

Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:20

med anledning av motioner angående rättssäkerhetsfrågor

Motionerna

I motionen 1977/78:283 av Per Gahrton (fp) yrkas att riksdagen uppdrar åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning i syfte att förstärka JO:s möjligheter att bistå enskilda som blivit utsatta för rättskränkning.

I motionen 1977/78:493 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär att förslag framläggs om att avskaffa JO-ämbetet och ersätta det med en riksdagens kontrollinstans,

2. att riksdagen i enlighet med vad i motionen sägs hos regeringen begär att överprövning vid allmän domstol av lagligheten i förvaltningsbeslut möjliggörs.

I motionen 1977/78:1416 av Per Gahrton (fp) yrkas att riksdagen i skrivelse till regeringen begär en förutsättningslös utredning om hur en ordning med en generell möjlighet till rättslig kontroll av administrativa avgöranden skall kunna inpassas i det svenska förvaltningssystemet.

I motionen 1978/79:25 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas 2. att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om en särskild kommission att granska lagars tillämpning och rättspraxis i allmänhet hos offentliga myndigheter och institutioner.

I motionen 1978/79:344 av Olle Wästberg i Stockholm (fp) yrkas att riksdagen beslutar utreda JO-ämbetets framtida roll.

I motionen 1978/79:1081 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag som innebär att den formella giltigheten av administrativa beslut skall kunna prövas i allmän domstol.

I motionen 1978/79:1093 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag för lämplig avveckling av JO-inrättningen så att JO ersätts med ett system av förvaltningsdomstolar med minst två instanser och sammansatt av lagfarna jurister och nämndemän.

I motionen 1978/79:1611 av Gösta Bohman m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen anholder om att förvaltningsutredningen får i uppdrag att utforma förslag till ändring av instruktionen för JO i enlighet med vad som i motionen 1978/79:1108 anförts.

Angående motiveringarna hänvisas till de tryckta texterna.

1975 års JO-reform

På grundval av en av riksdagen år 1972 tillsatt utredning rörande riksdagens ombudsmän beslöt riksdagen hösten 1975 om viss reformering av JO-ämbetets organisation och verksamhet (se KU 1975/76:22). Reformen trädde i princip i kraft den 1 januari 1976.

Reformen föranleddes främst av JO:s ökade arbetsbörda och av de nya reglerna om ämbetsansvar som trädde i kraft den 1 januari 1976. Huvuddragen i reformen, som medförde ändringar i bl. a. riksdagsordningen och statstjänstemannalagen (numera lagen om offentlig anställning) samt instruktionen för justitieombudsmännen, är följande.

Antalet ombudsmän har numera ökats från tre till fyra. Av dessa är en administrativ chef för verksamheten och har till uppgift att ge allmänna riktlinjer för arbetets bedrivande, t. ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt förhindrad att utöva sin tjänst skall riksdagen välja en person att tjänstgöra för honom. Liksom tidigare svarar varje ombudsman självständigt för en bestämd ärendegrupp, vilket närmare anges i arbetsordning som ombudsmännen själva antar. För att i görligaste mån åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan ombudsmännen har riksdagen förutsatt en större flexibilitet i ärendefördelningen än vad som tidigare gällt.

Beträffande JO:s sanktionsbefogenheter gäller att JO har kvar sin åtalsrätt i fråga om sådana särskilt straffvärda handlingar som även efter ämbetsansvarsreformen kan föranleda straffrättsligt ansvar för tjänstemän i allmän tjänst. Liksom tidigare är JO berättigad att göra s. k. disciplinanmälan mot befattningshavare under hans tillsyn. Detta gäller oavsett om tjänstemannen är underkastad författningsreglerat disciplinansvar eller ej. Vidare har JO givits möjlighet att i viss utsträckning fullfölja talan mot disciplinmyndighets beslut inom det författningsreglerade området. Denna talerätt gäller även om JO själv inte initierat saken genom anmälan till disciplinmyndigheten. Om tjänsteman, som på JO:s initiativ blivit föremål för disciplinär åtgärd, för talan mot beslutet är JO motpart i domstolsprocessen. Även denna regel gäller enbart inom det författningsreglerade området.

