudikatvärdet" av utslag i skattemål m.m.*, SN 1970 s. 500-503.

Bohlin, Alf: *Allmänna handlingar*, Juristförlaget, Stockholm, 1988 (cit. Bohlin 1988).

- *Kommunalrättens grunder*, 3 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 2000 (cit. Bohlin 2000).

- *Offentlighetsprincipen*, 6 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 2001 (cit. Bohlin 2001).

Bring, Thomas, Diesen, Christian, och Schelin, Lena: *Förundersökning*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 1999 (cit. Bring m. fl.).

Brusewitz, Axel: *Statsrådets ansvarighet*, Sveriges riksdag, band 15, Stockholm, 1938 s. 245-552.

Börjeson, Sven och Holstad, Sigvard: *The Swedish Parliamentary Ombudsman and their Supervision of the Military*, artikel i The Ombudsman Journal, nummer 6, International Ombudsman Institute, University of Alberta, 1987 s. 3-21.

Caiden, Gerald, Macdermot, Niall och Sandler, Åke: *The Institution of Ombudsman*, artikel i International Handbook of the Ombudsman: Evolution and present Function, Westport, Connecticut, 1983 s. 3-21 (cit. Caiden m. fl.).

Carlsson, Sten och Rosén, Jerker: *Svensk historia 2. Tiden efter 1718*, 4:e uppl., Svenska bokförlaget, Stockholm, 1980.

Christensen, Bent: *Forvaltningsret, opgaver, hjemmel och organisation*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1997.

Christian, Timothy: *Why no Ombudsman to Supervise the Courts in Canada?*, artikel i The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 539-551.

Diesen, Christian: *Utevarohandläggning och bevisprövning i brottmål*, Juristförlaget, Stockholm, 1993.

Eckhoff, Torstein och Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 6 uppl., Tano Aschehoug, Oslo, 1997.

Edelstam, Gunilla: *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie*, Fritzes förlag, Stockholm, 1995.

Ekelöf, Per-Olof: *Rättssamhälle och rättssäkerhet*, SvJT 1942 s. 7-19.

Ekelöf, Per-Olof, Boman, Robert och Edelstam, Henrik: *Rättegång 5*, 7 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 1998 (cit. Ekelöf m. fl.).

Ekenberg, Otto: *Processen i anmärkningsmål*, FT 1938 s. 349-376.

Eklundh, Claes: *JO-ämbetet och förvaltningslagen*, FT 1996 s. 203-211.

- *The Ombudsman Specialized in Judicial Matters*, artikel i The International Ombudsman Yearbook Vol. 2 Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 180-188 (cit. Eklundh 1999).

Ekroth, Jesper: *Några reflektioner angående konstitutionsutskottets granskning av regeringen*, artikel i antologin Makt utan motvikt – Om demokrati och konstitutionalism, City University Press, Stockholm, 1999 s. 189-235.

Enbom, O. F. och Eisen, Albert: *Uppgifter om Justitieombudsmannaämbetet 1810-1910*, Stockholm, 1911.

Eskeland, Ståle : *Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar. Samfunn, rett, Rettferdighet*, Festskrift till Torstein Eckhoffs 70-årsdag, Oslo, TANO 1986.

Espersen, Ole och Ross, Alf: *Dansk statsforfatnignsret II*, 3 uppl., Nyt nordisk forlag, Køpenhavn, 1980.

von Essen, Ulrik: *Kommunal normgivning*, Jure AB, Stockholm, 2000.

Fahlbeck, Erik: *Ståndsriksdagens sista skede 1809-1866*, Sveriges riksdag, band 8, Stockholm, 1934 (cit. Fahlbeck E.).

Fahlbeck, Pontus: *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*, Gleerup, Lund, 1904 (cit. Fahlbeck P. 1904).

- *Regeringsformen i historisk belysning*, P.A. Norstedt & Söner Förlag, Lund, 1910 (cit. Fahlbeck P. 1910).

Fiskesjö, Bertil: *Konstitutionsutskottets granskning av regeringen*, Lars Göran (red), artikel i Festskrift till Nils Stjernquist, Lund University Press, Lund, 1987 s. 67-79.

Fitger, Peter: *Särtryck ur Rättegångsbalken, kap. 19-28, 36*, Norstedts Juridik, Stockholm, 1998.

Fliflet, Arne: *Sivilombudsmannen - "Stortingets tillitsmann" och "folkets forsvarer"*, Lov og Rett 1993 s. 30-61.

Fogelklou, Anders: *Rättsstaten - idéhistorisk exposé*, artikel i antologin Rättsstaten - rätt, politik och moral, Rättsfondens skriftserie nr. 31, Iustus förlag, Uppsala, 1996 s. 11-20.

Frihagen, Arvid: *Forvaltningsrett Band I, Forvaltning og kompetanse*, Forlaget A. Frihagen A/S, Bergen, 1991 (cit. Frihagen band I).

- *Forvaltningsrett Band III, Omgjøring, kontroll og ugyldighet*, Forlaget A. Frihagen A/S, Bergen, 1992 (cit. Frihagen band III).

Frykholm, Lars: *Inledning till Regeringsformen 1809-1959*, utgiven på uppdrag av Kommittén för firandet av regeringsformens 150-årsjubileum, Norstedts, Stockholm, 1959.

Frändberg, Åke: *Rättsstatens organisation*, Särtryck ur Changing Positions - Essays Dedicated to Lars Lindahl on the Occasion of His Fiftieth Birthday, Uppsala universitet, 1986 (cit. Frändberg 1986).

- *Begreppet rättsstat*, artikel i antologin Rättsstaten - rätt, politik och moral, Rättsfondens skriftserie nr. 31, Iustus förlag, Uppsala, 1996 s. 21-41 (cit. Frändberg 1996).

- *Om rättssäkerhet*, JT 2000-01 s. 269-280.

Gammeltoft-Hansen, Hans, Andersen, Jon, Larsen, Kaj och Loiborg, Karsten: *Forvaltningsret*, 1 uppl., Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1994 (cit. Gammeltoft-Hansen m. fl.).

Grant, Ruth: *John Locke's Liberalism*, The University of Chicago Press, Chicago, USA, 1987.

Gärde Widemar, Ingrid: *JO-ämbetet 150 år*, FT 1960 s. 1-4.

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 Rechtsplege*, Polygraphischer Vlg, Zürich, 1964.

Hamilton, Alexander: *The Federalist Papers*, Harvard University Press, Cambridge, 1961.

Hasselberg Gösta: *Kompendium i svensk rättshistoria*, Juristförlaget, Stockholm, 1989.

Hellner, Jan: *Skadeståndsrätt*, 5 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 1995 (cit. Hellner 1995).

- *Rättsteori - en introduktion*, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 1999 (cit. Hellner 1999).

Hellners, Trygve: *Förvaltningslagen med kommentarer*, 1 uppl., LiberFörlag, Stockholm, 1975 (cit. Hellners 1975).

- *Omfattas JO av förvaltningslagens tillämpningsområde?*, FT 1996 s. 133-139.

Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo: *Nya förvaltningslagen med kommentarer*, 5 uppl., Fritzes förlag AB, Stockholm, 1999 (cit. Hellners och Malmqvist).

Helset, Per och Stordrange, Bjørn: *Norsk statsforfatningsrett*, Ad Notam Gyldendal, Oslo, 1998.

Henkow, Hugo: *Riksdagens militieombudsman*, StvT 1962 s. 1-14.

- *Militieombudsmansämbetet 50 år*, SvJT 1965 s. 161-168.

- *Det reformerade JO-ämbetet*, SvJT 1970 s. 461-466.

Henrichsen, Carsten: *Retssikkerhed og moderne forvaltning. En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*, Akademisk forlag, København, 1997.

