

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Arkivexemplar

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965: 64

Justitiedepartementet

SOU
1965:64

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMÄN

BETÄNKANDE AV

1963 ÅRS JO-UTREDNING

Stockholm 1965

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s.+1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.
4. Tandvårdsförsäkring. Kihlström. 186 s. S.
5. Måttenheter. Kihlström. 47 s. Fi.
6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Esselte. 100 s. I.
7. Praktik- och feriearbetsförmedling. Esselte. 177 s. I.
8. Skånes och Hallands vattenförsörjning. Esselte. 513 s.+5 st. kartbilagor. K.
9. Arbetsmarknadspolitik. Esselte. 567 s. I.
10. Antikvitetskollegiet. Esselte. 281 s. E.
11. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader I. Esselte. 280 s. E.
12. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader II. Specialutredningar. Esselte. 741 s. E.
13. Rättegångshjälp. Norstedt & Söner. 166 s. Ju.
14. Godtrosförvärv av lösöre. Norstedt & Söner. 241 s. Ju.
15. De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. Esselte. 129 s. E.
16. Ny jordförvärvslag. Hæggström. 193 s. Jo.
17. Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. Beckman. 94 s. Ju.
18. Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. Esselte. 221 s. Ju.
19. Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. Svenska Reproduktions AB. 383 s.+1 st. kartbilaga. K.
20. Radions och televisionens framtid i Sverige. I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. Hæggström. 530 s. K.
21. Radions och televisionens framtid i Sverige. II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. Hæggström. 227 s. K.
22. Dagstidningarnas ekonomiska villkor. Esselte. 212 s.+1 st. kartbilaga. Ju.
23. Uppbördsfrågor. Esselte. 228 s. Fi.
24. Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. Kihlström. 88 s. S.
25. Studieplaner för lärarutbildning. Esselte. 490 s. E.
26. Ändringar i ensittarlagen m. m. Esselte. 61 s. Ju.
27. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. Esselte. 192 s. Jo.
28. Nytt skattesystem. Remissyttranden. Esselte. 633 s. Fi.
29. Lärarutbildningen IV: 1. Esselte. 714 s. E.
30. Lärarutbildningen IV: 2. Esselte. 92 s. E.
31. Specialundersökningar om lärarutbildning V. Esselte. 441 s. E.
32. Höjd bostadsstandard. Esselte. 569 s. I.
33. Vägmärken. Kungl. Luftfartsstyrelsen. 296 s. K.
34. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. Esselte. 103 s. Ju.
35. Nykterhet i trafik. Esselte. 91 s. K.
36. Sveriges släktnamn 1965. AB E G Johanssons Boktryckeri, Karlshamn. 485 s. H.
37. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 5. Förslaget till riksdagsordning. Norstedt & Söner. 46 s. Ju.
38. Affärstiderna. Del I. Motiv och lagförslag. Esselte. 151 s. I.
39. Affärstiderna. Del II. Konsumentundersökning. Esselte. 115 s. I.
40. Kommunala bolag. Esselte. 345 s. I.
41. Pensionsstiftelser II. Esselte. 302 s. Ju.
42. Körkortet och trafikutbildningen. Esselte. 292 s. K.
43. Statens trafikverk. Esselte. 196 s. K.
44. Stöd åt hästaveln. Kihlström. 193 s. Jo.
45. Beredskap mot oljeskador. Kihlström. 96 s. H.
46. Radiolag. Kihlström. 55 s. K.
47. Statens vägverk. Kihlström. 135 s. K.
48. Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken. Esselte. 324 s. K.
49. Hälso- och socialvårdens centrala administration. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 388 s. S.
50. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del II. Målsättning och utformning. Esselte. 310 s. S.
51. Gemensamma bostadsförmedlingar. Hæggström. 64 s. I.
52. Soldathemsverksamheten. Hæggström. 167 s. FÖ.
53. Polisutbildningen. Hæggström. 322 s. I.
54. Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Kihlström. 584 s.+1 utviksblad. Ju.
55. Barn på anstalt. Esselte. 356 s.+16 s. ill. S.
56. Fackutbildning i automatisk databehandling. Hæggström. 127 s. E.
57. Samordnad rehabilitering. Del 3. Rehabiliteringsinsatser i näringslivet. Tiden-Barnängen. 64 s. S.
58. Radioansvarighetslag. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 130 s. Ju.
59. Kyrklig beredskap. Hæggström. 324 s. E.
60. Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola. Beckman. 269 s. E.
61. Mönsterskydd. Norstedt & Söner. 415 s. Ju.
62. Vissa pensionsfrågor. Svenska Reproduktions AB. 57 s. S.
63. Lokaler för ungdomsverksamhet. Kihlström. 100 s. E.
64. Riksdagens justitieombudsmän. Norstedt & Söner. 257 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:64

Justitiedepartementet

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMÄN

BETÄNKANDE AV

1963 ÅRS JO-UTREDNING

KUNGL. BOKTRYCKERIET P. A. NORSTEDT & SÖNER
STOCKHOLM 1965

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet 7

LAGFÖRSLAG

Förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän 9
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 26
Förslag till lag om ändrad lydelse av 2 § ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. 27
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 8 § lagen om allmänt kriminalregister 28
Förslag till lag om ändrad lydelse av 14 § sinnessjuklagen 29
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 34 § lagen om behandling i fångvårdsanstalt 29
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 8 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. 30
Förslag till kungörelse om ändrad lydelse av 8 och 12 §§ kungörelsen ang. tillämpningen av lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. 31
Förslag till kungörelse om ändrad lydelse av 27 § stadgan för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare 32
Förslag till kungörelse om ändring i kungörelsen ang. den militära rättsvården 33

MOTIV

Inledning 35

Kap. 1. Allmän redogörelse för ombudsmännens uppgifter och verksamhet . 39

Kap. 2. Ombudsmannainstitutionen i andra nordiska länder 46
Finland 46
Danmark 47
Norge 51

Kap. 3. Nuvarande arbetssituation 55
JO-ämbetet 55
MO-ämbetet 58
Behov av åtgärder 59

Kap. 4. Sammanfattning av utredningens huvudsakliga förslag 60

Kap. 5. Begränsningar i ombudsmännens prövningsskyldighet 64
Möjlighet att vinna rättelse i annan ordning ej utnyttjad 64
Överlämnande av klagomål till annan myndighet 72
Tidsbegränsning av klagorätten 86
Klagomål rörande förhållanden av ringa betydelse 89
Förfrågningar 91

Kap. 6. Gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden 94
Jämförelse mellan ombudsmännens arbetsbörda 94
MO:s tillsynsområde 96
Överflyttning av ärenden från JO till MO 99
Domstols- och åklagarväsendet 104
Polisväsendet 105
Kriminalvården 106
Lantmäteriväsendet 107
Exekutionsväsendet 108
Administrativa frihetsberövanden 108
Totalförsvarets civila sektorer 110
Beräknad verkan på ombudsmännens arbetsbörda av överflyttningen till MO 111

Kap. 7. Begränsningar i tillsynen över försvarsväsendet 114
Kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning 114
Granskning av arrestantkort 123

Kap. 8. Tillsynen över kommunalförvaltningen 130
Förarbetena till gällande bestämmelser 130
Instruktionsstadganden rörande tillsynen 133
Övriga nordiska länders ombudsmän 134
Omfattningen av tillsynen 135
Motioner med förslag om intensifiering av tillsynen 136
Utredningens överväganden och förslag 138
Allmänna synpunkter 138
Begränsningen av tillsynen till befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar 141
Begränsningar för prövningen av klagomål 144
Begränsningar i inspektionsverksamheten 149

Kap. 9. Tillsynen över taxeringsväsendet 154
Nuvarande tillsynsverksamhet 154
Tidigare förslag om förbättring av den enskildes rättsskydd . . 155
Utredningens överväganden och förslag 160
Åtalsskyddet enligt RF 113 § 162
Begränsningarna i anledning av RF 96 § och 20 kap. 12 § brottsbalken 164
Utformningen av den framtida kontrollen 164
Regionala befattningshavare 167

Kap. 10. Inriktningen av ombudsmännens verksamhet 170
Nuvarande förhållanden 170
JO-ämbetet 170
MO-ämbetet 173
Föreslagen inriktning av inspektionsverksamheten 173
Ombudsmannen för civilförvaltningen 173
Ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet 175

Kap. 11. Antalet ombudsmän och deras ämbetstitlar m. m. 178
Antalet ombudsmän 178
Ställföreträdarnas tjänstgöringstid 184
Ombudsmännens ämbetstitlar 186
Dubbelkontrollen från ombudsmännen och JK 188

Kap. 12. Organisation och arbetsformer 190
Ombudsmannaexpeditionerna 190
Delegering av arbetsuppgifter 194
Delegering av kansligöromål 195
Delegering av inspektionsgöromål 197
Arbetsmetoder 199
Expeditionsarbetet 199
Utredningsförfarandet 202
Utformningen av besluten 204
Personalorganisation 207
JO-ämbetet 207
MO-ämbetet 209
Utredningens förslag 210

Kap. 13. Specialmotivering 218
1) Instruktionen för riksdagens ombudsmän 218
2) Vissa andra författningar 246

Reservation av herrar Sveningsson, Hilding och Svanström 248

Särskilt yttrande av herr Svanström 252

Bilagor 253

Förkortningar

BevU	Bevillningsutskottet
B:oU	Bankoutskottet
BrB	Brottsbalken
JK	Justitiekanslern
KL¹U	Sammansatt konstitutions- och första lagutskott
KU	Konstitutionsutskottet
L¹U	Första lagutskottet
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 10 maj 1963 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga att verkställa av riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 5 april 1963 (nr 132) begärd utredning angående riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation och verksamhetsformer. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet den 31 maj 1963 såsom sakkunniga landshövdingen Ingvar Lindell, tillika ordförande, ledamoten av första kammaren, direktören Carl Albert Anderson, dåvarande ledamoten av andra kammaren, numera byråchefen Ingemar Andersson, ledamoten av första kammaren, redaktören Per Hilding, ledamoten av andra kammaren, förste postiljonen Svante Lundkvist samt ledamöterna av första kammaren, lantbrukarna Ivan Svanström och Ragnar Sveningsson. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades den 4 juli 1963 hovrättsassessorn Olof Börjeson.

De sakkunniga har antagit benämningen 1963 års JO-utredning.

Under fullgörandet av sitt uppdrag har utredningen haft överläggningar bl. a. med de nuvarande innehavarna av riksdagens ombudsmannaämbeten.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 27 november 1963, vilken senare kompletterades genom skrivelse den 15 januari 1964, har utredningen framlagt förslag till vissa grundlagsändringar, möjliggörande en utökning av antalet ombudsmän eller ändring av deras ämbetstitlar. Efter remiss har utredningen avgivit dels yttrande den 6 mars 1964 till riksdagens bevillningsutskott över motioner om åtgärder till stärkande av den enskildes rättsskydd i skatteärenden och dels utlåtande den 24 mars 1965 till Kungl. Maj:t över en inom justitiedepartementet upprättad promemoria med förslag om begränsning av forum privilegiatum vid talan angående ämbetsbrott.

Sedan utredningsarbetet nu slutförts, får utredningen härmed vördsamt avlämna betänkande i ämnet.

Till detta har fogats reservation i vissa delar av herrar Sveningsson, Hilding och Svanström ävensom särskilt yttrande av herr Svanström.

Stockholm den 4 augusti 1965.

Ingvar Lindell

Carl Albert Anderson *Ingemar Andersson* *Per Hilding*

Svante Lundkvist *Ivan Svanström* *Ragnar Sveningsson*

/ Olof Börjeson

Förslag
till
Instruktion för riksdagens ombudsmän

Sedan riksdagen antagit instruktion för riksdagens ombudsmän förordnas, på anhållan av riksdagen, härigenom som följer.

(Nuvarande lydelse)

1 § första stycket.

Riksdagens ombudsmän åligge att utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet ävensom av dem som under ämbetsansvar fullgöra uppgifter inom sammanslutningar eller stiftelser, vilka samverka med försvarsväsendet, och justitieombudsmannen i vad de eljest skola av dem, som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar, tillämpas, — — —.

— — —; dock vare ombudsmännen, envar i förhållande till den andre, så

(Föreslagen lydelse)[1]

1 §.

Riksdagens ombudsmän skola till antalet vara två och benämnas justitieombudsmän.

Ombudsmännen skola utöva en allmän tillsyn över att de som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar i sin tjänsteutövning efterleva lagar och andra författningar samt även i övrigt fullgöra sina tjänsteåligganden. Ombudsmännen skola jämväl verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas samt för en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, lantmäteriet och försvarsväsendet samt polisväsendet i vad avser frågor, som ha anknytning till brottsutredningar, stå under den ene ombudsmannens tillsyn (justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet). Annan allmän verksamhet tillhör den andre ombudsmannens tillsynsområde (justitieombudsmannen för civilförvaltningen).

Justitiekanslern är undantagen från ombudsmännens tillsyn. Om-

[1] Språkliga ändringar utan saklig betydelse har som regel ej utmärkts genom kursivering.

(Nuvarande lydelse)

ock Konungens justitiekansler undantagna från tillsyn.

1 § andra stycket.

Står den, över vars åtgärd klagan föres hos ombudsman, för sin ämbetsutövning ej under hans utan under den andre ombudsmannens tillsyn, skall ärendet överlämnas till denne.

1 § tredje stycket.

Utan hinder av vad ovan sägs äge ombudsman, då han finner särskilda skäl därtill, icke blott avgöra hos honom på grund av förd klagan eller av annan anledning uppkommen fråga, som enligt den nyss angivna fördelningen ej tillhör hans utan den andre ombudsmannens verksamhetsområde, utan även till den andre ombudsmannen hänskjuta fråga, som eljest ej tillhör dennes verksamhetsområde.

1 § fjärde stycket.

Ombudsman är skyldig att *avgöra* ärende som till honom överlämnats.

1 § första stycket.

Riksdagens ombudsmän *åligge* — — — att enligt den fördelning nu är sagd vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala eller låta tilltala dem, som i sina ämbetens utövning *av våld, mannamån eller annan or-*

(Föreslagen lydelse)

budsmännen stå ej under tillsyn av varandra.

2 §.

Visar det sig att ärende som inkommit till den ene ombudsmannen faller under den andre ombudsmannens tillsyn, skall ärendet överlämnas till denne.

Ombudsman äger, då han finner särskilda skäl därtill, själv avgöra hos honom uppkommen fråga som tillhör den andre ombudsmannens verksamhetsområde, så ock till den andre ombudsmannen hänskjuta fråga som eljest ej tillhör dennes verksamhetsområde.

Ombudsmännen må, när så befinnes lämpligt, sinsemellan överenskomma att den ene vid inspektion av myndighet som står under hans tillsyn jämväl skall granska förhållande som tillhör den andre ombudsmannens tillsynsområde.

Ombudsman är skyldig att *behandla* ärende som *den andre ombudsmannen* överlämnat till honom.

3 §.

Finner ombudsman att någon i sin tjänsteutövning *brutit mot lag eller annan författning* eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt, *äger* ombudsmannen åtala eller låta åtala honom *eller vidtaga åtgärd för att förseel-*

(Nuvarande lydelse)

sak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter;

4 §.

Finner ombudsman någon, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, hava felat endast av oavsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

3 § första stycket.

Ombudsman bör förnämligast anmärka och beivra sådana fel, som synas honom *antingen härröra från egennytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter eller, såvitt angår militieombudsmannen, kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål.*

3 § andra stycket.

Särskilt bör ombudsman noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar.

21 §.

Det åligge ombudsman att besöka, *militieombudsmannen militärhäkten och arrester samt justitieombudsmannen övriga* anstalter och inrättningar, där personer vilka berövats friheten äro intagna, för att göra sig

(Föreslagen lydelse)

sen må bliva beivrad på disciplinär väg.

Är felet av ringare beskaffenhet eller finner ombudsmannen omständigheterna eljest vara sådana att åtal eller annan åtgärd som i första stycket avses kan underlåtas, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

4 §.

Ombudsmännen böra främst ingripa i fall, då tjänsteman synes ha *kränkt eller kunnat kränka de medborgerliga rättigheterna eller av egennytta, mannamån eller grov försummelse åsidosatt sin tjänsteplikt.*

Ombudsmännen böra, envar inom sitt ämbetsområde, noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och andra författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar. Ombudsmännen skola besöka anstalter och inrättningar, där personer som berövats friheten äro intagna, för att göra sig underrättade om deras vård och behandling.

(Nuvarande lydelse)

underrättad om de förvarades eller intagnas skötsel och underhåll.

De uppgifter, som enligt 54 § kungörelsen den 19 november 1948 angående den militära rättsvården inkomma till militieombudsmannen, skola av honom granskas.

(Föreslagen lydelse)

2 §.

Vid fullgörande av vad enligt 1 § åligger *militieombudsmannen* skall han särskilt övervaka efterlevnaden av

strafflagstiftningen för krigsmakten, militära rättegångslagen och därmed sammanhängande författningar;

värnpliktslagen samt på grund därav utfärdade författningar;

bestämmelser om antagande och entledigande av den vid krigsmakten fast anställda personal samt om deltagande i de för krigsmakten anordnade utbildningskurser;

bestämmelser om krigsmän behandling och omvårdnad;

bestämmelser om förvaltningen av de till försvarsväsendet anslagna medel samt av försvarsväsendet tillhörande fastigheter;

bestämmelser om statens upphandlings- och entreprenadväsende, i vad de äga tillämpning inom försvarsväsendet, om anskaffande, underhåll och vård av materiel, anskaffande och användande av andra förnödenheter samt utförande av arbete för försvarsväsendets behov;

bestämmelser om förråd, utrustning och annat, som avser krigsberedskap; samt

Ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet skall vidare särskilt övervaka efterlevnaden av bestämmelser om krigsmäns behandling och omvårdnad.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
bestämmelser om expedierande av beslut och om förvarande och tillhandahållande såväl av koncept till utgående expeditioner som av andra handlingar.	
22 §.	
Ombudsman bör med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat.	Det åligger ombudsmännen att med särskild uppmärksamhet tillse efterlevnaden av de till skydd för tryckfriheten givna reglerna.
5 §.	5 §.
Skulle antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flera *finnas hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag samt sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära eller egendom, eller regeringsrätten eller en eller flera av dess ledamöter finnas hava vid prövning av mål* låtit sådant förhållande komma sig till last, vare ombudsman såvitt rör hans verksamhetsområde pliktig att vid riksrätt den eller de felande under tilltal ställa samt till ansvar efter lag befordra; *och före ombudsmannen då alltid själv talan.*	Skulle ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten låta sådant förhållande komma sig till last *som omförmäles i 101 § regeringsformen,* är den ombudsman vars verksamhetsområde beröres skyldig att mot honom väcka åtal vid riksrätten.
6 §.	6 §.
Då riksdagens konstitutionsutskott enligt 106 § regeringsformen ställt någon statsrådets ledamot under tilltal *av justitieombudsmannen,* åligge *honom* att inför riksrätten *själv* föra talan.	Då riksdagens konstitutionsutskott enligt 106 § regeringsformen beslutat att vid riksrätten väcka åtal mot statsråd, åligger det *den ombudsman, som utskottet härtill utsett,* att väcka och utföra sådan talan.

(Nuvarande lydelse)

7 §.

Har riksdagen, dess bankoutskott eller revisorer förordnat om åtal mot fullmäktig i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot direktionsledamot i riksbanken eller riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där dessa icke äro fullmäktige, eller hava, i sistberörda händelse, fullmäktige i riksbanken beslutat ställa direktionsledamot i banken under tilltal eller fullmäktige i riksgäldskontoret förordnat om åtal mot riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, åligge det *justitieombudsmannen* att sådan talan utföra. *Yppas anledning till åtal under tid, då riksdagssession ej pågår eller revisorerna icke äro församlade, äge justitieombudsmannen utan särskilt förordnande väcka åtalet.*

8 §.

Beslutar riksdagen beivra sådan förbrytelse mot riksdagens, dess kamrars eller utskotts eller någon enskild riksdagsmans frihet, varom förmäles i 110 § första stycket tredje punkten regeringsformen, åligge det *justitieombudsmannen* att utföra åtalet.

Där kammares talman *hos justitieombudsmannen* för beivran anmäler störande uppträdande av åhörare till dess överläggningar, ankomme *å justitieombudsmannen* att tillse, att saken varder i laga ordning behandlad.

(Föreslagen lydelse)

7 §.

Har riksdagen, dess bankoutskott eller revisorer beslutat om åtal mot fullmäktig i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot direktionsledamot i riksbanken eller riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där dessa icke äro fullmäktige, eller ha, i sistnämnda fall, fullmäktige i riksbanken beslutat ställa direktionsledamot i banken under åtal eller fullmäktige i riksgäldskontoret beslutat om åtal mot riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, åligger det *ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet* att utföra sådan talan.

8 §.

Beslutar riksdagen beivra sådant brott mot riksdagens, dess organs och tjänstemäns eller enskilda riksdagsledamöters frihet, varom förmäles i 110 § första stycket tredje punkten regeringsformen, åligger det *ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet* att väcka och utföra åtalet.

Samme ombudsman har att vidtaga erforderlig åtgärd, därest kammares talman hos honom för beivran anmäler störande uppträdande av åhörare till dess överläggningar.

(Nuvarande lydelse)

10 § första, andra och tredje punkterna.

I andra fall än de i 5 och 6 §§ nämnda äge ombudsman att antingen själv eller genom ombud utföra de åtal, vartill han finner sig föranlåten. I mål, som blivit vid underrätt anhängiggjort, bör ombudsman fullfölja åtal hos högsta domstolen allenast när synnerliga skäl därtill äro. *Innan rättegång anställes, bör ombudsman lämna den eller dem, vilka äro i fråga att tilltalas, tillfälle att, inom kort av honom föreskriven tid, inkomma med de upplysningar, till vilka de kunna anse sig befogade.*

(Föreslagen lydelse)

9 §.

