

Motion till riksdagen

1985/86:173

Lars Werner m. fl.

Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av ett
från 1983 års JO-utredning inkommet betänkande JO-ämbetet
– En översyn (SOU 1985:26) (förs. 1985/86:6)

Sammanfattning

Vpk anser den föreslagna modellen med endast en justitieombudsman innebära en försvagning av såväl JO-institutionen som riksdagens ställning. Vi förordar, att en organisation med flera ombudsmän skall bestå. Vpk instämmer i förslaget om en vidare tolkning av straffbarhetsområdet i brottsbalkens 20 kap. 1 §, liksom i förslagen att stärka JO genom förändringar i arbetsrättslagstiftningen.

I övrigt framför vi synpunkter i anslutning till frågan om lagförklaring.

Den samhälleliga bakgrunden

JO-institutionen har på senare år ägnats växande intresse och diskussion. Diskussionen har varit på en gång kritisk och motsägelsefull. Vpk delar t. ex. inte den ibland framförda uppfattningen, att i spåren av den offentliga sektorns utveckling och lagstiftningens reformering skulle ha följt en försämring av den allmänna rättssituationen och ett generellt förfall i lagsystemen. Företrädarna för denna åsikt glömmar att godtycke och övergrepp var både grövre och svåråtkomligare i äldre administration, trots dennas mindre omfattning. Den gamla förvaltningen var mer auktoritär och den medborgerliga insynen däri snarast sämre än nu.

Vi delar dock inte heller den något aningslösa uppfattning som går ut på att rättsproblemen i dag är marginella och automatiskt undanröjs med ett samhälles demokratisering. Om också den offentliga sektorns utbyggnad i viktiga avseenden stärkt medborgarnas rättigheter, har själva komplexiteten i samhällsstruktur och administrativa system skapat nya problem och en ny typ av främlingskap hos många människor. Om också lagarnas modernisering i sig varit välgörande, har samtidigt avståndet mellan lagstiftare och tillämpare, mellan lag och praxis, vuxit, varvid en "positivistisk" (ändamålsbetonad, principiös) lagtillämpning ofta framträtt.

Även besparingstrycket mot den offentliga sektorn har haft ogynnsamma verkningar för rättssituationen. De som förespråkar sådana nedskärningar borde nog oftare skänka detta samband en tanke. Likaså torde det i den politiska propagandan utbredda förhållandet av kommersiella och privatiserbara verksamheter ha indirekt uppmuntrat vissa offentliga funktionärer att uppträda mindre strikt än tidigare. Att Sveriges karaktär av klassamhälle skärpts, är för övrigt inte heller utan sina verkningar också på rättens område.

Utvecklingen visar alltså, att det i vår tid krävs starkare verkande krafter utanför administrationen för att hävda en rimlig rättssäkerhet. Det finns likväl skäl att något varna för överdrivna förhoppningar om vad en JO-institution kan åstadkomma. I diskussionen skymtar ibland en idealbild av en med stora befogenheter utrustad, stark och oväldig JO, som med bart svärd griper in mot försumliga byråkrater. En sådan över allt annat höjd vakande kraft i det konstitutionella systemet torde vara en illusion.

De medborgerliga fri- och rättigheterna försvaras i första hand alltid av medborgarna själva genom opinioner, rörelser och medveten kamp. I detta försvar spelar också riksdagen en roll, som borde kunna vara aktivare än nu. Detta folkliga och parlamentariska ansvar kan aldrig ersättas av en JO. JO-ämbetet blir inte starkare än den riksdag som är dess uppdragsgivare och det folk som möter lagar och byråkrati i sitt dagliga liv.

Att förhoppningarna på JO bör ha rimliga proportioner hindrar dock inte att man kan nå resultat genom att ge JO en starkare markerad roll än för närvarande.

JO:s framtida organisation

Vpk motsätter sig av flera skäl utredningsförslaget om en enda JO, biträdd av tre rättschefer.

