

Regeringens proposition

1975/76: 52

med förslag till lag om justitiekanslerns tillsyn m. m.

beslutad den 20 november 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I anslutning till det nya sanktionssystem för offentliga funktionärer som träder i kraft den 1 januari 1976 föreslås i propositionen nya bestämmelser om justitiekanslerns (JK:s) tillsynsområde och om hans befogenheter i det disciplinförfarande som delvis ersätter nuvarande handläggning i brottmål av frågor om tjänsteförsummelse. Bestämmelserna överensstämmer i det väsentliga med den ordning som riksdagen nyligen har beslutat skall gälla för dess ombudsmäns (JO:s) del.

De viktigaste föreskrifterna om JK:s tillsyn och hans befogenheter föreslås bli intagna i en särskild lag.

1 Förslag till

Lag om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrives följande.

1 § Justitiekanslern har i den omfattning som anges i 2 och 3 §§ tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det. Justitiekanslerns tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

3 § Under justitiekanslerns tillsyn står dessutom

1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1,

3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, allmänt kyrkomöte eller beslutande kommunal församling.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall justitiekanslern beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Med befattningshavare förstås nedan i denna lag person som står under justitiekanslerns tillsyn enligt lagen.

5 § Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § samt 7 § första, tredje och fjärde styckena rättegångsbalken.

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

6 § Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Anser justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får justitiekanslern 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 justitiekanslern eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitiekanslern ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern.

8 § Om justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning är föreskrivet i regeringsformen.

9 § Justitiekanslern får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar, dock utan rätt att yttra sin mening. Han har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar.

10 § Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå justitiekanslern med de upplysningar och yttranden som han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Justitiekanslern får döma ut försuttet vite.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976. Föreskrifterna i 7 § skall dock ej tillämpas på innehavare av prästerlig befattning.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:000) om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

Härigenom föreskrives att 21, 22, 37 och 53 a §§ statstjänstemannalagen (1965:274) i den lydelse paragraferna har erhållit genom lagen (1975:000) om ändring i nyssnämnda lag skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Har åtal väckts mot tjänsteman, må disciplinärt förfarande enligt denna lag rörande förseelse som omfattas av åtalet ej inledas eller fortsättas.

Disciplinpåföljd som avses i 18 eller 19 § må ej åläggas tjänsteman sedan anställningen hos myndigheten upphört eller uppsägning ägt rum.

Tjänsteman, som ej inom två år efter förseelsen har erhållit skriftlig anmaning enligt 24 § första stycket eller motsvarande anmaning av riksdagens ombudsman, må icke åläggas disciplinpåföljd som nyss sagts.

Tjänsteman, som ej inom två år efter förseelsen har erhållit skriftlig anmaning enligt 24 § första stycket eller motsvarande anmaning av riksdagens ombudsman *eller justiekanslern*, må icke åläggas disciplinpåföljd som nyss sagts.

22 §

Har tjänsteman begått brottslig gärning varigenom han visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst, må han avskedas. Har åtgärd vidtagits för att anställa åtal för gärningen, må fråga om avskedande på grund av denna ej avgöras förrän ansvarsfrågan slutligt prövats.

Har tjänsteman annorledes än genom brott gjort sig skyldig till grov tjänsteförseelse varigenom han visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst, må han avskedas i stället för att disciplinpåföljd åläggas honom. Detsamma skall gälla, om tjänsteman, som av myndighet ålagts disciplinpåföljd, inom två år därefter i anställning hos samma myndighet ånyo gjort sig skyldig till tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst.

Tjänsteman som har rätt till statlig pension, men icke uppnått den ålder då han äger avgå med ålderspension må icke avskedas enligt första eller andra stycket, om han begått brottet eller tjänsteförseelsen under inflytande av sådan själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken och lämpligen kan förflyttas till eller beredas annan anställning som är förenad med sådan pensionsrätt.

Nuvarande lydelse

Har i lag eller annan författning eljest meddelats bestämmelse, som inskränker rätten att avskeda tjänsteman i förhållande till vad som föreskrives i första eller andra stycket, gäller den bestämmelsen.

Avskedande må ej grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före avskedandet. Vad nu sagts gäller ej när beslut om avskedande påkallas av riksdagens ombudsman inom sex månader från det omständigheten har inträffat.

Föreslagen lydelse

Avskedande må ej grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före avskedandet. Vad nu sagts gäller ej när beslut om avskedande påkallas av riksdagens ombudsman *eller justitiekanslern* inom sex månader från det omständigheten har inträffat.

37 §

Fråga om disciplinpåföljd enligt 18 §, avskedande enligt 22 §, åtalsanmälan enligt 25 §, avstängning enligt 26 eller 27 § eller läkarundersökning som avses i 27 § prövas av den myndighet under vilken tjänstemannen lyder, om ej annat följer av 38 § eller av föreskrift som regeringen meddelar. Fråga om disciplinpåföljd enligt 18 §, avskedande enligt 22 § och avstängning enligt 26 § upptages även på anmälan av riksdagens ombudsman. Fråga om avstängning enligt 26 § på grund av misstanke om brott upptages även på anmälan av allmän åklagare.

Fråga om disciplinpåföljd enligt 18 §, avskedande enligt 22 §, åtalsanmälan enligt 25 §, avstängning enligt 26 eller 27 § eller läkarundersökning som avses i 27 § prövas av den myndighet under vilken tjänstemannen lyder, om ej annat följer av 38 § eller av föreskrift som regeringen meddelar. Fråga om disciplinpåföljd enligt 18 §, avskedande enligt 22 § och avstängning enligt 26 § upptages även på anmälan av riksdagens ombudsman *eller justitiekanslern*. Fråga om avstängning enligt 26 § på grund av misstanke om brott upptages även på anmälan av allmän åklagare.

Fråga om anställnings upphörande enligt 30 eller 31 §, 32 § första stycket, 35 eller 36 § prövas i fråga om tjänst, som regeringen tillsätter, av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer och i annat fall av den myndighet som tillsätter tjänsten. Fråga om anställnings upphörande enligt 32 § andra stycket eller 33 § prövas av regeringen.

Fråga om förflyttning av tjänsteman enligt 34 § prövas av regeringen. Fråga om förflyttning till tjänst som tillsättes av samma myndighet som anställt tjänstemannen prövas dock av myndigheten.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

53 a §

Om rätt för riksdagens ombudsman att söka ändring i beslut enligt 18, 22 eller 26 § är föreskrivet i lagen (1975:000) med instruktion för justitieombudsmännen. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet meddelats.

Om rätt för riksdagens ombudsman *och justitiekanslern* att söka ändring i beslut enligt 18, 22 eller 26 § är föreskrivet i lagen (1975:000) med instruktion för justitieombudsmännen *och i lagen (1975:000) om justitiekanslerns tillsyn*. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet meddelats.

Med anledning av talan som avses i första stycket får dock disciplinpåföljd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med tjänsten samt tjänstemannen har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år och han genom gärningen har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssam-
manträde
1975-11-20

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition med förslag till lag om justitiekanslerns tillsyn m. m.

1 Inledning

Riksdagen har vid 1975 års riksmöte beslutat en grundläggande reform beträffande ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet (prop. 1975:78, JuU 22, rskr 212, SFS 667–672 m. fl., jfr 840). Reformen träder i kraft den 1 januari 1976. Den nya lagstiftningen berör i ett par viktiga hänseenden justitiekanslerns (JK:s) arbetsuppgifter och befogenheter. Med anledning härav har den år 1974 tillkallade utredningen (Ju 1974:20) om justitiekanslerns uppgifter m. m., i fortsättningen kallad JK-utredningen¹, i en promemoria från september 1975 föreslagit vissa provisoriska bestämmelser för JK:s del med anledning av ämbetsansvarsreformen. Yttrande över promemorian har inhämtats från justitiekanslern.