Inför riksrätten skall ombudsman själv föra talan. I andra fall äger han uppdraga åt annan att väcka och utföra åtalet. I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör ombudsman fullfölja talan till högsta domstolen endast när synnerliga skäl därtill föreligga.

14 §.

Ombudsman må, *när han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser,* övervara domstolars och myndigheters överläggningar och beslut, *dock utan rättighet att sin mening därvid yttra,* ävensom äga tillgång till alla domstolars, myndigheters samt ämbets- och tjänstemäns protokoll och handlingar.

10 §.

Ombudsman må närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar och avgöranden samt skall äga tillgång till deras protokoll och övriga handlingar.

10 § fjärde punkten.

Av ämbetsmännen i allmänhet må ombudsman fordra *den lagliga handräckning, som de efter 99 § regeringsformen äro skyldiga att honom lämna,* samt av alla fiskaler äska biträde att anställa och utföra åtal efter de föreskrifter, vilka han bör dem meddela.

Statliga och kommunala tjänstemän skola på begäran *tillhandagå ombudsman med utredningar och yttranden.* Åklagare skall på begäran biträda ombudsman vid åtals väckande och utförande.

10 § femte punkten.

Vid infordrande av förklaring eller upplysning äge ombudsman förelägga vite till högst *femhundra* kronor; försuttet vite skall på ombudsmans begäran uttagas.

Vid infordrande av förklaring eller upplysning äger ombudsman förelägga vite till högst *ettusen* kronor. Försuttet vite skall uttagas på begäran av ombudsmannen.

(Nuvarande lydelse)

11 §.

Skulle ombudsman någon utan skäl tilltala eller låta tilltala eller genom obehöriga tillmälen och olagliga påståenden förolämpa, vare han, lika med åklagare i allmänhet, förfallen till ansvar härför efter lag och författningar. För åtal och påståenden, som ombudsmans ombud utföra och framställa i enlighet med och således icke utöver hans föreskrifter, vare han ansvarig.

15 §.

Klagomål, som hos ombudsman anföras, böra vara skriftligen avfattade samt såvitt möjligt med handlingar och bevis styrkta.

Då klagande sådant begär, låta *ombudsman* meddela honom bevis att han emottagit klagoskriften.

9 §.

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. *I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa*

(Föreslagen lydelse)

11 §.

För åtal, som ombudsman väcker och utför eller låter genom ombud väcka och utföra, är han underkastad det ansvar som stadgas för allmän åklagare. Ombudsman är jämväl ansvarig för de yrkanden och påståenden, som ombudet framställer i enlighet med ombudsmannens föreskrifter.

12 §.

Klagomål, som anföras hos ombudsman, böra vara skriftligen avfattade samt såvitt möjligt åtföljda av handlingar, som styrka de omständigheter på vilka klagomålet grundas eller som eljest äro av betydelse för ärendets utredande och bedömande.

Den som är berövad sin frihet må insända skrift till ombudsmännen utan hinder av för honom gällande inskränkningar i rätten att avsända brev och andra handlingar.

På klagandes begäran skall *ombudsmannaexpeditionen* utfärda bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

13 §.

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall utövas med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas.

(Nuvarande lydelse)

innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats.

12 §.

Anföres hos ombudsman klagomål mot någon som för sin ämbetsutövövning står under hans tillsyn för *utom tjänsten förövat* brott eller göres eljest i ärende, anhängigt hos ombudsman, påstående eller yppas misstanke om sådant brott, har ombudsmannen, därest vederbörande, om han skulle vara skyldig till brottet, kan anses i avsevärd mån ha skadat det anseende som innehavaren av tjänsten bör äga, att till behörig åklagarmyndighet överlämna till ärendet hörande handlingar av betydelse för sakens bedömande.

13 §.

Uppkommer fråga om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott eller annat brott, varigenom ämbetsman åsidosatt sin tjänsteplikt och är anspråket icke preskriberat, åligge ombudsman att biträda med utredning om brottet, oaktat straff därför förfallit. Sådan skyldighet föreligger dock ej då talan om anspråket skall upptagas av underrätt och det måste anses vara av ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan vinner prövning.

(Föreslagen lydelse)

14 §.

Anföres hos ombudsman klagomål mot någon som står under hans tillsyn för brott *som icke kan anses innebära åsidosättande av tjänsteplikt* eller göres eljest i ärende, anhängigt hos ombudsman, påstående eller yppas misstanke om sådant brott, har ombudsmannen, därest vederbörande, om han skulle vara skyldig till brottet, kan anses i avsevärd mån ha skadat det anseende som innehavaren av tjänsten bör äga, att till behörig åklagarmyndighet överlämna till ärendet hörande handlingar av betydelse för sakens bedömande.

15 §.

Uppkommer fråga om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott eller annat brott, varigenom tjänsteplikt åsidosatts, och är anspråket icke preskriberat, åligger det ombudsman att biträda med utredning om brottet, oaktat straff därför förfallit. Sådan skyldighet föreligger dock ej när talan om anspråket skall upptagas av underrätt och det måste anses vara av ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan vinner prövning.

16 §.

Anföres klagomål mot tjänsteman inom åklagarväsendet, kriminalvården eller sinnessjukvården och har klaganden icke utnyttjat förefintlig

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

möjlighet att vinna rättelse genom hänvändelse till vederbörande överordnade myndighet, äger ombudsman till denna myndighet överlämna klagoskriften för utredning och prövning.

17 §.

Då klagomål anföres hos ombudsman över dom, beslut eller annat avgörande, som genom överklagande kan eller har kunnat bliva föremål för annan myndighets prövning, eller mot förhållande som på annat sätt kan eller har kunnat ändras av överordnad myndighet, äger ombudsmannen, därest klaganden icke utnyttjat denna möjlighet att vinna rättelse, utan prövning avvisa klagomålet. Avvisning må dock ej äga rum när fråga är om frihetsberövande åtgärd eller uppenbart övergrepp eller när skäl eljest finnes för klagomålets upptagande.

18 §.

Ombudsman äger utan prövning avvisa klagomål, när det uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden att hans talan vinner prövning.

19 §.

Klagomål, som anföres senare än ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffat eller upphört, skall av ombudsman upptagas till prövning endast om särskilda skäl därför föreligga.

Om överklagande skett eller hänvändelse om rättelse gjorts till överordnad myndighet, räknas den i första stycket angivna tiden från det i anledning därav träffade avgörandet.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

20 §.

Då klagomål riktar sig mot tjänsteman mot vilken åtal för ämbetsbrott skall upptagas omedelbart av högre rätt, skall vad i 17—19 §§ stadgas icke äga tillämpning.

21 §.

Inkommer till ombudsman förfrågan rörande förhållande som tillhör området för hans tillsynsverksamhet, äger han överlämna den till lämplig statlig eller kommunal myndighet för direkt besvarande. Om överlämnandet skall den frågande underrättas av ombudsmannen.

16 §.

Har justitiekanslern lämnat utan avseende någon hos honom av enskild person anmäld klagan, utgöre detta icke hinder för ombudsman att, om saken tillhör området för hans ämbetsutövning, giva klaganden det lagliga biträde, som ombudsmannen må finna utav omständigheterna påkallat.

22 §.

Har justitiekanslern lämnat utan åtgärd något hos honom av enskild person anfört klagomål, utgör detta ej hinder för ombudsman att, om hans prövning i saken begäres eller han eljest finner skäl därtill, upptaga ärendet och däri vidtaga åtgärd.

18 §.[2]

Det åligge *ombudsman* att årligen till riksdagen avlämna ämbetsberättelse, innefattande en allmän redogörelse för förvaltningen av *det honom* anförtrodda *ämbetet,* samt däruti med avseende på området för sin ämbetsutövning utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka bristerna i lagar och författningar samt avgiva förslag till deras förbättring.

23 §.

Ombudsmännen skola årligen till riksdagen avlämna ämbetsberättelse, innefattande en allmän redogörelse för förvaltningen av *de dem* anförtrodda *ämbetena* under nästföregående kalenderår. I ämbetsberättelsen skola ombudsmännen, envar med avseende på området för sin ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka brister i lagar eller andra författningar samt avgiva förslag till deras förbättring.

[2] Senaste lydelse av 18 § se SFS 1960: 27.

(Nuvarande lydelse)

Ombudsmans ämbetsberättelse bör genast vid riksdagens början ingivas för att kunna i tid hänvisas till granskning av lagutskott, dit jämväl i samma ändamål till *ombudsmans-expeditionen* hörande ämbetsdiarier, protokoll och registratur inlämnas.

19 §.

Finner ombudsman att inom området för hans ämbetsutövning föreligga brister i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, må han därom göra framställning omedelbarligen till Konungen; redogöre ock i sin berättelse till riksdagen för alla dylika framställningar.

17 §.

Ombudsman skall årligen företaga inspektionsresor för att göra sig noga underrättad om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra området för hans ämbetsutövning.

Ombudsman må även förordna tjänsteman vid *sin expedition* eller särskilt anlitad utredningsman att företaga tjänsteresa för verkställande i visst fall av undersökning eller utredning, som befinnes önskvärd för ombudsmannens ämbetsverksamhet.

(Föreslagen lydelse)

Ämbetsberättelsen skall av ombudsmännen avlämnas vid riksdagens början. För granskning skall samtidigt till lagutskott inlämnas till *ombudsmännens verksamhet* hörande diarier, protokoll och registratur från nästföregående kalenderår.

24 §.

Finner ombudsman att inom hans verksamhetsområde brister föreligga i lagar eller andra författningar eller att i allmänt *eller enskilt* intresse åtgärd eljest bör vidtagas i *anledning av förelupen felaktighet eller uppmärksammad ofullständighet,* äger han därom göra framställning direkt till Konungen. Ombudsmannen skall i ämbetsberättelsen redogöra för alla sådana framställningar.

25 §.

Ombudsman skall årligen för inspektion besöka myndigheter och tjänstemän för att göra sig noga underrättad *om deras tjänsteutövning,* om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra området för hans tillsynsverksamhet.

Ombudsman äger förordna tjänsteman vid *sitt kansli* eller särskilt anlitad utredningsman att i visst fall förrätta inspektion för undersökning eller utredning av betydelse för ombudsmannens tillsynsverksamhet. *Åt kanslichefen eller byråchef på sitt kansli eller särskilt anlitad utredningsman äger ombudsman uppdraga att utan samband med visst ärende verkställa inspektion av myndig-*

(Nuvarande lydelse)

20 §.

Av högsta domstolen given lagförklaring skall av föredraganden opåmint tillställas ombudsmännen, och åligge det den ombudsman, som har att utöva tillsyn över tillämpningen av den lag förklaringen avser, att anmäla förklaringen hos riksdagen och därvid tillkännagiva, om han finner densamma olämplig eller under namn av förklaring ny lag stiftad.

23 §.

Över alla ärenden, som inkomma till ombudsman, och alla åtgärder, som han vidtager, skall han låta hålla fullständiga anteckningar och likaledes registratur av *utgående* expeditioner. Särskilt protokoll skall föras över vad som förekommit vid sådana inspektions- och tjänsteresor, som avses i 17 §.

24 §.[3]

Under den tid ombudsman åtnjuter semester, liksom ock då ombudsman eljest är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete, skall detta förestås av hans ställföreträdare.

Där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga må ombudsman uppdraga åt sin ställföreträdare att i den utsträckning som för ändamålet erfordras förrätta å ämbetet

[3] Senaste lydelse av 24 § se SFS 1963:117.

(Föreslagen lydelse)

heter eller tjänstemän, som av ombudsmannen angivas.

26 §.

Av högsta domstolen jämlikt 20 § regeringsformen avgiven lagförklaring skall av föredraganden tillställas ombudsmännen. Den ombudsman, som har att utöva tillsyn över tillämpningen av den lag förklaringen avser, skall hos riksdagen anmäla förklaringen och därvid uppgiva om han finner den olämplig eller innebära stiftande av ny lag.

27 §.

Över de ärenden som inkomma till ombudsman eller av honom upptagas och över de åtgärder som vidtagas i dessa skola föras erforderliga diarier. Registratur skall hållas av *sådana av ombudsmännen utfärdade* expeditioner, *som innefatta slutligt avgörande eller något annat ombudsmannens ställningstagande i saken.* Särskilt protokoll skall föras över vad som förekommit vid sådana inspektioner som avses i 25 §.

28 §.

Under den tid ombudsman åtnjuter semester eller eljest är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete skall detta förestås av hans ställföreträdare.

Där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga må ombudsman uppdraga åt sin ställföreträdare att i den utsträckning som för ändamålet erfordras förrätta å ämbetet

(Nuvarande lydelse)

ankommande göromål, dock högst under sammanlagt *nio* månader årligen; och åligge det ombudsman att i sin ämbetsberättelse fullständigt uppgiva, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren sålunda tjänstgjort.

26 §.

Å *ombudsmans* expedition äro anställda de ordinarie tjänstemän som angivas i gällande personalförteckning och därutöver, i mån av behov, icke-ordinarie personal.

25 § första stycket.

Ombudsmans expedition skall vara förlagd till huvudstaden och hållas öppen för allmänheten under den tid *ombudsmannen* bestämmer.

27 §.

Ombudsman antager tjänstemännen vid *sin expedition.*

Ansökan om avsked eller entledigande prövas av ombudsman.

28 §.

Tjänsteman vid ombudsmans expedition vare skyldig att efterkomma ombudsmannens föreskrifter i tjänsten, och äge denne att mellan

(Föreslagen lydelse)

ankommande göromål, dock högst under sammanlagt *tre* månader årligen. I ämbetsberättelsen skall ombudsmannen uppgiva, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren sålunda tjänstgjort.

29 §.

Varje ombudsman skall till sitt förfogande ha ett kansli. För registrerings-, skriv- och expeditionsgöromål skall dessutom finnas inrättad en för ombudsmännen gemensam expedition.

Vid *kanslierna och* expeditionen äro anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov.

Ombudsmännens kanslier och expedition skola vara förlagda till huvudstaden. Expeditionen skall hållas öppen för allmänheten under den tid *ombudsmännen* bestämmer.

30 §.

Ombudsman anställer personal vid *sitt kansli. Personal vid expeditionen anställes av ombudsmännen gemensamt.*

Ombudsman äger bestämma huruvida tjänst skall kungöras ledig till ansökan.

31 §.

Ombudsman äger bemyndiga kanslichef och byråchef *vid sitt kansli* att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande. När om-

(Nuvarande lydelse)

tjänstemännen fördela göromålen. Ombudsman må bemyndiga kanslichef och byråchef att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande.

25 § andra stycket.

När ombudsman för *ämbetsresa* lämnar *sin expedition* och ej finner skäl att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål, skall han bemyndiga en tjänsteman vid expeditionen att under tiden besörja sådana uppskov ej tålande anteckningar och meddelanden, som ej innefatta beslut eller annan ombudsmannen tillhörande ämbetsåtgärd.

29 §.

Beträdes kanslichef eller byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänsteman vid *ombudsmans expedition* med ämbetsbrott, som i *25 kap. 1—4 §§ strafflagen* omförmäles, sker åtal därför vid Svea hovrätt.

30 §.

Åsidosätter annan tjänsteman vid ombudsmans expedition än i 29 § sägs av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt lag, denna instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet eller visar han klandervärt uppförande i tjänsten eller vanvördnad mot förman må den ombudsman, under vil-

(Föreslagen lydelse)

budsman för *tjänsteförrättning* lämnar *sitt kansli* och ej finner skäl att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål, skall han bemyndiga en tjänsteman vid *kansliet eller* expeditionen att under tiden besörja brådskande anteckningar och meddelanden, som ej innefatta beslut eller annan ombudsmannen tillhörande ämbetsåtgärd.

32 §.

Bestämmelserna i 18 § första stycket statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274) skola gälla kanslichef och byråchef samt därmed jämställd och högre tjänsteman vid *ombudsmännens kanslier.* Åtal mot sådan tjänsteman för ämbetsbrott, som avses i *20 kap 1—4 §§ brottsbalken,* skall upptagas av Svea hovrätt.

33 §.

I fråga som avses i 26 § statstjänstemannalagen beslutar den ombudsman under vilken tjänstemannen lyder och, beträffande tjänsteman vid expeditionen, ombudsmännen gemensamt.

(Nuvarande lydelse)

ken han lyder, efter omständigheterna döma honom till varning eller till löneavdrag under högst trettio dagar eller till suspension i högst tre månader från tjänst och lön. Har tjänsteman gjort sig skyldig till fel av svårare beskaffenhet eller har han icke låtit sig rätta av tidigare ådömd bestraffning, må han dömas till avsättning.

Löneavdrag skall bestämmas till belopp motsvarande A-avdrag enligt avlöningsreglementet för riksdagens verk.

Innan ombudsman prövar fråga om disciplinär bestraffning av tjänsteman, skall denne beredas tillfälle att antingen skriftligen eller, om han det påfordrar eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör inför ombudsmannen, uttala sig om vad som åberopas mot honom. Han må därvid anlita biträde av försvarare.

31 §.

Vidtages åtgärd för att anställa åtal eller inledes disciplinärt förfarande mot tjänsteman vid ombudsmans expedition, äge ombudsman, om särskilda skäl därtill äro, med omedelbar verkan avstänga honom från utövning av tjänsten, dock icke för längre tid än till dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger.

32 §.

Vad i 30 och 31 §§ stadgas om tjänsteman gäller icke den som i sin tjänst hos ombudsman är underkastad ansvar såsom krigsman.

(Föreslagen lydelse)

(Nuvarande lydelse)

33 §.

Över ombudsmans beslut rörande tjänstemans avstängande från tjänstgöring och dömande till varning, löneavdrag, suspension eller avsättning må besvär anföras hos riksdagens bankoutskott.

Besvären skola, vid äventyr av talans förlust, hava inkommit till *ombudsmannen* inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Besvärshandlingar må till ombudsman inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev och skola anses ingivna av den som undertecknat besvärsskriften. Handlingarna skola anses inkomna då handlingarna eller avi om försändelse, i vilken handlingarna finnas inneslutna, avlämnats till *ombudsmannen eller dennes expedition.* Om-

(Föreslagen lydelse)

34 §.

Förekomma mellan ombudsmännen skiljaktiga meningar, när de enligt denna instruktion eller eljest har att gemensamt fatta beslut, skall den ombudsmans mening gälla som är till ämbetsåldern äldst eller, om de äro lika gamla i tjänsten, den mening som omfattas av den till levnadsåren äldste. Skulle överläggningen avse fråga rörande åtal, disciplinär bestraffning eller avstängning av tjänsteman från utövning av tjänsten, skall dock den mening gälla som kan anses såsom den lindrigaste.

Har skiljaktig mening förekommit skall denna antecknas i protokoll eller eljest på lämpligt sätt.

35 §.

Talan mot beslut rörande tjänstemans avstängning från utövning av tjänsten och dömande till varning, löneavdrag, suspension eller avsättning, föres genom besvär hos riksdagens bankoutskott.

Besvären skola, vid äventyr av talans förlust, ha inkommit till *ombudsmännens expedition* inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Besvärsinlagan må inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev och skall anses ingiven av den som undertecknat densamma. Handlingen skall anses ingiven den dag, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, inkom till *ombudsmannaexpeditionen.* Ombudsmannen *eller, i förekommande*

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
budsmannen har att så snart ske kan överlämna besvären jämte eget utlåtande till bankoutskottet.	*fall, ombudsmännen gemensamt* ha att så snart ske kan överlämna besvären jämte eget utlåtande till bankoutskottet.

Denna instruktion träder i kraft den — — —

Genom instruktionen upphäves instruktionen för riksdagens ombudsmän den 24 maj 1957 (nr 165).

Efter ikraftträdandet av denna instruktion skall innehavaren av nuvarande justitieombudsmannaämbete handhava de uppgifter, som ankomma på ombudsmannen för civilförvaltningen, samt innehavaren av militieombudsmannaämbetet handhava de uppgifter, som ankomma på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet.

Förslag

till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom förordnas, att 7 kap. 8 § och 54 kap. 9 § rättegångsbalken[4] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
7 kap.	
8 §.	
Om särskilda — — — — — — — — — — — — — — — — — —är stadgat.	
Ej må annan särskild åklagare än justitiekanslern eller riksdagens *justitieombudsman eller militieombudsman* besluta, att åtal skall väckas eller fullföljas i högsta domstolen.	Ej må annan särskild åklagare än justitiekanslern eller riksdagens *justitieombudsmän* besluta, att åtal skall väckas eller fullföljas i högsta domstolen.

[4] Senaste lydelse av 7 kap. 8 § och 54 kap. 9 § se SFS 1947: 616.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
54 kap.	
9 §.	
Talan mot — — — — — — — — — — tillstånd därtill.	
Vad nu sagts gälle ej talan, som i mål om allmänt åtal föres av riksåklagaren eller av justitiekanslern eller riksdagens *justitieombudsman eller militieombudsman.*	Vad nu sagts gälle ej talan, som i mål om allmänt åtal föres av riksåklagaren eller av justitiekanslern eller *av någon av* riksdagens *justitieombudsmän.*

Denna lag träder i kraft den — — —

Förslag
till
Lag om ändrad lydelse av 2 § ansvarighetslagen den 26 juni 1936 (nr 324) för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl.

Härigenom förordnas, att 2 § ansvarighetslagen den 26 juni 1936 för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl.[5] skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
2 §.	
Riksdagen eller — — — — — — — — — i riksgäldskontoret.	
Åtal, varom sålunda förordnats, skall av riksdagens justitieombudsman anställas.	Åtal, varom sålunda förordnats, skall anställas av riksdagens justitieombudsman *för domstols- och försvarsväsendet.*
Den som — — — — — — — — — — — — — — utslag avgjort.	