Ämbetsansvarsreformen har vidare föranlett att JO:s tillsynsområde inte längre kunnat knytas till ämbetsansvaret. De nya reglerna innebär att JO:s tillsynsområde omfattar statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa. Under tillsynen faller också med vissa undantag alla som innehar tjänst eller uppdrag som innefattar myndighetsutövning. Detta innebär bl. a. att taxeringsnämnder förts under JO:s tillsyn. Liksom tidigare skall tillsynen inte omfatta riksdagens ledamöter, vissa riksdagen underställda organ, regeringen, JK eller ledamöter i kommunala församlingar. Beträffande lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet har i JO-instruktionen intagits en regel om att JO inte bör ingripa om det inte påkallas av särskilda skäl. Statliga eller kommunala bolag

står – liksom tidigare – inte under JO:s tillsyn. I den mån förvaltningsuppgift överlämnats till sådant organ och med uppgiften myndighetsutövning blir befattningshavare ställd under tillsyn vid utövandet av denna befogenhet. Den nuvarande instruktionen innehåller liksom den äldre en bestämmelse om att JO vid tillsynen över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

I samband med 1975 års reform underströks att klagomålsprövning är JO:s viktigaste uppgift och den som är mest ägnad att tillgodose syftet med JO:s verksamhet i stort. Vid uppgiftens fullgörande skall ombudsmännen, bl. a. för att en lättnad i arbetsbördan skall uppnås, i större utsträckning än tidigare utnyttja möjligheten att överlämna anmälningar till annan myndighet för utredning och prövning. Detta motiverades med att vederbörande centrala förvaltningsmyndighet i allmänhet har tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att det med hänsyn till JO-ämbetets extraordinära karaktär är väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen i första hand utnyttjas som ett klagomålsprövande organ. Vidare framhålls angelägenheten av en avvägd arbetsfördelning mellan JO och JK.

För att JO-institutionen inte skulle utvecklas till ett stort ämbetsverk och därvid förlora den personliga karaktär som ämbetet dittills haft och även i framtiden borde ha ansåg riksdagen det nödvändigt att prioritera viss verksamhet. En begränsning av inspektionsverksamheten, främst såvitt gällde de rutinmässiga inspektionerna, ansågs därför ofrånkomlig. I enlighet därmed borde JO:s inspektionsverksamhet i framtiden i första hand inriktas på myndigheter som JO på grund av klagomålsfrekvensen eller andra orsaker, t. ex. uppgifter i pressen, fann anledning att särskilt kontrollera.

Tidigare rättssäkerhetsmotioner m. m.

Med anledning av motioner om den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen m. m. som behandlades vid 1976/77 års riksmöte anförde utskottet bl. a. följande i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1976/77:15).

Rättssäkerheten i svensk förvaltning uppfyller i och för sig högt ställda krav. Regelsystemet i vårt samhälle har emellertid byggts ut i snabb takt och därmed försvårat allmänhetens möjligheter till insyn och överblick. Även för de anställda i offentlig tjänst har situationen komplicerats. Den i olika sammanhang förekommande debatten om den växande byråkratin visar att människorna kan känna oro för sin rättstrygghet.

Många reformer har under senare år kommit till stånd för att förbättra den enskildes rättsskydd. Här kan nämnas den nya skadeståndslagen med ett utbyggt skadeståndsansvar för det allmänna, den utvidgning av samhällets rättshjälp som den nya rättshjälpslagen innebär och 1971 års förvaltningsreform. Betydelsefull i sammanhanget är vidare den nyligen genomförda reformen på fri- och rättighetsområdet, varigenom den enskildes rättigheter i förhållande till det allmänna fått en väsentligt utvidgad förankring i grundlagen. Ytterligare förstärkningar av det legala och materiella rättsskyddet i grundlagen kan väntas till följd av de önskemål riksdagen uttalat i detta

hänscende (KU 1975/76:56). Inom justitiedepartementet övervägs till följd härav f. n. olika utredningar.

Enligt utskottets mening är det angeläget att nu fullfölja de reformer som redan beslutats genom att angripa sådana rättssäkerhetsfrågor som direkt knyter an till den statliga förvaltningen. Den av den förra regeringen i augusti 1976 tillsatta arbetsgruppen för översyn av kontakterna mellan medborgare och samhällsorgan var enligt utskottet ett steg i den riktningen. Man kan dock ställa sig något tveksam till uppläggningsen. Det är därför naturligt, om den nya regeringen vill pröva hur utredningsarbetet i fortsättningen skall bedrivas. Särskilt angeläget är enligt utskottets mening att förvaltningslagen, som nu varit i kraft i fem år, blir föremål för översyn liksom förvaltningsrättsskipningen på olika nivåer. Utskottet får i detta sammanhang hänvisa till vad riksdagen i våras gav regeringen till känna om en fortsatt utbyggnad av kammarrättsorganisationen (JuU 1975/76:35). Utskottet anser vidare att förhållandet mellan olika domstolstyper bör ses över bl. a. i syfte att minska gränsdragningsproblemen beträffande olika domstolars kompetens.