2 Bakgrund och utgångspunkter

2.1 Bakgrund till förslagen

Det ansvarssystem som fram till den 1 januari 1976 gäller för offentliga funktionärer – arbetstagare och uppdragstagare – är till övervägande delen av straffrättslig natur. Detta ansvar, som går under beteckningen ämbetsansvar, omfattar fyra självständiga ämbetsbrott, tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Även lindriga försummelser

¹ Landshövding Sven af Geijerstam samt riksdagsledamöterna Bertil Fiskesjö och Holger Mossberg.

i tjänsteutövningen är straffbara, nämligen som tjänstefel. Särskilda ämbetsstraff är suspension och avsättning. Dessa straff kan ådömas den, som har ämbetsansvar, inte endast för de egentliga ämbetsbrotten utan också för annan brottslighet. Den personkrets som har ämbetsansvar anges i 20 kap. brottsbalken. Den omfattar dem som är anställda som tjänstemän hos staten, landstingskommun och kommun, dock i allmänhet inte tjänstemän med osjälvständig verksamhet. Även åtskilliga uppdragstagare, knutna till offentlig verksamhet, är underkastade ämbetsansvar. Ett partiellt ämbetsansvar åvilar bl. a. ledamöter av riksdagen, landsting och kommunfullmäktige. Reglerna om ämbetsansvar kompletteras för de statliga tjänstemännens del av bestämmelser i statstjänstemannalagen (1965:274, omtryckt 1974:1009, ändrad senast 1975:668) om disciplinstraff. För en del kommunala tjänstemän, främst lärare, gäller enligt stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannastadgan, omtryckt 1974:1017, ändrad senast 1975:840) i sak samma disciplinära ansvarsregler. För de kommunaltjänstemän som inte omfattas av kommunaltjänstemannastadgan råder fullständig avtalsfrihet i disciplinfrågor. Detta har lett till att regler om disciplinära åtgärder har tagits in i kollektivavtal.

Den reform beträffande offentliga funktionärs ansvar som träder i kraft den 1 januari 1976 innebär i korthet att det nuvarande ämbetsansvaret avskaffas och ersätts med ett ansvarssystem som nära ansluter till den ordning som råder på arbetsmarknaden i övrigt. Ett straffrättsligt ansvar skall dock finnas kvar beträffande vissa handlingar som har ansetts särskilt straffvärda, nämligen oriktig myndighetsutövning, tagande av muta och brott mot tystnadsplikt. Det tidigare straffansvaret för tjänstefel avlöses i huvudsak av ett författningsreglerat disciplinärt ansvar för de befattningshavare som omfattas av statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan. Det förutsätts dock att kollektivtal skall kunna träffas om disciplinpåföljder. Ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffas och ersätts av regler om avskedande i de nämnda författningarna. Frågor om bl. a. disciplinpåföljd och avskedande prövas beträffande flertalet offentliga tjänstemän av den myndighet under vilken tjänstemannen lyder. För vissa högre tjänstemän tas sådana frågor i stället upp av en särskild disciplinnämnd. Tjänsteman som inte är nöjd med beslut om disciplinpåföljd eller avskedande skall kunna få frågan prövad av domstol på samma sätt som är fallet på den privata arbetsmarknaden. Reformen innebär att det i de flesta fall är arbetsdomstolen som skall handlägga frågor av förevarande slag.

Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att justitiekanslern lyder under regeringen. Bestämmelser om JK:s uppgifter finns i första hand i instruktionen (1965:629) för justitiekanslern. JK:s två huvuduppgifter är att öva tillsyn över ämbets- och tjänstemän och att under regeringen bevaka statens enskilda rätt. JK har emellertid anförtrots också flera andra uppgifter.

Enligt bemyndigande av regeringen den 11 oktober 1974 tillkallades den tidigare nämnda JK-utredningen. Utredningen skall enligt sina direktiv all-

mänt överväga vilka uppgifter som för framtiden skall åvila JK. Särskilt har utredningen att överväga frågan vem som i skilda sammanhang skall företräda staten vid tvister och att göra en översyn av JK:s tillsynsverksamhet. I direktiven framhålls att JK:s tillsynsverksamhet också framgent bör ha karaktär av rättskontroll. Möjligheterna att få till stånd en mera systematisk samordning av JK:s tillsynsverksamhet med riksdagens ombudsmäns bör undersökas.

Ämbetsansvarsreformen berör som nämnts i ett par viktiga hänscenden JK:s arbetsuppgifter och befogenheter. För det första gäller sålunda att JK:s tillsynsområde för närvarande bestäms av begreppet ämbetsansvar. Enligt instruktionen har JK tillsyn över att "domare och andra som äro understälda ämbetsansvar efterleva lagar, författningar och instruktioner och i övrigt fullgöra sina åligganden". Det är därför nödvändigt att med verkan fr. o. m. den 1 januari 1976 finna en annan metod att avgränsa JK:s tillsynsområde. För det andra påverkar det nya ansvarssystemet JK:s möjligheter att ingripa mot försumliga befattningshavare. Den befogenhet att åtala för brott i tjänsten som enligt instruktionen f. n. tillkommer JK får, med hänsyn till den ganska betydande avkriminalisering som upphävandet av straffbestämmelsen om tjänstefel innebär, för framtiden en mera begränsad betydelse än nu. Likaså bortfaller den nuvarande möjligheten för JK att i straffprocessuell ordning påkalla att tjänsteman med ämbetsansvar skall skiljas från sin befattning. Fråga har med anledning härav uppkommit, huruvida JK skall tillerkännas talerätt och andra befogenheter i den nya disciplinprocessen. Det ingår enligt direktiven i JK-utredningens uppdrag att ta ställning till de nu berörda spörsmålen.

JK:s bevakning av rättsenligheten i den offentliga verksamheten har som bekant sin motsvarighet i riksdagens ombudsmäns (JO:s) granskning. Ämbetsansvarsreformen får också samma verkningar för JO:s tillsyn och befogenheter som för JK:s. Riksdagen beslöt år 1972 (KU 1972:19) att tillsätta en utredning, riksdagens JO-utredning, med uppgift att överväga frågor om JO:s uppgifter och verksamhetsformer. Utredningen har redovisat sina överväganden i betänkandet (SOU 1975:23) JO-ämbetet – uppgifter och organisation. Utredningen har med utgångspunkt i propositionen (1975:78) angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet lagt fram förslag till nya bestämmelser om JO:s tillsynsområde och om JO:s sanktionsmöjligheter, däribland angående hans ställning i disciplinprocessen.

Med hänvisning till att både JO:s och JK:s tillsynsverksamhet sålunda var föremål för utredning ansåg jag mig inte i propositionen om det nya ansvarssystemet böra lägga fram något förslag om yttranderätt eller partsställning för JO eller JK i disciplinärende hos arbetsgivaren eller inför domstol. Lagstiftning härom fick enligt vad jag då anförde bli en senare fråga (prop. 1975:78 s. 173).

Riksdagens JO-utrednings betänkande har remissbehandlats av KU. Riksdagen har här efter på förslag av KU (1975/76:22, rskr 27) nyligen fattat

beslut i de frågor som behandlas i betänkandet. Beslutet följer i huvudsak utredningens förslag. Det innebär bl. a. antagandet av en ny lag med instruktion för justitieombudsmännen och en lag om ändring i statstjänstemannalagen.

I den promemoria som JK-utredningen har lagt fram i september 1975 med anledning av ämbetsansvarsreformen föreslås för det första provisoriska bestämmelser i JK-instruktionen om JK:s tillsynsområde. För det andra framlägger utredningen förslag till provisoriska föreskrifter om JK:s möjlighet att ingripa i disciplinprocessen samt vissa andra bestämmelser i anledning av ansvarsreformen. Den provisoriska regleringen i denna del föranleder enligt utredningen ändringar i bl. a. statstjänstemannalagen och i JK-instruktionen samt införande av en ny lag angående möjligheter för JK att vid domstol föra talan mot tjänsteman om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning.