Herlitz, Nils: *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, 6 uppl., Norstedts, Stockholm, 1964.

Heuman, Lars: *Högsta domstolens prejudikatnedbrytande verksamhet*, artikel i Festskrift till Per Olof Bolding, Juristförlaget, Stockholm, 1992 s. 201-233 (cit. Heuman 1992).

- *Rättspraxis*, artikel i Finna rätt, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 1998 s. 121-150 (cit. Heuman 1998).

Hidén, Mikael: *Ius suum cuique - reflektioner över justitieombudsmannens bevakning av allmänt intresse och individens rättsskydd*, artikel i Festskrift till Riksdagens justitieombudsman 75 år, Helsingfors, 1995 s. 13-25.

Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart: *Offentlig anställning, Kommentar till nya LOA*, Norstedts juridik, Stockholm, 1996.

Hirschfeldt, Johan: *Ombudsmannen - rådgivare, medlare, reformator, kontrollant och åklagare*, FT 1982 s. 295-305.

Hjerner, Lars: *Om rättsfallstolkning*, 2 uppl., Juristförlaget, Stockholm, 1981.

Holmberg, Carl, Leijonhufvud, Madeleine och Wennberg, Suzanne: *Kommentar till Brottsbalken II (13-24 kap.). Brotten mot allmänheten och staten m.m.*, 7 uppl., studentutgåva, Norstedts juridik, Stockholm, 1998 (cit. KBrB II).

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils: *Grundlagarna, med tillhörande författningar*, P A Norstedts & Söners Förlag, Stockholm, 1980 (cit. Holmberg och Stjernquist).

Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Madeleine, Träskman, Per Ole och Wennberg, Suzanne: *Brottsbalken. En kommentar, del I (1-12 kap.), Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.*, 7 uppl., studentutgåva, Norstedts juridik, Stockholm, 1998 (cit. KBrB I).

Höök, Johan: *Intern kommunal kompetensfördelning*, Iustus förlag, Uppsala, 2000.

Jacoby, Daniel: *The Future of the Ombudsman*, artikel i The Internation Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International

Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 15-49.

Jareborg, Nils: *Straffrättens ansvarslära*, Iustus förlag, Uppsala, 1994.

Jensen, Claus Haagen: *Kommentar till DGL 55§*, avsnitt infört i Danmarks riges grundlov med kommentarer, red. Zahle, Henrik, Jurist- og Økonomforbundets forlag, København, 1999 s. 270-273.

Jägerskiöld, Stig: *Prejudikats betydelse på förvaltningens område*, FT 1959 s. 93-138.

Karlsson, Nils: *Grundlagen, demokratin och tidsandan*, artikel i antologin Makt utan motvikt - Om demokrati och konstitutionalism, City University Press, Stockholm, 1999 s. 189-235.

Kleineman, Jan: *Ren förmögenhetsskada - särskilt vid vilseledande av annan än kontraktspart*, Juristförlaget, Stockholm, 1987.

- De offentliga rättssubjektens skadeståndsansvar - offentligrättslig reglering med privaträttslig metod, JT 1991-92 s. 63-97.

- De offentliga rättssubjektens avtalskompetens - offentligrättslig reglering med privaträttslig metod, JT 1994-95 s. 936-971.

Koskinen, Pirkko: *Investigating the Judiciary*, artikel i The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 519-525.

Lagerqvist Veloz Roca, Annika: *Föreskrift och föreskriftsprövning enligt 1974 års regeringsform*, Jure AB, Stockholm, 1999.

- Utlänningsrätt - eller enbart beslut i separata fall?, FT 2000 s. 5-22.

Lagerroth, Fredrik: *Ståndervåldets tillkomst 1719-1723*, Sveriges riksdag, band 5, Stockholm, 1934 s. 9-126 (cit. Lagerroth 1934).

- 1809 års RF, dess ursprung och tolkning, Norstedts förlag, Stockholm, 1942 (cit. Lagerroth 1942).

- Två svenska regeringsformer, Norstedts förlag, Stockholm, 1970 (cit. Lagerroth 1970).

Landberg, Georg: *Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden,* Sveriges riksdag, band 7, Stockholm, 1932.

Lavin, Rune: *Domstol och administrativ myndighet*, Norstedt och söners förlag, Stockholm, 1972 (cit. Lavin 1972).

- *JO om förvaltningsförfarandet. Avdelning "blå" 1996*, Juristförlaget i Lund, Lund, 1997 (cit. Lavin 1997).

- *Nya omprövningsregler i förvaltningslagen*, FT 1998 s. 295-301.

Leijonhufvud, Madeleine och Wennberg, Suzanne: *Straffansvar*, 5 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 1997.

Lindblom, Per Henrik: *Tvekamp eller inkvisation*, SvJT 1999 s. 617-655.

Lindh, Pernilla: *PM angående förvaltningslagens tillämpning på ärenden hos justitiekanslern,* 1980. (En inom JK utarbetad PM. Denna kan erhållas från JK.)

Locke, John: *Two Treatises of Government*, J. M. Dent & Sons Ltd, London, England, 1990.

Lundin, Olle: *Kommunal revision. En rättslig analys*, Iustus förlag, Uppsala, 1999.

Lundström, Olle: *Om riksdagens militieombudsman*, FT 1962 s. 266-291.

Madell, Tom-Erik: *Det allmänna som avtalspart. Särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, Norstedts juridik, Stockholm, 1998 (cit. Madell 1998).

- *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalsslut och rättsverkningar*, Norstedts juridik, Stockholm, 2000 (cit. Madell 2000).

Malmgren, Robert: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar,* 10 uppl., Norstedts förlag, Stockholm, 1968.

Marcusson, Lena: *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet,* Iustus förlag, Uppsala, 1989 (cit. Marcusson 1989).

- *Laglighets- och lämplighetsprövning. En titt i backspegeln och framåt*, FT 1992 s. 121-137.

- *Vem är broder Jacob? En jämförelse mellan den svenska justitie-ombudsmannen och den europeiske ombudsmannen,* De lege, Uppsala, 1997 s. 267-292 (cit. Marcusson 1997).

Melander, Carl Gustaf: *Svenska riksdagens justitieombudsman: en statsrättslig undersökning,* Almqvist och Wiksell, Uppsala, 1908.

Metcalf, Michael: *"Den gustavianska riksdagen (1772-1809)"* i Riksdagen genom tiderna, Sveriges riksdag/ Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, 2:a uppl., 1992.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat de La Brède et de: *Om lagarnas anda. Eller det förhållande som bör råda mellan lagarna och respektive styrelses författning, seder, klimat, religion, handel, etc.,* Ratio, Stockholm, 1990.

Mäenpää, Olli: *Förvaltningsrätt,* artikel i verket Inledning till Finlands rättsordning, red. Timonen, Pekka, 3 uppl., Juristförbundets förlag, Jyväskylä, 1996 s. 421-513.

Nerd, Mari: *Om JO:s värv och verkan,* TfR 1983/84, nr 2 s. 145-159.

Nergelius, Joakim: *Konstitutionellt rättighetsskydd,* Fritzes förlag, Stockholm, 1996 (cit. Nergelius 1996).

- *Kontrollmakten i 12 kap. Regeringsformen - några reflektioner,* artikel i festskrift till Fredrik Sterzel, Iustus förlag, Göteborg, 1999 s. 205-218 (cit. Nergelius 1999a).

- *Maktdelningsbegreppet: historia, innebörd och tillämplighet i dagens Sverige,* artikel i antologin Makt utan motvikt - Om demokrati och konstitutionalism, City University Press, Stockholm, 1999 s. 37-78 (cit. Nergelius 1999b).