Denna lag träder i kraft den — — — — — —

[5] Senaste lydelse av 2 § se SFS 1949: 298.

Förslag

till

Lag angående ändrad lydelse av 8 § lagen den 22 maj 1963 (nr 197) om allmänt kriminalregister

Härigenom förordnas, att 8 § lagen den 22 maj 1963 om allmänt kriminalregister[6] skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
8 §.	
Utdrag av registret skall meddelas, när framställning därom göres	
1. av domstol eller allmän åklagare;	
2. av justitiekanslern, riksdagens *justitieombudsman eller militieombudsman* eller rikspolisstyrelsen; eller	2. av justitiekanslern, *någon av* riksdagens *justitieombudsmän* eller rikspolisstyrelsen; eller
3. av myndighet — — — — — — — — — — sådan åtgärd. Till annan — — — — — — — — — — — — — — tillstånd därtill.	

Denna lag träder i kraft den — — — — — — — — —.

[6] Senaste lydelse av 8 § se SFS 1964: 549.

Förslag
till
Lag om ändrad lydelse av 14 § sinnessjuklagen den 19 september 1929 (nr 321)

Härigenom förordnas, att 14 § sinnessjuklagen den 19 september 1929 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
14 §.	
Den, som är för vård intagen å sinnessjukhus, vare oförhindrad att insända framställningar till medicinalstyrelsen, sinnessjuknämnden och överinspektören för sinnessjukvården.	Den, som är för vård intagen å sinnessjukhus, vare oförhindrad att insända framställningar till medicinalstyrelsen, sinnessjuknämnden och överinspektören för sinnessjukvården *ävensom till riksdagens justitieombudsmän.*
I övrigt — — — — — — — — ärendet besluta.	

Denna lag träder i kraft den — — —

Förslag
till
Lag angående ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt

Härigenom förordnas, att 34 § lagen den 6 maj 1964 om behandling i fångvårdsanstalt skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
34 §.	
Intagen må — — — — — — — — skriftligt meddelande.	
Intagen må icke förvägras att till svensk myndighet avsända skrift, som ej är anstötlig till sin avfatt-	Intagen må icke förvägras att till svensk myndighet avsända skrift, som ej är anstötlig till sin avfatt-

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
ning, eller att eljest avsända eller mottaga brev, som icke är anstötligt eller med hänsyn till behandlingens syfte eller av annan särskild anledning olämpligt. Brev till kriminalvårdsstyrelsen må icke brytas och skall städse utan dröjsmål vidarebefordras. I övrigt må intagen som visat pålitlighet medgivas att avsända och mottaga brev utan att detta förut granskats.	ning, eller att eljest avsända eller mottaga brev, som icke är anstötligt eller med hänsyn till behandlingens syfte eller av annan särskild anledning olämpligt. Brev till kriminalvårdsstyrelsen *eller riksdagens justitieombudsmän* må icke brytas och skall städse utan dröjsmål vidarebefordras. I övrigt må intagen som visat pålitlighet medgivas att avsända och mottaga brev utan att detta förut granskats.
Kvarhålles brev — — — — — — — — underrättas därom.	
Brev som — — — — — — — — äro däremot.	

Denna lag träder i kraft den — — —

Förslag

till

Lag angående ändrad lydelse av 8 § lagen den 25 april 1958 (nr 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

Härigenom förordnas, att 8 § lagen den 25 april 1958 om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
8 §.	
Häktad må ej avsända eller mottaga brev eller annan försändelse eller mottaga besök, med mindre det prövas kunna ske utan att äventyra ordning och säkerhet eller medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras; dock äger han utan sådan	Häktad må ej avsända eller mottaga brev eller annan försändelse eller mottaga besök, med mindre det prövas kunna ske utan att äventyra ordning och säkerhet eller medföra fara för att bevis undanröjes eller utredning om brott eljest försvåras; dock äger han utan så-

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
prövning avsända skrift till länsstyrelsen och till offentlig försvarare samt, om han förvaras i fångvårdsanstalt, till *fångvårdsstyrelsen.*	dan prövning avsända skrift till *riksdagens justitieombudsmän,* länsstyrelsen och till offentlig försvarare samt, om han förvaras i fångvårdsanstalt, till *kriminalvårdsstyrelsen.*

Om rätt — — — — — — — — i rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den — — —

Förslag

till

Kungörelse om ändrad lydelse av 8 och 12 §§ kungörelsen den 25 april 1958 (nr 214) angående tillämpningen av lagen den 25 april 1958 (nr 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

Härigenom förordnas, att 8 och 12 §§ kungörelsen den 25 april 1958 angående tillämpningen av lagen samma dag om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
8 §.	
Vill den — — — — — — — — lämpligt arbete.	
För arbete, som *fångvårdsstyrelsen* tillhandahåller, utgår ersättning enligt styrelsens bestämmelser; från sådan ersättning må avräknas värdet av vad den intagne uppsåtligen eller av vårdslöshet skadar eller förstör av förvaringslokalens tillhörigheter. I övrigt äger den intagne, såvitt ej annat följer av bestämmelserna i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl., fritt förfoga över ersättning för utfört arbete.	För arbete, som *kriminalvårdsstyrelsen* tillhandahåller, utgår ersättning enligt styrelsens bestämmelser; från sådan ersättning må avräknas värdet av vad den intagne uppsåtligen eller av vårdslöshet skadar eller förstör av förvaringslokalens tillhörigheter. I övrigt äger den intagne, såvitt ej annat följer av bestämmelserna i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl., fritt förfoga över ersättning för utfört arbete.
Vad i — — — — — — — — eller polisarrest.	

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
12 §.	
Brev eller — — — — — — — — särskilt stadgat.	
Då brev — — — — — — — — till honom.	
Vad i denna paragraf är stadgat om kvarhållande skall ej äga tillämpning å skrift, som enligt 8 § första stycket lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. må utan föregående prövning avsändas till länsstyrelsen, offentlig försvarare eller *fångvårdsstyrelsen.*	Vad i denna paragraf är stadgat om kvarhållande skall ej äga tillämpning å skrift, som enligt 8 § första stycket lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. må utan föregående prövning avsändas till *riksdagens justitieombudsmän,* länsstyrelsen, offentlig försvarare eller *kriminalvårdsstyrelsen.*

Denna kungörelse träder i kraft den — — —.

Förslag
till
Kungörelse om ändrad lydelse av 27 § stadgan den 23 november 1956 (nr 551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare

Härigenom förordnas, att 27 § stadgan den 23 november 1956 för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
27 §.	
Föreståndaren äger övervaka den intagnes brevväxling och må för detta ändamål utkvittera samt öppna och taga del av ankommande försändelse ävensom granska för avsändning avlämnad försändelse.	Föreståndaren äger övervaka den intagnes brevväxling och må för detta ändamål utkvittera samt öppna och taga del av ankommande försändelse ävensom granska för avsändning avlämnad försändelse. *Utan sådan granskning äger intagen avsända skrift till riksdagens justitieombudsmän.*
Innehåller ankommande — — — — — — — — den intagne.	
Till socialstyrelsen — — — — — — — — befordras vidare.	

Denna kungörelse träder i kraft den — — —.

Förslag
till
Kungörelse om ändring i kungörelsen den 19 november 1948 (nr 691) angående den militära rättsvården

Härigenom förordnas, att 43, 54 och 61 §§ kungörelsen den 19 november 1948 angående den militära rättsvården[7] skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
43 §.	
Föreståndare för — — — — — — — — i häktet.	
Straffarrestant må — — — — — — eller förströelselitteratur.	
Brev eller annat skriftligt meddelande må icke av straffarrestant avsändas eller mottagas utan tillstånd av den som har uppsikt över häktet. Straffarrestant må ej förvägras att till svensk myndighet avsända skrift, som ej är anstötlig till sin avfattning, eller att eljest i den mån så prövas lämpligt avsända och mottaga brev, som icke äro anstötliga.	Brev eller annat skriftligt meddelande må icke av straffarrestant avsändas eller mottagas utan tillstånd av den som har uppsikt över häktet. Straffarrestant må ej förvägras att till svensk myndighet avsända skrift, som ej är anstötlig till sin avfattning, eller att eljest i den mån så prövas lämpligt avsända och mottaga brev, som icke äro anstötliga. *Utan sådan prövning äger straffarrestant avsända skrift till riksdagens justitieombudsmän.*
Huruvida straffarrestant — — — — — — med försvarare.	
54 §.	
Ett exemplar av varje arrestantkort skall senast den 15 i månaden näst efter den, under vilken det på kortet angivna frihetsberövandet upphört, av den som har uppsikt över häktet insändas till *militieombudsmannen.*	Ett exemplar av varje arrestantkort skall senast den 15 i månaden näst efter den, under vilken det på kortet angivna frihetsberövandet upphört, av den som har uppsikt över häktet insändas till *kriminalvårdsstyrelsen.*

[7] Senaste lydelse av 54 § se SFS 1949: 492.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
Har i militärhäkte under någon månad ej förvarats straffarrestant eller häktad, eller har där allenast förvarats straffarrestant eller häktad, för vilken frihetsberövandet ej upphört före månadens utgång, skall den som har uppsikt över häktet senast den 15 i närmast följande månad göra anmälan därom till *militieombudsmannen.*	Har i militärhäkte under någon månad ej förvarats straffarrestant eller häktad, eller har där allenast förvarats straffarrestant eller häktad, för vilken frihetsberövandet ej upphört före månadens utgång, skall den som har uppsikt över häktet senast den 15 i närmast följande månad göra anmälan därom till *kriminalvårdsstyrelsen.*
61 §.	
Fullständigt utdrag av militärt straffregister skall meddelas då framställning därom göres av justitiekanslern, *justitieombudsmannen eller militieombudsmannen,* av domstol, länsstyrelse eller allmän åklagare eller av interneringsnämnden eller statens kriminaltekniska anstalt.	Fullständigt utdrag av militärt straffregister skall meddelas då framställning därom göres av justitiekanslern, *någon av riksdagens justitieombudsmän,* av domstol, länsstyrelse eller allmän åklagare eller av interneringsnämnden eller statens kriminaltekniska anstalt.
Till annan — — — — — — — — — — — — — — — tillstånd därtill.	

Denna kungörelse träder i kraft den — — — — — — — —

Inledning

I två vid 1962 års riksdag väckta likalydande motioner (I: 515 och II:629) hemställdes att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning om skyndsamma åtgärder i syfte att stärka den enskildes skydd i skatteärenden. Som lämpliga åtgärder förordades i motionerna en förstärkning av JO-ämbetet samt upphävande av det i RF 113 § stadgade åtalsskyddet för taxeringsmän. Motionerna uppsköts till påföljande års riksdag.

Vid 1963 års riksdag väcktes flera motioner med förslag till åtgärder i syfte att vidmakthålla eller stärka effektiviteten i den verksamhet som utövas av riksdagens ombudsmän. I två likalydande motioner (I: 187 och II: 222) hemställdes att riksdagen i anslutning till vad i motionerna anförts måtte fatta de beslut som kunde erfordras för att stärka riksdagens ombudsmäns ställning och öka effektiviteten i deras arbete samt att vederbörande utskott, efter utredning av förevarande spörsmål, måtte utarbeta förslag till erforderliga författningsändringar. I två andra, jämväl likalydande, motioner (I: 269 och II: 321) hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning angående JO-ämbetets organisation och personalbehov, varvid särskilt JO:s uppgifter beträffande den kommunala förvaltningen måtte uppmärksammas. Vidare hemställdes i två likalydande motioner (I: 306 och II: 359) att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en utredning rörande möjligheten till en uppdelning av JO-ämbetet samt angående ombudsmannaämbetenas framtida organisation jämväl i övrigt.

Sammansatt konstitutions-, banko- och första lagutskott — i detta betänkande benämnt 1963 års sammansatta utskott — som behandlade förenämnda motioner, fann i sitt däröver avgivna utlåtande (nr 1) att det på grund av den ökning av JO-ämbetets arbetsbörda, som inträtt sedan en år 1957 genomförd reform av ombudsmannainstitutionen, var naturligt med en ny översyn av ämbetenas organisation och verksamhetsformer med syfte att möjliggöra en intensifiering av tillsynen.

Vad angick motionerna 1962: I:515 och II: 629 framhöll utskottet att syftet med dem icke i första hand var att minska JO-ämbetets organisatoriska svårigheter utan att öka den enskildes rättsskydd i skatteärenden. Utskottet anmärkte jämväl att, om den princip som är uttryckt i RF 113 § skulle övergivas vid en författningsrevision, kunde följden bli en betydande ökning av JO:s arbetsbörda, som måhända skulle kräva vissa organisatoriska förändringar.

I anledning av motionerna I: 269 och II: 321, som åsyftade en viss ut-

ökning av JO:s tillsynsverksamhet, företrädesvis i fråga om den kommunala förvaltningen, uttalade utskottet att det var självklart att vår allmänna rättsordning borde tillförsäkra den enskilde medborgaren effektivt rättsskydd även på det kommunala fältet.

Sedan utskottet därefter något berört den utvidgning av JO:s kompetens till det kommunala området, som 1957 års reform bl. a. innebar, anförde utskottet följande.

Vid 1957 års reform kunde förutses att JO-ämbetets arbetsbörda skulle öka som en följd av att tillsynen skulle omfatta även kommunerna och, i än högre grad, genom den avsedda intensifieringen av verksamheten på statsförvaltningens område. Den nya organisationen utformades med försiktighet — att göra några bestämda förutsägelser om i vilken mån arbetet skulle öka var självfallet icke möjligt. Det står nu klart att tillströmningen av ärenden hos JO-ämbetet har sprängt den ram som drogs upp år 1957. Därför synes det naturligt att en ny översyn av ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhetsformer företages med syfte att möjliggöra en intensifiering av tillsynen.

En sådan översyn bör enligt utskottets mening icke begränsas till att gälla frågor om ämbetenas personalstater utan gälla även mera grundläggande frågor. I vissa av motionerna har uppmärksamheten riktats på skillnaden i belastning mellan JO-ämbetet och MO-ämbetet. Olika utvägar föres på tal: i motionerna I: 306 av herr Arvidson m. fl. och II: 359 av herrar Fröding och Anners framföres tanken på att klyva JO-ämbetet i två ämbeten, i huvudsak ett för de judiciella ärendena och ett för de förvaltningsrättsliga. I motionerna I: 187 av herrar Elmgren och Torsten Andersson och II: 222 av herrar von Friesen och Braconier nämns i stället möjligheten att ändra gränsen mellan ombudsmännens verksamhetsfält.

Utskottet vill i anledning härav framhålla, att det på lång sikt kan vara en fördel, att gränserna mellan ämbetsområdena icke blir så stela att de icke möjliggör förskjutningar som påkallas av omständigheterna. Enligt utskottets mening bör även andra utvägar att organisera ombudsmannatillsynen än de som anvisats i motionerna prövas under den översyn som utskottet förordar. En sådan utväg är att inrätta ett ombudsmannaämbete med två eller tre ombudsmän. Måhända skulle vissa rationaliseringar av verksamheten stå att vinna härigenom. De ökade möjligheterna till samråd mellan ombudsmännen kunde komma verksamheten till godo i form av ökade garantier för enhetlighet i uttalandena om gällande rätt och i ombudsmännens ingripanden. Även på kansliplanet torde vissa fördelar kunna vinnas.

Av intresse är också möjligheten att, i viss överensstämmelse med en av JO framförd tanke, ge ombudsman rätt att hänvisa en klagande att vända sig till överordnad myndighet och först därefter, om klaganden fortfarande är missnöjd, få påkalla ingripande i sak av ombudsmannen. En likartad möjlighet står redan nu till buds vid tillsynen över kommunerna. Bortsett från fall då det är fråga om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp bör nämligen ombudsman, jämlikt 9 § instruktionen, »ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats». Det kan också vara ändamålsenligt, att ombudsmännen, såsom föres på tal i motionerna I: 187 och II: 222, i ökad omfattning får rätt att till annan myndighet överlämna vidtagandet av viss åtgärd.

Sådana ändringar av ombudsmännens behörighet kan ge dem större möjligheter att ägna sina krafter åt verkligt betydelsefulla ärenden. Över huvud taget gäller det, då man strävar efter att göra ombudsmannainstitutionen till ett verksamt medel

att främja medborgarnas rättssäkerhet, att undvika faran att göra ombudsmannaämbetena till organ för rutinmässig kontroll. För sådan kontroll — som är oumbärlig i ett komplicerat samhälle som vårt — finns andra organ. Till skillnad från dessa kontrollorgan bör ombudsmännen ha betydande frihet att avgöra när ingripande skall göras och att välja former för ingripande. Så uppfattat utgör det personliga momentet i ombudsmannaämbetena ett värde, som enligt utskottets mening bör bevaras i framtiden.

Det torde icke vara nödvändigt att dra upp ytterligare riktlinjer för den kommande utredningen: denna bör vara allsidig och förutsättningslös. Redan av de av utskottet valda exemplen framgår, att utskottet icke anser att utredningen bör begränsas till organisatoriska frågor: även uppslag rörande ämbetenas arbetsmetoder bör prövas.

Den ökning av ombudsmannainstitutionernas effektivitet som skulle inträda som följd av omgestaltningen skulle komma hela tillsynsverksamheten till godo. Det skulle bli möjligt för ombudsmännen att, i enlighet med vad riksdagen förutsatte vid 1957 års reform, ge inspektionsverksamheten större omfattning än vad som varit möjligt under de senaste åren.

Utskottet hemställde att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville föranstalta om en allsidig och förutsättningslös utredning angående riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation och verksamhetsformer.

Riksdagen biföll utskottets hemställan och i enlighet därmed avläts den skrivelse till Kungl. Maj:t av den 5 april 1963 (nr 132), vilken föranlett tillkallandet av de sakkunniga.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 27 november 1963, som senare kompletterades genom skrivelse den 15 januari 1964, hemställde utredningen att, oaktat den ännu icke hunnit taga slutlig ställning till de med uppdraget förenade spörsmålen, för 1964 års vårriksdag måtte framläggas förslag om sådana ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen att möjlighet öppnades för riksdagen att under andrakammarperioden 1965—1968 fatta definitivt beslut om en utökning av antalet riksdagens ombudsmän eller om ändring av deras ämbetstitlar. Framställningen föranledde Kungl. Maj:t att till riksdagens prövning framlägga förslag till ändrade grundlagsregler rörande riksdagens ombudsmän (prop. 1964: 140). De föreslagna grundlagsändringarna genomfördes slutligt under 1965 års vårriksdag (SFS 1965: 47).

Under åberopande av vad som anförts i konstitutionsutskottets utlåtanden nr 6 och 7 anhöll riksdagen i skrivelser till Kungl. Maj:t den 17 mars 1965, nr 80 och 81, att de vid 1965 års riksdag väckta motionerna I: 221 och II: 270 samt I: 360 och II: 425 måtte överlämnas till utredningen. I de likalydande motionerna I: 221 och II: 270 hade hemställts om skyndsam utredning av frågan om JO-ämbetets förstärkning genom regionala befattningshavare med huvudsaklig uppgift att stärka allmänhetens rättsskydd bl. a. i skatteärenden. De jämväl likalydande motionerna I:360 och II:425 avsåg en intensifiering av den av JO utövade kontrollen av taxeringsmyndigheterna genom upp-

hävande av RF 113 § och utsträckning av det fullständiga ämbetsansvaret till beskattningsnämndernas ledamöter. I nämnda två utlåtanden hade konstitutionsutskottet — utan att taga ställning i sak — hemställt att motionerna måtte överlämnas till JO-utredningen. Enligt Kungl. Maj:ts förordnande den 26 mars 1965 överlämnades motionerna och utskottsutlåtandena till utredningen.

KAP. 1

Allmän redogörelse för ombudsmännens uppgifter och verksamhet

När JO-ämbetet inrättades år 1809 ansågs det närmast skola utgöra ett led i det konstitutionella kontrollsystemet. Ämbetet skulle för riksdagens räkning kontrollera att domare och tjänstemän efterlevde lagar och andra författningar. Även om tillsynen således riktade sig mot regeringen underlydande organ och tjänstemän, avsåg den ytterst en kontroll av att riksstyrelsen icke genom missbruk av sin auktoritet påverkade sina ämbetsmän till olagliga tjänsteåtgärder. Så småningom — i synnerhet vid parlamentarismens genombrott — minskade emellertid ombudsmannainstitutionens betydelse som en av de konstitutionella garantierna och den utvecklade sig i stället till en instans, till vilken allmänheten kunde vända sig för att erhålla rättsskydd mot felaktiga myndighetsbeslut över huvud taget. Det är också som ett sådant utanför byråkratien stående kontrollorgan som institutionen vuxit sig fast i det allmänna medvetandet.[1]

År 1915 uppdelades JO:s ämbetsområde på två ämbeten, JO och MO. Om anledningen till inrättandet av ett särskilt MO-ämbete kan i korthet nämnas följande.

I och med de omfattande försvarsreformer, som genomfördes åren 1901 och 1914 och som ålade allmänheten ökade bördor i både personligt och ekonomiskt hänseende, framträdde ett ökat behov av betryggande kontroll över försvarsväsendet. De kontrollinstitutioner som redan fanns, särskilt JO-ämbetet, ansågs med hänsyn till den alltmer växande statsförvaltningen knappast tillräckliga för sitt ändamål. På grund av försvarsväsendets djupgående och ökade betydelse för samhället och den särställning, som det i skilda hänseenden intog gentemot förvaltningen i övrigt, ansågs det lämpligast att inrätta ett med JO-ämbetet jämställt fristående kontrollorgan med uppgift att självmant eller i anledning av inkommande klagomål förebygga och avlägsna missförhållanden inom försvarsväsendet. På grund av de särpräglade förhållandena inom detta förutsattes att MO vid fullgörandet av sin granskningsverksamhet skulle i väsentlig mån taga befattning med praktiska anordningar och lämplighetsfrågor, såsom anskaffande och underhåll av försvarsmateriel, samt med andra spörsmål som anknyter till den rent ekonomiska verksamheten inom försvaret.