JK-utredningen framhåller att de förslag som läggs fram i promemorian inte utgör JK-utredningens slutliga ställningstagande i frågorna. Förslagen bygger enligt utredningen på den förutsättningen att riksdagen i huvudsak godtar JO-utredningens förslag såvitt avser de frågor som behandlas i promemorian. I den mån andra lösningar än de förutsatta väljs för JO:s del, bör detta, förklarar JK-utredningen, påverka ställningstagandet såvitt avser JK. I sitt remissyttrande över promemorian uttalar JK att samma reservationer som utredningen har knutit till sina förslag gäller hans remissyttrande.

2.2 Föredraganden

Som framgått överväger sedan ett knappt år tillbaka en särskild utredning frågorna om JK:s uppgifter och befogenheter. Den reform av ansvarssystemet för offentliga funktionärer som träder i kraft vid årsskiftet 1975–1976 får emellertid sådana återverkningar för JK:s del att jag anser det nödvändigt att vissa ändringar i gällande reglering beslutas redan nu. För att inte resultatet av JK-utredningens arbete skall föregripas måste emellertid de nya bestämmelserna få provisorisk karaktär. De bör till sin räckvidd inte gå utöver vad som påkallas av anpassningen till det nya ansvarssystemet.

Under angivna förhållanden faller det sig enligt min mening naturligt att – så långt problemen är gemensamma för JK och JO – vid jämkningen av den ordning som gäller för JK följa de lösningar som framgår av riksdagens i dagarna fattade beslut med anledning av JO-utredningens förslag. Detta är så mycket mera befogat som JK:s tillsynsverksamhet hittills har haft och åtminstone tills vidare bör bibehålla samma karaktär och inriktning som JO:s.

I enlighet med JK-utredningen lägger jag i det följande fram förslag dels angående JK:s tillsynsområde, dels beträffande JK:s befogenheter i disciplinprocessen och vad därmed sammanhänger. I ett särskilt avsnitt tar jag upp frågor om den författningstekniska regleringen av JK:s verksamhet.

3 JK:s tillsynsområde

3.1 Gällande rätt

Som förut har nämnts står de som har ämbetsansvar – fullständigt eller partiellt – under JK:s tillsyn. Vilka som har ämbetsansvar regleras i 20 kap. 12 § brottsbalken. Beskrivningen är ålderdomlig och oklar. Den närmare innebörden av bestämmelsen har utformats i rättspraxis. I huvudsak innebär den nuvarande ordningen följande. Alla som är anställda som tjänstemän hos staten, landstingskommun eller kommun har i princip fullt ämbetsansvar. Det har emellertid dragits en gräns nedåt, så att ämbetsansvar inte har ansetts föreligga när en tjänst innefattar endast osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde, arbete under annans ledning eller biträde på expedition eller liknande göromål. Även sådana tjänster har emellertid i vissa fall ansetts grunda ämbetsansvar, om de innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten. Fullständigt ämbetsansvar har även vissa uppdragstagare, t. ex. ledamöter i styrelser och nämnder samt de som har förordnats att "förrätta ämbete eller tjänsteärende". Även ledamöter i styrelse, ledande funktionärer och vissa mer kvalificerade tjänstemän vid vissa allmänna kassor och inrättningar som är stadfästa av regeringen har fullständigt ämbetsansvar.

Att en person har fullständigt ämbetsansvar innebär att han kan ställas till ansvar för samtliga ämbetsbrott.

Partiellt ämbetsansvar föreligger bl. a. för ledamöter i riksdagen, kommunfullmäktige och landsting m. fl. samt valda ledamöter i taxeringsnämnd och jurymedlemmar. Att ansvaret är partiellt innebär att ansvar inte föreligger för tjänstemissbruk och tjänstefel men däremot för övriga ämbetsbrott.

Offentliga tjänstemän som har helt osjälvständiga arbetsuppgifter samt tjänstemän vid statliga eller kommunala bolag eller vissa andra institutioner av offentligrättslig karaktär, som inte är stadfästa av regeringen, är med vissa undantag inte ställda under ämbetsansvar och faller därför inte heller under JK:s tillsyn.

3.2 Ansvarsreformen

Omläggningen av ansvarssystemet för offentliga funktionärer innebär som nämnts att det hittillsvarande ämbetsansvaret avskaffas. De tidigare egentliga ämbetsbrotten ersätts av tre brottstyper: myndighetsmissbruk – i oakt-samhetsfall betecknat som vårdslös myndighetsutövning – samt mutbrott och brott mot tystnadsplikt. I beskrivningarna av brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning anges inte någon preciserad personkrets, inte heller i beskrivningen av brott mot tystnadsplikt. I bestämmelsen om mutbrott finns däremot i en uppräkningsangivet vilka personer

som bestämmelsen skall tillämpas på. Straffbestämmelserna om oriktig myndighetsutövning är tillämpliga på envar som har anförtratts utövning av offentlig myndighet, oavsett om denna utövas genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom privaträttsligt subjekt. Undantag görs dock för ledamot i beslutande statlig eller kommunal församling.

För statliga tjänstemän råder enligt statstjänstemannalagen disciplinansvar. Detta ersätter till väsentlig del det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Motsvarande regler gäller enligt kommunaltjänstemannastadgan för de kommunaltjänstemän, i huvudsak lärare, som omfattas av stadgan. Övriga kommunaltjänstemän saknar liksom hittills författningsreglerat disciplinansvar. Inte heller för uppdragstagare – statliga eller kommunala – har föreskrivits disciplinansvar. I sammanhanget kan emellertid framhållas att den som har valts till statligt eller kommunalt uppdrag, med vilket är förenat myndighetsutövning, i brottmål kan skiljas från uppdraget av domstol, om han har begått allvarligare brott.

Reglerna om disciplinansvar är inte tillämpliga på statsråd, justitieråd, regeringsråd, JO eller JK.

3.3 JO-utredningen

JO:s tillsyn omfattar f. n. alla som är underkastade fullständig ämbetsansvar. Också för JO:s del behövs alltså för tiden fr. o. m. den 1 januari 1976 en ny beskrivning av tillsynsområdet. Efter diskussion av olika lösningar har JO-utredningen stannat för att föreslå att JO primärt skall ägna sin tillsyn åt myndigheter och andra inrättningar och först i andra hand åt de befattningshavare som är verksamma vid myndigheterna. Utredningen föreslår därför att ombudsmännen skall ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt över annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet. Med "inrättningar" åsyftar utredningen t. ex. museer, skolor, sjukvårdsinrättningar, kommittéer och nämnder. Av de offentliga uppdragstagarna kommer med den valda avfattningen – förutom de som utövar offentlig myndighet – endast de som är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas vara befattningshavare vid myndigheterna att stå under JO:s tillsyn. Vad beträffar krigsmän föreslår utredningen att officerare och annat befäl av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning skall stå under JO:s tillsyn.

Liksom hittills skall enligt förslaget JO:s tillsyn inte omfatta regeringen, riksdagen eller kommunala församlingar eller ledamöter av dessa organ och inte heller JK. Åtskilliga organ som är underställda riksdagen undantas likaså från JO:s tillsyn.

Utredningens förslag innebär att allmänna inrättningar som faller utanför

den statliga och den kommunala förvaltningsorganisationen inte skall omfattas av JO:s tillsyn i vidare mån än verksamheten innefattar myndighetsutövning.

Enligt JO-utredningen bör JO inte ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet, om det inte påkallas av särskilda skäl.

Fören redogörelse för remissyttrandena över JO-utredningens förslag hänvisar jag här som i det följande till KU:s betänkande 1975/76:22.