En organisation av nämnda slag minskar ombudsmannainflytandet och ökar ämbetsmannainflytandet. En delegering av beslut och inflytande till rättschefer och andra under en stående befattningshavare blir oundviklig – något som förslaget också direkt formaliserar. Därjämte minskar riksdagens inflytande. Den blir helt beroende av en enda ombudsman och dennes sätt att leda verksamheten. Antalet valtillfällen blir mindre. Rättscheferna väljs inte. JO-ämbetet förvandlas till något som liknar ett ordinärt ämbetsverk, ehuru med en vald generaldirektör. Riksdagen kan t. o. m. ställas i den situationen att tidvis (vid ledighet för JO) ha ett JO-ämbete, som leds av en rättschef, som inte kan ställas till ansvar enligt riksdagsordningen.

En ordning med, liksom nu, flera (fyra) ombudsmän är klart att föredra. Ombudsmännen måste då rimligen ha lättare att få insyn i administrationen och ett grepp om sina underlydandes arbete. Detta har sin särskilda betydelse vid de riktade inspektioner, som kan väntas bli ett vanligare inslag i JO:s arbete. Allmänheten har lättare att nå fram till en vald ombudsman. Riksdagen får större inflytande och valfrihet, risken för partipolitisering av JO-valen blir mindre. En väsentlig synpunkt är också, att en ordning med flera ombudsmän torde vara den enda garantin för att landet inom rimlig tid äntligen skall kunna få sin första kvinnliga justitieombudsman.

Det har hävdats, att den nuvarande ordningen tenderat att skapa flera olika administrationer, var och en under sin ombudsman. Detta kan dock mötas med andra åtgärder, t. ex. med en mer kollegial ledningsfunktion. Det börockså understrykas, att specialiseringen hos de olika ombudsmännen inte nödvändigtvis måste ses som en nackdel – tvärtom möjliggör den en fördjupning av granskningen, särskilt vid inspektioner och översikter över större ämnesområden. Det är för övrigt möjligt att också välja den varianten att man med flera ombudsmän lottar ärenden dem emellan. De påstådda

nackdelarna är alltså möjliga att motverka även med bibehållande av flera ombudsmän.

Mot. 1985/86:173

JO:s befogenheter

Vi tillstyrker de förslag till ökade befogenheter för JO, som ligger i den presenterade tolkningen av BrB 20:1. Tjänsteansvarskommitténs tolkning bör auktoriseras av riksdagen. Likaså tillstyrker vi förslagen om JO:s närvarorätt och partsställning vid proceduren i disciplinmål, upphävandet av JO:s förhandlingskyldighet i sådana ärenden, upphävandet av begränsning- en i ärenden om avskedanden och domstols prövningsrätt av det allmänna intresset i disciplinmål. Förslagen är tillsammans ägnade att stärka och klarlägga JO:s position.

I den allmänna diskussionen har berörts möjligheten att ge JO vissa speciella befogenheter att ingripa i gången av ärenden, när för medborgaren orimliga konsekvenser hotar. Utredningen har redovisat de problem som kan vara förknippade med en sådan ordning. Enligt vår mening är detta snarast ett ansvar för lagstiftarna, som bör söka undanröja sådana förhållan- den. Då det gäller fel och orimligheter i procedurer, kan JO på nuvarande grunder agera medan sakbehandlingen alltjämt pågår. Det är emellertid önskvärt, att riksdagen framhåller det angelägna i att JO känner sig ha stöd för att framföra kritik mot olika rättsliga orimligheter, liksom att med anledning därav göra framställningar till riksdagen. Att JO inte har specialbefogenheter skall inte behöva hindra hans offentliga kritik.