År 1941 genomfördes beträffande ombudsmannaämbetena vissa föränd-

[1] En utförlig redogörelse för JO- och MO-ämbetenas tillkomst och verksamhet fram till 1930-talet lämnas av N. Alexanderson i Sveriges Riksdag band XVI (1935). Se även SOU 1939: 7 s. 25 f.

ringar, som ledde till en i olika sammanhang önskad förstärkning av JO:s och MO:s ställning. Till grund för reformen låg ett betänkande (SOU 1939: 7), avgivet av sakkunniga som år 1937 tillkallats av Kungl. Maj:t att verkställa utredning ang. JK:s samt ombudsmännens allmänna ämbetsställning och därmed sammanhängande spörsmål (de sakkunniga benämnes i fortsättningen 1937 års sakkunniga). Genom reformen förlängdes ombudsmännens ämbetsperiod från ett till fyra år och ändrades reglerna om val av ombudsman. Vidare förbättrades deras löne- och pensionsförhållanden samt infördes vissa bestämmelser, som syftade till att effektivisera deras arbete.

Ämbetenas nuvarande verksamhetsområde och personalorganisation bestämdes i huvudsak vid den reform av ombudsmannainstitutionen som slutligt genomfördes år 1957. Denna reform föregicks av två av Kungl. Maj:t tillsatta utredningar. Den ena — i detta betänkande kallad 1954 års sakkunniga — tillsattes år 1954, sedan samma års riksdag hos Kungl. Maj:t hemställt om utredning angående åtgärder för en effektivisering av JO-ämbetets kontroll. De sakkunniga avgav sitt betänkande år 1955 (SOU 1955: 50). Påföljande års riksdag beslöt vid behandlingen av den proposition med förslag till grundlagsändringar, som Kungl. Maj:t framlagt i anledning av betänkandet, att hos Kungl. Maj:t anhålla om ytterligare utredning i visst hänseende. De av Kungl. Maj:t härefter tillkallade sakkunniga avlämnade sitt betänkande år 1957 (SOU 1957: 2). Efter proposition från Kungl. Maj:t beslöt därefter 1957 års riksdag vissa ändringar i ombudsmannainstitutionen.

Reformen innebar i huvudsak att ombudsmännens tillsynsområde utvidgades att omfatta alla under fullständigt ämbetsansvar verksamma statliga och kommunala tjänstemän samt enskilda personer; dock föreskrevs samtidigt vissa begränsningar i tillsynen över de kommunala befattningshavarna.

Före reformen ansågs den kommunala förvaltningen i princip icke underkastad ombudsmännens tillsyn. Undantag härifrån hade dock gjorts för den begränsade krets av befattningshavare, som vid tiden för tillkomsten av 1809 års regeringsform var kommunalt anställd. Detta gällde — förutom befattningshavarna vid städernas domstolar — främst tjänstemän inom polis- och åklagarväsendet. När det under 1800-talet framväxte en modern kommunalförvaltning, ansågs den i praxis ej omfattad av JO:s tillsyn. Enstaka kommunala befattningshavare, särskilt vissa som hade att fullgöra statliga uppgifter men även somliga av statlig myndighet tillsatta, hade emellertid ansetts vara föremål för kontroll från JO:s sida. Efter hand som kommunerna anförtroddes allt fler uppgifter av offentligrättslig art framstod denna begränsning av JO:s tillsynsområde till i princip statliga myndigheter och tjänstemän såsom mindre nöjaktig.[2]

[2] En närmare redogörelse för innebörden av 1957 års reform i förevarande hänseende lämnas i kap. 8.

Vid reformen gjordes från riksdagens sida vissa uttalanden bl. a. rörande inriktningen av JO:s verksamhet samt förstärktes hans personalorganisation och vidtogs en del organisatoriska åtgärder i syfte att avlasta JO arbetsgöromål av skilda slag.

De grundläggande bestämmelserna om ombudsmännens ställning och verksamhet återfinnes i RF 96—101 §§ och RO 68 §. Vid sidan härav är vissa föreskrifter rörande ombudsmännen intagna i RF 102, 106 och 110 §§ samt i RO 42 § 2. Som nämnts i inledningen har nämnda grundlagsstadganden innevarande år erhållit ny lydelse för att möjliggöra en utökning av antalet ombudsmän eller ändring av deras ämbetstitlar. Till dessa stadganden ansluter sig en för ombudsmännen år 1957 utfärdad instruktion, vari deras ämbetsuppgifter m. m. närmare angives.

Enligt RF 96 §, som innehåller huvudstadgandet rörande ombudsmännens ämbetsuppgifter, skall riksdagen förordna minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare att i egenskap av riksdagens ombudsmän, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, i vad de skall tillämpas av dem som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, samt vid vederbörliga domstolar åtala dem som gjort sig skyldiga till tjänsteförsummelse. Stadgandet om tillsynsuppgiften motsvaras av en bestämmelse i 1 § instruktionen, i vilken dessutom ges föreskrifter om den inbördes avgränsningen av ombudsmännens ämbetsområden. Vad härom sägs innebär i huvudsak att MO skall utöva tillsyn över den militära rättsskipningen och militärförvaltningen, medan återstoden av rättsskipningen samt den civila statsförvaltningen och kommunalförvaltningen utgör JO:s ämbetsområde. All tjänsteutövning, som fullgöres av personer, vilka enligt brottsbalken är underkastade fullständigt ämbetsansvar, står som nyss nämnts under ombudsmännens tillsyn. Från tillsynsbefogenheterna är dock JK undantagen. Ej heller står ombudsmännen under uppsikt av varandra. Att ombudsmännen ej äger kontrollera och ingripa mot regeringen och enskilda statsråd framgår av regeringsformens bestämmelser om kontrollen av dessas ämbetsförvaltning.

Ombudsmännen skall enligt RF 97 § väljas för tid och på sätt riksdagsordningen stadgar och skall för vardera av dem samtidigt utses en ställföreträdare att i ombudsmannens ställe utöva ämbetet i de fall instruktionen anger.

De i riksdagsordningen upptagna bestämmelser om mandattid och valsätt, till vilka RF 97 § hänvisar, finnes i RO 68 §. Enligt detta stadgande skall ombudsmännen väljas för tiden från valet till dess sådant val försiggått under fjärde året därefter. Valet verkställes genom 48 för tillfället utsedda valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. Samtidigt med val av ombudsman bör ställföreträdare för honom utses för tiden intill dess nytt val av vederbörande ombudsman äger rum. Ställföreträdaren är alltså personlig ersättare för ombudsmannen.

I 24 § instruktionen lämnas föreskrift om ställföreträdarens tjänstgöring. Däri stadgas att denne skall förestå ombudsmannaämbetet, då ombudsman är av laga förfall hindrad att utöva ämbetet. Vidare äger ombudsmannen under vissa förutsättningar uppdraga åt ställföreträdaren att samtidigt med honom själv förvalta å ämbetet ankommande göromål. Sådan dubblering får dock äga rum högst under sammanlagt nio månader om året.

I RF 98 §, som motsvaras av RO 68 § sista stycket, regleras förfarandet då ombudsmans eller ställföreträdares ämbete blir ledigt under mandattiden.

RF 99 § ger ombudsmännen befogenhet att i sin ämbetsutövning närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening, samt att taga del av deras protokoll och handlingar. Vidare stadgas skyldighet för tjänstemännen i allmänhet att lämna ombudsmännen handräckning samt för allmänna åklagare att på begäran biträda dem vid åtals väckande och utförande. Till detta grundlagsstadgande ansluter sig bestämmelser i 10 § fjärde punkten och 14 § instruktionen.

Enligt RF 100 § är ombudsmännen skyldiga att till riksdagen avlämna årlig redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt därvid utreda lagskipningens tillstånd inom landet, anmärka brister i lagar och andra författningar samt framlägga förslag till deras förbättrande. Av 18 § instruktionen följer att ombudsmännen skall avlämna var sin ämbetsberättelse. Dessa skall inges genast vid riksdagens början för att kunna i tid hänvisas till den granskning som jämlikt RO 42 § 2. skall fullgöras av ett av riksdagens lagutskott. För granskning skall till detta inlämnas jämväl ombudsmannaexpeditionernas diarier, protokoll och registratur. Enligt nu gällande, av lagutskotten antagna, fördelningsgrunder fullgöres nämnda kontroll av första lagutskottet. Utskottet skall till riksdagen avge utlåtanden däröver. I dessa skall utskottet, om det vid granskningen skulle finna att ombudsman icke vidare är förtjänt av riksdagens förtroende, hos riksdagen hemställa om dennes omedelbara entledigande.

Ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten kan enligt RF 101 § ådömas ansvar för ämbetsbrott endast i vissa fall av grövre brottslighet. I sådana fall är ombudsmännen, envar inom sitt ämbetsområde, skyldiga att väcka åtal inför särskild domstol, riksrätten. I RF 102 § finnes bestämmelser om riksrättens sammansättning samt vissa processuella regler rörande handläggningen inför denna domstol. Enligt RF 106 §, som behandlar statsrådens juridiska ansvarighet, äger riksdagens konstitutionsutskott besluta om åtal för vissa grövre brott i statsrådsämbetet (se den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter). Sådant åtal skall enligt samma stadgande utföras av någon av ombudsmännen. I 5 och 6 §§ instruktionen har upptagits stadganden som anknyter till RF 101 och 106 §§.

Rörande grundlagsstadgandena kan slutligen nämnas att RF 110 § innehåller bestämmelser bl. a. om att ombudsman åtnjuter det straffskydd som tillkommer tjänsteman med ämbetsansvar.

Vidare kan i detta sammanhang nämnas att ombudsmännen och — under den tid de tjänstgör — ställföreträdarna uppbär lön som motsvarar justitieråds och regeringsråds lön samt att ombudsmannabefattningen är förenad med rätt till tjänste- och familjepension. Enligt avlöningsreglementet för riksdagens verk äger ombudsman ej under sin ämbetstid utöva tjänst, uppdrag eller befattning, som enligt vad därom är föreskrivet icke må förenas med justitieråds- eller regeringsrådsämbete.

Fastän riksdagen äger entlediga ombudsman under hans ämbetsperiod och även har att — genom något av lagutskotten — årligen granska hans ämbetsförvaltning, bedriver ombudsmännen sin verksamhet oberoende av riksdagen. Denna kan icke ge ombudsman direktiv rörande handläggningen av enskilda ärenden — härvid bortses från de fall då ombudsmannen är skyldig att efter beslut av riksdagen eller något av dess därtill behöriga organ väcka åtal och föra sådan talan (t. ex. mot statsråd eller fullmäktige i riksbanken). Riksdagen äger påverka ombudsmännens handlande endast genom generellt avfattade bestämmelser och riktlinjer, i första hand utfärdade i instruktionens form. Inom ramen för sådana allmänna uttalanden äger ombudsmannen bedriva sin kontrollverksamhet efter eget omdöme och kan således sätta sin personliga prägel på denna.

Enligt 3 § instruktionen bör ombudsman i första hand anmärka och beivra sådana fel, »som synas honom antingen härröra från egennytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter eller, såvitt angår MO, kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål». I nästföljande paragraf har ombudsman givits rätt att underlåta väcka åtal, då en tjänsteman »felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt». Ursprungligen var åtalsförfarande ombudsmannens vanligaste reaktionsform, även vid fel av mindre allvarlig art. Numera föranleder sådana fel och försummelser i de allra flesta fall endast ett påpekande eller en erinran om det oriktiga förfaringssättet. Åtal torde som regel tillgripas endast vid allvarligare fel, vid principfrågor eller när vederbörande tjänsteman bestridit att han handlat fel. Bakgrunden härtill är bl. a. att ombudsmännens verksamhet i allt större utsträckning inriktats, icke på att få en tjänsteman som åsidosatt sin tjänsteplikt ådömd straff för ämbetsbrott utan på att tjäna som vägledning för myndigheterna i deras handlande. Genom att fästa den felandes och andra tjänstemäns uppmärksamhet på ett begånget fel söker ombudsmännen förebygga en upprepning av felet. Ombudsmännens uttalande i viktigare ärenden sprides till andra myndigheters kännedom främst genom de årliga ämbetsberättelserna men även genom referat i bl. a. tidningspressen. I förekommande fall verkar ombudsmännen också för att enskild, som lidit skada genom felaktig tjänsteåtgärd, erhåller ersättning härför antingen av vederbörande myndighet eller av statsverket. Om en tjänstemans åtgärd eller bedömande i viss fråga bryter mot allmänt tillämpad praxis eller innebär en olämplig lagtolkning

utan att direkt stå i strid med gällande lagstiftning, brukar ombudsmannen för tjänstemannen uttala sin egen uppfattning i saken. Genom sina beslut i dylika ärenden bidrager ombudsmannen verksamt till att åstadkomma en enhetlig och ändamålsenlig praxis inom rättsväsende och förvaltning. Ombudsmännen äger ej ändra eller upphäva av annan myndighet fattat beslut eller ge direktiv för handläggningen av något konkret ärende. Den betydelse som deras uttalanden får beror enbart på tyngden i de skäl ombudsmannen åberopar som stöd för sin åsikt.

Finner ombudsman att något av tjänsteman begånget fel eller annat missförhållande beror, icke på oriktig lagtillämpning utan på fel eller brister i lagstiftningen, äger han hos Kungl. Maj:t eller riksdagen göra framställning om förbättrad lagstiftning (18 § första stycket och 19 § instruktionen). Sådana initiativ i lagstiftningsfrågor föranledes ibland av utredningar, som ombudsmannen låtit verkställa inom sin expedition rörande visst rättsområde som väckt hans uppmärksamhet vid prövning av klagomål eller vid inspektioner. Denna uppgift att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes ligger egentligen utanför den konstitutionella kontroll som ombudsmannainstitutionen ursprungligen var avsedd att fullgöra men har fått allt större betydelse för ombudsmännens verksamhet att stärka rättssäkerheten för den enskilde.

Ombudsmännen skall upptaga ärenden till behandling dels i anledning av inkomna klagomål och dels på eget initiativ. Rörande klagomålen finnes endast stadgat att de bör vara skriftligen avfattade och åtföljda av handlingar och bevis som kan styrka dem (15 § instruktionen).

Initiativärendena upptages till största delen på grund av iakttagelser som ombudsmannen gjort i samband med inspektioner. Det torde vid JO-ämbetets inrättande ha varit meningen att JO i första hand av egen kraft skulle undersöka huruvida tjänstemännens beslut och åtgärder stod i överensstämmelse med lag och hur rättstillämpningen i övrigt fungerade. Förfarande torde inspektionsverksamheten vara ett mycket effektivt sätt för ombudsmännen att fullgöra sina tillsynsuppgifter. I sin instruktion har de också uttryckligen ålagts att årligen företaga inspektionsresor (17 §). Även uppgifter i tidningspressen ger ofta ombudsmännen anledning att för närmare utredning upptaga en fråga till behandling. Ett sådant ingripande kan också vara motiverat av att få klarlagt ett sakförhållande och eventuellt rentvå en tjänsteman från oriktiga beskyllningar om tjänsteförsummelse. Ibland händer att ombudsman vid genomgång av något hos honom anhängiggjort ärende uppmärksammar förhållande som icke beröres av klagomål men som bör föranleda närmare undersökning och uttalande.

Som förut nämnts äger ombudsmännen bedriva sin tillsynsverksamhet efter eget omdöme. De kan således själva välja vilka ämnesområden och frågor de särskilt skall ägna sin uppmärksamhet åt. I instruktionen har emellertid givits anvisning på vissa områden som bör ägnas speciellt in-

tresse. I 3 § andra stycket har föreskrivits att ombudsman särskilt bör noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och författningar rörande frihetsberövanden. Betydelsen av tillsynen över detta ämnesområde understrykes också av att ombudsmännen i 21 § ålagts att inspektera anstalter och inrättningar, där personer som berövats friheten är intagna. I 22 § har betonats vikten av att tillämpningen av reglerna rörande tryckfriheten granskas. För MO:s del anges dessutom i 2 § vissa andra grupper av bestämmelser som han särskilt bör övervaka efterlevnaden av.

Vid den följande behandlingen av de olika frågor, som ingår i utredningsuppdraget, får utredningen anledning att närmare och i skilda sammanhang beröra flertalet av nu återgivna och övriga stadganden rörande ombudsmannainstitutionen.[3]

[3] Allmänna redogörelser för JO:s och MO:s verksamhet lämnas i uppsatser i SvJT 1960 s. 81 och 1965 s. 161 samt i Statsvetenskaplig tidskrift 1961 s. 201 och 1962 s. 1.

KAP. 2

Ombudsmannainstitutionen i andra nordiska länder

Den svenska ombudsmannainstitutionen har under årens lopp och särskilt under senare tid blivit mycket uppmärksammad utomlands. I flera länder har också införts ett kontrollsystem med de svenska ombudsmannaämbetena som förebild. Dessa utländska organisationer företer dock åtskilliga skiljaktigheter, såväl inbördes som i förhållande till den svenska institutionen, främst beroende på olikheter i ländernas konstitutionella, straffrättsliga och förvaltningsrättsliga uppbyggnad. I Norden finnes ombudsmannaämbeten numera i Finland, Danmark och Norge. I den västtyska förbundsrepubliken har inrättats ett ämbete som i stora delar motsvarar vårt MO-ämbete. Även Nya Zeeland har erhållit en ombudsmannaorganisation.

I många länder, såsom Storbritannien, Holland och USA har man visat stort intresse för införande av ett kontrollorgan, liknande JO- och MO-ämbetena.

Finland

I samband med landets självständighet år 1918 inrättades genom 1919 års regeringsform en riksdagens justitieombudsmannainstitution även i Finland. Den finländske JO:s uppgifter och verksamhet överensstämmer i stort sett med de svenska ombudsmännens och anges närmare i en för honom utfärdad instruktion. Han utses av riksdagen för en period om fyra år i sänder; samtidigt utses för samma tid en suppleant, som skall tjänstgöra då JO är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete.

JO skall utöva tillsyn över att domare och övriga tjänstemän iakttager lagar och förordningar samt för myndigheterna utfärdade instruktioner. Kompetensområdet omfattar domstolsväsendet och fångvården samt den statliga och kommunala förvaltningen ävensom försvarsväsendet. Några begränsningar i tillsynen över kommunalförvaltningen finnes icke intagna i instruktionen. Till skillnad från de svenska ombudsmännen har Finlands JO viss befogenhet att kontrollera statsråds ämbetsförvaltning. Har statsrådet i dess helhet eller medlem av detsamma gjort sig skyldig till lagstridigt tjänsteförfarande äger nämligen JO rätt att göra framställning till statsrådet. Lämnas framställningen utan åtgärd, äger JO att om saken underrätta riksdagen, inför vilken statsrådets medlemmar är ansvariga för sina ämbetsåtgärder.

Skulle JO i ett hos honom anhängiggjort eller av honom på eget initiativ

upptaget ärende finna att befattningshavare låtit fel eller försummelse komma sig till last vid tjänsteutövningen, äger han att själv eller genom ombud väcka åtal mot vederbörande. I stället för att väcka åtal äger ombudsmannen låta bero vid en anmärkning av det felaktiga förfarandet. JO skall enligt instruktionen ingripa framför allt då domare eller tjänsteman i sin tjänsteutövning gjort sig skyldig till svikligt förfarande, partiskhet eller grov försumlighet, kränkt enskild medborgares lagliga rätt eller överskridit sin befogenhet. Då riksdagen beslutat att för tjänsteförsummelse väcka riksrättsåtal mot medlem av statsrådet, medlem i högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen eller mot justitiekanslern, skall åtalet utföras av JO.

Skyldighet att upptaga klagomål till behandling föreligger endast då dessa är skriftliga samt klaganden kan åberopa sannolika skäl för sitt påstående.

JO äger rätt att närvara vid statsrådets, domstolars och ämbetsverks sessioner samt att taga del av dessa myndigheters protokoll. Vid fullgörandet av sina ämbetsuppgifter äger JO att av myndigheterna begära erforderlig handräckning.

Varje år skall JO till riksdagen avlämna en berättelse över sin ämbetsförvaltning samt därvid redogöra för lagskipningens tillstånd och framlägga förslag till avhjälpande av brister i lagstiftningen. Sådana förslag kan även framläggas för statsrådet. JO är i instruktionen ålagd att företaga inspektionsresor, därvid särskilt fångvårdsanstalter skall besökas.

För att underlätta justitiekanslerns arbetsbörda och i någon mån undvika den dubbelkontroll som utövas av, å ena sidan, JO och, å andra sidan, JK har den senare i särskild lag befriats från skyldigheten att pröva sådana ärenden, som angår bl. a. krigsdomstolarnas verksamhet samt försvarsväsendet och fångvården och som även JO är behörig att handlägga. Skulle till JK inkomma klagomål i sådant ärende, äger denne hänskjuta det till JO för handläggning.

Danmark

I Danmark infördes ombudsmannainstitutionen i samband med en grundlagsreform år 1953. Dess verksamhet började dock icke förrän år 1955. Anledningen till organisationens införande var främst den offentliga förvaltningens expansion under senare tid samt det ökade behov av rättsskyddsgarantier inom denna verksamhet som ansågs ha uppkommit. Det befanns därvid lämpligt att öka folketingets kontroll över administrationen genom en ombudsmannaorganisation av ungefär samma slag som den i Sverige.