3.4 Riksdagens beslut med anledning av JO-utredningens förslag

Riksdagen har anslutit sig till JO-utredningens förslag angående avgränsning av JO:s tillsynsområde (KU 1975/76:22, rskr 27). De av JO-utredningen föreslagna bestämmelserna om tillsynsområdet återfinns med vissa formella jämkningar i 2 § i den av riksdagen beslutade nya lagen med instruktion för justitieombudsmännen.

3.5 JK-utredningens promemoria

JK-utredningen förklarar att JK:s tillsynsområde har betydelse i två hänseenden, nämligen dels för frågan om mot vilka JK kan rikta inspektioner, dels för bedömande av mot vilka han kan ingripa i anledning av klagomål. JK-utredningen tar JO-utredningens förslag om utformning av tillsynskretsen för JO som utgångspunkt för en diskussion om avgränsningen av JK:s tillsynsområde.

JK-utredningen konstaterar att ändamålet med JK:s tillsynsverksamhet enligt uttalanden i utredningens direktiv för framtiden i hög grad bör vara att genom inspektioner av myndigheter tillgodose allmänhetens rättssäkerhetsintressen. Enligt utredningens mening bör JK i större mån än JO rikta sin uppmärksamhet mot att den offentliga verksamheten fungerar väl, även bortsett från rättssäkerhetssynpunkter i snäv bemärkelse. Med hänsyn bl. a. härtill framstår det enligt utredningen som lämpligt att beskriva området för JK:s tillsyn så, att den primärt omfattar myndigheter och inrättningar som ingår i den offentliga förvaltningsorganisationen.

JK-utredningen instämmer i ett uttalande av JO-utredningen om att myndighetsutövning typiskt sett är den offentliga verksamhet som mest påtagligt rör de enskilda medborgarna. Det är enligt JK-utredningen ändamålsenligt att JK i framtiden har tillsyn över var och en som utövar offentlig myndighet, såvitt avser denna hans verksamhet. JK bör emellertid ha möjlighet att ingripa även mot sådana offentliga befattningshavare som inte utövar myndighet. Härför åberopar utredningen bl. a. att ett syfte med JK:s tillsyn också är att tillgodose den offentlige arbetsgivarens intresse av korrekt tjänsteutövning.

JK-utredningen diskuterar utförligt i vad mån JK skall utöva tillsyn inom den kommunala sektorn. Beträffande ledamöter i de beslutande försam-

lingarna förklarar utredningen att lämpligheten av att JK griper in i den kommunala självstyrelse som utövas av dessa församlingar starkt kan ifrågasättas. Det får enligt utredningen också anses obehövt att ge JK tillsyn över de beslutande församlingarna. Utredningen föreslår alltså att dessa församlingar och deras ledamöter i fortsättningen inte skall omfattas av JK:s tillsyn. Vad därefter gäller övriga offentlighetsliga kommunala organ liksom befattningshavare vid dessa anser utredningen det väl motiverat att JK:s tillsynsbefogenheter omfattar den verksamhet som särskilt har anförtratts kommunerna och som ombesörjs av t. ex. barnavårdsnämnder, nykterhetsnämnder och byggnadsnämnder. Med hänsyn till svårigheterna att dra någon hållbar och för den enskilde begriplig gräns mellan olika slag av kommunal verksamhet förordar utredningen att hela kommunalförvaltningen skall stå under JK:s tillsyn. Härmed kommer, påpekar utredningen, JK:s tillsyn att omfatta även befattningshavare som saknar disciplinansvar. Utredningen föreslår emellertid också en bestämmelse om att JK vid tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen bedrivs.

Såvitt gäller JK:s tillsyn över de offentliga uppdragstagarna ansluter sig JK-utredningen till den avgränsning som för JO:s del har föreslagits av JO-utredningen. Uppdragstagare bör alltså vara underkastade JK:s tillsyn – förutom när de utövar offentlig myndighet – när de är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas vara befattningshavare vid myndighet. Inte heller beträffande tillsynen över allmänna inrättningar och samhällsägda bolag, föreningar eller stiftelser avviker JK-utredningen från JO-utredningens motsvarande förslag. Detta innebär att JK:s tillsyn utanför området för myndighetsutövning skall avse endast den rent statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen.

Också när det gäller att ange de särskilda undantagen från tillsynskretsen är JK-utredningen av samma mening som JO-utredningen. JK-utredningen tillägger att JO givetvis inte bör stå under JK:s tillsyn.

Sammanfattningsvis innebär JK-utredningens förslag att JK:s tillsynsområde skulle komma att sammanfalla med JO:s, sådant detta har angivits av JO-utredningen.

3.6 JK:s remissyttrande över promemorian

JK ansluter sig i stort till utredningens förslag till avgränsning av JK:s tillsynsområde. Han ifrågasätter emellertid om inte metoden att ange både de offentliga organen och de därtill knutna befattningshavarna innefattar en onödig dubbel och förordar att tillsynsområdet anknyts till den på visst sätt beskrivna offentliga verksamheten. Genom en sådan metod skulle man kunna komma till rätta med vad som enligt JK är en särskild svaghet i JO- och JK-utredningarnas förslag, nämligen avgränsningen av de offentliga uppdragstagare som bör stå under JO:s och JK:s tillsyn. Enligt JK ger det

föreslagna uttrycket "befattningshavare" inte den klarhet som behövs i detta sammanhang.

JK tar särskilt upp frågan om JK:s tillsyn över riksdagens organ. Han konstaterar att, i den mån JO inte har tillsyn över ett riksdagens organ, JK inte heller bör ha det. Frågan gäller här närmast om JO bör vara exklusivt tillsynsorgan. En möjlighet som enligt JK annars ligger nära till hands är i varje fall att JK i regel överlämnar ärenden som berör riksdagens organ till JO. JK anmärker att ett specialfall utgör ärenden enligt valutalagen.

3.7 Föredraganden

Som jag redan angett är det ännu för tidigt att ta ställning på längre sikt till frågan om JK:s tillsynsbefogenheter. Ett sådant ställningstagande bör anstå till dess JK-utredningen har lagt fram sitt slutliga förslag. Vad saken nu gäller är att provisoriskt anpassa reglerna om JK:s tillsynsområde till den nya ansvarsordning som skall gälla för de offentliga funktionärerna från kommande årsskifte. Riksdagen har nyligen fattat beslut om hur JO:s tillsynsområde skall bestämmas för framtiden. Jag finner det naturligt att de provisoriska föreskrifterna om JK:s tillsyn i princip får samma innehåll som motsvarande bestämmelser för JO:s del. Mitt ställningstagande innebär att jag i det väsentliga ansluter mig till JK-utredningens förslag i promemorian.

I ett hänseende vill jag emellertid förorda en avvikelse mellan JK:s och JO:s tillsynsområden. Jag syftar på tillsynen över riksdagsförvaltningen. JK är att se som en regeringens förtroendeman vid kontrollen av att den offentliga verksamheten utövas lagenligt och korrekt. Det är inte väl förenligt med annars tillämpade principer att en regeringen underställd ämbetsman övar tillsyn över riksdagens myndigheter och tjänstemän. Med hänsyn härtill och då det från saklig synpunkt får anses fullt tillräckligt att riksdagsförvaltningen är underkastad JO:s tillsyn föreslår jag att riksdagens organ och till dem knutna tjänstemän och uppdragstagare helt undantas från JK:s tillsyn.

Med den begränsning som följer av det nyss sagda föreslår jag alltså att JK:s tillsyn fr. o. m. 1976 års ingång skall avse statliga och kommunala myndigheter – vari ingår de av utredningarna särskilt nämnda inrättningarna – tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna hans verksamhet. Undantag bör göras – förutom för riksdagsförvaltningen – för regeringen, statsråd och ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling. I fråga om befäl vid försvarsmakten bör vidare tillsynen begränsas i enlighet med vad som skall gälla beträffande JO:s kontroll.

