

Nr 47

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om översyn av JO-institutionen.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas *motionen II: 628* av herr Adamsson (s). *Hemställan* avser: »att JO-institutionens ställning och funktioner blir föremål för förnyade överväganden, med utgångspunkt i 1967 års riksdagsbeslut i ämnet och med beaktande av vad som anförts i motionen».

Reformerna 1967

Huvudinnebördan av 1967 års reformer var att de tidigare JO- och MO-ämbetena samordnades till en gemensam institution, riksdagens ombudsmannaexpedition, med tre ombudsmän, envar kallad JO, vilka själva fastställer en arbetsfördelning mellan sig med iakttagande av vissa riktlinjer som riksdagen beslutit.

Det viktigaste motivet för omorganisationen var att JO:s arbetsböroda ökat mycket kraftigt under senare år och att detta medfört en stark snedbelastning mellan JO och MO. Detta kom särskilt väl till uttryck genom klagomålen antal. Dessa var hos JO 757 år 1957 och 1 684 år 1967, hos MO omkring 100 om året under hela perioden. För att komma till rätta med problemen beslöt riksdagen successiva personalförstärkningar och medgav dessutom att dubblering fick ske under vissa tider genom att ställföreträdaren tjänstgjorde samtidigt med ombudsmannen. På denna väg hade man i realiteten redan några år före reformerna 1967 kommit fram till en ordning med tre ombudsmän.

I samband med att riksdagen antog den nya organisationen förde utskottet (K1LU 1967: 1) ett ingående resonemang om ombudsmannainstitutionens ställning och funktioner i dagens samhälle. Det framhölls att den föreslagna reformen inte borde bygga bara på uppgifter om ärendemängd etc. utan ge uttryck för riksdagens principiella syn på institutionen. Den nya organisationen skulle ge den ram som enligt riksdagens mening erfordrades för att ombudsmännen skulle kunna fullgöra de uppgifter som de funnits böra ha. Det underströks att JO är en extraordinär garanti för de enskildas rättssäkerhet och att institutionen inte bör få utvecklas till ett ämbetsverk. Då tre ombudsmannabefattningar inrättades borde dubbleringen med ställföreträdare i princip upphöra. Två gemensamma ställföreträdare skulle utses, med uppgift väsentligen att träda in vid ombudsmans bortovaro.

Särskild vikt lades 1967 vid att skapa bättre möjligheter för JO att ägna sig åt väsentliga frågor. Det framhölls att en alltför stark belastning med rutinmässiga eller eljest mindre betydelsefulla uppgifter kan leda till att institutionen förlorar i saklig betydelse. Ett särskilt angeläget önskemål var att få till stånd en avsevärd utökning av inspektionsverksamheten. Bakgrunden var att erfarenhetsmässigt vid pass nio klagomål av tio inte leder till någon åtgärd och att det mål för inspektionsverksamheten som uppsatts 1957, åtta veckor om året, aldrig kunnat nås till följd av klagomålens ökning. Det fastställdes nu uttryckligen, att JO inte har någon skyldighet att sakpröva alla klagomål som kommer in, och i instruktionen gavs vissa föreskrifter om när sakprövning borde underlåtas. Enligt 8 § bör ombudsman »lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas», och enligt 9 § får fråga som väckts genom klagomål och är »av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet» överlämnas till denna myndighet för handläggning.

Det förtjänar antecknas att huvudgrunderna för arbetsfördelningen mellan de tre JO f. n. är följande: en övar tillsyn över försvaret och huvuddelen av domstols-, åklagar- och polisväsendet, en över socialförvaltningen och byggnadsväsendet samt handlägger ärenden om allmänna handlingars offentlighet och den tredje övar tillsyn över civilförvaltningen i övrigt.

Utvecklingen 1968 och 1969

Om orsakerna till den starka ökningen av antalet klagomål hos JO och om sin bedömning av den framtida utvecklingen anförde utskottet 1967:

Starkt bidragande orsaker till klagomålens ökning torde vara de förutnämnda förhållandena, att JO mera inriktat sitt arbete på tillsyn över förvaltningen och att han i stor utsträckning utvecklat sina synpunkter även i ärenden som enligt äldre praxis skulle ha lämnats utan åtgärd. Genom det sistnämnda har JO:s verksamhet på ett annat sätt än tidigare blivit lättillgänglig för nyhetsförmedlingen och för allmänheten och vuxit sig in i det allmänna medvetandet. Härav torde emellertid också följa, att man inte behöver utgå från att en lika stark ökning kommer att ske även framdeles, även om en sådan utveckling naturligtvis är möjlig ännu någon tid.