- *Grundlagsmodeller och maktdelning,* artikel i Demokratiutredningens betänkande SOU 1999:76, Fakta Info Direkt, Stockholm, 1999 s. 113-126 (cit. Nergelius 1999c).

- *Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt,* Norstedts Juridik, Stockholm, 2000 (cit. Nergelius 2000).

Nikula, Paavo: *Den enskilda människans rättsskydd i grundlagsutskottets praxis,* artikel i Festskrift till Riksdagens justitieombudsman 75 år, Helsingfors, 1995 s. 50-59.

Nordström, Torkel: *Högsta domstolens rättsskapande verksamhet förr och nu*, artikel i Rättsutvecklingen och de juridiska yrkesrollerna, Uppsala universitet, Almqvist & Wiksell International (distr.), Stockholm, 1977 s. 18-26.

Norée, Annika: *Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld*, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Stockholm, 2000.

Nygren, Rolf: *Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet. Studier kring militieombudsmannaämbetets (MO) doktrin- och tillkomsthistoria 1901-1915*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1977 (cit. Nygren 1977).

- *Sex brytpunkter i svensk konstitutionell rätt*, artikel i antologin Demokratins konstitutionella val, City University Press, Stockholm, 2001 s. 15-48 (cit. Nygren 2001).

Oosting, Marten: *The Ombudsman and his Environment: a Global View*, artikel i The Internation Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 1-13.

Owen, Stephen: *The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges*, artikel i The Internation Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 51-71.

Peczenik, Aleksander: *Rätten och förnuftet*, 2 uppl., Norstedts förlag, Stockholm, 1988 (cit. Peczenik 1988).

- *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritzes förlag, Stockholm, 1995 (cit. Peczenik 1995).

Petersson, Olof, Blomberg, Göran och Westholm, Anders: *Medborgarnas makt*, Carlssons bokförlag, Stockholm, 1993 (cit. Petersson m. fl. 1993).

Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Westholm, Anders: *Demokratirådets rapport 1996 - Demokrati och ledarskap*, SNS Förlag, Stockholm, 1996 (cit Petersson m. fl. 1996).

Petersson, Olof: *Rättsstaten - Frihet, rättssäkerhet och maktdelning i dagens politik,* Norstedts juridik, Stockholm, 1996 (cit. Petersson 1996).

Petersson, Olof, von Beyme, Klaus, Karvonen, Lauri, Nedelmann, Birgitta och Smith, Eivind: *Demokratirådets rapport 1999 - Demokrati på svenskt vis,* SNS Förlag, Stockholm, 1999 (cit. Petersson m. fl. 1999).

Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar,* 12 uppl., Liber Förlag, Stockholm, 1980 (cit. Petrén och Ragnemalm).

Petrén, Gustaf: *Justitieombudsmannen och förvaltningen,* FT 1948 s. 28-31.

- *Justitieombudsmannens uppsikt över förvaltningen,* FT 1953 s. 79-95.

- *Den svenska ombudsmannainstitutionen under debatt,* NAT 1964 s. 8-19.

- *PM med synpunkter på verksamheten hos riksdagens ombudsmän,* artikel införd i JO 1973, bilaga 3 s. 611-616 (cit. Petrén PM).

- *JO:s tillsyn enligt 12 kap. 6§ RF,* FT 1984 s. 304-313.

- *JO-institutionen i Sverige,* artikel i Medborgaren och förvaltningen, Rättsfondens skriftserie nr. 15, Stockholm, 1985 s. 77-80.

- *När hinner JO vara JO?* Artikel i Expressen 4/11 1986, intagen i skriften Medborgaren och rättsstaten - Gustaf Petrén i urval, Timbro, Stockholm, 1991 s. 91-96 (cit. Petrén 1991a.)

- *Ge JO mera makt,* Artikel i Dagen 11/7 1987, intagen i skriften Medborgaren och rättsstaten - Gustaf Petrén i urval, Timbro, Stockholm, 1991 s. 99-101 (cit. Petrén 1991b.)

Plamenatz, John: *From Montesquieu to the Early Socialists, Man and Society, Political and Social Theories from Machiavelli to Marx,* Volym 2, 2 uppl., Longman Publishing Group, New York, USA, 1992.

Radetzki, Marcus: *Orsak och skada. Om tolkning av ansvarsbärande orsaksvillkor i avtal om egendomsförsäkring,* Jure AB, Stockholm, 1998.

Ragnemalm, Hans: *Den enskilde och det allmänna. Studier i stats- och förvaltningsrätt,* Stiftelsen Juristförlaget vid Stockholms universitet, Stockholm, 1987 (cit. Ragnemalm 1987).

- *Justitieombudsmannen och regeringsrätten,* FT 1994 s. 297-307.

Regner, Göran: *En utdragen grundlagshistoria*, SvJT 1991 s. 428-444.

- *Grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten - en replik*, SvJT 1981 s. 462.

Regner, Göran, Eliason, Marianne och Heuman, Sigurd: *Sekretesslagen. En kommentar*, Norstedts juridik, Stockholm, 1998 (cit. Regner m. fl.).

Reif, Linda: *Introduction,* artikel i The Internation Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. XXIII-XXXVIII.

Riberdahl, Curt: *De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar*, FT 1979 s. 119-142.

- *Något om kommunalt "domstolstrots"*, FT 1986 s. 103-121.

- *Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting*, FT 1995 s. 155-174.

Rothstein, Bo (red.), Esaiasson, Peter, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Petersson, Olof: *Demokratirådets rapport 1995 - Demokrati som dialog*, SNS Förlag, Stockholm, 1996 (cit. Rothstein m. fl. 1995).

Rowat, Donald: *Why an Ombudsman to Supervise the Courts?,* artikel i The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute, Kluwer Law International, The Hague, 1999 s. 527-538.

Rudholm, Sten: *Justitiekanslersämbetet 250 år*, SvJT 1964 s. 1-16.

Sandesjö, Håkan och Björk, Kurt: *Medborgarskapslagen med kommentarer*, Publica, Stockholm, 1996.

Saraviita, Ilkka: *Statsförfattningsrätt*, artikel i verket Inledning till Finlands rättsordning, red. Timonen, Pekka, 3 uppl., Juristförbundets förlag, Jyväskylä, 1996 s. 301-420.

Shklar, Judith: *Montesquieu*, Oxford University Press, Oxford, England, 1987.

Simmons, John: *On the Edge of Anarchy. Locke, Consent, and the Limits of Society,* Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1996.

Smith, Eivind: *Organisasjoner i Fiskeriforvaltningen, Fiskesalgslagenes rettsstilling, særlig som forvaltningsorganer og som sammenslutninger*, Tanum-Norli, Oslo, 1979.

Sterzel, Fredrik: *Riksdagens kontrollmakt*, Norstedts förlag, Stockholm, 1969 (cit. Sterzel 1969).

- *Medborgaren och förvaltningen*, artikel i Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, Stiftelsen rättsfonden och Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm, 1984 s. 139-181 (cit. Sterzel 1984).

- *Kontrollmakten i 1974 års svenska författning*, SvJT 1988 s. 676-704.

- *Rättsstaten i 1974 års regeringsform. En efterskrift*, artikel i antologin rättsstaten - rätt, politik och moral, Rättsfondens skriftserie nr. 31, Iustus förlag, Uppsala, 1996 s. 109-126 (cit. Sterzel 1996a).

- *Konstitutionsutskottets granskning - juridik och politik*, artikel i Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström, De lege, Iustus förlag, Uppsala, 1996 s. 275-294 (cit. Sterzel 1996b).

- *Författning i utveckling*, Iustus förlag, Uppsala, 1998 (cit. Sterzel 1998).

Stjernquist, Nils: *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867-1970*, Sveriges riksdag, Stockholm, 1996.

Strömberg, Håkan: *Myndighet och myndighetsutövning*, FT 1972 s. 233-253.