I sammanhanget skall erinras om den reform som gäller sedan den 1 juli 1979, då de tidigare länsdomstolarna, dvs. länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna bröts ut från länsstyrelserna och lades samman till en ny fristående allmän förvaltningsdomstol i varje län (prop. 1977/78:170). Utskottet anförde härom bl. a. följande i betänkandet KU 1977/78:47.

1971 års förvaltningsrättsreform innebar bl. a. att det tillskapades en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster av de allmänna domstolarna. I stället för att som tingsrätterna bli fullt fristående knöts emellertid förvaltningsdomstolarna organisatoriskt till länsstyrelserna. Alltsedan förvaltningsrättsreformen har också frågan om att bryta detta organisatoriska samband mellan länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna aktualiserats, bl. a. i riksdagen. Bakgrunden härtil har i första hand varit att man ansett de principer som i Sverige ligger till grund för domstolsväsendets uppbyggnad böra gälla även för länsdomstolarna. Propositionens förslag att skapa från länsstyrelsen fristående länsdomstolar innebär ett fullföljande av denna tankegång.

Det har som framhålls i propositionen inte visats annat än att länsdomstolarna i sin dömande verksamhet intar den självständiga ställning som enligt regeringsformen gäller för domstolarna. Utan tvekan är dock enligt utskottets mening en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna ägnad att ytterligare markera denna självständighet och integritet. Samma uppfattning har majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig över länsdomstolskommitténs betänkande gett uttryck för. Från principiella utgångspunkter anser utskottet således starka skäl tala för att länsdomstolarna görs till självständiga myndigheter och integreras med förvaltningsdomstolsorganisationen i övrigt.

De ökande balanserna vid länsdomstolarna – från omkring 100 000 mål i början av 1970-talet till 190 000 mål den 1 juli 1977 – har försatt länsdomstolarna i en arbetsmässigt svår situation. Ur rättssäkerhetssynpunkt kan så stora balanser knappast anses försvarliga. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att länsdomstolarna tilldelas ökade resurser. För att nå avsedd effekt bör emellertid enligt propositionen en resursökning kombineras med en förstärkning av organisationen. Utskottet ansluter sig till den

uppfattning som kommit till uttryck i propositionen, att en samordning av länsdomstolarna med regeringsrätten och kammarrätten bättre än den nuvarande organisationen skulle tillgodose domstolarnas behov av personalförstärkning. En sådan ordning skulle också enligt utskottets mening vara ägnad att skapa förutsättningar för en bättre samordnad personalplanering och personalpolitik. Utskottet anser sålunda även starka organisatoriska skäl tala för den föreslagna reformen.

Hösten 1978 tillkallades en kommitté för översyn av förvaltningslagen m. m. (Dir 1978:85). I direktiven uttalade departementschefen bl. a. följande:

Som jag redan har framhållit utgjorde förvaltningslagen när den tillkom år 1971 resultatet av ett mångårigt utredningsarbete. Den innebar till stor del en kodifiering av redan tillämpade grundläggande regler för förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Målsättningen var att lagen skulle kunna tillämpas på alla förvaltningsområden och i alla instanser. Åtskilliga förfarandefrågor lämnades därför olösta i lagen. Det förutsattes emellertid att lagen sedan erfarenheter hade vunnits av tillämpningen skulle kunna byggas ut med ytterligare regler (prop. 1971:30 s. 288).

Förvaltningslagen har nu varit i kraft i drygt sex år. Många betydelsefulla erfarenheter av tillämpningen har därmed vunnits. Vidare har det under årens lopp väckts ett antal motioner i riksdagen med förslag till ändringar eller kompletteringar av regelsystemet. Enligt min mening är tiden nu mogen för översyn av lagen. Den utredning riksdagen har uttalat sig för bör därför nu komma till stånd. Den bör anförtros åt en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Översynen bör bygga på den grund som lades genom den år 1971 beslutade förvaltningsrättsreformen. Förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna bör således i stort sett regleras genom särskild lagstiftning, som är skild från lagstiftningen om förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. Något sammanförande av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen till en enda lag bör inte ske. Innehållet i förvaltningslagen bör fortfarande vara sådant att lagbestämmelserna i princip kan tillämpas på alla förvaltningsområden. Bara undantagsvis bör således avvikelser från lagen kunna komma i fråga.

