Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:6

om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m. (prop. 1986/87:160 samt motioner)

KU
1987/88:6

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 1986/87:160 om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m. Samtidigt behandlar utskottet två under den allmänna motionstiden 1987 väckta motioner gällande JO-ämbetet. Utskottet har tillstyrkt propositionsförslagen samt avstyrkt motionerna. En reservation (fp+c) föreligger. I denna yrkas bifall till ett motionskrav om en skärpning av direktiven till kommunalansvarsutredningen beträffande frågan om införande av talerätt för JO över disciplinbeslut m.m. på det oreglerade kommunala området. Justitieutskottet har yttrat sig i ärendet, *bilaga 2*.

Propositionen

I propositionen hemställs, att riksdagen antar

1. lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän,
2. lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn,
3. lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel,
4. lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.,
5. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
6. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning,
7. lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.,
8. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
9. lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.

Propositionens förslag innebär i första hand vissa ändringar rörande riksdagens ombudsmäns (JO:s) och justitiekanslerns (JK:s) ställning som åklagare och deras roll i det disciplinära ansvarssystemet.

Enligt förslaget skall JO och JK i sin brottsutredande verksamhet omfattas av samma lagregler som gäller för åklagare i allmänhet. Sekretessen hos dem skall utvidgas vad gäller förundersökningar i brottmål och beträffande uppgifter om personliga förhållanden från enskilda.

Vidare föreslås att JO och JK skall få en partsliknande roll i vissa ärenden angående disciplinansvar eller avskedande hos disciplinmyndighet eller

1 *Riksdagen 1987/88. 4 saml. Nr 6*

angående begränsning av behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal eller veterinär att utöva sitt yrke.

Slutligen föreslås en utvidgning av JK:s tillsynsområde till att omfatta vissa offentliga uppdragstagare i affärsverkens bolag.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1988.

Motionerna

1986/87:K229 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 3),

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående en utvidgning av JO:s talerätt till att också gälla det kommunala området.

1986/87:K307 av Gunnar Björck i Värmdö (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att en av ombudsmännen skall vara "skattejustitieombudsman",

2. att riksdagen – därest yrkande 1 ej bifalls – beslutar tillsätta en extra justitieombudsman för särskild tillsyn av skatte- och exekutionsväsendet.

Utskottet

Propositionsförslagen bygger i allt väsentligt på förslag framlagda av 1983 års JO-utredning i betänkandet (SOU 1985:26) JO-ämbetet. En översyn. På grundval av betänkandet och de remissyttranden som inhämtats över det fattade riksdagen i november 1986 (KU 1986/87:2, rskr. 3) beslut om en reformering av JO-ämbetet, huvudsakligen innebärande olika organisatoriska förändringar. Reformeringen tog sig uttryck i vissa ändringar i riksdagsordningen (SFS 1986:764) och en ny lag (SFS 1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). Den nya instruktionen trädde i kraft den 4 december 1986.

I det ovannämnda utskottsbetänkandet tog utskottet vidare upp de förslag JO-utredningen lagt fram gällande dels en anpassning av JO:s/JK:s åklagarroll till vad som gäller för åklagare i allmänhet (jfr SOU 1985:26 s. 189–203), dels JO:s/JK:s roll inom det disciplinära ansvarssystemet (jfr SOU 1985:26 s. 203–223). Utskottet gjorde en noggrann genomgång av de förslag till ändringar av hithörande bestämmelser om JO och JK som JO-utredningen lagt fram och som remissinstanserna i stort sett anslutit sig till. (Beträffande utskottets överväganden i saken, se KU 1986/87:2 s. 27 f.) Utskottet, som i allt väsentligt godtog förslagen, upprättade i dessa delar inte några författningsförslag. I stället förordade utskottet, som erinrade om att det är en uppgift för regeringen att lägga fram förslag beträffande JK, att ändringarna av de aktuella bestämmelserna om JO och JK borde samordnas genom att riksdagen uppdrog åt regeringen att på grundval av utskottets redovisade ställningstaganden utarbeta och för riksdagen framlägga de lagförslag som skall reglera JO:s resp. JK:s verksamhet i de sålunda upptagna frågorna. Riksdagen följde utskottet.

Genom propositionen läggs fram de förslag som riksdagen sålunda begärt.

Utskottet konstaterar att förslagen – med något undantag – överensstämmer med utskottets ovannämnda uttalanden.

Justitieutskottet har i sitt yttrande berört ett avsnitt i propositionen gällande frågan hur man skall lösa den situationen att såväl JO som allmän åklagare har tagit upp ett ärende. Justitieutskottet har anslutit sig till föredragande statsrådets uttalanden i saken (propositionen s. 18), nämligen att det kan förutsättas att frågan kommer att lösas i samförstånd mellan JO och berörd allmän åklagare. Justitieutskottet har för sin del endast påpekat att uttalandena bör ha motsvarande tillämpning när det gäller förundersökning hos JK.