- *Får inte vem som helst klaga hos JO?*, FT 1986 s. 94.

- *Allmän förvaltningsrätt*, 20 uppl., Liber AB, Malmö, 2000 (cit. Strömberg 2000).

- *Regeringskansliet - en myndighet?*, FT 2000 s. 1-4.

Strömholm, Stig: *En svensk prejudikatlära: behov och möjligheter*, SvJT 1984 s. 923-945.

- *Rätt, rättskällor och rättstillämpning - en lärobok i allmän rättslära*, 5 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 1996 (cit. Strömholm 1996).

Sundberg, Halvar: *Lag och rätt i kommunalstyrelsen*, FT 1966 s. 1-43.

Sundberg, Jacob: *Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område*, FT 1982 s. 50-67.

Sundberg-Weitman, Brita: *Saklighet och godtycke i rättskipning och förvaltning*, Nordstedts förlag, Stockholm, 1981 (cit. Sundberg-Weitman 1981).

- *Rättsstaten åter!* Norstedts förlag, Stockholm, 1986 (cit. Sundberg-Weitman 1986).

Sundell, Jan-Olof: *Legalitetsprincipen inom svensk straffrättshistoria*, JT 1994-95, s. 95-112.

Surlien, Rakel: *Norway*, artikel i Internation Handbook of the Ombudsman, Country Surveys, Greenwood Press, Westport Connecticut, 1983 s. 159-163.

Söderblom, Robert: *KU som offentlig utfrågare*, SvJT 1990 s. 232-237.

Thelin, Krister: *Kvalitet i dömandet*, JT 1998-99 s. 757-763.

Thornstedt, Hans: *Legalitet och teleologisk metod i straffrätten*, artikel i Festskrift till Nils Herlitz, Norstedt och söner, Stockholm, 1955, s. 319-368.

Vile, M.J.C.: *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1969.

Warnling-Nerep, Wiweka: *Sanktionsavgifter - Särskilt vid olovligt byggande*, Juristförlaget, Stockholm, 1987 (cit. Warnling-Nerep 1987).

- *Grundlagen och "extra fiskeavgift". Några reflektioner i anledning av ett JO-beslut*, FT 1994 s. 83-101.

- *Kommuners lag- och domstolstrots*, Juristförlaget, Stockholm, 1995 (cit. Warnling-Nerep 1995).

- *En introduktion till förvaltningsrätten*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2000 (cit. Warnling-Nerep 2000a).

- *Rättsprövning och rätten till domstolsprövning*, JureCLN, Stockholm, 2000 (cit. Warnling-Nerep 2000b).

Wennergren, Bertil: *JO-ämbetet i tiden*, FT 1977 s. 205-213.

- *Grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten*, SvJT 1981 s. 131-136.

- *Förvaltningens fria skön*, FT 1984 s. 378-392.

- *I statens tjänst*, 5 uppl., Allmänna förlaget, Stockholm, 1990 (cit. Wennergren 1990).

- *Handläggning - Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun*, 18 uppl., Fritzes förlag, Stockholm, 1994 (cit. Wennergren 1994).

- *Förvaltningsprocess*, 3 uppl., Fritzes Förlag, Stockholm, 1995 (cit. Wennergren 1995).

- *Offentlig förvaltning i arbete, Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2000 (cit. Wennergren 2000).

Wieslander, Bengt: *JO-ämbetet i Sverige*, Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds Bokförlag, Stockholm, 1995.

Zahle, Henrik: *Regering, forvaltning og dom*, Christian Ejlers forlag, København, 1992.

2. Offentligt tryck

2.1 Statens offentliga utredningar

SOU 1939:7 Betänkande angående justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning, m. m.
SOU 1941:20 Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.
SOU 1944:69 Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten.
SOU 1946:69 Förvaltningsförfarandet.
SOU 1955:50 Justitieombudsmannainstitutionen, m. m.
SOU 1957:2 JO och kommunerna.
SOU 1958:43 Skadestånd i offentlig verksamhet.
SOU 1965:34 Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning.
SOU 1965:64 Riksdagens justitieombudsmän.

SOU 1968:27 Förvaltningslag.
SOU 1969:20 Ämbetsansvaret.
SOU 1972:1 Ämbetsansvaret II.
SOU 1972:15 Grundlagsberedningens betänkande om ny grundlag och ny riksdagsordning.
SOU 1975:23 JO-ämbetet. Uppgifter och organisation.
SOU 1975:75 Fri- och rättighetsutredningen om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter, m. m.
SOU 1985:26 JO-ämbetet.
SOU 1985:41 Affärsverken och deras företag.
SOU 1986:1 Högsta domstolen och rättsbildningen.
SOU 1987:6 Folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor.
SOU 1988:7 Frihet från ansvar.
SOU 1989:64 Kommunalbot. Betänkande av Kommunalansvarsutredningen.
SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige.
SOU 1993:14 Grundlagsutredningen om EG och våra grundlagar.
SOU 1993:37 Justitiekanslern - En översyn av JK:s arbetsuppgifter, m.m.
SOU 1993:55 Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar.
SOU 1993:62 Rättssäkerhet vid beskattningen. Betänkande av rättssäkerhetskommittén.
SOU 1993:109 Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.
SOU 1996:173 När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar.
SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.
SOU 1999:76 Maktdelning. Forskarvolym 1.

2.2 Departementsserien

Ds Ju 1983:5 Myndigheternas bevakning av statens rätt.
Ds 1988:32 Myndighetsmissbruk.
Ds 1989:12 Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.
Ds 1990:62 Remissyttranden över betänkandet (SOU 1989:64) om kommunalbot.

Ds 1994:103 Remissammanställning - Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.
Ds 1995:27 Kommunalt domstolstrots och lagtrots - ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning.
Ds 2000:53 Kommunalt domstolstrots.
Ds 2001:11 Riksrevisionen - ändringar i regeringsformen.

2.3 Propositioner

Prop. 1956:161 Förslag till ändrad lydelse av 96 och 99-101 §§ regeringsformen.
Prop. 1967:1 angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1967/68.
Prop. 1967:32 angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.
Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
Prop. 1972:5 Förslag till skadeståndslag, m.m.
Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.
Prop. 1975:49 om godkännande av konsortialavtal mellan staten samt Ångpanneföreningen och Tekniska Röntgencentralen AB om samarbete för bedrivande av officiell provning av tryckkärl och stationära luftanordningar, m.m.
Prop. 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.
Prop. 1975/76:52 med förslag till justitiekanslerns tillsyn, m.m.
Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.
Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.
Prop. 1977/78:40 om åtgärder för att främja de mindre och medelstora företagens utveckling.
Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag, m.m.
Prop. 1983/84:50 om löntagarfonder.
Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.
Prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen.
Prop. 1986/87:106 om ändring i brottsbalken, m.m. (s.k. kontraktsvård, m.m.).

Prop. 1986/87:160 om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m.
Prop. 1987/88:22 om vissa grundlagsfrågor, m.m.
Prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel).
Prop. 1989/90:42 om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.
Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m. fl.
Prop. 1993/94:130 Ändringar i brottsbalken m.m. (Ansvarsfrihetsgrunder m.m.)
Prop. 1997/98:105 Det allmännas skadeståndsansvar.
Prop. 1997/98:109 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdsområde.

2.4 Direktiv

Dir. 1986:15 Frågan om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen.

2.5 Utskottsbetänkanden

AU 1993/94:16 Ändrad lagstiftning för statsanställda m. fl.