Vid översynen av förvaltningslagen bör siktet vara inställt på att reglerna om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna skall vara så enkla och lättbegripliga som möjligt. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta och förbättra kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tillvaratas. Men samtidigt bör självfallet tillses att förfarandereglererna får ett sådant innehåll att förutsättningarna för förvaltningsmyndigheterna att träffa riktiga avgöranden blir de bästa möjliga.

Med anledning av den s. k. byråkratipropositionen (prop. 1978/79:35) och motioner med anledning av denna anförde utskottet bl. a. (KU 1978/79:35 s. 19 f.):

Utskottet vill till en början framhålla att en kommitté för en översyn av förvaltningslagen tillsattes hösten 1978. Denna skall enligt sina direktiv

försöka åstadkomma så enkla och lättbegripliga regler som möjligt om förvaltningsförfarandet hos myndigheterna. De bestämmelser som föreslås bör också syfta till att förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten och att även i övrigt underlätta kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten. Möjligheter till förkortningar av handläggningstiderna och förenklingar i förfarandet skall tas till vara. Förfarandereglerna måste samtidigt få ett sådant innehåll att de ger förvaltningsmyndigheterna bästa möjliga förutsättningar att träffa riktiga avgöranden. Förslag till nödvändiga författningsbestämmelser bör utarbetas av kommittén. Allmänna förfaranderegler av grundläggande natur bör få sin plats i förvaltningslagen, medan mera detaljbetonade bestämmelser och verkställighetsregler till förvaltningslagen bör tas in i en förordning som kompletterar lagen. Översynen bör bygga på samma grund som 1971 års förvaltningsreform.

Vid behandlingen hösten 1976 av motioner om rättssäkerheten i förvaltningen ansåg utskottet det angeläget med en översyn av förvaltningslagen (KU 1976/77:15). Utskottet finner det tillfredsställande att detta önskemål nu har tillgodosetts. Utskottet har utgått från att översynen skulle bygga på samma grund som 1971 års förvaltningsreform.

I den vid innevarande riksmötes början framlagda regeringsförklaringen aviserades en översyn av 1975 års ämbetsansvarsreform. Enligt uppgift från justitiedepartementet kommer en kommitté att tillkallas för detta ändamål. Direktiv beräknas komma att utfärdas inom kort och bl. a. innefatta uppdrag åt kommittén att i sammanhanget också behandla justitiekanslerns och justitieombudsmännens möjligheter att ingripa mot fel och försummelser i offentlig tjänsteutövning.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en rad motioner i vilka tagits upp olika frågor om rättssäkerheten för den enskilde i förhållande till det allmänna. Några motioner tar sikte på JO-ämbetets roll i samhället. I motionen 1977/78:283 av Per Gahrton (fp) begärs en utredning i syfte att stärka JO:s möjligheter att bistå enskilda som blivit utsatta för rättskränkning. Ett motsvarande yrkande återfinns i motionen 1978/79:344 av Olle Wästberg i Stockholm (fp). Även motionen 1978/79:1611 av Gösta Bohman m. fl. (m) innefattar krav på förstärkning av JO-institutionen för att öka möjligheterna för ombudsmännen att ingripa mot brister i olika samhällsregleringar.

Motionerna 1977/78:493 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 1978/79:1093 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (båda apk) däremot går ut på att JO-ämbetet avskaffas. I den förstnämnda motionen föreslås att ämbetet ersätts med en riksdagens kontrollinstans och i den andra med ett system av förvaltningsdomstolar.

Frågor om förvaltningsrättsskipningen tas upp i ett par av motionerna. Den nyssnämnda vpk-motionen 1977/78:493 innehåller i detta avseende ett yrkande om att möjlighet till överprövning vid allmän domstol av lagligheten i förvaltningsbeslut skall införas. Motsvarande yrkande finns i den senare

väckta motionen 1978/79:1081 av Lars Werner m. fl. (vpk). I motionen 1977/78:1416 av Per Gahrton (fp) begärs en utredning om hur en ordning med en generell möjlighet till rättslig kontroll av administrativa avgöranden skall kunna inpassas i det svenska förvaltningssystemet. I motionen 1978/79:25 av Lars Werner m. fl. (vpk) slutligen yrkas att en särskild kommission tillsätts för att granska lagars tillämpning och rättspraxis i allmänhet hos offentliga myndigheter och institutioner.