Konstitutionsutskottet delar justitieutskottets uppfattning och tillstyrker förslagen såvitt nu är i fråga.

I propositionen tas vidare upp två frågor vilka utskottet inte tidigare behandlat.

Den ena frågan gäller sekretesskydd hos JO och JK för uppgifter lämnade av enskilda. Enligt förslaget, som grundar sig på en framställning från JO Tor Sverne, skall sekretessen hos JO och JK utvidgas beträffande sådana uppgifter om enskilds personliga förhållanden som lämnas till JO eller JK av enskilda personer. För sådana uppgifter skall sekretess gälla, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående skulle lida betydande men om uppgiften lämnas ut. En andra förutsättning skall vara att uppgifterna skulle ha varit hemliga hos den myndighet ärendet hos JO eller JK avser.

Utskottet tillstyrker förslaget.

Den andra frågan gäller en utvidgning av JK:s tillsynsområde till att omfatta vissa offentliga uppdragstagare i affärsverkens bolag. Den frågan anmäldes i regeringens proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen, vilken behandlades av utskottet. I propositionen redovisades i frågan sammanfattningsvis följande (s. 117 f.). Det är nödvändigt att tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken också i viss omfattning fullgör uppdrag i verkens dotterbolag. Dessa skall alltså agera i bolagen utifrån den offentligrättsliga ställning som de har i verken och se till att de riktlinjer som regeringen eller verken ställt upp följs. Det faller sig därför naturligt att dessa uppdragstagare i bolagen också ställs under justitiekanslerns tillsyn. Hur denna tillsyn skall utformas får närmare övervägas i det lagstiftningsärende om bl.a. justitiekanslerns ställning som för närvarande bereds i regeringskansliet.

Utskottet instämde i de nyssnämnda uttalandena (KU 1986/87:29 s. 38). Utskottet tillade vidare att det i samband med nyssnämnda lagstiftningsärendes behandling i riksdagen borde övervägas om även JO:s tillsynsområde skulle utvidgas till att omfatta ifrågavarande uppdragstagare. Riksdagen följde utskottet.

Det nu framlagda förslaget innebär att JK:s tillsynsområde utvidgas till att omfatta också tjänstemän och uppdragstagare i de statliga affärsverken, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag som ingår i en affärsverkskoncern. Utskottet tillstyrker förslaget. När det gäller frågan om motsvarande utvidgning bör ske av JO:s tillsynsområde får utskottet anföra följande. JO:s och JK:s tillsynsområden är i princip sammanfallande. Enligt

utskottets mening finns inte några skäl som talar för att på förevarande område tillerkänna de båda organen olika kompetens. Utskottet föreslår därför att JO ges den ifrågavarande befogenheten. En bestämmelse i saken – motsvarande den som i propositionen föreslagits för JK:s del – bör intas i 2 § JO:s instruktion, som innehåller reglerna angående JO:s tillsynsområde. Förslag till sådan författningsändring framlägger utskottet i *bilaga 1*.

Utskottet vill i förevarande avsnitt tillägga att det för undvikande av gränsdragningsproblem kan vara av värde med en dokumentation över vilka befattningshavare som omfattas av JO:s resp. JK:s här diskuterade tillsyn.

Utskottet övergår härefter till att behandla de båda motionerna i ärendet.

I *motion K229* av Bengt Westerberg m. fl. (fp) föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att det pågående utredningsarbetet angående JO:s talerätt över disciplinbeslut m. m. gällande kommuners och landstingskommuners tjänstemän skall syfta till att ge JO samma fullföljdsmöjligheter på det kommunala området som på det statliga.

Enligt gällande ordning kan JO till domstol överklaga disciplinbeslut på det statliga området, självfallet dock under förutsättning att vederbörande befattningshavare står under JO:s tillsyn. Någon motsvarande talerätt gäller inte på det oreglerade kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal.

Regeringen tillsatte 1986 en utredning – kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) – med uppdrag att utreda frågan om behovet av åtgärder för att stärka respekten för gränserna för den kommunala kompetensen. Enligt de utfärdade direktiven ingår i uppdraget att analysera behovet av och förutsättningarna för en eventuell talerätt för JO och JK beträffande frågan om disciplinansvar, avskedande eller avstängning såvitt gäller kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän. Utredningsuppdraget beräknas bli slutfört under år 1988.

I 1986 års ärende om en reformering av JO-ämbetet behandlade utskottet tre motioner (2 fp, 1 c) av samma innebörd som den här aktuella. I utskottsbetänkandet i ärendet (KU 1986/87:2 s. 25) angav utskottet, som framhöll att det hade samma principiella inställning som redovisats i motionerna till frågan om JO:s talerätt inom det kommunala området, att det var positivt att hithörande frågor skulle utredas. Utskottet ansåg motionerna med det anförda besvarade. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet får anföra följande. Det har enligt utskottets mening inte framkommit något som ger anledning för riksdagen att nu frångå sitt tidigare ställningstagande och ta det i motionen begärda initiativet. Utskottet, som utgår från att kommunalansvarsutredningens överväganden i saken kommer att redovisas under år 1988, avstyrker därför motion K229.