Vad jag har sagt nu innebär inte att jag förordar att reglerna om JK:s tillsynsområde skall lagfästas i sin helhet. Till denna fråga återkommer jag i ett följande avsnitt.

4 JK:s befogenheter

4.1 Gällande rätt

Angående det ansvarssystem som gäller för offentliga funktionärer fram till utgången av år 1975 hänvisas till redogörelsen i avsnitten 2.1 och 3.1.

I 12 kap. 8 § regeringsformen stadgas att åtal för brott i utövningen av tjänst såsom ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen av JO eller JK. Enligt samma paragraf för JO eller JK talan i högsta domstolen också om att skilja eller avstänga någon av de nämnda domarna från tjänsten och om att underkasta dem läkarundersökning. Härutöver finns i RF inte någon bestämmelse om JK:s befogenheter.

Enligt 4 § JK-instruktionen är JK under regeringen särskild åklagare i fråga om ämbetsansvarigs brott i tjänsten. Är brottet av ringare beskaffenhet, får justitiekanslern i stället för att väcka åtal låta bero vid vunnen rättelse eller vad som i övrigt har förekommit.

4.2 Ansvarsreformen

Genom den beslutade reformen beträffande offentliga funktionärers tjänsteansvar har som förut framhållits det straffbara området inskränkts i betydande grad. Det särskilda ämbetsbrottet tjänstefel har avskaffats, liksom ämbetsstraffen avsättning och suspension. Att domstol i brottmål ändå kan besluta att skilja vissa offentliga uppdragstagare från uppdraget är också nämnt i det föregående.

Tjänsteförsummelse, främst sådana som inte är straffbara, sanktioneras för en betydande krets av de offentliga tjänstemännen genom ett författningsreglerat disciplinansvar. En statlig tjänsteman kan enligt 18 § statstjänstemannalagen åläggas disciplinpåföljd, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans tjänst och felet inte är ringa. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag under högst trettio dagar, men kollektivavtal kan träffas om andra påföljder.

En statlig tjänsteman får enligt 22 § statstjänstemannalagen också avskedas i disciplinär ordning, om han har begått brottslig gärning varigenom han har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. Även när en tjänsteman annorledes än genom brott har gjort sig skyldig till grov tjänsteförseelse, varigenom han har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst, kan han avskedas. Detsamma gäller om tjänsteman, som av myndighet har ålagts disciplinpåföljd, inom två år därefter i anställning hos samma myndighet åter har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. Avskedande får inte grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före avskedandet.

Förfarandet vid åläggande av disciplinpåföljd eller avskedande skall in-

ledas genom att tjänstemannen genom en skriftlig anmaning bereds tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig om vad som åberopas mot honom (24 § statstjänstemannalagen). Om tjänsteman inte inom två år efter förseelsen har erhållit sådan skriftlig anmaning, får han inte åläggas disciplinpåföljd (21 § tredje stycket nämnda lag).

Beslutande organ beträffande disciplinpåföljd och avskedande, liksom i fråga om åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning, är i allmänhet den myndighet under vilken tjänstemannen lyder (37 § statstjänstemannalagen). I fråga om vissa högre tjänster prövas fråga om disciplinpåföljd och avskedande av en särskild nämnd bestående av fem ledamöter.

Beslut av disciplinmyndighet om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning kan inte överklagas i administrativ väg. Tjänsteman som är missnöjd med disciplinmyndighets beslut kan i stället inom fyra veckor från den dag han erhöll del av beslutet väcka talan vid domstol om ändring i detta (53 § statstjänstemannalagen). Talan mot beslut om avstängning enligt 27 § statstjänstemannalagen är dock inte inskränkt till viss tid. Tvisten prövas i regel direkt av arbetsdomstolen men skall i vissa fall i första instans tas upp av tingsrätt (2 kap. 2 §, jämförd med 1 § lagen 1974:371, senast ändrad 1974:1092, om rättegången i arbetstvister). I det senare fallet kan talan fullföljas till arbetsdomstolen.

Bestämmelser som motsvarar de nu redovisade gäller också för de kommunaltjänstemän som omfattas av kommunaltjänstemannastadgan (se 18–24 och 56–57 §§). Utanför den tjänstemannarättsliga regleringen av disciplinansvar och avskedande faller däremot större delen av de kommunala arbetstagarna samt de offentliga uppdragstagarna. De kommunala tjänstemännen har i de flesta fall ett i kollektivavtal reglerat disciplinärt ansvar.

Hittills beslutade bestämmelser om ämbetsansvarsreformen innehåller inte några bestämmelser om JK:s eller JO:s ställning i disciplinärenden.

4.3 JO-utredningen

JO-utredningen föreslår att JO även fortsättningsvis skall ha befogenhet att väcka åtal, när befattningshavare som står under hans tillsyn har gjort sig skyldig till brott i sin tjänsteutövning.

Utredningen förordar vidare att den rätt att anmäla tjänsteman till disciplinmyndighet som JO redan har skall kvarstå såväl beträffande tjänstemän för vilka ett författningsreglerat disciplinansvar kommer att gälla som för övriga, dvs. flertalet kommunaltjänstemän. JO bör enligt utredningen kunna utnyttja denna befogenhet dels för att få tjänstemannen ålagd disciplinpåföljd, dels för att få en uppenbart olämplig tjänsteman avskedad eller avstängd från utövning av tjänsten. JO föreslås vidare få befogenhet att bryta den tvååriga preskription som gäller för det författningsreglerade disciplinansvaret genom att utfärda skriftlig anmaning till tjänstemannen att yttra sig om vad som åberopas mot honom.

Med hänsyn till risken för att en disciplinmyndighet i vissa fall ser alltför välvilligt på en underställd tjänstemans handlingsrätt är det enligt utredningen önskvärt att det finns en möjlighet att få detta handlingssätt bedömt av ett helt utomstående organ. Utredningen anser därför att JO bör ges sådan ställning i disciplinförfarandet att han i sista hand kan bringa en disciplinmyndighets beslut under domstols prövning. Utredningen föreslår sålunda att JO skall få befogenhet att föra talan mot beslutet inför domstol i civilprocess, på ungefär samma sätt som en arbetstagare kan föra talan mot arbetsgivarens beslut om disciplinär påföljd. Sådan talan skall som tidigare nämnts normalt föras vid arbetsdomstolen. Domstolen föreslås få möjlighet att på talan av JO utdöma disciplinpåföljd eller skärpa disciplinpåföljd, om det är påkallat från allmän synpunkt. Vidare föreslås domstolen få befogenhet att på talan av JO besluta om avskedande eller avstängning, om myndighetsutövning är förenad med tjänsten samt tjänstemannen har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten.

Eftersom det författningsreglerade disciplinansvaret enligt ansvarsreformen begränsas till statstjänstemän och kommunala tjänstemän som är underkastade kommunaltjänstemannastadgan föreslår utredningen att befogenheten att föra talan mot arbetsgivarmyndighetens beslut skall gälla endast inom detta tjänstemannaområde samt för innehavare av prästerlig tjänst. Beträffande de kommunalanställda tjänstemän som inte omfattas av det författningsreglerade disciplinansvaret anser utredningen det inte möjligt att rubba det avtalsgrundade systemet genom att tillåta JO att föra talan mot disciplinbeslut.