I 1953 års grundlag intogs ett stadgande, enligt vilket det genom särskild lag skulle bestämmas att folketinget skulle utse en eller två personer att ha »indseende» över statens civila och militära förvaltning. Genom en sådan, år 1954 utfärdad lag förordnades bl. a. att folketinget efter varje

folketingsval, d. v. s. i allmänhet vart fjärde år, skulle välja en ombudsman, som på folketingets vägnar skulle kontrollera den statliga förvaltningen. Genom lagändring år 1961, som trädde i kraft år 1962, utvidgades kompetensområdet att omfatta jämväl den kommunala förvaltningen. Ombudsmannens verksamhet regleras närmare i en för honom utfärdad instruktion.

Fastän ombudsmannaorganisationen inrättades med den svenska som förebild, skiljer sig ombudsmännens uppgifter och befogenheter i avsevärd mån, främst beroende på de konstitutionella och förvaltningsrättsliga olikheter som råder mellan de båda länderna.

Som tidigare nämnts skall ombudsmannen ha »indseende» över förvaltningen. Detta uttryck valdes med avsikt framför ordet »tilsyn», eftersom det senare ansågs beteckna en mer regelbunden övervakning, som ombudsmannen beräknades icke kunna utföra.

Ombudsmannens verksamhet omfattar ministrarna, statliga och kommunala tjänstemän samt andra som verkar i statlig och kommunal tjänst. Till den senare kategorien hör bl. a. ledamöter i statliga och kommunala kommittéer och nämnder, vare sig de förordnats eller valts till uppdraget. De till statskyrkan knutna tjänstemännen står ej under ombudsmannens kontroll i frågor, som direkt eller indirekt angår kyrkans lära eller förkunnelse. Utanför ombudsmannens tillsynsområde faller vidare den dömande och förvaltande verksamhet, som utövas av domare och vissa andra befattningshavare inom domstolsväsendet. Anledningen till att dessa ställts utanför ombudsmannakontrollen var att deras självständighet annars ansågs kunna råka i fara och att det finns ett särskilt forum för behandling av disciplinära frågor rörande domare. Tillsynen över kommunalförvaltningen är på visst sätt begränsad med hänsyn till den kommunala självstyrelsens speciella karaktär. En redogörelse härför lämnas i kap. 8 vid behandlingen av JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen.

Till skillnad från vad som gäller i Sverige omfattar den danske ombudsmannens tillsyn jämväl ministrarnas ämbetsförvaltning, dock icke deras verksamhet i statsrådet. Detta förhållande grundar sig på det utpräglade ministerstyre som råder i Danmark. De danska regeringsmedlemmarna är sålunda självständiga chefer för administrationen och förvaltningsåtgärder vidtages därför i avsevärd omfattning på vederbörande ministers ansvar. Ministrarna äger också i stor utsträckning ge underordnade förvaltningsmyndigheter bindande direktiv och anvisningar för deras handläggning av konkreta ärenden. Med hänsyn till dessa förhållanden ansågs det icke vara möjligt att genom ombudsmannen bereda medborgarna ett gott rättsskydd, såvida icke även ministrarnas verksamhet som förvaltningschefer ställdes under ombudsmannens kontroll.

Dennes huvuduppgift är att söka stärka och trygga den enskilde medbor-

garens rättsställning i förhållande till den statliga och kommunala förvaltningen. Därför åligger det honom att kontrollera huruvida någon befattningshavare som omfattas av hans tillsynsverksamhet i sin tjänsteutövning verkat för obehöriga syften, fattat godtyckliga eller orimliga beslut eller eljest gjort sig skyldig till tjänsteförsummelse. Ombudsmannen äger pröva icke blott lagligheten utan även skäligheten i fattade beslut och avgöranden.

I motsats till de svenska ombudsmännen har den danske icke någon befogenhet att själv väcka åtal för tjänsteförsummelser. Skulle ombudsmannen finna att en minister gjort sig skyldig till förfarande, som kan föranleda straff- eller civilrättsligt ansvar, skall han underrätta folketingets ombudsutskott om saken. Om annan tjänsteman gjort sig skyldig till ämbetsbrott, äger ombudsmannen hos behörig åklagarmyndighet begära att förundersökning inledes eller att åtal väckes vid allmän domstol. Är felet av beskaffenhet att kunna föranleda disciplinär bestraffning, äger ombudsmannen i stället ålägga vederbörande, i förhållande till tjänstemannen överordnade myndighet att vidtaga åtgärd i disciplinär ordning. Vid ombudsmannainstitutionens inrättande framhölls dock att denna möjlighet att ställa tjänsteman till ansvar för hans tjänsteförfarande icke torde komma att utnyttjas i någon större utsträckning, beroende på att tjänstemannaansvaret icke är så strängt utformat i Danmark som t. ex. i Sverige. Har fel eller försummelse av allvarligare art förekommit, skall ombudsmannen underrätta folketingets ombudsutskott och vederbörande minister samt, i förekommande fall, vederbörande kommunala myndighet om saken. I ärenden, i vilka åtalsförfarande eller disciplinär åtgärd ej är påkallad, äger ombudsmannen att för den tjänsteman ärendet rör uttala sin uppfattning i den aktuella frågan. Sådana uttalanden har ofta till syfte att tjäna som vägledning för myndigheterna i deras rättstillämpning. Ombudsmannen har, lika litet som de svenska, befogenhet att upphäva eller ändra av förvaltningsmyndighet fattat beslut eller vidtagen åtgärd eller att ge för myndigheterna bindande instruktioner i deras handlande. Ombudsmannens uttalanden kan dock föranleda att en myndighet självmant omprövar ett ärende eller ändrar sin rättstillämpning.

Skulle ombudsmannen i sin tillsynsverksamhet uppmärksamma brister i lagar och författningar, skall han därom underrätta bl. a. folketingets ombudsutskott. Ombudsmannen har också att för folketinget framlägga förslag, ägnade att främja rättssäkerheten eller att förbättra administrationen.

Ärenden kan upptagas antingen på ombudsmannens eget initiativ eller efter gjorda anmälningar. Rörande klagomålen och deras behandling finnes vissa bestämmelser, som saknar motsvarighet i den svenska ombudsmannainstruktionen. Bl. a. är en klagande, som är intagen på fångvårds-

anstalt eller eljest berövad friheten, berättigad att i tillsluten försändelse avsända anmälan till ombudsmannen. Klagomål skall vara försedda med avsändarens namn och adress. Vidare föreskrives att de skall ingivas inom ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffat eller upphört. Klagomål över beslut som kan ändras av högre administrativ myndighet kan icke ingivas till ombudsmannen förrän den högre myndigheten fattat beslut i saken. I praxis har dock icke uppställts krav på fullföljd av talan, då klagomålet avser själva handläggningen och icke beslutet i ett ärende. I instruktionen föreskrives också att, om klagomål gäller ett beslut som kan ändras av högre administrativ myndighet och denna ännu icke tagit ställning till saken, ombudsmannen skall underrätta klaganden om att han icke kan vidtaga någon åtgärd i anledning av anmälningen. Skulle klagomålet röra andra förhållanden, som kan påtalas hos högre administrativ myndighet, skall ombudsmannen som regel inhämta yttrande från denna myndighet eller i vart fall underrätta den om ärendet, innan han prövar klagomålet. Finner ombudsmannen att en anmälan är ogrundad eller att det påtalade förhållandet är av oväsentlig betydelse, skall han snarast underrätta klaganden om att han icke finner skäl föreligga för någon åtgärd i ärendet.

När ombudsmannen inleder undersökning mot en tjänsteman, har denne rätt att begära att ärendet i stället handlägges på disciplinär väg av vederbörande överordnade myndighet. I så fall skall ombudsmannen överlämna handlingarna i saken till denna myndighet.

De tjänstemän som står under ombudsmannens tillsyn är med vissa begränsningar skyldiga att lämna honom de upplysningar och förete de handlingar han begär. Ombudsmannen äger även vid domstol låta anställa vittnesförhör med person, som kan lämna upplysningar av värde för ärendes utredande.

Åt ombudsmannen har givits rätt att inspektera de statliga myndigheterna samt — för utredning av ärende rörande kommunalförvaltningen — vederbörande kommunala myndighet. Inspektion torde som regel verkställas endast av fångvårdsanstalter och militärförläggningar samt vid behov i enskilda ärenden.

Före september månads utgång varje år skall ombudsmannen till folketinget avlämna en berättelse över sin ämbetsförvaltning. Då ombudsman däri redogör för ärende, vari klagomål befunnits sakna fog, skall han som regel icke namnge den tjänsteman, som beröres av saken.

I den för ombudsmannen utfärdade lagen och instruktionen finnes även stadgad tystnadsplikt för ombudsmannen och hans personal.

För ombudsmannen utses icke någon ställföreträdare. Skulle han vara av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete, kan han förordna någon av sina medhjälpare att tillfälligt fullgöra ämbetsuppgifterna. När jävssituation kan anses föreligga, skall ombudsmannen underrätta folketingets ombudsutskott, som då utser någon att utöva hans funktioner.

Norge

I Norge har det utbildat sig en ordning med tre olika ombudsmän, en för försvaret, en för värnpliktiga civilarbetare och en för förvaltningen.

1. Alltsedan tiden före andra världskriget har det inom det norska försvaret funnits ett system med förtroendenämnder (»tillitsmannsutvalg»). Detta innebär att inom varje militär enhet skall tillsättas en sådan nämnd med uppgift att som ett till den militära chefen rådgivande organ behandla olika frågor rörande militärtjänsten, såsom manskapets mat och beklädnad, dess ekonomiska och sociala rättigheter samt tjänstetidens utnyttjande. År 1952 påbyggdes denna organisation med en av stortinget utsedd »Ombudsmannsnemnd», vars ordförande benämnes »Ombudsmannen for Forsvaret». Även om idén till denna ombudsmannainstitution torde ha härrört från det svenska MO-ämbetet, uppvisar de båda organisationerna väsentliga skiljaktigheter framför allt i fråga om uppgifter och befogenheter. Ombudsmannanämndens uppgifter är i allt väsentligt desamma som förtroendenämndernas. Personer, som tillhör försvaret, kan således vid missnöje med något förhållande berörande militärtjänsten hänvända sig till ombudsmannanämnden för att få råd och hjälp. I första hand bör dock dylika frågor upptagas och behandlas av förtroendenämnderna. Kan en fråga icke lösas av sådan nämnd, skall den föreläggas ombudsmannanämnden. Denna äger även upptaga ärenden på eget initiativ.

Ombudsmannen och nämnden äger icke några åtalsbefogenheter eller rättigheter att ändra militär myndighets beslut. Deras viktigaste uppgift är att klarlägga påtalade sakförhållanden och att därefter göra ett uttalande i saken. Befinnes något fel ha förekommit, äger ombudsmannen genom förhandlingar med vederbörande myndighet försöka få rättelse till stånd. Om det ej lyckas, kan han inrapportera saken till stortinget. Även rent skönsmässiga frågor kan upptagas till behandling. Stortinget och vissa andra organ kan utnyttja nämnden som en rådgivande myndighet. Vid nämndens inrättande utsades att syftet med denna var att ge de värnpliktiga en starkare känsla av rättssäkerhet vid fullgörandet av militärtjänsten samt att kanalisera deras kritik mot försvaret till en enda instans. Vidare skulle institutionen verka för försvarets effektivisering.

Kompetensen mellan nämnden och ombudsmannen är så fördelad att nämnden — efter föredragning av ombudsmannen — avgör ärende, som är av principiell art eller av allmänt intresse. I övriga fall äger ombudsmannen själv fatta beslut. Varje år skall ombudsmannen avge rapport till stortinget.

2. År 1956 inrättades en »Ombudsmannsnemnd» för värnpliktiga civilarbetare. Nämnden består av samma ledamöter som försvarets ombudsmannanämnd och har i stort sett samma uppgifter som denna.

3. Den norska »Forvaltningskomiteen» avgav år 1958 ett betänkande, vari bl. a. föreslogs införande av en ombudsman, som för stortingets räkning

skulle trygga den enskildes rättsställning gentemot förvaltningsorganen. I och med förvaltningens tillväxt och ökade betydelse bedömdes befintliga kontrollmedel vara otillräckliga samt ansågs det lämpligt att genom en särskild ombudsmannaorganisation skapa större rättssäkerhet för den enskilde i förvaltningsärenden.

Genom särskild lag år 1962 infördes — efter svenskt och, i kanske ännu högre grad, danskt mönster — en »Stortingets Ombudsman for forvaltningen». Hans verksamhet, som började år 1963, regleras närmare genom en för honom utfärdad instruktion.

Ombudsmannen väljes av stortinget för fyra år i sänder och skall enligt uttryckligt stadgande utföra sin verksamhet självständigt och oavhängigt av detta. Hans huvuduppgift är att som stortingets förtroendeman söka tillse att i den offentliga förvaltningen icke övas orätt mot den enskilde medborgaren samt att tjänstemän i förvaltningen ej heller eljest gör sig skyldiga till fel eller försummelser i tjänsten.

Ombudsmannens tillsynsområde omfattar hela statsförvaltningen. Även statsrådens verksamhet som administrationschefer faller under deras kompetens. Detta sammanhänger, liksom fallet är med den danske ombudsmannen, med att statsråden har självständig förvaltningsmyndighet. Utanför ombudsmannens verksamhetsområde ligger dock avgöranden, träffade i statsrådet; här griper stortingets konstitutionella kontroll in i stället.

Ombudsmannens tillsyn är icke begränsad till tjänstemän som är underkastade vad som motsvarar vårt fullständiga ämbetsansvar. Detta sammanhänger med att, såsom strax skall närmare utvecklas, ombudsmannen icke har befogenhet att väcka åtal mot försumliga tjänstemän. Stortinget har möjlighet att i instruktionen bestämma om en viss myndighet eller verksamhet skall eller icke skall omfattas av ombudsmannens tillsyn. Domstolarnas och riksrevisionens verksamhet står icke under dennes kontroll. Av försvarsväsendet äger ombudsmannen granska de delar, som faller utanför den av ombudsmannanämnderna för försvaret och för värnpliktiga civilarbetare utövade verksamheten. I fråga om den kommunala förvaltningen omfattar ombudsmannens kompetens endast frihetsberövanden och sådana avgöranden som är av betydelse för prövningen av ärende rörande ett statligt organ. I kap. 8 kommer utredningen att närmare beröra reglerna för ombudsmannens tillsyn över kommunalförvaltningen.

Liksom de andra nordiska ombudsmännen kan den norske ej ändra eller upphäva av andra myndigheter fattade beslut eller ge bindande direktiv för hur ett ärende skall avgöras. I övrigt skiljer sig hans befogenheter dock i viss mån från de andra ombudsmännens. Han äger således icke någon åtalsbefogenhet och kan ej heller uppdraga åt annan myndighet att väcka åtal eller vidtaga disciplinär åtgärd. Vid ämbetets inrättande ansågs nämligen att ombudsmannens ställning skulle stärkas om han icke uppträdde

som part i ett åtalsförfarande utan grundade sin verksamhet endast på det förtroende och den auktoritet han besitter.

Uppmärksammar han i sin verksamhet fel eller försummelser, kan han uttala sin mening härom samt även framhålla att ett beslut enligt hans uppfattning är ogiltigt eller att skadestånd bör utgå. Då han finner skönsmässiga avgöranden klart orimliga eller på annat sätt stridande mot god förvaltningspraxis, kan han ge uttryck härför. Om han finner tillräcklig anledning därtill föreligga, kan han meddela åklagarmyndighet eller överordnat organ vilken åtgärd som enligt hans uppfattning bör vidtagas rörande en felande tjänsteman. I dessa liksom i liknande fall kan han icke kräva någon viss åtgärd utan verkar enbart genom sin auktoritet och räknar med att vederbörande myndighet beaktar hans uttalande. Ombudsmannen kan också låta bero vid gjord rättelse eller avgiven förklaring. Då fel eller försummelse av större betydelse eller räckvidd uppmärksammats, äger han därom underrätta stortinget eller vederbörande förvaltningsorgan. När han iakttager förhållande som kan föranleda riksrättsåtal, skall han upplysa stortinget om saken. Ombudsmannen äger verkställa inspektioner såsom led i undersökning av särskilt ärende. Det är icke avsikten att inspektionerna — såsom i Sverige — skall göras stickprovsvis och utan direkt anledning.

Envar som anser sig ha blivit utsatt för orätt från den offentliga förvaltningen äger anföra klagomål. Det krävs således ett visst partsintresse för att klaga. Klagomålen bör vara skriftliga. Den som är berövad friheten äger inge sin anmälan i tillslutet kuvert. Liksom i Danmark gäller en ettårsfrist för klagorätten; har fristen utgått kan ombudsmannen på eget initiativ upptaga saken till behandling. Gäller klagomålet ett beslut som klaganden har möjlighet att få överprövat av något högre förvaltningsorgan, skall ombudsmannen ej upptaga ärendet med mindre han finner särskilda skäl därtill föreligga. Har klaganden försuttit möjligheten att överklaga, avgör ombudsmannen efter omständigheterna om han likväl skall behandla klagomålet. Kravet på överklagande med ordinära rättsmedel gäller ej då Konungen är den enda besvärsinstans som återstår. Uppenbart grundlösa klagomål kan genast avvisas.

Ombudsmannen äger vinna tillträde till tjänstemännens ämbetslokaler samt kan — med vissa inskränkningar, sammanhängande med deras tystnadsplikt — från dem infordra upplysningar samt protokoll och andra handlingar. Ombudsmannen äger också verkställa bevisupptagning vid domstol.

Finner ombudsmannen brister föreligga i lagar och författningar, kan han underrätta vederbörande departement därom. Före den 1 april varje år skall han till stortinget avge ämbetsberättelse för föregående kalenderår. I referat av ärende, vari klagomålet visat sig obefogat, skall klagandens och den anmälde tjänstemannens namn ej anges.

En särskild föreskrift om tystnadsplikt för ombudsmannen och hans personal har intagits i lagen och instruktionen för ombudsmannen.

Om denne blir tillfälligt förhindrad att uppehålla sitt ämbete, kan stortinget förordna en ställföreträdare för honom.

KAP. 3

Nuvarande arbetssituation

JO-ämbetet

Genom *1957 års reform* av ombudsmannaämbetena utvidgades, såsom tidigare framhållits, ämbetenas tillsynsområden att omfatta alla befattningshavare, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar. För JO-ämbetets del kom härigenom — med vissa inskränkningar — jämväl den kommunala förvaltningen att ställas under dess kontroll. I samband med reformen förordades att JO skulle intensifiera sin tillsyn över förvaltningsmyndigheterna, vilket skulle ske framför allt genom en väsentligt ökad inspektionsverksamhet. För att möjliggöra denna utökning av ämbetets granskningsuppgifter förstärktes dess personal bl. a. genom inrättande av en särskild förvaltningsavdelning. Vidare erhöll JO, liksom MO, vidgade möjligheter att uppdraga åt sin ställföreträdare att samtidigt med honom själv förvalta del av ämbetet.

Även om man vid reformens genomförande räknade med en framtida ökning av JO:s arbetsbörda, torde man dock icke ha kunnat förutse att arbetsvolymen skulle växa i sådan grad som faktiskt blivit fallet, särskilt under de senaste åren. Under åren 1949—1956 inkom till JO i medeltal 528 *klagomål* om året. Redan året efter reformen började emellertid antalet dylika ärenden att stiga kraftigt. År 1958 inkom 818 klagomål, under det att siffran för påföljande år var något lägre eller 780. Därefter har antalet stigit ytterligare. Under åren 1960—1962 inkom årligen i medeltal 975 klagomål. Antalet ökade sedan år 1963 till 1 224 och år 1964 till 1 239. Det bör härvid anmärkas att JO:s arbetsbörda i fråga om inkomna klagomål påverkats icke enbart av den betydande ökningen av antalet ärenden. Dessa, i synnerhet sådana som berört förvaltningsrättsliga spörsmål, har också enligt uppgift från JO tenderat till att bli vidlyftigare och mer svårbedömda. Arbetsbelastningen har också ökat genom att ombudsmännen sedan mitten av 1950-talet i större utsträckning än tidigare brukat motivera sina beslut även i ärenden, i vilka anförda klagomål lämnas utan åtgärd.

Ökningen av antalet klagomål har påverkat JO:s *på eget initiativ* utövade tillsynsverksamhet. Hans möjligheter att ägna tid åt inspektioner begränsas av de direkta klagomålens antal och svårighetsgrad. I princip bör nämligen inkomna klagomål och andra anmälningar behandlas i första hand och endast den tid, som därutöver står till JO:s förfogande, kan ägnas åt initiativverksamhet. På grund av den stora mängden klagomål har JO inte haft

möjlighet att åt inspektioner anslå så lång tid som förordades vid 1957 års reform. Då ansågs det önskvärt med inspektion under åtta veckor om året. Detta har alltså inte kunnat genomföras; inspektionstiden har icke under något år efter reformen kunnat utsträckas till mer än högst fyra veckor. Trots att denna verksamhet således måst inskränkas till tiden, synes den likväl ha kunnat göras betydligt effektivare än tidigare genom att flera jurister än förr biträtt vid inspektionerna och genom att en stor del av granskningsarbetet förlagts till JO-expeditionen. Till följd härav har vid inspektionsresorna fler myndigheter hunnit att besökas än som var fallet före reformen. Åren 1956 och 1957 inspekterades 43 resp. 23 myndigheter. Under de därpå följande tre åren, 1958—1960, inspekterade JO däremot över 100 myndigheter om året utan att egentligen ägna längre tid åt själva resorna. På grund av arbetsförhållandena blev JO under åren 1961—1964 nödsakad att reducera inspektionsverksamheten, så att endast omkring 50 myndigheter om året hann besökas. Antalet ärenden, upptagna i anledning av gjorda iakttagelser vid inspektionerna eller eljest på eget initiativ, har hållit sig i stort sett konstant sedan tiden före 1957 års reform. Under åren 1949—1956 upptog JO i medeltal 162 sådana ärenden per år. Sedan dess har det årliga antalet hållit sig mellan 97 (år 1961) och 226 (år 1960) eller i genomsnitt 190 om året. Det bör i detta sammanhang erinras om att inspektionsverksamheten kräver betydande tid icke bara för själva inspektionsbesöken utan även för den granskning av därvid inlånade handlingar, som äger rum å JO-expeditionen, och för uppsättande och justering av inspektionsprotokoll. Det må tilläggas att de vid inspektion upptagna ärendena icke sällan berört omfattande och intrikata frågor, som varit tidsödande och svåra att bedöma. Vad JO haft att erinra i mera obetydliga sammanhang har han i allmänhet ansett sig kunna delgiva vederbörande muntligen.