KU 1809:1 Memorial med förslag till Regeringsform.
KU 1809:4 Memorial med förslag till Instruction för Justitiæ-Ombudsmannen.
KU 1815:8 Memorial angående verkställd granskning af Justitiæ-Ombudsmannens Diarier.
KU 1948:17 Utlåtande i anledning av väckt motion med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen.
KU 1950:17 Memorial, angående granskning av de i statsrådet förda protokoll.
KU 1964:21 Betänkande i anledning av granskning av statsrådsprotokollen.
KU 1971:34 Betänkande i anledning av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1973:26 Betänkande med anledning av prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.

KU 1975/76:22 Betänkande med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation.
KU 1975/76:56 Betänkande med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen (fri- och rättigheter i grundlag), jämte motioner.
KU 1976/77:44 Betänkande med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1983/84:30 Betänkande med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1986/87:2 om JO-ämbetet.
KU 1987/88:6 om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m.
KU 1988/89:30 Betänkande med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1989/90:30 Betänkande med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1990/91:30 Betänkande med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1994/95:30 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1994/95:33 Ställföreträdande ombudsman vid JO-ämbetet.
KU 1995/96:30 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1996/97:25 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1996/97:28 Ändringar i JO-instruktionen, m.m.
KU 1997/98:25 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1998/99:16 Vissa revisionsfrågor.
KU 1999/00:10 Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.
KU 1999/00:19 Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation samt ny förvaltningsorganisation för riksdagen.

KU1LU 1954:1 Utlåtande i anledning av väckta motioner om åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannaämbetet, särskilt dess kontroll över förvaltningen, m.m.

KU1LU 1956:2 Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av 96 och 99-101 §§ regeringsformen, dels och i ämnet väckta motioner.
KU1LU 1967:1 Betänkande angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.

LU 1828-30:34 Betänkande öfver Herr Pehr Gustaf Cederschjölds Motion om granskning af alla de lagförändringar, som utan Rikets Ständers samtycke blifvit gjorde i synnerhet emellan åren 1786 och 1809.
LU 1828-30:153 Utlåtande öfver anmärkningar vid Utskottets Betänkande, N:o 44, i anledning af Rikets Ständers Justitiæ-Ombudsmans Embetsberättelser och Allmänna Redogörelse för den sedan sista Riksmöte förflutna tid.
LU 1850-51:4 Utlåtande, i anledning af verkställd granskning af Rikets Ständers Justitieombudsmans embetsberättelser, diarier och registratur under tiden från förra till innevarande Riksmötes början.
LU 1859-60:4 Utlåtande, i anledning af verkställd granskning af Rikets Ständers Justitieombudsmans embetsberättelser, diarier och registratur under tiden från förra till innevarande Riksmötes början.
LU 1904:1 Utlåtande, i anledning af verkställd granskning af justitieombudsmannens ämbetsförvaltning.
LU 1906:1 Granskning av JO:s ämbetsförvaltning.

1LU 1947:1 Utlåtande i anledning av verkställd granskning av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning.
1LU 1948:1 Utlåtande i anledning av verkställd granskning av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning.
1LU 1957:33 Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän.

2.6 Motioner

AK 1901:185 Af herr K.Staaff, angående antagande af en ny paragraf med nummer 103 i regeringsformen, m.m.
AK 1901:187 Af herr K Staaff, med tillägg till motion n:o 185 angående antagande af en ny paragraf med nummer 103 i regeringsformen, m.m.

AK 1936:359 Av herr Flyg, m.fl., angående avhjälpande av vissa missförhållanden i högsta domstolen och i justitieombudsmanna-institutionen
AK 1937:187 Av herrar Fast och Hallén, angående åtgärder för stärkande av justitiekanslerns samt justitieombudsmannens och militieombuds-mannens ställning.
AK 1937:293 Av herr Wallén, angående åläggande för justitiekanslern att utöva effektiv kontroll över jurisdiktionens och administrationens hand-havande.
AK 1954:307 Av herr Ohlin, m.fl., om åtgärder för en effektivisering av justitieombudsmannaämbetet.

FK 1937:141 Av herr Ström, Fredrik, om förstärkande av justitiekanslerns ställning.
FK 1954:229 Av herr Ohlin m.fl., om åtgärder för en effektivisering av justitieombudsmannaämbetet.

2.7 Riksdagsprotokoll

Anförande av G.G. Adlerberth, protocoller hållne hos Högloflige Ridderskapet och Adeln wid Riksdagen i Stockholm år 1809, den 3 juni, s. 483.
Anförande av Rudolf Kjellén, riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1908, AK, den 5 februari, §3, s. 5-8.
Anförande av Karl Staaff, riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1908, AK, den 5 februari, §3, s. 11-12.

3. Rättsfall

3.1 Regeringsrätten

RÅ 1968 ref. 42	4.3.2.1
RÅ 1972 C 156	4.10
RÅ 1974 ref. 98	4.3.2.1
RÅ 1981 2:23	4.3.2.1

RÅ 1981 2:25	4.11.7
RÅ 1984 2:101	4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.11.5
RÅ 1984 2:49	4.11.5
RÅ 1988 ref. 40	4.9.8
RÅ 1989 ref. 29	4.11.5
RÅ 1996 ref. 28	4.11.7

3.2 Högsta domstolen

NJA 1959 s. 385	4.5.2
NJA 1988 s. 26	6.2
NJA 1989 s. 191	6.4.4
NJA 1991 s. 138	6.4.4
NJA 1992 B2	4.9.6.4
NJA 1992 s. 83	4.9.6.5
NJA 1992 s. 310	4.9.6.5
NJA 1992 s. 812	4.9.6.5
NJA 1993 s. 216	4.9.6.5, 4.9.7, 4.9.9
NJA 1993 s. 360 I-III	4.9.7
NJA 1994 s. 108	4.9.6.5
NJA 1994 s. 304	4.9.6.5
NJA 1994 s. 325	4.9.6.2, 4.9.6.5, 4.9.6.6
NJA 1996 s. 237	4.9.6.4, 4.9.6.5
NJA 1996 s. 307	4.9.6.5
NJA 1996 s. 806	4.9.6.5
NJA 1997 s. 186	4.9.6.5
NJA 1997 s. 368	4.9.6.5

3.3 Hovrätterna

RH 1993:45	4.9.6.5
RH 1994:70	4.9.6.2
RH 1994:86	4.9.6.3, 4.9.6.5
RH 1996:24	4.9.6.3, 4.9.6.4
RH 1997:73	4.9.6.3

3.4 Arbetsdomstolen

AD 1983:184	4.11.7
AD 1986:15	4.9.4

4. Justitiekanslern

JK 1984 s. 103	4.12, 6.2, 6.4.2
JK 1985 s. 171	4.12, 6.2, 6.4.2
JK 1991 s. 37	4.11.7
JK 1994 s. 89	4.11.7
JK 1994 s. 93	4.11.7
JK 1995 s. 26	4.11.7
JK 1997 s. 82	6.4.4

5. Justitieombudsmannen

5.1 JO:s ämbetsberättelser

JO 1828 s. 2	3.4.1
JO 1849 s. 18 ff.	3.4.3
JO 1850 s. 115	1.1
JO 1850 s. 115 f.	3.4.3
JO 1850 s. 117	3.4.3
JO 1850 s. 127 f.	3.4.3
JO 1851 s. 8 ff.	3.4.3
JO 1859 s. 3	3.4.3