Av JO:s ämbetsberättelser 1969 och 1970 inhämtas att klagomålen även efter 1967 ökat högst väsentligt. Totala antalet var sålunda 2 708 år 1969. Häri ingår då de klagomål som enligt den tidigare ordningen skulle ha handlagts av MO.

Om utgången i de 2 539 kLAGOÄRENDEN som avgjordes 1969 inhämtas ur 1970 års ämbetsberättelse följande: 747 avvisades eller avgjordes utan särskild utredning, 100 överlämnades till andra myndigheter enligt 9 § instruktionen, 1 411 avskrevs efter verkställd utredning, 272 föranledde erinran eller annan kritik, 7 medförde åtal eller disciplinär åtgärd och 2 föranledde framställning till Kungl. Maj:t.

Upplysningar om inspektionsverksamheten och om utvecklingen under 1970 har intagits i utskottets yttrande.

Motionen

Motionären har jämfört uppgifterna i 1970 års ämbetsberättelse med dem som bildade underlag vid 1967 års reform och anfört väsentligen följande.

Antalet klagomål årligen har ökat nästan lika mycket under de två åren efter 1967 som under hela tioårsperioden mellan 1957 och 1967 års reformer. Om man från de drygt 2 700 klagomål som kom in under 1969 drar ett hundratal, som enligt den gamla ordningen skulle ha fallit under MO, kommer man fram till en ökning med omkring 900 om året, dvs. ungefär detsamma som skillnaden mellan 1957 och 1967 års ovan angivna tal. Man finner också att ganska jämnt 90 % av klagomålen avskrivs utan någon kritik mot myndighet eller tjänsteman. Antalet klagomål som befanns obefogade 1969 var inte mindre än 2 258 eller i runt tal tre gånger så många som hela antalet klagomål 1957. Man finner också att ganska jämnt 30 % av klagomålen lämnas utan sakprövning. Såväl inspektionsverksamheten som initiativärendenas antal syns ha minskat. Man förefaller kunna göra bedömningen att tre ombudsmän inte hinner med en inspektions- och initiativverksamhet som riksdagen 1957 ansåg önskvärd beträffande en ombudsman.

Det finns ingen anledning att ytterligare fördjupa sig i siffror och kvantitativa bedömningar, framhåller motionären. Det väsentliga är att utvecklingen gått i en annan riktning än riksdagen förutsatte 1967 och att den redan nu har nått så långt att grunderna för 1967 års reform syns vara i fara. Riksdagen bör därför överväga vilka åtgärder som kan anses påkallade för att dessa grunder inte skall behöva rivas upp. I vilken form detta bör ske lämnar motionären öppet. En särskild fråga som bör uppmärksammas är förhållandet mellan JO och JK, som aldrig blivit mera ingående prövat.

Utskottet

Då riksdagen för tre år sedan beslöt en genomgripande reform av sina ombudsmannaämbeten var syftet inte bara att genom en förstärkning av organisationen avhjälpa de brister och arbetssvårigheter som yppats under senare år. Avsikten var att på grundval av en precisering av riksdagens principiella syn på ombudsmanna-institutionens ställning och uppgifter i dagens samhälle ange en ram, inom vilken ombudsmännen skulle kunna på lång sikt verka på tillfredsställande sätt. Reformens huvudinnebörd har redovisats i det föregående.

Syftet med förevarande motion är att slå vakt om grunderna för 1967 års reform. Uppgifterna i ombudsmännens ämbetsberättelse 1970 har synts motionären ge anledning till vissa farhågor. Särskilt pekas på att antalet klagomål årligen har ökat nästan lika mycket under de två åren efter 1967 som under hela tioårsperioden mellan 1957 och 1967 års reformer. Detta förhållande har förtjänat uppmärksamhet därför att ökningen av antalet klagomål hos JO var ett av de viktigaste motiven för 1967 års reform.

Även utskottet har funnit de uppgifter om utvecklingen efter 1967, som motio-

nären pekat på, vara förtjänta av noggrant studium. Utskottet är visserligen väl medvetet om — och det är också motionären — att man inte kan dra mera långtgående slutsatser av endast sifferuppgifter. Ärendena kräver naturligtvis högst växlande arbetsinsatser etc. Med hänsyn till att det rör sig om förhållandevis höga tal och om en begränsad tid, under vilken dessutom en personlig kontinuitet rått inom JO-ämbetet, måste man emellertid kunna utgå från att talen för de olika åren är jämförbara. Även om man inte kan bilda sig någon uppfattning om ombudsmännens arbetsbelastning på grundval av endast statistiska uppgifter av denna art, måste dessa dock rimligen antas vara ägnade att belysa utvecklingen mellan skilda år. Den bild som talen ger av denna utveckling har utskottet liksom motionären ansett så pass oroväckande, att en närmare granskning framstår som nödvändig. Utskottet har därför inhämtat närmare uppgifter från ombudsmännen och dessutom berett dessa tillfälle att personligen inför utskottet redovisa sin bedömning av arbetsläget och av hur den nya organisationen fungerat i praktiken. På grundval av vad som framkommit i ärendet får utskottet anföra följande.