Lagförklaring

Tanken har också framförts, att JO genom att begära lagtolkning skulle kunna ge stärkt auktoritet för egna ingripanden och beslut. I realiteten skulle detta förfarande likna det vid en eventuell författningsdomstol. För vår del anser vi en sådan ordning vara ägnad att reducera lagstiftarnas ställning och skjuta in en konstitutionellt ologisk auktoritet mellan riksdagen och dess ombudsmän. Det är ett författningsteoretiskt misstag, när man på sina håll i den högre byråkratin tror att lagtolkning är domstolens ensak. Skillnaden mellan lagstiftande och dömande makt ligger däri att lagstiftarna inte får ingripa i enskilda ärenden och behöriga procedurer. Däremot har lagstiftar- na rätt – och t. o. m. den obestridliga förhandsrätten – att tala om vad som varit avsikten med en lag, och efter vilka riktlinjer tillämpningen skall ske. Denna rätt har riksdagen ingen anledning att lämna ifrån sig till justitie- eller regeringsråd. Skall någon form av lagförklaring framdeles diskuteras, bör den ske genom att JO hänvänder sig till sin huvudman, den lagstiftande församlingen.

Hemställan

Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslås

1. att riksdagen med avslag på förslag 1985/86:6 vad avser organisa- tionsfrågan beslutar att JO-ämbetet även fortsättningsvis skall ha flera

(fyra) ombudsmän och vara ansvarigt inför riksdagen på hittillsvarande sätt,

Mot. 1985/86:173

2. att riksdagen godkänner bifogat förslag till instruktion för JO,

3. att riksdagen godkänner vad som i motionen anförts om JO:s befogenheter.

Stockholm den 20 november 1985

Lars Werner (vpk)

Bertil Måbrink (vpk)

Jörn Svensson (vpk)

Nils Berndtson (vpk)

Inga Lantz (vpk)

Förslag till Lag med instruktion för justitieombudsmannen

Nu gällande lag

Motionärernas förslag

1 §

Justitieombudsmännen har i den – – – fullgör sina åligganden.

2 §

Under ombudsmännens tillsyn – – – under ombudsmännens tillsyn.

3 §

Ombudsmännen skall särskilt – – – kommunala självstyrelsen utövas.

4 §

Ombudsmännen skall verka – – – riksdagen eller regeringen.

5 §

Ombudsmännens tillsyn bedrivs – – – ombudsmännen finner påkallade.

6 § första stycket

Ombudsman avgör ärende – – – och ändamålsenlig rättstillämpning.

6 §

6 § andra stycket

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 tryckfrihetsbrott. Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje stycket rättegångsbalken.

7 §

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 tryckfrihetsbrott. *Har ombudsman tagit upp ett ärende till utredning och finns i ärendet anledning anta, att sådant brott förövats, som han äger åtala, skall tillämpas vad som i fråga om brott som hör under allmänt åtal finns stadgat i lag rörande förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt.*

22 § andra stycket andra meningen

I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

6 § tredje stycket

Om befattningshavare genom --- besluta om disciplinpåföljd.

Ombudsman får även till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd göra anmälan i anledning av fel i yrkesutövningen om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården liksom om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket.

6 § fjärde stycket

Anser ombudsman det --- om sådan åtgärd.

I ärende som ombudsman anmält, skall tillfälle beredas honom att komplettera egen utredning och yttra sig över utredning som tillförts ärendet av annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts skall dock ej gälla ärende angående avstängning.

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser 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. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, är denne ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna

9 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser 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. Detsamma gäller i fråga om beslut mot hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer rörande sådant särskilt disciplinansvar som gäller för fel i yrkesutövningen eller sådana behörighetsfrågor som sägs i 8 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman eller har även denne sökt ändring i beslutet, är ombudsman befattningshavarens motpart i tvisten och ensam företrädare för det allmänna.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna

Nu gällande lag

paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman.

8 §

Ombudsman bör ej ----- av särskilda skäl.

9 §

Om ombudsmans befogenhet --- föreskrivs i regeringsformen.

10 §

Ombudsman är skyldig ---- i första stycket.

11 §

Ombudsmännen skall årligen senast den 15 oktober tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år--den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § och 6 § *andra-fjärde stycket* och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även upptaga en översikt över verksamheten i övrigt.