JO 1869 s. 62 f.	3.4.3
JO 1869 s. 68	3.4.3
JO 1873 s. 48 ff.	4.11.5
JO 1908 s. 64 ff.	3.4.4
JO 1914 s. 24 ff.	3.4.4
JO 1916 s. 193	3.4.4
JO 1919 s. 80	4.11.2
JO 1919 s. 102 ff.	3.4.4
JO 1924 s. 134 ff.	4.5.3
JO 1947 s. 113	4.7.5, 4.11.5
JO 1948 s. 36 ff.	3.4.4
JO 1958 s. 97	4.11.2
JO 1967 s. 32 ff.	4.5.3
JO 1967 s. 508	4.12
JO 1972 s. 306	4.10
JO 1973 s. 335	4.10
JO 1974 s. 200	4.5.3
JO 1975/76 s. 286	4.3.3.3
JO 1975/76 s. 378	4.3.2.4
JO 1976/77 s. 205 ff.	4.3.2.2
JO 1976/77 s. 207	4.3.2.4
JO 1976/77 s. 207 f.	4.3.2.2
JO 1976/77 s. 209 f.	4.3.2.3

JO 1977/78 s. 197 4.3.2.2
JO 1977/78 s. 242 4.3.2.3
JO 1977/78 s. 242 ff. 4.3.3.3
JO 1977/78 s. 243 4.3.2.2
JO 1977/78 s. 245 4.3.2.2
JO 1977/78 s. 246 4.7.4
JO 1977/78 s. 248 4.3.2.2, 4.3.2.4

JO 1978/79 s. 193 4.3.2.2, 4.3.2.3
JO 1978/79 s. 194 f. 4.3.2.2, 4.3.3.3
JO 1978/79 s. 198 4.3.2.2, 4.3.2.3, 4.3.3.3

JO 1979/80 s. 316 4.3.2.2, 4.3.2.4
JO 1979/80 s. 317 f. 4.3.2.2
JO 1979/80 s. 318 4.3.2.2, 4.3.3.3
JO 1979/80 s. 318 f. 4.3.2.3
JO 1979/80 s. 319 4.3.3.3
JO 1979/80 s. 459 4.11.7

JO 1980/81 s. 353 f. 4.3.2.2
JO 1980/81 s. 354 4.3.2.2
JO 1980/81 s. 355 4.3.2.2
JO 1980/81 s. 357 4.10, 4.11.3
JO 1980/81 s. 487 4.3.3.3

JO 1981/82 s. 280 4.3.3.3
JO 1981/82 s. 282 4.10, 4.11.4
JO 1981/82 s. 370 4.11.7

JO 1982/83 s. 221 4.3.3.3
JO 1982/83 s. 221 f. 4.3.2.3, 4.3.3.3
JO 1982/83 s. 222 4.3.2.2
JO 1982/83 s. 230 4.6

JO 1983/84 s. 221 4.3.2.2
JO 1983/84 s. 221 f. 4.7.4
JO 1983/84 s. 223 4.3.2.2, 4.7.4

JO 1984/85 s. 198 4.11.7

JO 1984/85 s. 227 4.11.5
JO 1984/85 s. 259 f. 4.3.2.3
JO 1984/85 s. 260 f. 4.3.2.2
JO 1984/85 s. 343 4.11.5

JO 1985/86 s. 310 f. 4.3.2.2
JO 1985/86 s. 311 f. 4.11.5
JO 1985/86 s. 312 4.3.2.2
JO 1985/86 s. 313 4.3.2.3
JO 1985/86 s. 314 f. 4.3.3.3

JO 1986/87 s. 188 4.3.3.3
JO 1986/87 s. 188 ff. 4.3.2.2
JO 1986/87 s. 189 f. 4.3.3.3
JO 1986/87 s. 190 4.3.2.3
JO 1986/87 s. 190 f. 4.3.3.3
JO 1986/87 s. 191 4.3.3.3
JO 1986/87 s. 191 f. 4.3.2.4
JO 1986/87 s. 221 4.10, 4.11.3
JO 1986/87 s. 297 4.3.2.4, 6.2, 6.4.2

JO 1987/88 s. 111 4.5.3
JO 1987/88 s. 180 4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.3.3.3

JO 1988/89 s. 210 f. 4.3.2.2
JO 1988/89 s. 212 4.3.2.4, 4.10
JO 1988/89 s. 350 4.9.8, 4.11.5
JO 1988/89 s. 378 4.9.8, 4.10, 4.12, 6.2, 6.4.2
JO 1988/89 s. 387 4.12
JO 1988/89 s. 391 4.11.7
JO 1988/89 s. 395 4.3.2.4, 4.4.1

JO 1989/90 s. 23 4.5.3
JO 1989/90 s. 415 4.11.5
JO 1989/90 s. 435 4.7.4
JO 1989/90 s. 436 4.7.4
JO 1989/90 s. 437 4.7.4
JO 1989/90 s. 437 f. 4.3.2.4
JO 1989/90 s. 438 4.3.2.4

JO 1990/91 s. 70	4.7.4
JO 1990/91 s. 264	4.7.4
JO 1990/91 s. 283	4.9.8, 6.2
JO 1990/91 s. 347	4.11.3, 4.11.7
JO 1990/91 s. 391	4.11.5
JO 1990/91 s. 429	4.7.4
JO 1990/91 s. 431	4.3.2.2, 4.7.4
JO 1991/92 s. 52	4.11.5
JO 1991/92 s. 73	4.10
JO 1991/92 s. 121	4.7.4, 4.11.3
JO 1991/92 s. 153	4.12
JO 1991/92 s. 281	4.7.4
JO 1991/92 s. 295	4.10
JO 1991/92 s. 389	4.3.2.3
JO 1991/92 s. 451	4.3.2.3
JO 1991/92 s. 451 f.	4.3.3.3
JO 1991/92 s. 452	4.3.2.2, 4.7.4
JO 1991/92 s. 456	4.7.4
JO 1992/93 s. 110	4.9.4
JO 1992/93 s. 204	4.9.8
JO 1992/93 s. 468	4.9.8
JO 1992/93 s. 481	4.11.4, 4.11.7
JO 1992/93 s. 489	4.9.8
JO 1992/93 s. 495	4.9.8, 4.11.5
JO 1992/93 s. 521	4.3.2.3
JO 1992/93 s. 537	4.5.3
JO 1992/93 s. 539	4.11.7
JO 1992/93 s. 581	4.11.7
JO 1992/93 s. 622	4.11.5
JO 1992/93 s. 628	4.11.5
JO 1992/93 s. 634	4.3.2.3
JO 1993/94 s. 26	4.9.7
JO 1993/94 s. 43	4.9.7
JO 1993/94 s. 52	4.9.7
JO 1993/94 s. 62	4.9.4

JO 1993/94 s. 64	4.9.4
JO 1993/94 s. 92	4.9.9, 4.10, 6.3
JO 1993/94 s. 104	4.9.8
JO 1993/94 s. 227	4.9.8
JO 1993/94 s. 230	4.11.5
JO 1993/94 s. 283	4.11.5
JO 1993/94 s. 304	4.9.7
JO 1993/94 s. 308	4.9.9, 4.10
JO 1993/94 s. 314	4.9.8
JO 1993/94 s. 348	4.9.8, 4.11.7
JO 1993/94 s. 350	4.9.8, 4.9.9
JO 1993/94 s. 409	4.9.9
JO 1993/94 s. 421	4.9.8
JO 1993/94 s. 477	4.9.7
JO 1993/94 s. 487	4.9.7
JO 1993/94 s. 489	4.5.3
JO 1994/95 s. 65	4.9.7
JO 1994/95 s. 80	4.9.7
JO 1994/95 s. 86	4.9.7
JO 1994/95 s. 104	4.9.7
JO 1994/95 s. 115	4.5.2, 4.9.4
JO 1994/95 s. 124	4.9.4
JO 1994/95 s. 126	4.9.4
JO 1994/95 s. 238	4.9.8
JO 1994/95 s. 386	4.9.8
JO 1994/95 s. 387	4.9.8
JO 1994/95 s. 418	4.9.7
JO 1994/95 s. 459	4.5.3
JO 1994/95:bilaga 2 s. 607	4.5.2
JO 1995/96 s. 25	4.9.4
JO 1995/96 s. 74	4.11.7
JO 1995/96 s. 86	4.9.4
JO 1995/96 s. 89	4.11.7
JO 1995/96 s. 103	4.9.9, 4.10, 6.3
JO 1995/96 s. 123	4.9.9
JO 1995/96 s. 133	4.9.8
JO 1995/96 s. 144	4.5.3