Vad först beträffar tillströmningen av klagomål syns en stagnation ha inträtt under 1970. Under de nio första månaderna har 1 934 klagomål inregistrerats, vilket skall jämföras med 2 708 under hela 1969. Man förefaller alltså kunna räkna med en slutsumma för 1970 som i vart fall inte överstiger 1969 års.

I fråga om behandlingen av klagomålen har ombudsmännen uttalat, att de befoheter att avskrika utan sakprövning och att överlämna till annan myndighet som anvisades 1967 varit till stor nytta i arbetet. Några ändringar i instruktionen har ombudsmännen inte funnit påkallade för att förbättra arbetsmöjligheterna. Utskottet har också av ombudsmännens redogörelser fått uppfattningen, att de ifrågavarande befogenheterna ännu inte begagnats i sådan utsträckning att de möjligheter de ger är uttömda. Även om klagomålen åter skulle öka i antal, syns alltså några omedelbara farhågor inte behöva hysas för att ombudsmannainstitutionens effektivitet skall hämmas därigenom.

Av stor vikt är med hänsyn till riksdagens uttalanden 1957 och 1967 inspektionsverksamhetens omfattning. Vilket utrymme som kan beredas denna verksamhet utgör otvivelaktigt det bästa provet på organisationens funktionsduglighet. Utskottet har tagit del av uppgifter om alla inspektioner som verkställdes under de första nio månaderna 1970. Antalet inspektionsdagar har uppgått till omkring 100 för de tre ombudsmännen tillsammans. Denna uppgift kan sammanställas med riksdagens önskemål 1957, att JO skulle ägna åtta veckor om året åt inspektioner. Det är uppenbart att detta mål nåtts, även om man beaktar att den lämnade uppgiften även innefattar sådana inspektioner som tidigare verkställdes av MO. Det hade emellertid varit anmärkningsvärt om inte ens det mål som uppsattes 1957 hade nåtts, då det nu finns tre JO mot endast en 1957. Det bör därför tilläggas att inspektionerna numera, enligt vad ombudsmännen framhållit, genomförs med större effektivitet än tidigare, med hjälp av ett ökat antal sakkunniga biträden etc. Som en följd härav kräver de också ett större efterarbete. Utskottet har på grundval av vad som framkommit gjort bedömningen, att utvecklingen i fråga om inspek-

tionsverksamheten kan anses gynnsam. Som glädjande har utskottet noterat att flera centrala statsmyndigheter varit föremål för inspektion.

Allmänt har ombudsmännen uttalat att 1967 års reform fallit ut väl i praktiken och att man inte behöver hysa farhågor för att den då uppdragna ramen skall sprängas. Utskottet har också konstaterat att ställföreträdarna inte tjänstgjort i större utsträckning än som förutsattes 1967.

Motionären har hemställt om överväganden, vilka åtgärder som kan anses påkallade för att grunderna för 1967 års reform inte skall behöva rivs upp, men har lämnat öppet i vilken form detta bort ske. Då utskottet funnit motionens syfte angeläget, har utskottet ansett det naturligt att i första hand självt göra sådana överväganden som motionären avsett. På grundval av den utredning som verkställts och vad ombudsmännen anfört har utskottet gjort bedömningen, att särskilda åtgärder inte är erforderliga för närvarande för att tillgodose motionens syfte. Även om sålunda den närmare granskningen undanröjt de farhågor, som syntes befogade vid ett första betraktande, är det emellertid tydligt att utvecklingen bör följas med uppmärksamhet.

Utskottet hemställer,

att riksdagen förklarar motionen II: 628 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 9 december 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), Sten Andersson* (s), Richardson (fp), Hernelius (m), Nyquist (s), Schött (m), Hans Pettersson (fp) och Axel Georg Pettersson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Henningsson (s), Nelander (fp) och Björkman (m), fru Thunvall (s) samt herrar Johansson i Trollhättan* (s), Boo (cp), Sterne (fp) och Andersson i Storfors (s).

* Ej närvarande vid justeringen.