25 §

Samtidigt som ämbetsberättelse ----- lämnas till konstitutionsutskottet.

12 § första och andra styckena

Om antalet ombudsmän föreskrives i riksdagsordningen.

Den av ombudsmännen som riksdagen valt till administrativ chef bestämmer inriktningen i stort av verksamheten.

13 § första stycket första meningen

Ombudsmännen skall till ----- gemensam expedition (ombudsmannaexpeditionen).

12 § tredje stycket

Varje ombudsman har ----- fördelning av dessa.

Motionärernas förslag

paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. *Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.*

10 §

11 §

12 §

13 §

Ombudsmännen skall årligen senast den 15 oktober tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år--den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § och 7-9 §§ samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även upptaga en översikt över verksamheten i övrigt.

Mot. 1985/86:173

Bil.

13 § första stycket

andra och tredje meningarna

Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får ombudsmännen anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

15 §

Vid ombudsmannaexpeditionen är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får ombudsmännen anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

13 § andra stycket

Kanslichefen skall under ----- ombudsmännen erforderligt biträde.

13 § tredje stycket

I arbetsordning föreskrives ----- som skall gälla.

14 § första meningen

Den ombudsman som är administrativ chef fastställer arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver denna instruktion.

16 §

Den ombudsman som är administrativ chef fastställer i samråd med övriga ombudsmän arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver denna instruktion.

27 § första stycket

Den ombudsman som ----- rum med denne.

14 § andra och tredje meningarna

Han skall samråda ----- samråd med JO-delegationen.

15 §

Den ombudsman som ----- anställande av byråchef.

17 §

16 §

När den ombudsman ----- detta till riksdagen.

18 §

19 §

Ombudsman får inte under sin ämbets tid inneha eller utöva annat ämbete.

17 §

Klagomål bör anföras ----- klagoskrift inkommit dit.

20 §

18 §

Är fråga, som ----- överenskommelse med denne.

21 §

Avser klagomål befattningshavare som är advokat och är den fråga som väckts genom klagomålet sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av organ inom Sveriges advokatsam-

fund, får ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

19 §

22 §

Ombudsman bör skyndsamt ----- upptages till utredning.

20 §

23 §

Ombudsman bör ej ----- att saken utredes.

21 §

24 §

Ombudsman skall verkställa ----- och andra ärenden.

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

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite. Vad nu sagts gäller ej när ombudsman begär upplysningar vid förhör under förundersökning.

Kan det misstänkas att befattningshavare som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftilig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning. Anmaning som nu har sagts gäller även som underrättelse enligt 29 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftilig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda anmaning av motsvarande innehåll. Vad som nu sagts äger tillämpning även beträffande befattningshavare som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om anmaning i annan författning. Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att befattningshavaren ej hinner erhålla underrättelse enligt 29 § nämnda lag inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda anmaning med föreläggande för denne att inom viss tid hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd svara på vad ombudsman i anmaningen anför mot honom.

När ombudsman är ----- yttra sin mening.

22 § första stycket

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

25 §

Ombudsman får uppdraga åt annan att leda förundersökning som ombudsmannen beslutat liksom att väcka och utföra åtal som han beslutat, dock ej när åtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Beslut att fullfölja talan i högre rätt får ej fattas av annan än ombudsman.

22 § andra stycket första meningen

Beslut att fullfölja talan till högsta domstolen får ej fattas av annan än ombudsman.

23 §

Ärende avgörs efter ----- skäl föranleder det.

26 §

24 §

Diarier skall föras ----- av annan orsak.

27 §

26 §

Ombudsmannaexpeditionen skall hållas --- som chefsombudsmannen bestämmer.

28 §

29 §

Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat.

Skall avgift utgå skall den bestämmas med tillämpning av den avgiftslista, som finns fogad till kungörelsen (1964:618) om expeditiionsavgift m. m.

27 § andra stycket

Utöver vad som ----- till ansökan ledig.

30 §

28 §

Om besvär över ----- och dess verk.

31 §