Det sagda ger vid handen att det *sammanlagda antalet* till JO inkomna klagomål och av honom på eget initiativ upptagna ärenden stigit kraftigt efter 1957 års reform. Under ettvart av åren 1949—1956 diarieförde sålades sammanlagt i medeltal 690 dylika ärenden. Motsvarande medeltalssiffra var 996 för åren 1957—1959, 1 151 för åren 1960—1962 och 1 412 för åren 1963—1964. I dessa siffror är icke inräknade sådana hos JO handlagda ärenden, som berört ämbetets organisation o. dyl. Under åren 1957—1962 uppgick dessa till i medeltal 19 om året samt till 27 under vardera av åren 1963 och 1964. Sistnämnda år diarieförde särjämte fem ärenden som anhängiggjorts genom remisser från Kungl. Maj:t eller riksdagen.

Den ständigt stigande klagomålsfrekvensen har medfört icke enbart en reducering av inspektionsverksamheten utan därjämte en ökning av antalet årligen *balanserade ärenden*. Under åren 1949—1954 uppgick dessa till i medeltal 66 om året samt år 1955 till 159. De ökade sedan i antal varje år fram till 1958, då 350 ärenden balanserades. Därefter har antalet uppgått till 269

år 1959, 240 år 1960, 278 år 1961, 385 år 1962, 430 år 1963 och 447 år 1964. Denna utveckling mot en alltför belastad årsbalans är givetvis otillfredsställande för såväl den enskilde rättssökanden som den tjänsteman eller myndighet, som beröres av klagomålet eller eljest av ärendet. Båda parter måste anses ha ett berättigat intresse av att få sitt ärende prövat inom skälig tid efter avslutad utredning och bör icke behöva vänta härpå under någon längre tid. Den rådande arbetssituationen har tvingat JO att uppskjuta prövningen av åtskilliga mindre angelägna ärenden till förmån för andra som bedömts vara mera brådskande. Enligt vad JO uppgivit i sin ämbetsberättelse år 1965 (s. 13) har missnöje med dröjsmålen vid flera tillfällen kommit till hans kännedom. Även utifrån allmänna synpunkter är det olyckligt om förseningar måste uppkomma vid ombudsmännens handläggning av ärendena. Av ämbetsberättelserna från de senaste åren kan inhämtas att av de inom JO-ämbetet balanserade ärendena hade följande antal vid årets slut varit mer än ett år gamla, nämligen 68 år 1962, 60 år 1963 och 80 år 1964.[1]

Vid skilda tillfällen[2] har JO till riksdagen gjort framställning om åtgärder med syfte att få till stånd en snabb avarbetning av balansen samt att trygga ämbetets behov av kvalificerad personal. Framställningarna har bl. a. lett till att den tid, varunder ombudsman äger rätt att uppdraga åt ställföreträdaren att samtidigt med ombudsmannen förrätta å ämbetet ankommande göromål, förlängts, år 1959 från högst tre till högst sex månader årligen samt år 1963 till högst nio månader om året, samt att det år 1963 inrättats en ny byråchefstjänst vid ämbetet, i första hand avsedd för en kvalificerad förvaltningsjurist. Dessutom har anslaget till tillfällig arbetskraft vid ämbetet ökats.

För att söka nedbringa arbetsbalansen har JO ansett sig böra så gott som helt utnyttja möjligheten att dubblera ämbetet samt har, särskilt under senare år, funnit det nödvändigt att vid sidan av den fasta personalen vid ämbetet anlita rättsbildad extra arbetskraft i förhållandevis stor utsträckning. Genom dessa åtgärder jämte ökade personliga insatser har JO-ämbetet kunnat undan för undan höja *avverkningskapaciteten* i anmärkningsvärd mån. Under det att ämbetet under åren 1949—1956 avgjorde i genomsnitt 672 ärenden om året, steg antalet därpå följande år från 888 år 1957 till 1 238 år 1960. Åren 1961 och 1962 var antalet avgjorda ärenden 1 042 resp. 1 056. Därefter steg antalet igen, nu till 1 351 år 1963 och 1 417 år 1964. Trots denna ökning av antalet avgjorda ärenden har det dock icke varit möjligt att nedbringa arbetsbalansen utan denna har, som förut sagts, fortsatt att stiga.

Det är icke möjligt att med säkerhet nu bedöma hur arbetssituationen i framtiden kommer att utveckla sig hos JO-ämbetet. Fog synes dock icke finnas för ett antagande att antalet klagomål skulle komma att minska.

[1] Närmare uppgifter om antalet hos JO diarieförda och balanserade ärenden, se Bilaga 1.
[2] Se JO 1959 s. 465 ff, 1962 s. 466 ff och 1963 s. 474 ff.

Man torde snarare kunna utgå från att, även om nya övervakningsområden inte skulle tillföras JO-ämbetet, den årliga arbetsmängden kommer att öka även i fortsättningen.

Den i det föregående nämnda stora ökningen av antalet klagomål kan måhända till en del bero på utökningen av den statliga och kommunala förvaltningen, som kommit att få allt större inflytande på medborgarnas förhållanden i rättsliga, ekonomiska och andra hänseenden. Denna tillväxt av förvaltningsapparaten kan dock icke ensam förklara stegringen av antalet klagomål. Det saknas också all anledning antaga att antalet sådana fel och misstag inom domstolsväsendet och förvaltningen, som ger anledning till anmälningar hos JO, ökat i större takt än vad tjänstemannakadern utvidgats. Såsom nuvarande JO framhållit torde den egentliga orsaken vara att söka i det förhållandet att allmänheten blivit alltmer medveten om möjligheterna att vända sig till ombudsmännen med sina klagomål. Som nyss nämnts brukar ombudsmännen sedan en tid i allmänhet motivera beslut även i ärenden, i vilka klagomål lämnas utan åtgärd. I nästan varje ärende föreligger därför numera ett beslut, som i större eller mindre utsträckning fått en domsliknande form. Dagspressen kan därigenom på ett enkelt sätt få ett koncentrat av innehållet i anförda klagomål och av ombudsmännens bedömanden av ärendena. Detta har enligt JO lett till att dessa under senare år fått större publicitet än tidigare, vilket i sin tur torde ha gjort att den enskilde medborgaren alltmer uppmärksammat ämbetenas existens.

MO-ämbetet

Medan JO:s arbetssituation sedan 1957 års reform präglats av en stor ansvällning av antalet klagomål, har förhållandena hos MO under samma tid varit annorlunda. Sedan andra världskrigets slut har antalet till MO inkomna *klagomål* avsevärt understigit antalet till JO ingivna. MO har i stället kunnat i stor utsträckning ägna sig åt på eget initiativ upptagen granskningsverksamhet. Detta har också varit en naturlig utveckling med hänsyn till de granskningsuppgifter som ålades MO vid ämbetets inrättande. Under första hälften av 1950-talet inkom till MO klagomål samt framställningar från enskilda och myndigheter till ett antal av i genomsnitt 125 om året. MO upptog under samma tid *på eget initiativ* i medeltal 538 ärenden årligen. Efter 1957 års reform har motsvarande siffror varit 102 resp. 557. Någon tendens mot en ökning eller minskning av dessa antal är icke märkbar. Även antalet årligen *balanserade ärenden* har sedan början av 1950-talet varit i stort sett oförändrat, omkring 100 eller därunder. En viss stegring har dock inträtt under de tre senaste åren, då antalet var 131 år 1962, 138 år 1963 och 112 år 1964.[3] Den ökade balansen torde kunna förklaras av att

[3] Närmare uppgifter om antalet inkomna och balanserade ärenden återfinnes i Bilaga 4.

MO-ämbetets arbetsbörda, enligt vad den nuvarande MO uppgivit, under senare år undergått en ökning, som inte återspeglar sig i statistiken över inkomna och avgjorda ärenden. I ett senare kapitel om överflyttning av vissa tillsynsuppgifter från JO till MO (kap. 6) kommer utredningen att närmare beröra denna statistiskt ej påvisbara arbetsstegring.

Behov av åtgärder

Arbetsläget för MO torde således icke i och för sig vara sådant att det påkallar några åtgärder i syfte att öka ämbetets effektivitet. Vad JO-ämbetet beträffar torde det däremot, mot bakgrunden av den tidigare lämnade redogörelsen för hur arbetssituationen utvecklat sig inom nämnda ämbete, vara uppenbart att sådana organisatoriska och andra åtgärder måste vidtagas att ämbetets arbetssituation blir tillfredsställande. Den nuvarande ordningen som innebär att JO:s ställföreträdare under praktiskt taget hela året måste vara i funktion vid hans sida utgör en nödlösning som inte i längden kan godtagas. De nuvarande förhållandena har också bl. a. lett till att JO icke haft möjlighet att ägna sig åt inspektionsverksamhet i den utsträckning som ansetts önskvärd. Skulle JO därjämte — en sak som utredningen behandlar i det följande — böra ytterligare intensifiera sin initiativverksamhet, ter sig den nuvarande organisationen ännu mera ohållbar.

I de motioner som behandlades av 1963 års sammansatta utskott i dess betänkande nr 1, som ligger till grund för utredningens arbete, har krävts en effektivisering av JO-ämbetets verksamhet, antingen i dess helhet eller inom ett eller flera speciella ämnesområden. I motionerna I: 515 och II: 629 till 1962 års riksdag hemställdes om ökad kontroll över skatteväsendet, vilket enligt motionärerna skulle kunna uppnås bl. a. genom förstärkning av JO-ämbetet med en biträdande ombudsman. Motionerna 1963: I: 269 och II: 321 syftade till en intensifiering av JO-ämbetets inspektionsverksamhet i fråga om förvaltningen, företrädesvis den kommunala. I dessa motioner föreslogs inrättande av en särskild ombudsmannaorganisation för det kommunala förvaltningsområdet. Frågan om en effektivisering av JO:s tillsynsverksamhet över huvud taget togs upp till behandling i de vid 1963 års riksdag väckta motionerna I: 187 och II: 222 samt I: 306 och II: 359. I förstnämnda motionspar ifrågasattes om icke en annan organisation av ombudsmannaämbetena kunde leda till en ökad effektivitet och i de två övriga motionerna framhölls möjligheterna att uppdela JO-ämbetet på två ombudsmän.

1963 års sammansatta utskott konstaterade att tillströmningen av ärenden hos JO-ämbetet hade sprängt den ram som drogs upp år 1957 och att det därför syntes naturligt med en ny översyn av ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhetsformer i syfte att möjliggöra en intensifiering av tillsynen. De närmare synpunkter som utskottet anlade på frågan finns återgivna på sid. 36 f här ovan.

KAP. 4

Sammanfattning av utredningens huvudsakliga förslag

Vid fullgörandet av sitt utredningsuppdrag har JO-utredningen haft som riktpunkt att för ombudsmannainstitutionen skapa en sådan organisation och sådana verksamhetsformer att ämbetena skall kunna utgöra en effektiv väktare av medborgarnas fri- och rättigheter samt utan dröjsmål kunna ingripa mot missgrepp och godtycke från myndigheters och tjänstemäns sida. Utredningen har å andra sidan beaktat att den enskildes behov av rättsskydd i princip bör i första hand tillgodoses genom anlitande av det normala besvärsförfarandet och genom den granskning som utövas av samhällets vanliga övervakningsorgan. Den genom ombudsmannainstitutionen utövade kontrollen, som i viss mån utgör ett led i vårt konstitutionella garantisystem, är således av extraordinär natur.

Innan utredningen går närmare in på de olika överväganden som gjorts under utredningsarbetets gång anser sig utredningen därför böra understryka att den inte vill föreslå någon ändring av ämbetenas allmänna karaktär. Ombudsmännen bör således enligt utredningens mening även i fortsättningen till huvuduppgift ha att utöva en allmän tillsyn över att de statliga och kommunala tjänstemännen vid fullgörandet av sina uppgifter icke handlar i strid mot lag och annan författning. Vidare bör man enligt utredningens mening vara angelägen om att bevara det i ombudsmannaämbetena ingående personliga moment som alltid bedömts vara av betydande värde för institutionen. Av hänsyn inte minst härtill har utredningen funnit att man bör söka undvika att utskifta de slutliga avgörandena i dessa ofta särdeles maktpåliggande och känsliga ärenden på alltför många händer.

I anledning av de pressande arbetsförhållandena inom JO-ämbetet har vid olika tillfällen framförts förslag om en *klyvning* av ämbetet såsom en lämplig väg att öka dess effektivitet. Från riksdagens sida har dock framhållits att en sådan förändring borde ske allenast om så visade sig oundgängligen nödvändigt.[4] Såsom framgår av det nyss sagda och som kommer att närmare behandlas i kapitel 11 har även utredningen funnit att man bör undvika en utökning av antalet ombudsmän. Innan frågan om en sådan reform överväges, bör man därför undersöka möjligheterna att genom olika åtgärder, vidtagna inom den nuvarande organisationen med två ombudsmän, så lindra JO:s arbetsbörda att tillfredsställande arbetsförhållanden inom ämbetet kan uppnås utan uppdelning av detta.

Som förut nämnts har man tidigare sökt öka JO-ämbetets avverknings-

[4] Se t. ex. KL[1]U 1954: 1 s. 19 och 1956: 2 s. 12 samt L[1]U 1959: 8 s. 9.

kapacitet genom att förstärka dess personalresurser samt utsträcka den tid, varunder ämbetet kan vara dubblerat. Otvivelaktigt kan det vara möjligt att genom ytterligare förstärkning av den *kvalificerade personalen* hos JO-ämbetet i viss mån öka dess effektivitet. Eftersom det emellertid i sista hand alltid är JO personligen som skall avgöra ärendena, måste den ökning av ämbetets arbetskapacitet som en sådan förstärkning skulle kunna leda till ha en given gräns, nämligen ombudsmannens egen prestationsförmåga. Då det icke torde vara möjligt för JO att hinna pröva fler ärenden än för närvarande sker, synes man därför icke kunna räkna med att enbart genom att utöka den underlydande personalen uppnå någon större effektivitetsstegring. Någon ytterligare *förlängning av den tid, under vilken ställföreträdaren äger tjänstgöra* samtidigt med ombudsmannen, är inte möjlig. Sedan ämbetet varit dubblerat nio månader samt ställföreträdaren tjänstgjort under ombudsmannens semester, återstår nämligen icke mer av året än vad som motsvarar ställföreträdarens egen semester. Såsom nyss antytts bör i stället eftersträvas att minska dubbleringstiden till ett rimligt antal månader.

Utredningen har undersökt andra åtgärder, ägnade att så lindra JO:s arbetsbörda att den nuvarande organisationen med två ombudsmän skulle kunna bibehållas. I första hand har utredningen därvid behandlat olika möjligheter att *minska JO:s arbete med prövning av inkomna klagomål* och andra anmälningar.

I sin tillsynsverksamhet skall ombudsmännen av naturliga skäl företrädesvis taga befattning med ärenden, vari uppkommit fråga om allvarligare ämbetsbrott eller vari eljest uppmärksammats sådana fel eller försummelser från myndigheternas sida, som inkräktat eller kunnat inkräkta på den enskilde medborgarens rättssfär och som påkallar ingripande från ombudsmännen (jfr 3 § ombudsmannainstruktionen). För närvarande är dessa emellertid skyldiga att upptaga och pröva alla hos dem anförda klagomål, oavsett vilken större eller mindre betydelse de kan ha för den enskilde klaganden eller för den allmänna rättssäkerheten. Visst undantag härifrån gäller dock beträffande klagomål mot befattningshavare inom kommunalförvaltningen (9 § ombudsmannainstruktionen). Genom denna vidsträckta skyldighet försvåras ombudsmännens möjligheter att främst ägna sig åt de mera väsentliga rättssäkerhetsuppgifterna. Det har därför synts naturligt att söka begränsa ombudsmännens nuvarande åliggande att behandla klagomål även rörande fel eller försummelser av obetydligare slag.

De åtgärder, som därvid kan komma i fråga, är av varierande beskaffenhet. Bland annat är det enligt utredningen lämpligt om ombudsmännen får möjlighet att utan prövning avvisa klagomål i de fall då klaganden icke utnyttjat förefintlig *möjlighet att vinna rättelse* genom överklagande eller hänvändelse till överordnad myndighet samt att i vissa fall *överlämna klagomål* inom särskilt angivna ämnesområden till annan myndighet för utredning

och prövning. Vidare kan det finnas skäl att införa en *tidsbegränsning* av medborgarnas rätt att få klagomål prövade av ombudsman samt en allmän möjlighet för ombudsman att avvisa klagomål, när det uppenbarligen är av *ringa betydelse* för klaganden att hans talan vinner prövning. Slutligen synes det lämpligt att ge ombudsmännen rättighet att överlämna *förfrågningar*, som inkommit till dem, till annan myndighet för besvarande.

Fastän nu nämnda åtgärder i och för sig kan antagas bereda ombudsmännen en märkbar lättnad i deras arbetsbörda, torde de dock icke vara så effektivt verkande att de ensamma kan medföra tillfredsställande arbetsförhållanden inom JO-ämbetet.

Uppenbarligen är JO:s arbetsbörda väsentligt större än MO:s. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att utjämna denna skillnad i arbetsvolym genom att från JO till MO *överflytta* tillsynen över vissa delar av den förres verksamhetsområde, nämligen domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, lantmäteriet samt viss inom polisväsendet utövad verksamhet. En förutsättning härför synes dock vara att MO:s övriga granskningsåligganden på något sätt inskränkes. Enligt utredningens mening kan detta lämpligen ske dels genom att beträffande MO-ämbetet vidtages enahanda åtgärder som nyss angivits för JO-ämbetet och dels genom att MO:s hittillsvarande kontroll över den rent *ekonomiska verksamheten* inom försvarsväsendet avsevärt begränsas samt genom att MO befrias från skyldigheten att granska de *s. k. arrestantkorten*.

Enligt utredningens uppfattning är det genom dessa organisatoriska och andra åtgärder möjligt att skapa en sådan lättnad i JO:s arbetsbörda i fråga om inkomna klagomål att en tillfredsställande arbetsbalans kan uppnås, varjämte inspektionsverksamheten rörande förvaltningen skulle kunna göras mera omfattande än som varit möjligt under de senaste åren. De båda ombudsmännen skulle sålunda, efter en jämkning av ärendegrupperingen dem emellan och utan att dubblering av ämbetena genom ställföreträdarna skulle behöva tillgripas i större omfattning, få erforderlig tid att själva behandla och avgöra alla klagomål och egna initiativärenden, som från praktisk eller principiell synpunkt är av betydelse för den enskilde eller för den allmänna rättssäkerheten. Utredningen har också ansett sig kunna föreslå en *minskning av den tid, ämbetena kan vara dubblerade*, till högst tre månader om året.

Eftersom det således synes utredningen möjligt att i önskad utsträckning intensifiera ombudsmännens tillsynsverksamhet genom nu antydda åtgärder, vidtagna inom ramen för den nuvarande organisationen med två ombudsmannaämbeten, vill utredningen inte biträda tanken på en ytterligare *uppdelning* av ämbetet på flera ombudsmän, liksom utredningen inte heller kan förorda inrättandet av *biträdande ombudsmän*.

I detta sammanhang må redan här nämnas att utredningen även kommer att föreslå att *MO:s ämbetstitel* ersättes av titeln justitieombudsman. Om

gränsen mellan de båda ombudsmännens tillsynsområden förskjutes genom att granskningsuppgifter överflyttas till MO-ämbetet, får nämligen ombudsmännen icke längre så klart avgränsade tillsynsområden gentemot varandra som nu. Ämbetstiteln militieombudsman kan då icke heller längre anses vara belysande för dennes verksamhetsområde utan bör lämpligen ersättas av någon annan. Enligt utredningen bör i så fall båda ombudsmännen benämnas justitieombudsman.

KAP. 5

Begränsningar i ombudsmännens prövningsskyldighet

I det föregående har framhållits att ombudsmännen i första hand bör ingripa, då fel av allvarligare beskaffenhet förekommit inom rättsväsendet och förvaltningen eller då tjänsteman vid fullgörandet av sina tjänsteåligganden framkallat fara för intrång i medborgarnas allmänna fri- och rättigheter. En förutsättning för att ombudsmännen i önskad utsträckning skall hinna ägna sig åt dessa viktiga tillsynsuppgifter är att de i största möjliga mån befrias från befattningen med ärenden, som är av bagatellartad natur eller som eljest kan bedömas vara utan saklig betydelse för den enskilde klaganden eller den allmänna rättssäkerheten. För att en sådan begränsning av ombudsmännens skyldighet att upptaga och pröva klagomål skall leda till en mer märkbar lättnad i deras arbetsbörda bör den avse ärenden som hos ombudsmännen brukar förekomma i relativt stort antal.