Vad först gäller JO-ämbetet vill utskottet erinra om den reform som genomfördes under 1975/76 års riksmöte och som innebar en avsevärd resursmässig förstärkning av ämbetet. Reformen föranleddes främst av den ökade arbetsbördan för JO men även av de nya reglerna om ämbetsansvar som trädde i kraft den 1 januari 1976.

Utskottet (KU 1975/76:22) uttalade i det sammanhanget bl. a. att JO:s huvuduppgift är att tillvarata de enskilda människornas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Denna verksamhet, som enligt utskottet var av största vikt, utövar JO främst genom att pröva anmälningar från enskilda mot statliga och kommunala myndigheter samt företrädare för dessa och genom att vid inspektioner granska myndigheternas praxis i olika hänseenden. Det var enligt utskottet uppenbart att den svenska riksdagens ombudsmannainstitution, som inte minst under senare år tjänat som förebild för många andra länder som inrättat liknande tillsynsorgan, fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.

Enligt utskottet finns det anledning att åter betona värdet av att riksdagen till sitt förfogande har JO-institutionen som ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Tanken på att avskaffa denna kontrollinstans, som förordas i motionerna 1977/78:493 och 1978/79:1093, bör avvisas. Utskottet avstyrker sålunda motionsyrkandena.

I regeringsdeklarationen som avgavs vid riksmötets början avvisades en översyn av ämbetsansvarsreformen. Enligt vad utskottet erfarit kommer en kommitté att tillsättas för detta ändamål. Direktiv beräknas komma att utfärdas inom kort och bl. a. innefatta uppdrag åt kommittén att i sammanhanget behandla JO:s och JK:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser i offentlig tjänsteutövning. Som nyss framgått föreslås i några motioner att frågan om JO:s ställning och uppgifter tas upp till prövning. Enligt utskottet kan den nämnda översynen av ämbetsansvarsreformen få betydelse för JO:s verksamhet. Det kan enligt utskottet bli aktuellt med en ny översyn av JO-ämbetet. Utskottet anser sig emellertid inte böra redan i dag – innan utvärderingen av ämbetsansvarsreformen påbörjats – ta initiativ till en sådan översyn. Med hänvisning härtill anser utskottet att motionerna 1977/78:283, 1978/79:344 och 1978/79:1611 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Motionerna avstyrks följaktligen.

Vad gäller övriga frågor som upptagits i motionerna vill utskottet allmänt uttala att det självfallet är angeläget att statsmakterna fortlöpande ägnar

rättssäkerhetsfrågor största uppmärksamhet. Som nyss framhållits utgör JO-institutionen ett viktigt instrument härvidlag. Beträffande förvaltningsrättsskipningen, som särskilt nämns i motionerna, bör erinras om att en utredning f. n. arbetar med en översyn av förvaltningslagen. De konkreta krav på utredning av förvaltningsrättsskipningen som förts fram i motionerna kan utskottet emellertid inte ställa sig bakom. Utskottet föreslår således att yrkandena i motionerna 1977/78:493 och 1977/78:1416, 1978/79:25 och 1978/79:1081 i detta hänseende lämnas utan bifall.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. beträffande *avskaffande av JO-ämbetet* avslår motionerna 1977/78:493, yrkandet 1, och 1978/79:1093,
2. beträffande *utredning av JO-ämbetet* avslår motionerna 1977/78:283, 1978/79:344 och 1978/79:1611,
3. beträffande *åtgärder på förvaltningsrättsskipningens område m. m.* avslår motionerna 1977/78:493, yrkandet 2, 1977/78:1416, 1978/79:25, yrkandet 2, och 1978/79:1081.

Stockholm den 20 november 1979

På konstitutionsutskottets vägnar

BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s)*, Sven-Erik Nordin (c)*, Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Jan Prytz (m), Esse Petersson (fp)* och Allan Ekström (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

beträffande *utredning av JO-ämbetet* av Per Unckel, Jan Prytz och Allan Ekström (alla m):

I motionen 1978/79:1611 framförs krav på en förändring av instruktionen för JO i syfte att stärka JO-ämbetets bevakning av hur lagar och författningar verkar i praktiken.

Starka skäl talar för att en sådan förändring kommer till stånd. För den utredning om JO-ämbetet som utskottet anser kan bli aktuell bör denna fråga vara av särskild betydelse.