4.4 Riksdagens beslut med anledning av JO-utredningens förslag

Riksdagen har i fråga om JO:s ställning och befogenheter i disciplinprocessen i det väsentliga följt JO-utredningens förslag. I det till grund för beslutet liggande betänkandet från KU framhålls att den syn som präglar de nya reglerna om ansvar i offentlig tjänst, nämligen att fel i tjänsten i princip skall betraktas som avtalsbrott, inte innebär att det allmännas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett från rättssäkerhetssynpunkt riktigt sätt har fallit bort. Det förtjänar också nämnas att utskottet även förklarar att det kan finnas anledning att i ett senare sammanhang ta upp frågan om JO:s ställning och sanktionsbefogenheter till förnyat övervägande men att erfarenheterna av hur ämbetsansvarsreformen kommer att verka för JO:s vidkommande först bör avvaktas.

På ett par punkter innebär emellertid riksdagens beslut avvikelser från vad JO-utredningen hade föreslagit.

Sålunda har JO enligt det antagna utskottsförslaget (7 § första stycket lagen med instruktion för justitieombudsmännen) tillagts en allmän befogenhet att föra talan vid domstol mot disciplinmyndighets beslut enligt

tjänstemannaförfattning om disciplinansvar, avskedande eller avstängning på grund av brott eller tjänsteförsummelse. Talerätten är alltså inte såsom enligt utredningens förslag begränsad till fall då JO har initierat ärendet hos disciplinmyndigheten.

Vidare framgår av andra stycket i nyss nämnda lagrum att JO är tjänstemannens motpart vid domstolen, när det är denne som har sökt ändring i beslut om disciplinansvar, avskedande eller avstängning. En förutsättning för JO:s partsställning i detta fall är dock att myndighetens beslut har kommit till efter anmälan av JO. Talerätten är här liksom enligt paragrafen första stycket begränsad till det författningsreglerade disciplinansvarsområdet.

Frågan om JO:s befogenhet att uppträda som svarande i tvist vid domstol om disciplinansvar hade inte uttryckligen berörts av JO-utredningen men däremot, för JK:s vidkommande, av JK-utredningen (se avsnitt 3.5). Av KU:s betänkande framgår att riksdagens beslut har sin grund i det förhållandet att det kan antas att det i de åsyftade tvistemålen i allmänhet är en inom JO-ämbetet gjord utredning som har legat till grund för disciplinmyndighetens avgörande.

4.5 JK-utredningens promemoria

JK-utredningen förutsätter att JK såsom särskild åklagare skall få väcka åtal när person som står under hans tillsyn har begått brottslig gärning i sin tjänsteutövning.

Enligt JK-utredningens mening bör JK vidare på motsvarande sätt som har föreslagits beträffande JO av JO-utredningen, få rätt att anmäla en försumlig befattningshavare för disciplinär åtgärd. Utredningen anser även att JK likaledes bör erhålla befogenhet att bryta preskriptionen för disciplinpåföljder.

Utredningen anser också att JK bör ges möjlighet att, om disciplinmyndighet inte handlägger ett ärende mot en befattningshavare tillfredsställande, i någon form föra frågan vidare eller på annat sätt påverka handläggningen. Utredningen förklarar emellertid att den hyser betänkligheter mot den lösning som för JO:s del har föreslagits av JO-utredningen. Som ett provisorium bör dock den ordning som riksdagen beslutar för JO:s vidkommande tillämpas även beträffande JK. JK-utredningen förutsätter att systemet såvitt angår JO utformas i huvudsaklig överensstämmelse med JO-utredningens förslag. JK-utredningen ifrågasätter i sammanhanget om inte JK bör få föra talan även mot sådant beslut av disciplinmyndighet som inte har initierats av honom.

Beträffande JK:s ställning i disciplinprocessen uppställer JK-utredningen följande två frågor.

1. I vissa fall kommer talan av JK mot disciplinmyndighets beslut att föras vid tingsrätt. Bör JK i dessa fall kunna föra talan mot tingsrätts dom, om denna går honom emot?

2. Bör JK generellt – ensam eller jämte annan – vara det allmännas representant i disciplinprocessen? Om frågan besvaras nekande, bör övervägas om inte JK i vart fall skall ges partsställning när befattningshavare för talan mot disciplinmyndighets beslut som har fattats efter anmälan av JK.

Utredningen besvarar den första frågan jakande. Beträffande den andra frågan erinrar utredningen om att enligt en nyligen beslutad ändring av 10 § kungörelsen (1965:465) om vissa statliga kollektivavtal (kollektivavtalskungörelsen, paragrafen ändrad 1975:575, jfr prop. 1975:1 bil. 2 s. 4 och InU 4) avtalsverket eller myndighet som avtalsverket bestämmer företräder staten som arbetsgivare i sådan tvist rörande statstjänsteman som skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister, dock inte när tjänstemannen är anställd hos riksdagen eller någon av riksdagens myndigheter. Kommun företräds i motsvarande fall av vederbörande kommunala organ, påpekar utredningen. Med hänsyn till att ställning sålunda nyligen har tagits till frågan om vem som företräder staten i arbetstvister anser sig utredningen på nuvarande stadium inte vilja föreslå någon generell befogenhet för JK att företräda den offentlige arbetsgivaren i tvister om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Emellertid finner utredningen det mest följdriktigt att JK ges partsställning när tjänsteman för talan mot disciplinmyndighets beslut som har fattats efter anmälan av JK. Denna partsställning bör utesluta andra ställföreträdare för den offentlige arbetsgivaren. Samma exklusiva partsställning bör enligt utredningen ges JK när tjänstemannen i ett disciplinärende som ursprungligen har initierats av JK för talan mot tingsrätts dom eller när JK i sådant mål vill överklaga domen.

4.6 JK:s remissyttrande över promemorian

JK finner det angeläget att han för att rätt kunna fullgöra sina uppgifter har möjlighet inte bara att väcka åtal utan också att initiera disciplinförfarande mot felande funktionärer och att åtminstone i vissa fall dra en disciplinfråga under domstols prövning. Han är emellertid kritisk till det närmare innehållet i det förslag om talerätt som JO-utredningen har lagt fram. JK skisserar för egen del en annan lösning av frågan om JO:s och JK:s sanktionsmedel. Han förklarar emellertid att förslaget inte kan anses genomförbart till den 1 januari 1976. Vid sin närmare granskning av JK-utredningens förslag vänder sig JK mot synsättet att han skulle företräda det allmännas arbetsgivarintresse, när han agerar på disciplinområdet. Vad JK har att tillgodose i sin tillsynsverksamhet är den enskildes rättssäkerhetsintressen och det allmännas intresse av att lagar och förordningar upprätthålls och att den offentliga verksamheten bedrivs korrekt. JK betonar att dessa intressen gör sig gällande också på det avtalsreglerade disciplinområdet. Av syftena med JK:s tillsyn följer, att ett disciplinmål i vilket JK är part inte kan betraktas som en arbetstvist och handläggas i den ordning som gäller för en sådan. Därför krävs särskilda regler för JK:s agerande

inom disciplinområdet. Vissa av dessa bör införas genast, andra kan anstå i väntan på utredning. Enhetliga lösningar för JO och JK bör eftersträvas.

Sammanfattningsvis förklarar JK att han är mycket kritisk mot JK-utredningens förslag i nu aktuell del. Skall detta genomföras, är det att se som en nödlösning, som snarast bör ersättas av andra regler.

JK anser det i och för sig helt självklart att han bör få föra talan också mot sådant beslut av disciplinmyndighet som han inte själv har tagit initiativ till.

Vad därefter angår de två frågor om JK:s ställning i disciplinprocessen som JK-utredningen har ställt, instämmer JK i utredningens slutsats att han, efter att ha hänskjutit ett disciplinärende till tingsrätts prövning, skall kunna föra talan mot tingsrättens dom. Beträffande frågan om det allmännas partsrepresentation i övrigt i disciplinmål uttalar JK att han anser det självklart att JK alltid bör inta partsställning, när han uppträder i disciplinprocess, vare sig disciplinärendet har initierats av honom eller inte.