Möjlighet att vinna rättelse i annan ordning ej utnyttjad

Av domstol meddelade domar och beslut är i princip överklagbara. Den, som är part i ett rättegångsförfarande eller annars beröres av däri fattat avgörande, äger således i regel att hos högre instans fullfölja talan däremot. I fråga om beslut, meddelade av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt av vissa andra offentligrättsliga förvaltningsorgan, finnes i många fall i författning stadgad rätt för part eller annan, som beslutet rör, att genom besvärsförfarande få ärendet underställt en överinstans för omprövning. Även när rätten att genom förvaltningsbesvär fullfölja talan mot visst beslut icke blivit föremål för närmare reglering i författning, torde sedan gammalt som en allmän grundsats gälla — i vart fall inom stora delar av den statliga förvaltningen — att den enskilde ändock har möjlighet att överklaga skriftligen utfärdade beslut. Om missnöjet icke gäller sakinnehållet i ett beslut utan förfarandet vid ärendes beredande eller något annat görande eller låtande från tjänstemans sida, har den enskilde som regel möjlighet att hänvända sig till tjänstemannens överordnade myndighet för rättelse eller — i förekommande fall — vidtagande av disciplinär åtgärd. Denna möjlighet att utan stöd av uttryckliga bestämmelser föra ett i förvaltningsärende inträffat förhållande under överordnad myndighets prövning får ses mot bakgrunden av vad som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses gälla i frå-

ga om överordnade organs ställning i förhållande till dem underställda myndigheter och tjänstemän.[1]

Vid genomgång av ombudsmännens ämbetsdiarier visar det sig att till ombudsmännen årligen inkommer ett stort antal klagomål mot underordnade myndigheter och tjänstemän, avseende mindre fel eller försummelser, som påstås ha förekommit vid handläggningen eller avgörandet av något mål eller ärende. I stor utsträckning har klaganden i dessa ärenden icke dessförinnan utnyttjat förefintlig möjlighet att genom överklagande till överinstans eller hänvändelse till tillsynsmyndighet få rättelse till stånd.

Eftersom ombudsmännen icke har befogenhet att upphäva eller ändra av myndighet fattat beslut och ej heller äger inverka på myndighets handläggning eller prövning av pågående ärenden, kan en klagande icke räkna med att genom klagomål hos en ombudsman erhålla rättelse av det påtalade felet, även om denne skulle finna sådant ha förekommit. En annan sak är däremot att det kan tänkas att en myndighet, efter att ha tagit del av ett av ombudsman i anledning av klagomål gjort uttalande, vari en felaktighet fastslås, i mån av befogenhet självmant vidtager rättelse av felet. En sådan åtgärd är dock då föranledd av styrkan i de sakskäl ombudsmannen anfört som stöd för sitt uttalande och icke av någon hans ställning som överordnat organ. Om klaganden avser att erhålla ändring av ett beslut eller rättelse av annat förhållande, är hans möjlighet att uppnå detta därför större, om han i stället på ordinär väg överklagar beslutet eller hänvänder sig till den myndighet, under vilken befattningshavaren lyder. Ombudsmännens granskning av tjänstemännens förfaranden i anledning av inkomna klagomål är också av en något annan karaktär än den som sker vid överklagande eller hänvändelse till tillsynsmyndighet. Vid ombudsmännens kontroll undersökes i princip endast om det påtalade förhållandet strider mot lag eller annan författning eller om tjänsteman eljest åsidosatt sin tjänsteplikt. Vid de lämplighets- och andra omdömesfrågor, varom i nu berörda fall i stor utsträckning är fråga, kan det endast sällan bli aktuellt med ett ingripande från ombudsmannens sida. I stort sett kräves härför att tjänstemannen vid sitt bedömande uppenbarligen överskridit gränserna för det fria skönet. Förhållandet är i regel annorlunda vid den prövning som högre instans eller tillsynsmyndighet verkställer.

Det är med hänsyn till nämnda förhållanden naturligt att kräva att den, som anser sin rätt ha blivit åsidosatt, först utnyttjar befintliga möjligheter att — när det gäller domar och beslut mot vilka talan kan fullföljas genom ordinära rättsmedel — genom sådant överklagande eller — i andra fall — genom hänvändelse till tillsynsmyndighet erhålla rättelse, innan han hänvän-

[1] Vid den följande framställningen i detta kapitel användes beteckningen »tillsynsmyndighet» för att ange sådan överordnad förvaltningsmyndighet, som på förekommen anledning äger ändra av underordnad myndighet vidtagen åtgärd samt ge råd och anvisningar för dennas verksamhet.

der sig till ombudsman. Som framgått av det föregående torde det i allmänhet ligga i klagandens eget intresse att handla på detta sätt, när han önskar få ett sakförhållande ändrat. Man kan därför enligt utredningens mening ifrågasätta om det icke — för att underlätta ombudsmännens arbetsbörda — borde införas en begränsning av deras skyldighet att pröva sådana klagomål, varom nu varit tal. Om klaganden utnyttjat möjligheten att föra ett ärende under annan myndighets prövning men ändock anser sig icke ha fått den rätt han eftersträvat, bör han givetvis äga att vända sig till ombudsmannen. En sådan ordning torde också stå i överensstämmelse med den allmänna principen att medborgarnas rättsskydd i första hand bör tillgodoses genom att de resurser utnyttjas, som står till förfogande inom rättsväsendets och förvaltningens egna områden.

Innan utredningen närmare prövar denna fråga bör erinras om att en dylik begränsning av ombudsmännens prövningsskyldighet redan föreligger å det *kommunala* området. Enligt 9 § ombudsmannainstruktionen bör nämligen ombudsmännen i allmänhet icke ingripa, innan klaganden utnyttjat möjlighet att vinna rättelse genom överklagande eller genom hänvändelse till överordnad kommunal myndighet. Undantag härifrån gäller vid administrativa frihetsberövanden eller uppenbara övergrepp. Vid utfärdandet av denna bestämmelse beaktade riksdagen att ombudsmännen — till skillnad från besvärsinstanserna — icke kan undanröja eller ändra ett av myndighet fattat beslut samt att klagandens rätt i många fall kan lättare och bättre tillgodoses genom hänvändelse till kommunal myndighet. Det ansågs därför mest följdriktigt att klaganden av ombudsmannen hänvisades att först vända sig till det kommunala organ, varunder vederbörande tjänsteman lyder, för vinnande av rättelse. Innan så skett var som regel ärendet icke att anse som slutbehandlat av kommunal myndighet. Har klaganden försuttit nämnda möjligheter att erhålla ändring, bör ombudsmannen enligt uttalande i motiven ingripa allenast om särskilda skäl därtill föreligger.

Även för de *danska* och *norska* ombudsmännen finnes, såsom framgått av den tidigare lämnade redogörelsen för dessas verksamhet, vissa bestämmelser som inskränker deras skyldighet att pröva ärenden rörande beslut, som kan överklagas.

Emellanåt inkommer till ombudsman klagomål över det sakliga innehållet i något av judiciell eller administrativ myndighet fattat beslut som ännu icke vunnit laga kraft. I sådana fall brukar ombudsmännen omedelbart underrätta den rättssökande om att ombudsmannen icke äger ändra det påtalade avgörandet men att klaganden har möjlighet att söka rättelse genom överklagande på ordinär väg. Ärendet vilar därefter, till dess det konstaterats huruvida talan fullföljts och till vilket resultat den i så fall lett. Någon gång inkommer klagomål så sent att klaganden icke hinner

få ombudsmannens besked samt överklaga, innan fullföljdstiden utgått. Understundom händer att en klagande till ombudsman inger klagomål rörande visst avgörande, samtidigt som han hos vederbörande överinstans fullföljer talan mot detsamma. Ombudsmannen upptager då i regel ärendet till prövning först sedan överinstansen fattat beslut i saken.

Enligt utredningens mening föreligger i allmänhet icke någon egentlig anledning för ombudsmännen att utreda och pröva klagomål rörande sådana beslut och andra avgöranden, som vid tiden för klagomålens anhängiggörande fortfarande kan i vanlig ordning överklagas och på det sättet omprövas av överinstans eller som — enligt vad i ärendet framgått — då överklagats men ännu ej blivit omprövade av överinstansen. Utredningen vill därför föreslå införande av en bestämmelse, som begränsar ombudsmännens skyldighet att upptaga dylika ärenden. Inkommer klagomål över sakinnehållet i ett beslut som kan överklagas, innan föreskriven klagotid utgått, bör således ombudsmannen genast kunna avskriva ärendet med en anvisning till klaganden om hans möjlighet att i vanlig ordning överklaga det påtalade beslutet.

Vad nu sagts har rört endast de fall, då klagomålet avsett av domstolar och förvaltningsmyndigheter meddelade domar och beslut, som ej vunnit laga kraft. Det motsvarande bör enligt utredningens mening i princip gälla klagomål, som icke riktar sig mot sakinnehållet i ett dylikt avgörande utan mot något annat förhållande, angående vilket klaganden vid tiden för klagomålets ingivande fortfarande kunnat hänvända sig till tillsynsmyndighet för erhållande av rättelse. Även i dessa fall är det naturligt att klaganden först utnyttjar denna möjlighet. Vederbörande ombudsman bör därför ha rätt att avvisa också dylika klagomål.

Berörda begränsning i ombudsmännens allmänna skyldighet att pröva till dem inkomna klagomål bör dock ej avse alla situationer, där det fortfarande finns tillfälle att få saken prövad inom instansordningens ram. Sålunda bör ombudsmännen — i likhet med vad nu gäller på det kommunala området — alltid vara skyldiga att upptaga klagomål, som berör judiciella eller administrativa *frihetsberövanden*. Enligt 3 § andra stycket gällande ombudsmannainstruktion, vilket stadgande erhåller sin motsvarighet i 4 § andra stycket i förslaget till ny instruktion, bör ombudsmännen med särskild uppmärksamhet övervaka efterlevnaden av lagar och andra författningar rörande frihetsberövande verksamhet. Att låta klagomål rörande dylika förhållanden omfattas av den föreslagna begränsningen i ombudsmännens prövningsskyldighet skulle stå i mindre god överensstämmelse med detta stadgande. Någon avvisning bör ej heller förekomma då redan av klagoskriften och därvid fogade handlingar kan utläsas att *uppenbart övergrepp* eller annan *klart åtalbar tjänsteförsummelse* föreligger. Även i andra fall kan det vara mindre lämpligt att ärendet avvisas av ombudsman. Så kan exempelvis vara fallet om ett *brådskande ingripande* är påkallat eller när

det av en eller annan anledning kan anses vara av *väsentlig vikt* för klaganden att saken prövas icke av vederbörande överinstans eller tillsynsmyndighet utan av ombudsmannen. Undantagsvis torde också kunna förekomma *andra förhållanden*, som kan motivera avsteg från huvudregeln att klaganden bör i första hand försöka få saken tillrättad genom utnyttjande av den vanliga besvärsvägen eller genom hänvändelse till tillsynsmyndigheten. Över huvud taget måste gälla att ombudsmännen icke skall avvisa klagomål under hänvisning till andra föreliggande möjligheter att erhålla rättelse i de fall, då ombudsmannen finner vägande skäl tala för att ärendet upptages till prövning av honom.

Ombudsmännen bör således ej äga avvisa klagomål, som berör frågor om frihetsberövanden. I följande avsnitt kommer utredningen dock att framlägga förslag om möjlighet för ombudsmännen att bl. a. i vissa fall av frihetsberövande i stället överlämna klagomålet till vederbörande tillsynsmyndighet för utredning och prövning.

I det föregående har behandlats endast fall där möjlighet att på ordinär väg fullfölja talan eller att vinna rättelse genom hänvändelse till tillsynsmyndighet kvarstått, när klagomålet inkommit till ombudsmannen. Förhållandet är något annorlunda i de hos ombudsmännen ofta förekommande ärendena, i vilka tiden för överklagande utgått eller eljest möjligheten att erhålla rättelse försuttits, när ombudsmannen får del av klagomålet. Anledningarna till att klaganden icke utnyttjat dessa ändringsmöjligheter kan vara flera. Han kan ha hyst den felaktiga uppfattningen att ombudsmannen ägt befogenhet att ändra myndighetens avgörande eller eljest vidtaga rättelse av det förmenta felet. Det är också möjligt att klaganden haft ringa hopp om att den överordnade myndigheten skulle avhjälpa felet och därför funnit det icke vara någon mening att vända sig dit. Det är väl icke uteslutet att klaganden i några fall ansett det vara enklare att avfatta en anmälan till ombudsman än att upprätta en formell besvärsskrift till vederbörande myndighet. Klaganden kan också av skilda skäl ha varit mindre intresserad av utgången av målet eller ärendet än av att få till stånd ett ombudsmannens ingripande mot tjänstemannen i fråga. Även om tillsynsmyndigheten i sådant fall skulle äga disciplinär bestraffningsrätt gentemot tjänstemannen, kan klaganden ha ansett möjligheten för ett ingripande vara större, om ombudsmannen prövade ärendet än om tillsynsmyndigheten gjorde det. En annan anledning kan vara att klaganden först efter det rättelsemöjligheten försuttits blivit medveten om att något påtalbart fel förekommit. Den rättssökande kan därjämte helt enkelt ha varit okunnig om att han haft tillfälle att överklaga eller i annan ordning vända sig till överordnad myndighet. Han kan också ha av rent förbiseende försuttit denna möjlighet.

Den föreslagna rätten för ombudsmännen att utan prövning i sak avvisa

klagomål bör — med hänsyn till det allmänna intresset att lätta ombudsmännens arbetsbörda — vara tillämplig jämväl på ärenden av nu nämnd beskaffenhet men med fler reservationer.

Först kan påpekas att ej heller i dessa ärenden bör ombudsmännens prövningsskyldighet begränsas i sådana fall, då fråga är om *frihetsberövande* eller *uppenbart övergrepp* från myndighets eller tjänstemans sida. Lika litet bör någon avvisning äga rum då *skäl att ändock upptaga ärendet* till behandling kan anses föreligga. Ombudsmännen måste vara mer återhållsamma vid bedömningen av vilka klagomål som bör avvisas i dessa fall än i de först nämnda. Således bör möjligheten att skjuta ifrån sig ärendena i princip utnyttjas endast när det i anmälningen anmärkta förhållandet kan anses vara av mindre betydelse för den enskilde klaganden och ej heller berör den allmänna rättssäkerheten. Om vad i klagoskriften anförts ger anledning till antagande att den anmälda myndigheten eller tjänstemannen förfarit felaktigt, skulle det vara stötande för den allmänna rättskänslan att klagandens uraktlåtenhet att utnyttja förefintlig möjlighet att i vanlig ordning vinna rättelse skulle föranleda att klagomålet avvisades. Finnes någon godtagbar förklaring till underlåtenheten, bör avvisning ej äga rum. Sålunda bör bristande förtrogenhet med befintliga regler om fullföljdsrätt eller med föreliggande möjlighet att hänvända sig till tillsynsmyndighet icke betaga klaganden hans rätt att påkalla ombudsmannens ingripande. Detsamma bör gälla då den, som anser sig ha fått sin rätt åsidosatt, icke förrän i efterhand får anledning misstänka att något fel förekommit. Över huvud taget bör avvisande ej ske, då försummelsen att anlita den normala besvärsvägen berott på förhållande, över vilket klaganden icke varit herre.

Det påtalade felet kan ha varit sådant att det icke kunnat rättas till sedan det en gång begåtts. Som exempel härpå kan nämnas skymfligt beteende mot en rättssökande. Även om tillsynsmyndigheten skulle ha haft möjlighet att ingripa med disciplinärt förfarande eller med åtgärder, som var ägnade att förhindra ett upprepande av felet, bör i sådana fall icke krävas att hänvändelse till denna myndighet äger rum innan ombudsmannens bistånd begäres.

Av en ingiven klagoskrift framgår icke alltid om klaganden utnyttjat de möjligheter att erhålla rättelse som kan föreligga eller har förelegat. Innan ombudsmannen beslutar upptaga saken, bör han i dylika ärenden genom förfrågan hos klaganden eller på annat sätt inhämta närmare upplysningar om de omständigheter, som kan påverka bedömningen av avvisningsfrågan. Givetvis bör sådan undersökning icke göras då det i ärendet påtalade förhållandet i och för sig är av sådan karaktär att avvisning ej bör ske.

I det föregående har berörts vissa viktiga begränsningar i den föreslagna avvisningsrätten, vilka avsett framför allt beskaffenheten av det fel klagomålet angår. I visst fall bör denna rätt också vara beroende av vilken befatt-

ningshavare som kan ha gjort sig skyldig till den påstådda felaktigheten.

Enligt gällande bestämmelser skall åtal mot underrätts- och hovrättsdomare samt vissa andra tjänstemän (som regel tjänstemän i byråchefsgraden samt med dem jämställda och högre tjänstemän) för s. k. självständiga ämbetsbrott (BrB 20: 1—4) upptagas *omedelbart i hovrätt eller högsta domstolen.* Sådant åtal får icke väckas av andra åklagare än riksdagens ombudsmän och JK; då fråga är om tjänsteman inom åklagarväsendet äger dock även RÅ åtalsbefogenhet. Åtal mot tjänsteman med forum i underrätt för ämbetsförsummelse kan däremot väckas jämväl av allmän åklagare. I de fall, där åtal för ämbetsbrott skall upptagas av underrätt, äger målsägande befogenhet att väcka åtal mot tjänstemannen för sådant brott, därest vederbörande åklagare efter målsägandens avgivelse beslutat att ej föranstalta om åtal. Målsäganden är däremot förhindrad att väcka åtal, när detta skall upptagas omedelbart av högre rätt (RB 20: 10). — Mot dessa regler svarar bestämmelser om målsägandes behörighet att väcka talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott. Skall åtal för brottet upptagas av underrätt, är målsägande oförhindrad att själv väcka talan om sådant anspråk. I andra fall däremot äger målsägande ej väcka talan om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrottet med mindre åtal för detta äger rum eller målsägandens talan biträdes av åklagare som är behörig att åtala brottet, d. v. s. riksdagens ombudsmän, JK och — i vissa fall — RÅ (RB 22: 8). En målsägande, som anser att tjänsteman som enligt forumreglerna skall åtalas i högre rätt gjort sig skyldig till ämbetsbrott enligt 20: 1—4 brottsbalken samt önskar få detta beivrat eller gör anspråk på gottgörelse för genom brottet liden skada, är alltså tvungen att hos ombudsman eller JK (beträffande åklagare jämväl RÅ) göra framställning om väckande av åtal eller biträdande av hans talan om enskilt anspråk. Dessa inskränkningar i målsägandens möjligheter att på egen hand föra talan mot tjänsteman med forum i överrätt är förestavade av intresset av att de högre tjänstemännen ej blir utsatta för obefogad talan av enskilda. Den genom ombudsmännen och JK (samt av RÅ) utövade kontrollen över dessa befattningshavare har ansetts kunna täcka jämväl de enskildas behov av möjligheter att ingripa.

Med hänsyn till dessa begränsningar i målsägandens talerätt bör ombudsmännen vid anmälan mot tjänsteman med forum i överrätt icke avvisa densamma utan taga ställning till den väckta frågan och ge klaganden besked om resultatet av prövningen. Vad nu sagts om undantag från den föreslagna avvisningsmöjligheten bör gälla icke enbart då målsägande uttryckligen begärt ombudsmannens beslut i nämnda frågor utan över huvud taget när från målsägande eller annan inkommer klagomål över visst tjänsteförfarande från sådan befattningshavares sida.[2]

[2] Under slutet av utredningsarbetet har upplysts att Kungl. Maj:t ämnar för 1965 års höstriksdag framlägga förslag om sådan ändring av reglerna angående särskilt forum vid talan om ämbetsbrott, att dylikt forum behålles endast för ett förhållandevis litet antal tjänstemän, i huvudsak domare. Däremot skulle man i princip behålla nu gällande in-

Om till ombudsman inkommer ett klagomål av den beskaffenhet att det enligt de i det föregående angivna principerna bör avvisas, men det redan av klagoskriften och därvid fogade handlingar kan utläsas, att anmälningen *uppenbarligen saknar fog*, kan det vara lämpligt att ärendet likväl upptages. Om klagomålet avvisas under hänvisning till möjligheten för klaganden att överklaga eller att söka vinna rättelse genom hänvändelse till överordnad myndighet, kan klaganden få föreställningen att anmälningen varit i och för sig befogad, fastän ombudsmannen ansett sig icke böra upptaga den till prövning. Klaganden kan härigenom förledas till ett utsiktslöst besvärsförfarande eller till ett fåfängt försök att hos tillsynsmyndigheten vinna gensvar för sitt klagomål. Enär beskyllningen om tjänsteförsummelse skulle kvarstå, talar även den anmälde tjänstemannens intresse av att i möjligaste mån bli rentvådd från ogrundade beskyllningar om felaktiga tjänsteåtgärder för att ombudsmannen i dylika fall avskriver ärendet, icke under hänvisning till befintliga möjligheter att på annan väg vinna rättelse utan under åberopande av att anmälningen är obefogad. Det förutsättes dock att ärendet kan avgöras omedelbart och utan någon tidskrävande arbetsinsats av ombudsmannen och hans personal.