I *motion K307* av Gunnar Biörck i Värmdö (m) anges att de troligen grövsta felen och övergreppen mot medborgarna begås på skatteväsendets område. Motionären anser mot denna bakgrund att riksdagen bör besluta att en av ombudsmännen skall vara "skatte"-justitieombudsman. Om yrkandet ej bifalls föreslås i andra hand att riksdagen temporärt tillsätter en extra justitieombudsman för särskild tillsyn av skatte- och exekutionsväsendet.

Utskottet får anföra följande. Vid 1986 års JO-reform tog utskottet bl. a. ställning till frågan om antalet ombudsmän och deras arbetsuppgifter.

Riksdagen följde utskottet. Det har inte framkommit något som givit utskottet anledning att nu bedöma dessa frågor annorlunda. Utskottet kan därför inte biträda de i motionen framlagda förslagen om organisatoriska förändringar av JO-ämbetet. Motion K307 avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen

a) med bifall till regeringens förslag antar de till proposition 1986/87:160 fogade förslagen till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän, lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel, lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m., lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291), lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning, lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl., lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.,

b) antar det i bilaga 1 intagna förslaget till ändrad lydelse av 2 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän,

2. beträffande *JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området* att riksdagen avslår motion 1986/87:K229 yrkande 3,

3. beträffande *en särskild ombudsman för skatte- och exekutionsväsendet* att riksdagen avslår motion 1986/87:K307.

Stockholm den 27 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk) och Ingela Mårtensson (fp).

Reservation

Bertil Fiskesjö (c), Börje Stensson (fp), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet får" och slutar med "motion K229" bort ha följande lydelse:

Utskottet gör följande bedömning. Huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med sker numera i kommunal

regi. För den enskilde är det således av stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga. Mot denna bakgrund är det klart otillfredsställande att det inte i direktiven till kommunalansvarsutredningen angavs att syftet med utredningsarbetet angående JO:s talerätt över disciplinbeslut m.m. gällande kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän skulle vara att ge JO samma fullföljdsmöjligheter på det kommunala området som på det statliga. Utskottet, som upplysts om att kommunalansvarsutredningen ännu inte börjat utreda den aktuella frågan, anser att regeringen bör utfärda kompletterande utredningsdirektiv innehållande den nyss angivna målsättningen. Utskottet anser således att motion K229 skall bifallas.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

> 2. beträffande *JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området* att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K229 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Under ombudsmännens tillsyn står	Under ombudsmännens tillsyn står
1. statliga och kommunala myndigheter,	1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter *samt*	2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,	3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
	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.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefen, utom såvitt avser deltagande i utövning av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350), riksbankens direktion, fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksgäldsdirektören,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1988.

Justitieutskottets yttrande 1987/88:2 y

om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m. (prop. 1986/87:160)

Till konstitutionsutskottet

Inledning

I proposition 1986/87:160 har regeringen (justitiedepartementet) efter lagrådets hörande föreslagit riksdagen att anta vid propositionen fogade förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän m.fl. lagar.

Förslagen rör den ställning som åklagare som riksdagens ombudsmän (JO) och justitiekanslern (JK) intar samt deras roll i det disciplinära ansvarssystemet.

Propositionen har hänvisats till konstitutionsutskottet. Ingen motion har väckts med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet har den 27 maj 1987 beslutat bereda justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottets sida.

Utskottet

Förslagen i propositionen innebär bl.a. att JO och JK i sin brottsutredande verksamhet skall omfattas av samma lagregler som gäller för åklagare i allmänhet.

I propositionen (s. 18) behandlas som en särskild fråga rörande förundersökning hos JO spörsmålet om hur man skall lösa konkurrenssituationen när såväl JO som allmän åklagare har tagit upp ett ärende. Föredragande statsrådet uttalar att det givetvis inte bör förekomma att förundersökning rörande samma gärning äger rum samtidigt hos flera åklagare. I de få fall som kan bli aktuella bör saken enligt statsrådet kunna lösas i samförstånd mellan JO och berörd allmän åklagare. Man kan – heter det vidare – utgå från att riksåklagaren kommer att meddela åklagarna allmänna råd eller rekommendationer på den här punkten, om det visar sig finnas ett behov av det.

Utskottet, som ansluter sig till dessa uttalanden, vill för sin del endast påpeka att uttalandena bör ha motsvarande tillämpning när det gäller förundersökning hos JK.

Stockholm den 27 oktober 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Ulla-Britt Åbark (s), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Ryttar (s), Göran Magnusson (s), Lars Sundin (fp), Jerry Martinger (m) och Ingbritt Irhammar (c).