4.7 Föredraganden

Frågan om JK:s sanktionsbefogenheter och om hans ställning i disciplinprocessen kan liksom det tidigare behandlade problemet angående tillsynsområdets omfattning inte få någon slutgiltig lösning förrän JK-utredningen slutfört sitt arbete. De provisoriska bestämmelser, som skall gälla från årsskiftet, bör enligt min mening dock lämpligen i sak vara identiska med den reglering som riksdagen har beslutat för JO:s del. Jag ansluter mig sålunda även i denna del i huvudsak till förslagen i JK-utredningens promemoria.

Den av mig förordade ordningen innebär först och främst att JK alltså skall ha befogenhet att som särskild åklagare åtala funktionär, som står under hans tillsyn, för brott som sammanhänger med tjänsteutövningen. Såvitt gäller disciplinförfarandet får JK rätt att påkalla disciplinmyndighetens ställningstagande till fråga om disciplinpåföljd och om avskedande eller avstängning på grund av brott eller tjänsteförsummelse. Denna befogenhet gäller alla tjänstemän, vare sig de är underkastade författningsreglerat eller avtalsreglerat disciplinansvar. Såvitt gäller den kategori tjänstemän som har ett författningsreglerat disciplinansvar har JK ytterligare befogenheter. Han är sålunda behörig att bryta preskriptionen för disciplinpåföljder. Han har vidare rätt att i allvarigare fall föra talan vid domstol i tvistemålsordning mot disciplinmyndighetens beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning, och detta vare sig han från början har gjort anmälan mot tjänstemannen till myndigheten eller inte. Slutligen gäller för den angivna kategorin att JK vid domstol är ensam motpart till tjänstemannen om det är denne som har sökt ändring i disciplinmyndighetens beslut. I detta fall förutsätts dock för partsställning att JK har initierat ärendet hos disciplinmyndigheten eller också att även han har fört talan mot beslutet.

Beträffande vissa processuella frågor som hänger samman med de valda lösningarna får jag hänvisa till författningsförslagen och till specialmotiveringen. Jag vill endast framhålla att vad som i denna del föreslås också helt stämmer överens med riksdagsbeslutet angående JO:s ställning och befogenheter.

5 Den författningstekniska regleringen

5.1 Gällande rätt

Utom den i det föregående nämnda bestämmelsen i 11 kap. 6 § RF om att JK lyder under regeringen finns i den nya regeringsformen endast en paragraf, 12 kap. 8 §, som berör JK. I detta lagrum ges JK vissa i det föregående nämnda befogenheter att föra talan vid högsta domstolen mot justitieråd och regeringsråd. Bestämmelser om JK:s uppgifter och befogenheter finns i övrigt främst i instruktionen (1965:629) för justitiekanslern. Här anges bl. a. JK:s tillsynsområde. Instruktionen innehåller också en del bestämmelser om de befogenheter som tillkommer JK som led i tillsynsutövningen. Enligt 10 § äger JK sålunda närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rätt att yttra sin mening. Han skall vidare ha tillgång till myndigheters protokoll och handlingar. I 11 § föreskrivs bl. a. att myndigheter och ämbetsmän skall lämna JK det biträde och de upplysningar som han begär. Vid infordrande av förklaring eller upplysning äger JK förelägga vite om högst 500 kr.

5.2 JK-utredningens promemoria

Flera omständigheter talar enligt JK-utredningen för att väsentliga bestämmelser om JK:s verksamhet bör tas upp i lag. Åtminstone ramen för JK:s verksamhet bör lagfästas. Vissa bestämmelser kräver f. ö. lagform. På det stadium som utredningens arbete befinner sig bör emellertid endast införas den provisoriska lagstiftning som nödvändiggörs av ansvarsreformen. I övrigt bör man tills vidare nöja sig med ändringar i JK-instruktionen.

Utredningen föreslår från dessa utgångspunkter en särskild lag med bestämmelser som ger JK befogenhet att inom området för det författningsreglerade disciplinansvaret föra talan mot disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Lagförslaget innehåller också en föreskrift om rätt för JK att företräda arbetsgivaren i rättegång i vilken tjänsteman söker ändring i beslut som nyss sagts. Till reglering av JK:s befogenheter i disciplinprocessen föreslås vidare i två hänseenden ändringar i statstjänstemannalagen. Utredningen förutsätter att motsvarande bestämmelser införs i kommunaltjänstemannastadgan.

Övriga bestämmelser som föranleds av utredningens förslag föreslås få

sin plats i JK:s instruktion. Hit hör bl. a. reglerna om JK:s tillsynsområde, om åtalsbefogenheten och om rätten att hos disciplinmyndighet påkalla disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Utredningen föreslår också vissa i huvudsak formella ändringar av bestämmelser i instruktionen, bl. a. i den som gäller skyldighet för myndigheter och tjänstemän att lämna JK biträde och upplysningar.

5.3 JK:s remissyttrande över promemorian

JK är på flera punkter kritisk till JK-utredningens förslag i författningstekniskt avseende. Han förordar sålunda att reglerna om JK:s tillsynsområde placeras i lag och återoppar därvid bl. a. bestämmelserna i 8 kap. 5 § RF såvitt gäller tillsynen inom den kommunala sektorn. Också i ett par andra hänseenden anser JK till skillnad från utredningen att de föreslagna bestämmelserna kräver lagform. Sammanfattningsvis uttalar han det önskemålet att alla bestämmelser som reglerar JK:s tillsynsbefogenheter, ställning o. d. i möjligaste mån samlas i en enda lag och i en instruktion för JK.

5.4 Föredraganden

Den reglering av JK:s uppgifter och befogenheter som föreslås nu är, som jag förut har framhållit, provisorisk i avvaktan på det slutliga resultatet av JK-utredningens arbete. I likhet med JK-utredningen anser jag därför att man bör inrikta sig på att tills vidare behålla flertalet bestämmelser om JK-ämbetet i JK-instruktionen.

Emellertid synes regeringsformen i större utsträckning än vad JK-utredningen har räknat med kräva lagform för de föreskrifter som skall införas med anledning av ämbetsansvarsreformens ikraftträdande. Sålunda får enligt min mening av föreskrifterna i 8 kap. 5 § RF om lagstiftning inom det kommunala området anses följa att bestämmelser som ger JK befogenhet att öva tillsyn över kommunala myndigheter och befattningshavare kräver lagens form. Vidare framgår av 8 kap. 3 § RF att bestämmelser av det slag som nu återfinns i 11 § JK-instruktionen i princip måste tas upp i lag, såvitt de är sanktionerade av vitespåföljd som kan drabba enskilda tjänstemän. Det kan också med fog göras gällande att vissa av föreskrifterna om JK:s befogenheter i disciplinförfarandet påkallar lagreglering.

Med hänsyn till det anförda föreslår jag att grundläggande föreskrifter om JK:s uppgifter och befogenheter samlas i en särskild lag av provisorisk karaktär. Lagen bör innehålla stadganden om JK:s tillsynsområde, om hans åtalsrätt och befogenhet att göra anmälan till disciplinmyndighet och om hans rätt att föra talan mot disciplinmyndighets beslut och hans ställning i disciplinprocessen vid domstol. Lagen bör också reglera de befogenheter som tillkommer JK under tillsynsarbetet och som nu anges i 10 och 11 §§ JK-instruktionen. Jag vill erinra om att motsvarande bestämmelser för JO:s

del är inskrivna i grundlag, nämligen i 12 kap. 6 § andra stycket RF.