JO 1995/96 s. 176 4.7.4
JO 1995/96 s. 212 4.9.8
JO 1995/96 s. 221 4.11.7
JO 1995/96 s. 270 4.7.4
JO 1995/96 s. 309 4.9.9, 4.10
JO 1995/96 s. 341 4.9.8
JO 1995/96 s. 394 4.11.7

JO 1996/97 s. 18 4.5.5
JO 1996/97 s. 31 4.9.7
JO 1996/97 s. 170 4.9.8
JO 1996/97 s. 356 4.9.8
JO 1996/97 s. 402 4.11.7

JO 1997/98 s. 24 4.8
JO 1997/98 s. 66 4.5.3, 4.7.4
JO 1997/98 s. 81 4.9.7
JO 1997/98 s. 92 4.9.4
JO 1997/98 s. 261 4.9.8
JO 1997/98 s. 276 4.9.8
JO 1997/98 s. 362 4.9.4
JO 1997/98 s. 423 4.3.2.2
JO 1997/98 s. 464 4.11.7

JO 1998/99 s. 34 4.9.7
JO 1998/99 s. 59 4.9.7
JO 1998/99 s. 485 4.3.3.2
JO 1998/99 s. 534 4.11.7

JO 1999/00 s. 57 4.9.4
JO 1999/00 s. 111 4.11.7
JO 1999/00 s. 193 4.9.4
JO 1999/00 s. 201 4.4.2
JO 1999/00 s. 366 4.11.7

JO 2000/01 s. 34 4.9.7
JO 2000/01 s. 69 4.11.7
JO 2000/01 s. 100 4.11.7
JO 2000/01 s. 190 4.11.7

JO 2000/01 s. 353	4.9.4
JO 2000/01 s. 585	4.3.2.2

5.2 JO:s övriga beslut

Dnr C 70/92	4.5.2
Dnr 4535-1995	4.7.3
Dnr C 62/96	4.5.2
Dnr 3435-1996	4.5.4.2
Dnr 224-1998	4.5.4.2

5.3 JO:s inspektionsprotokoll

Dnr 55-1990	4.10
Dnr 2701-1990	4.10
Dnr 1868-1992	4.10
Dnr 3666-1992	4.10
Dnr 4269-1993	4.10
Dnr 199-1994	4.10
Dnr 1359-1994	4.10
Dnr 3900-1994	4.10
Dnr 2103-1995	4.10

Sakregister

AB svensk bilprovning	6.4.4
absolut åtalsplikt	4.9.2
acklamation	4.2
AD	4.9.4, 4.11.5, 4.11.7
administrativ chef	4.2
administrativ under-sökning	4.5.3
Advokatsamfundet	4.3.3.3
Affärsverk	4.3.1, 4.3.4, 4.11.5
aktor	3.4.4
alkoholtest	4.11.5
Allmänna advokatbyråer	4.7.2
Allmänna försäkrings-kassor	4.9.8, 4.11.7
Allmänna pensions-fonden	4.3.2.1
Allmänna reklamations-nämnden	4.3.2.2
Allmänna åklagare	3.4.3, 4.5.5, 4.6, 4.9.2
analog lagtolkning	4.9.2, 4.9.6.5, 4.9.8
anmärkning	3.4.1
anonyma klagomål	4.7.1
ansträngd arbetssituation	4.9.6.5
ansvarsområde	4.2, 4.7.2
antisemitiska skrifter	4.11.7
avdelningsdirektör	4.2, 4.7.2
avsked	4.9.4
avskrivningsbeslut	3.4.4, 4.3.3.2, 4.5.2, 4.5.5, 4.7.2, 4.9.8
avstängning	4.2, 4.6, 4.9.4
avsättning	4.9.5
Bankinspektionen	4.7.4
Bankoutskott	3.4.4
beskattningsmakt	3.3, 3.4.3
bevillningar	3.2.2
bevisvärdering	4.4.2, 4.7.4, 4.9.4, 5.4
bibliotekarie	4.11.7

bondeståndet 3.2.1, 3.4.1
borgarståndet 3.2.1, 3.4.1
boutredningsman 4.3.2.3
broschyrlitteraturen 3.4.1
byråchef 4.2, 4.7.2, 4.9.4
börsstyrelse 4.3.3.3
böter 3.4.2, 3.4.3, 4.3.3.2, 4.9.2, 4.9.6.1

chefsJO 4.2, 4.5.2, 4.10
culparegel 6.4.4

dagboksblad 4.8
demokrati 1.1, 2.2, 3.4.3, 3.5
diarieföring 4.5.3, 4.8
direktiv 4.3.2.4, 4.3.3.2, 4.4.1, 4.5.3, 4.11.7
disciplinansvar 4.2, 4.5.4.2, 4.9.4, 4.9.5, 4.9.8
disciplinmyndighet 4.9.4, 4.9.8
disciplinnämnden 4.5.5
distriktslantmätare 4.5.3
DNA-test 4.9.8
Dramatiska institutet 4.3.2.2

egalitetsprincipen 2.2
egenintresse 2.4
ekonomisk revision 4.2, 4.8, 4.13
ekonomisk skada 3.4.2, 4.5.4.2, 4.9.6.6, 6.4.4
erinring 3.4.3, 3.4.4, 4.10
Europakonventionen 2.2, 6.2
expeditionssekreterare 3.4.2
extraordinär myndighet 6.4.3
extraordinärt rättsmedel 6.4.2

Fastighetsnämnd 4.9.8
felaktig myndighets-information 6.4.4
finansmakten 3.2.2
Finsk-svenska gränsälvskommissionen 4.3.2.2
Folketinget 4.4.3.4, 5.2

Folketingets ombuds-mand	5.2
folksuveränitets-principen	2.2
fondstyrelser	4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.11.5
formella framställningar	4.12
FUK	4.9.2
fullmaktshavare	4.9.4
fundamentallagar	3.2.1
fånglistor	3.4.2
fänrik	4.3.1
föredragande	4.2, 4.7.2, 4.11.5
förenings- och säkerhets-akten	3.2.2
författningsdebatten	3.2.2
förhandsbesked	4.3.3.2, 4.11.7, 6.4.2
försvarslösa	3.4.2
Försvarsmakten	3.4.4,4.3.1, 4.9.4
Försäkringsinspektionen	4.7.4
förtroendeämbete	3.4.1, 4.2, 4.4.3.4, 5.2, 5.4
förundersökningsledare	4.9.2
förutsebarhet	2.2, 4.11.5
förvaringskriteriet	4.11.5
generaldirektör	4.4.3.3, 6.3
generalitet	2.2
god man	4.3.2.3
god förvaltningssed	5.2, 6.2
gruppbostad	4.9.8
"gustavianerna"	3.4.2
gustavianska enväldet	3.2.2
gåvobrev	4.9.8
"Hattarna"	3.2.2
HSAN	4.9.4
häradshövding	3.4.3
Häradsrätt	4.11.2
Högste ombudsman	3.2.1
IB-affären	4.4.3.2

ideell skada 6.4.4
illojal maktanvändning 4.11.7
inhibition 4.9.8, 6.3, 6.4.1, 6.4.2
inspektionsprotokoll 4.6, 4.8, 4.10
inspektionsresor 3.4.4
intern revision 4.2