Som jag nämnde får det anses nödvändigt att i lag ange i vad mån kommunala organ skall vara underkastade JK:s tillsyn. Något hinder för regeringen att meddela motsvarande föreskrifter på det statliga området föreligger däremot i princip inte. Enligt min mening bör man hålla fast vid att JK främst är regeringens organ för kontroll av rättsenlighet och effektivitet inom rättskipning och förvaltning. Det bör därför ytterst vara regeringens sak att ange JK:s tillsynskompetens inom den statliga sektorn. Jag förordar på grund härav att i lagen endast anges en ram för JK:s tillsyn över statliga myndigheter och funktionärer. Preciseringsområdet får sedan göras av regeringen genom JK-instruktionen. Min ståndpunkt till frågan om hur långt JK:s tillsyn bör sträcka sig såvitt gäller statliga myndigheter har jag klargjort i det föregående (avsnitt 3.7).

Angående valet av författningsform för olika föreskrifter får jag i övrigt hänvisa till de framlagda lagförslagen och till uttalanden i specialmotiveeringen.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om justitiekanslerns tillsyn,
2. lag om ändring i lagen (1975:000) om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274).

Lagförslagen har upprättats efter samråd med statsrådet Feldt.

Ändringar i stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl., motsvarande dem som föreslås i statstjänstemannalagen, torde kunna beslutas av regeringen och får anmälas vid senare tillfälle.

7 Specialmotivering

Beträffande de bestämmelser som stämmer överens med motsvarande reglering för JO:s vidkommande får jag i första hand hänvisa till KU:s motivering i betänkandet 1975/76:22.

7.1 Förslaget till lag om justitiekanslerns tillsyn

1–3 §§

Dessa paragrafer upptar bestämmelser om JK:s tillsynsområde. 1 § bildar en ingress till de två andra lagrummen. Av dessa avser 2 § JK:s tillsyn

på det statliga området, medan 3 § gäller tillsynskompetensen i övrigt. Som jag har utvecklat i avsnitt 5.4 bör i fråga om det statliga området lagen endast ange en ram för JK:s tillsyn. De närmare bestämmelserna bör tas in i JK:s instruktion, som beslutas av regeringen. Jag avser att senare föreslå att dessa bestämmelser inom den angivna ramen utformas i enlighet med vad som kommer att gälla för JO:s tillsyn inom det statliga området. Beträffande reglernas sakliga innehåll får jag hänvisa till den allmänna motiveringen.

Det i lagrummen använda begreppet myndighet har getts samma innebörd som i den nya regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 232 och 233). Med myndighet förstås alltså varje organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. De av JK- och JO-utredningarna särskilt nämnda inrättningarna utgör eller ingår alltså i myndigheter. Som myndigheter räknas dock inte riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunala församlingar. Jag vill anmärka att, liksom i lagen med instruktion för justitieombudsmännen, i förevarande lag med kommun avses –förutom borgerlig primärkommun – landstingskommun och kyrklig kommun.

I 3 § har under punkt 3 upptagits en bestämmelse med innebörd att – utanför det statliga området – i varje fall alla som utövar myndighet skall vara underkastade JK:s tillsyn. Beträffande begreppet myndighetsutövning får jag hänvisa till mina uttalanden i förslaget till nytt ansvarssystem för offentliga funktionärer (prop. 1975:78 s. 141 och 179) och till de uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden som där nämns.

I 3 § andra stycket har föreslagits en bestämmelse, som erinrar om att JK vid sin tillsyn skall respektera den kommunala självstyrelsens villkor.

Det får förutsättas att JK inte ingriper mot lägre tjänstemän och andra befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte påkallas av särskilda skäl. En bestämmelse härom kan lämpligen föras in i instruktionen för JK.

5–7 §§

Dessa paragrafer upptar bestämmelser om JK:s ingreppsbefogenheter. Bortsett från 5 § andra stycket har de i sak samma innehåll som 6 § andra–fjärde styckena och 7 § lagen med instruktion för justitieombudsmännen. Angående innebörden av bestämmelserna får jag i första hand hänvisa till den allmänna motiveringen.

Avfattningen av 7 § första stycket ger vid handen att talerätten gäller endast på det specialreglerade tjänstemannaområdet och inte omfattar t. ex. beslut om avskedande eller avstängning som avses i lagen (1974:12) om anställningsskydd. Att bestämmelsen endast tar sikte på talan till tjänstemannens nackdel ligger i sakens natur.

I de fall som anges i 7 § är JK ensam tjänstemannens motpart. Enligt 10 § kungörelsen (1965:465) om vissa statliga kollektivavtal m. m. företräds

staten som arbetsgivare av statens avtalsverk eller myndighet, som avtalsverket bestämmer, i sådan tvist som skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Föreskrifterna i 7 § lagen om justitiekanslerns tillsyn medför en begränsning av tillämpningsområdet för 10 § kungörelsen. I senare sammanhang får övervägas behovet av ett förklarande tillägg till sistnämnda paragraf.

Utan uttrycklig föreskrift får anses stå klart att JK är behörig att, när han med stöd av 7 § första stycket har fört talan vid tingsrätt, överklaga tingsrättens dom eller, om domen överklagas av tjänstemannen, ensam uppträda som dennes motpart i högre rätt. Likaså är JK självfallet behörig att i båda de fall som åsyftas i 7 § andra stycket fullfölja talan mot tingsrätts dom i målet.

Jag har inte ansett det motiverat att f. n. i lag föra in andra bestämmelser om JK:s beslutsåtgärder i tillsynsverksamheten, t. ex. om erinringar. Jag förutsätter att hittillsvarande praxis i huvudsak kan bestå.

9–10 §§

I dessa lagrum föreslås föreskrifter om de befogenheter som skall tillkomma JK för att hans tillsyn skall kunna bli effektiv. Föreskrifterna i 9 § och i 10 § första stycket stämmer överens med vad som gäller för JO enligt 12 kap. 6 § andra stycket första–tredje meningarna regeringsformen samt 21 § fjärde stycket lagen med instruktion för justitieombudsmännen. Bestämmelserna i 10 § andra stycket har sin motsvarighet i 21 § andra stycket nämnda lag.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:000) om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

21 §

I enlighet med den ändring som nyligen har gjorts i denna paragraf i lagstiftningsärendet om JO:s ställning och befogenheter föreslås att även JK skall ha rätt att bryta den tvååriga preskriptionen för åläggande av disciplinpåföljd. Bestämmelsen bör kompletteras av en föreskrift i JK-instruktionen som ger närmare anvisning om i vilka situationer som JK bör utfärda anmaning som avses i paragrafen.

22 §

Enligt huvudregeln i 22 § femte stycket kan en tjänsteman inte avskedas sedan en månad har förflutit från det att den beslutande myndigheten fick kännedom om den ansvarsgrundande händelsen eller den sista i en kedja

av sådana händelser. Den föreslagna ändringen innebär att JK – liksom JO – utan hinder härav kan få till stånd avskedande, förutsatt att han påkallar det inom sex månader från det händelsen inträffade. Jag vill påpeka att, när avskedande aktualiseras med anledning av brott, den nämnda fristen är att räkna från det att den fällande brottmålsdomen har vunnit laga kraft (jfr prop. 1975:78 s. 167). Jag förutsätter att JK tar ställning till frågan om att påkalla avskedande med stor skyndsamhet efter det att han har fått kännedom om omständighet som kan ge anledning till avskedande.

37 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg om att disciplinmyndighet skall pröva fråga om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning på grund av brott eller tjänsteförseelse efter anmälan av – förutom JO – även JK.

53 a §

Denna paragraf kommer, sedan den föreslagna ändringen har genomförts, att ange den frist, inom vilken JO och JK skall väcka talan vid domstol mot tjänsteman om ändring i beslut som gäller disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning på grund av brott eller tjänsteförsummelse, samt domstolens möjligheter att med anledning av sådan talan ålägga eller skärpa disciplinpåföljd eller besluta om avskedande eller avstängning. Att målen skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister framgår av 51 §.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen till

1. lag om justitiekanslerns tillsyn,
2. lag om ändring i lagen (1975:000) om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274).

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