JO:s arbetsordning 1.1, 4.2, 4.7.2, 4.8
juris kandidatexamen 4.2
juristexamen 4.2
jurymedlemmar 4.3.2.3
jävsregler 4.11.7

kammarsekreteraren 4.3.1, 4.9.3
kanslichef 4.2, 4.4.3.3, 4.5.2, 4.7.2
Kanslikollegiet 3.2.1
kausalitet 6.4.4
klagomur 2.2
KM:t 4.11.2, 4.12
kollektivavtal 4.3.3.2, 4.9.4, 4.9.6.2, 4.11.7
Kommerskollegium 4.3.2.2, 4.7.4
Kommunalansvars-utredningen 4.11.5, 6.4.2
kommunalbot 6.4.1, 6.4.2, 6.5
kommunalt självstyre 4.4.1
kommunalråd 4.5.3, 4.9.8
kommunikationsprincipen 4.9.8
konstitutionalism 2.2
konstitutionell praxis 4.2, 4.5.2
Korrisionsinstitutet 4.3.2.2
Krigsdelegationen 4.3.1, 4.9.6.6
kroppsligt ingrepp 4.9.8, 4.11.5
Kulturnämnd 4.3.2.4, 4.11.7
kumulerade fel 6.4.4
Kungliga Teatern AB 4.3.2.2
kvarstad 6.4.4

Lag - och domstolstrots 4.4.1, 4.12, 6.2

lagförklaringar 3.4.1, 3.4.4, 6.4.2
laglighetsprövning 4.4.1, 6.2
lagprövning 3.4.3
Lagrådet 2.2, 4.4.2, 4.7.4
landshövding 3.3, 3.4.2, 3.4.3
lantmannapartiet 3.4.3
legalitetsprincipen 1.1, 2.2, 2.4, 3.4.1, 4.4.1, 4.9.6.5, 5.2, 6.2
legitimitet 4.4.2, 4.7.5, 4.13, 5.3, 5.4, 6.2, 6.3, 6.4.3
likhetsprincip 2.4, 4.11.7
LOA 4.9.4
LSS 4.9.2
"liten utredning" 4.7.2
LVM-hem 4.9.8
lägre befattningshavare 4.5.4.1, 4.9.2
löneavdrag 4.9.4

maktdelning 1.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.2.2, 3.3, 3.4.2, 3.5, 5.4
massmedia 4.4.3.3, 4.7.2, 4.10, 4.11.6, 4.12, 5.3, 6.5
Migrationsverket 4.11.4
misstroendeförklaring 4.4.3.2, 4.4.3.4
MO-ämbetet 1.1, 3.4.3, 3.4.4, 4.7.3, 4.10
Musikaliska akademien 4.3.3.3
muta 4.9.3, 4.9.5
myndighetsutövning 2.2, 4.3.1, 4.3.3.2, 4.3.3.3, 4.9.6.2, 6.4.4
"Mössorna" 3.2.2

Naturvetenskapliga forskningsrådet 4.3.2.2
Nedre justitierevisionen 3.4.4
Nordiska museet 4.3.2.2
notarius publicus 4.3.2.3, 4.3.3.3
notisfall 4.11.5
nåd 4.12, 5.2

oannonserade inspektioner 4.8
objektivitetsprincipen 2.2, 2.4, 4.9.2, 4.9.8, 4.11.7
offentlighetsprincipen 2.2, 4.3.2.1, 4.9.6.5, 4.9.9, 4.11.5
officialprincip 5.2

olaga diskriminering 6.4.4
olovlig avlyssning 6.4.4
Ombudsmanna-expeditionen 4.2, 4.5.2
ombudsmannaidén 4.4.2, 5.1
områdesansvariga föredragande 4.2, 4.7.2
opinionsfriheter 2.2
Opinionsnämnd 1.1, 3.3

passivitetsregeln 6.4.4
Patientskadenämnden 4.3.2.2
personskada 4.9.6.2, 6.4.4
personundersökare 4.3.2.3
plenumförfarande 4.11.5
plenummöten 4.2
polisbefäl 4.9.6.5, 4.9.7
prejudikat 4.8, 4.9.6.3, 4.11.3, 4.11.5, 6.4.2
principalansvar 6.4.4
projektverksamhet 4.8
prästeståndet 3.2.1
prövningstillstånd 4.11.5, 6.4.4
prövotid 4.9.4

Regeringskansliet 2.2, 4.2, 4.3.2.3, 4.4.3.1, 4.4.3.4
regeringsärenden 4.4.3.2
Regionala utvecklingsfonder 4.3.2.2, 4.3.3.3
registrator 4.7.2
ren förmögenhetsskada 6.4.4
Revisionsexpedition 3.2.1
Riksbanken 3.4.4, 4.3.1, 4.3.2.1, 4.5.2, 4.9.3
Riksdagens besvärsnämnd 4.9.3
Riksdagens valprövningsnämnd 4.3.1, 4.9.3
Riksdagsstyrelsen 4.3.1, 4.9.3
Riksens ständer (riksdagen) 3.1, 3.4.1
Riksmarskalksämbetet 3.4.2, 4.3.2.2
Riksprovplatserna 4.3.2.2, 4.3.3.3

Riksrevisjonen 5.3
Riksrätt 1.1, 3.3, 3.4.1, 3.4.2
rutinmässiga inspektioner 4.8
RÅ 4.3.2.1, 4.9.3
rättskällor 1.1, 4.11.5, 4.11.6, 5.2
rättsstaten 2.2, 4.11.7, 4.13
"rättsstatens paradox" 2.2
"rättsstatsideologin" 2.2
rättssäkerhet 2.1, 2.2, 3.4.4, 4.5.2, 4.8, 4.9.5

saklighetskravet 4.11.7
sakskada 6.4.4
Sekreta utskottet 3.4.2
SIV 4.9.6.5
Sivilombudsmannen 5.3
Självständighets-principerna 2.2, 4.11.4
Sjöfartens haveri-kommission 4.3.2.2
skyddat intresse 6.4.4
slutna sedlar 3.4.1, 4.2
SO 5.3
Socialstyrelsen 4.3.2.2
standardregeln 6.4.4
Statens ansvarsnämnd 4.9.4
statliga affärsverk 4.3.1, 4.3.4
Statschefen 4.5.2
Stortinget 5.3
"stor utredning" 4.7.2
studentkåren 4.3.2.2
stf JO 4.2
ständerdelegation 3.3
ständervälde 3.2.1, 3.3
särskilda offentligrättsliga subjekt 4.3.2.1

tillgänglighetsrekvisit 4.11.5
tillhörighetsrekvisit 4.11.5
tjänstefel 4.9.6

tolk 4.3.2.3
tolkningsbesked 6.4.1, 6.4.2
Tryckfrihetskommittén 1.1, 3.4.1, 3.4.4
tvångsinjicering 4.9.9
tvångsmedicinering 4.9.9
tvåårsregeln 4.5.4.2

underhandsupplysningar 4.2, 4.7.2
underställning 4.8, 4.11.5
uppsägning 4.9.4, 4.9.5
urinprov 4.9.8, 4.11.5, 6.2
utandningsprov 4.11.5
Utlänningsnämnden 4.11.4
Utrikesnämnden 4.4.3.3

vaccination 4.11.5
VAN 4.9.4
vetenskapssamhället 4.11.7
veterinärer 4.9.4
veto 4.3.3.2
vite 4.3.3.3, 4.5.3, 6.3, 6.4.2
votering 3.4.1
vållandebedömningen 6.4.4

åtalsplikt 4.9.2
åtalsunderlåtelse 4.9.2

ämbetsansvar 3.4.4, 4.5.4.1, 4.9.5
ämbetsverk 3.4.2, 4.2, 4.3.2.1
ändamålsprincipen 4.11.7

överlämnandeinstitutet 4.5.5