Den i detta avsnitt föreslagna möjligheten för ombudsmännen att utan prövning skjuta vissa klagomål ifrån sig bör således — med hänsyn till den enskilde medborgarens befogade rättsskyddsintresse — vara förbunden med ett flertal begränsningar. Dessa är så omfattande att det onekligen kan ifrågasättas om förslaget i praktiken får någon mera påtaglig betydelse då det gäller att lätta ombudsmännens arbetsbörda. Som torde framgå av det föregående blir möjligheterna att utan prövning avvisa klagomål större när det gäller förhållanden, som vid tiden för klagomålets ingivande till ombudsmannen fortfarande kan rättas till av överordnad myndighet, än när det är fråga om angelägenheter där sådant tillfälle försuttits. Den föreslagna bestämmelsen lär därför i huvudsak få relevans för förstnämnda kategori ärenden och torde i fråga om dem kunna bidraga till att ombudsmännen befrias från befattningen med ett icke obetydligt antal ärenden av mindre vikt. Däremot torde bestämmelsen måhända inte kunna komma att tillämpas i något större antal fall av den andra kategorien klagomål. Den ger dock ombudsmännen möjlighet att, när omständigheterna i ett särskilt fall talar härför, avvisa klagomålet under åberopande av klagandens försummelse att anlita befintlig besvärsmöjlighet. Den föreslagna föreskriften torde också

skränkningar i enskilds rätt att väcka åtal och föra talan om enskilt anspråk mot högre tjänstemän i anledning av ämbetsbrott. De tjänstemän, som skulle åtnjuta sådant skydd mot obefogad talan, skulle vara — förutom de som även efter förslagets genomförande skulle ha forum i överrätt — de som ej är underkastade disciplinär bestraffning, de högre militära tjänstemännen m. fl. Denna personkrets torde i stort sett motsvara de tjänstemän som enligt nuvarande bestämmelser är skyddade. Vad i detta kapitel sägs om tjänsteman med forum i överrätt skall således, efter ett genomförande av den nu antydda reformen, gälla sådan tjänsteman, mot vilken enskild icke äger föra talan om enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av åklagaren.

vara ägnad att hos allmänheten inskärpa betydelsen av att, när rättelse av ett felaktigt avgörande eftersträvas, anlita normala vägar att erhålla rättelse i stället för att anföra klagomål hos ombudsman. Härigenom lär i många fall kunna undvikas rättsförluster för en enskild, föranledda av missuppfattningen att ombudsmännen skulle äga befogenhet att ändra myndigheters avgöranden.

Slutligen bör påpekas att möjligheten för ombudsmännen att underlåta pröva klagomål givetvis icke innebär någon begränsning av deras rätt att på eget initiativ upptaga visst förhållande till granskning.

Överlämnande av klagomål till annan myndighet

I föregående avsnitt behandlades möjligheten för ombudsmännen att utan prövning avvisa klagomål, som genom hänvändelse till överordnat organ kunnat prövas i annan ordning. Av olika skäl ansågs det dock böra uppställas regler, som i vissa hänseenden starkt begränsade tillämpningen av denna rätt. Utredningen har därför undersökt huruvida det är möjligt att på annan väg befria ämbetena från skyldigheten att handlägga i vart fall några av de ärenden, som ansetts icke böra kunna avvisas.

Vid olika tillfällen[3] har JO framhållit, att vissa kategorier klagomål lämpligen borde i första hand prövas och utredas av vederbörande överordnade myndighet, samt därför framfört tanken på möjligheten att ge ombudsmännen rätt att överlämna sådana till dem inkomna klagomål till dylikt organ för handläggning. Blev klaganden icke nöjd med det resultat, till vilket den högre myndigheten därvid kommit, skulle han sedan äga rätt att påkalla ombudsmannens bedömning av klagomålet. Endast då skulle ombudsmannen alltså vara skyldig att själv pröva detta. Genom ett sådant förfarande skulle JO enligt egen förmodan kunna vinna en inte obetydlig lättnad i sitt granskningsarbete.

En dylik möjlighet att för vederbörlig behandling överlämna klagomål till en överordnad myndighet, som icke tidigare prövat detsamma, synes utredningen mycket lämplig och utredningen kommer därför att i det följande framlägga förslag i denna riktning.

Till en början kan fastslås att klagomål rörande domstolsväsendet icke är lämpade för ett dylikt överlämningsförfarande. Inom rättsväsendet föreligger icke samma subordinationsförhållande som inom förvaltningen. En överinstans äger således icke ompröva en underdomstols avgörande, såvida icke rätt att fullfölja talan mot detta är stadgad i lag samt överklagandet skett på föreskrivet sätt, av därtill behörig person och, i förekommande fall, inom rätt tid. Vidare är överdomstolarnas disciplinära befogenheter gentemot underdomstolarnas befattningshavare starkt begränsade.

Inom övriga delar av ombudsmännens tillsynsområden finnes dock olika

[3] Bl. a. i SvJT 1960 s. 110 och JO 1962 s. 473.

kategorier ärenden, som lämpligen kan omfattas av nu berörda förfarande. För att största möjliga arbetslättnad för ombudsmännen skall uppnås bör denna överlämningsrätt i första hand gälla sådana verksamhetsområden, inom vilka det i stor omfattning brukar hos ombudsmännen förekomma klagomål mot lägre tjänstemän för sådana fel och försummelser av mindre allvarlig beskaffenhet, som kunnat påtalas hos och rättas till av tillsynsmyndighet. Vidare bör det företrädesvis bli fråga om sådana klagomål, som enligt vad verkställda utredningar visat i övervägande antalet fall saknat fog. I dylika ärenden torde nämligen i allmänhet icke föreligga anledning för ombudsmannen att efter tillsynsmyndighetens prövning på eget initiativ upptaga saken till bedömande. Från dessa utgångspunkter finner utredningen, att som föremål för den nu berörda inskränkningen av prövningskyldigheten bör främst ifrågakomma vissa klagomål rörande åklagarväsendet, kriminalvården och sinnessjukvården.

I fråga om åklagarväsendet vill utredningen anföra följande. Allmänna åklagare är RÅ, statsåklagarna samt distriktsåklagarna (RB 7:1). RÅ är under Konungen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket (RB 7:2 första stycket). I åklagarinstruktionen (SFS 1964:739) föreskrives, att RÅ skall ha tillsyn över åklagarnas verksamhet samt genom inspektioner och andra lämpliga åtgärder hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och behov samt om de förhållanden i övrigt som tillhör området för hans tjänsteutövning. Vidare skall RÅ bistå åklagarna med råd och upplysningar samt äger meddela dem anvisningar i deras tjänsteutövning.

Under RÅ har statsåklagarna, envar inom sitt verksamhetsområde, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet (RB 7:2 andra stycket). Statsåklagare är länsåklagarna och överåklagarna (RB 7:7). Inom varje län eller — i undantagsfall — gemensamt för två län skall finnas en länsåklagarmyndighet, vars chef är en länsåklagare. Inom ettvart av Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt finnes en särskild organisation med en överåklagare som chef samt honom underställda chefsåklagare och kammaråklagare. I åklagardistrikt är anställda två eller flera distriktsåklagare, varav en är chef, chefsåklagaren. Chef för länsåklagarmyndighet och överåklagare är bl. a. skyldiga att tillse, att åklagarna i åklagardistrikten fullgör sina skyldigheter, samt att bistå dem med råd och upplysningar i deras verksamhet (18, 19, 28 och 29 §§ åklagarinstruktionen). I statsåklagarnas uppgifter ingår också att verkställa vissa prövningar, huruvida åtal bör äga rum, samt själv handlägga mål, som bedöms vara särskilt krävande. Enligt RB 7:5 äger RÅ och statsåklagare övertaga uppgift som tillkommer lägre åklagare.

Genom den kontrollerande och beslutande myndighet, som högre åklagare således har i förhållande till lägre sådan, följer rätt för den förre att, när an-

ledning därtill föreligger, ge den underordnade icke blott generella föreskrifter för tjänstens utövande utan även vägledning i aktuella tjänstefrågor. Inom RÅ:s befogenhet ligger även att meddela direktiv, som är för lägre åklagare bindande. Han äger sålunda rätt att ålägga sådan åklagare att företaga viss tjänsteåtgärd, t. ex. att i visst fall väcka eller nedlägga åtal, fullfölja talan eller återkalla redan fullföljd talan. Direktiven kan också avse frågor rörande bedrivande av förundersökning eller utförande av talan. Statsåklagaren äger ej sådan direktivrätt men har i stället möjlighet att i förekommande fall övertaga ärende av distriktsåklagare och däri vidtaga åtgärd, som han finner lämplig. Till följd av den förmansställning, som högre åklagare har i förhållande till lägre, har det i praxis blivit möjligt för enskilda personer att hos vederbörande statsåklagare eller RÅ begära omprövning av beslut, meddelade av lägre åklagare. Denna möjlighet att begära s. k. överprövning har alltså utbildat sig, fastän det icke finnes någon lagreglerad rätt att anföra besvär över åklagares beslut.[4]

De allra flesta fall av överprövning torde förekomma i anledning av begäran från misstänkt om ändring av åklagares beslut att väcka åtal mot honom och från målsägande, anmälare eller annan om ändring av åklagares beslut att ej väcka åtal mot enskild person. Det händer även att misstänkt, innan den lägre åklagaren fattat beslut i åtalsfrågan, hemställer att denna i stället skall avgöras av den överordnade åklagaren. Begäran om överprövning kan också avse fullföljdsfrågor. Så kan t. ex. målsägande hos den överordnade åklagaren klaga över att den lägre åklagaren beslutat icke fullfölja talan mot underrätts dom eller den åtalade hemställa att av den lägre åklagaren fullföljd talan mot sådan dom måtte återkallas. Klagomålen hos överordnad åklagare kan också gälla åtgärder under förundersökning, t. ex. underlåtenhet att verkställa tillräcklig utredning eller uraktlåtenhet av åklagare att i ett brottmål företaga processhandling, t. ex. inkallande av vittne. Överprövning kan begäras av annan än den som har direkt partsintresse i ifrågavarande sak. Hemställan om ändring av distriktsåklagares beslut kan riktas direkt till RÅ och behöver icke först passera vederbörande statsåklagare. I sådana situationer brukar RÅ — utom i uppenbara eller brådskande fall — överlämna ärendet till statsåklagaren för handläggning. Innan RÅ eljest avgör ett överprövningsärende, brukar han inhämta yttrande från vederbörande lägre åklagare.

I överprövningsärenden begäres ofta prövning jämväl av åtgärder som vidtagits av polisman. Detta sammanhänger givetvis med polismyndigheternas uppgifter i samband med brottsutredningar. Enligt rättegångsbalken (23: 3) ledes förundersökning av polismyndighet eller av åklagare. När undersökningen ledes av åklagare, äger han anlita biträde av polismyndig-

[4] Här bortses från besvärsförfarande i ärende ang. åklagarväsendets administration och förvaltning (69 § åklagarinstruktionen) samt från sådana särskilda fall som omnämnes i exempelvis RB 23: 19 och 23 samt 25: 5 och 27: 6.

het samt uppdraga åt polisman att vidtaga särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det. Även då förundersökning ledes av polismyndighet, äger åklagaren meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande. Vissa av polismän i dessa sammanhang vidtagna åtgärder — i synnerhet när polismannen handlat såsom förundersökningsledare eller på order av åklagare — kan granskas i ett överprövningsärende och föranleda ingripande från åklagarmyndighet. Med hänsyn härtill bör vad i följande sägs och föreslås rörande klagomål mot underordnade åklagare gälla jämväl anmälningar som riktar sig mot sådana handlingar från polismäns sida.

Årligen inkommer till JO ett förhållandevis stort antal klagomål mot lägre åklagare och polismän. Enligt JO:s ämbetsdiarier inkom sålunda under år 1961 ungefär 140, år 1962 omkring 90 samt år 1963 ungefär 150 dylika anmälningar. I dessa siffror är inräknade icke enbart klagomål, som riktats direkt mot vederbörande åklagare för någon av honom företagen eller underlåten tjänsteåtgärd, utan också sådana som gäller polisman, som lett förundersökning eller under åklagares ledning verkställt brottsutredning, hållit förhör eller enligt åklagarens direktiv vidtagit annan undersökningsåtgärd.

Av dessa anmälningar gällde övervägande delen eller 65—70 procent påståenden om dröjsmål eller försummelser under förundersökningar samt klagomål för underlåtenhet att inleda förundersökning i anledning av brottsanmälan eller att väcka åtal. Bland övriga grupper ärenden kan nämnas klagomål rörande av åklagare beslutade tvångsåtgärder och verkställigheten av sådana beslut samt angående missfirmande och andra olämpliga yttranden från åklagare och polismän under förundersökning, förfaranden i samband med polisförhör samt åklagares beslut att väcka åtal. I endast ungefär 15 procent av ärendena hade klaganden före anmälningen till JO utnyttjat möjligheten att få överprövning till stånd eller eljest påtalat saken hos överordnad åklagarmyndighet.

Såvida ärendet icke kan avskrivas omedelbart efter ingivandet brukar JO-ämbetet infordra åklagarmyndighetens handlingar i saken. Om dessa anses utgöra tillräcklig grund för ärendets bedömande samt JO vid sin prövning icke finner klagomålet ge anledning till erinran eller annan reaktion från ämbetets sida, avskrives ärendet. I andra fall inhämtas yttrande från vederbörande åklagare, överordnad åklagare eller bådadera. Någon gång remitteras ärendet till RÅ för utlåtande. Gäller ärendet sådan tjänsteåtgärd från polismans sida, som icke kan överprövas av åklagare, brukar yttrande inhämtas från vederbörande polisman eller överordnad polismyndighet. Ibland händer det att ämbetet tager telefonkontakt med den polisman eller åklagare, mot vilken klagomålet riktar sig, och förhör sig om den sak ärendet gäller. Erhålles därvid nöjaktig förklaring till det påtalade förfarandet, avskrives ärendet omedelbart.

De mot åklagarmyndigheterna anförda klagomålen avser i betydande omfattning anmärkningar mot deras ställningstagande i någon omdömesfråga. Det kan exempelvis röra sig om huruvida tillräcklig bevisning kan anses föreligga i en skuldfråga, huruvida förhållandena är sådana att åtalseftergift bör meddelas eller huruvida den misstänktes sinnesbeskaffenhet varit sådan att åtal kan underlåtas. I dylika frågor av skönsmässig karaktär har åklagarmyndigheten alltså haft ett visst utrymme för sitt ställningstagande. JO:s prövning av klagomål av denna art kan endast avse om myndigheten vid sin bedömning av det påtalade förhållandet överskridit gränserna för sitt fria skön. Skulle JO finna att så icke skett men att beslutet enligt hans uppfattning ändock borde ha blivit ett annat, kan det emellertid icke bedömas såsom felaktigt och föranleda någon åtgärd från hans sida. Vid avgörande av sådana ärenden uttalar JO ibland, att — vilken uppfattning man än må ha om riktigheten av det påtalade beslutet — vederbörande befattningshavares bedömande dock icke kan läggas honom till last såsom tjänstefel. Det förekommer också att klaganden i samband därmed erinras om att han är oförhindrad att hos statsåklagare eller RÅ begära överprövning av den lägre åklagarens beslut.

Ombudsmännen kan således i allmänhet icke ingripa mot åklagarmyndighets bedömande i rena omdömesfrågor och äger ej heller ändra av sådan myndighet fattat beslut eller — med undantag för de fall då ombudsmannen uppdragit åt åklagare att utföra av honom själv beslutat åtal — ge åklagare direktiv för handläggning av visst mål eller ärende. På grund av de befogenheter som överåklagare har i dessa hänseenden synes det vara både lämpligt och naturligt att klagomål mot polismän och åklagare för åtgärder och beslut under förundersökning samt utförande av talan i brottmål i första hand utredes och prövas av högre åklagare. För klaganden torde det i allmänhet vara till fördel om sådant överlämnande kunde äga rum. Visserligen kan han erhålla önskad ändring av en i klagoskriften påtalad felaktighet genom att vederbörande åklagare eller överordnad åklagare i samband med remissförfarande eller efter ett uttalande från ombudsmannen om felets förekomst självmant låter vidtaga rättelse. Från rättsskyddssynpunkt skulle det dock vara tryggare för honom med ett förfarande, varigenom klagomålen som regel överlämnades till den högre åklagarmyndigheten för utredning och prövning. Man behöver här bara erinra om att icke alla till ombudsmannen inkomna klagomål i hithörande frågor genom remissbehandling eller annorledes kommer till överordnad åklagares kännedom och därvid kan göras till föremål för dennes överprövning.

Med hänsyn till vad nu sagts vill utredningen föreslå att möjlighet beredes ombudsmännen att, i de fall så kan anses lämpligt, till vederbörande överordnade åklagarmyndighet för utredning och prövning överlämna klagomål mot åklagare och polismän. Denna möjlighet torde, såsom ett komplement

till den i föregående avsnitt förordade rätten för ombudsmännen att avvisa klagomål, kunna utnyttjas i vissa fall då en avvisning inte bör ske.

De nyss angivna fördelarna med att ombudsmännen har rätt att överlämna klagomål till åklagarmyndighet berör, som framgår av det sagda, i första hand ärenden, i vilka den överordnade åklagaren till följd av sin överprövningsbefogenhet kunnat vidtaga ändring av det påtalade förfarandet. Ofta avser emellertid anmälningen ett fel från lägre åklagares sida, vilket icke längre kan rättas till av överordnad åklagare. Klagomålet kan exempelvis gälla ett åtalsbeslut, som redan föranlett åtal och dom (enligt RB 20: 9 får allmänt åtal icke nedläggas, sedan dom fallit), eller ett strafföreläggande, som godkänts av den misstänkte (sådant skall enligt RB 48: 4 gälla som lagakraftvunnen dom). Ärendet kan också avse åklagares beslut att icke väcka åtal för brott, för vilket straff hunnit preskriberas vid tiden för klagomålets anhängiggörande hos ombudsmannen. Fullföljdstiden kan ha utgått, när klaganden hos ombudsmannen riktar anmärkning mot lägre åklagares beslut att ej fullfölja talan. Vidare kan det förhållande klagomålet gäller vara av sådan art att rättelse ej heller tidigare kunnat vinnas genom begäran om överprövning, t. ex. vid missfirmande eller felaktiga uttalanden från åklagare under rättegång. I dylika fall saknas alltså anledning att överlämna klagomålet till överordnad myndighet för att bereda denna tillfälle att rätta ett felaktigt förfarande. Det skäl som främst anfördes för införande av möjlighet för ombudsmännen att överlämna klagomål till högre åklagare föreligger icke och det kan ifrågasättas om det ej vore lämpligare att ombudsmannen i sådana ärenden själv handhade utredningen samt prövade klagomålet i sak. Det bör dock framhållas att klagomålen även under sådana förhållanden torde i stor utsträckning komma att prövas av högre åklagare, enär ombudsmannen i många dylika ärenden lär finna det erforderligt att inhämta dennes utlåtande eller yttrande. Det kan också vara lämpligt att den överordnade myndigheten får tillfälle att i förekommande fall vidtaga åtgärd, ägnad att förhindra att felet upprepas. Med hänsyn härtill och till värdet av att erhålla enhetlighet i förfarandet finner utredningen övervägande skäl tala för att jämväl nu ifrågavarande kategorier klagomål i princip omfattas av den rätt att överlämna klagomål till högre åklagarmyndighet, varom här är fråga.

Möjligheten att till åklagarmyndighet överlämna vissa klagomål innebär således en begränsning av ombudsmännens skyldighet att utreda och pröva inkomna anmälningar. Emellertid bör en bestämmelse av denna innebörd — såsom JO föreslagit — lämpligen kompletteras med en rättighet för klaganden att på nytt hos ombudsmannen begära att denne prövar ärendet i sak, därest han efter den överordnade åklagarens utredning och beslut fortfarande skulle vara missbelåten. I samband med överlämnandet bör ombudsmannen därför underrätta klaganden om att han, ifall han efter det

ärendet slutbehandlats av vederbörande åklagare alltjämt är missnöjd, äger att på nytt vända sig till ombudsmannen.

Med några ord bör härefter beröras frågan till vilken överordnad åklagare ombudsmannen bör överlämna klagomålet. När detta riktar sig mot statsåklagare, kan icke uppstå någon tvekan; ärendet skall då tillställas RÅ. Så torde främst vara fallet, då statsåklagaren överprövat en lägre åklagares beslut eller då statsåklagaren själv lett förundersökning eller anhängiggjort och utfört åtal i något brottmål. När anmälningen gäller en distriktsåklagare eller under dennes ledning verkställd förundersökning kan däremot två möjligheter tänkas: överlämnandet kan ske antingen direkt till RÅ-ämbetet eller till vederbörande statsåklagare. I förstnämnda fall torde RÅ-ämbetet som regel komma att före sitt ställningstagande inhämta yttrande från statsåklagaren. Båda åklagarinstanserna skulle således behöva pröva ärendet. Förfarandet skulle därjämte medföra en avsevärd ökning av RÅ:s arbetsbörda, som redan nu torde vara mycket betungande med avseende å överprövningsärendena. Även från rent principiella synpunkter får det anses av vikt att ett ärende utredes och prövas av statsåklagare, innan RÅ:s bedömning begäres. Ett överlämnande av nu ifrågavarande klagomål till vederbörande statsåklagare i stället för till RÅ torde ej heller medföra några olägenheter för klaganden eller för undersökningen av sakförhållandena. Utredningen finner därför lämpligast att de klagomål, varom nu är fråga, bör i första hand överlämnas till vederbörande statsåklagare och, då denne beröres av klagomålen, till RÅ.

I samband härmed bör övervägas om klagande, som fått sitt klagomål överlämnat till statsåklagare men är missnöjd med resultatet av dennes prövning, skall vara skyldig att begära överprövning hos RÅ, innan han äger påfordra ombudsmannens bedömning av ärendet. I och för sig måste det anses naturligt att kräva att dessa ärenden skall ha passerat samtliga instanser inom åklagarorganisationen och där slutbehandlats, före det ett utomstående kontrollorgan som ombudsmannainstitutionen prövar dem. Goda skäl föreligger således för en sådan ordning. Å andra sidan torde detta medföra en ytterligare ökning av RÅ:s arbetsbörda samt leda till en, i många fall kanske avsevärd, tidsförskjutning innan klaganden kunde vända sig till ombudsmannen på nytt. För den enskilde rättssökanden skulle förfarandet också bli enklare och mer lättfattligt, om han, sedan ombudsmannen överlämnat hans klagomål till statsåklagare, vid missnöje över dennes beslut icke måste vända sig till RÅ-ämbetet, innan han kunde påkalla ombudsmannens prövning. Utredningen anser därför att man icke bör kräva att klaganden i dessa fall påkallar RÅ:s prövning av statsåklagares beslut. Begär klaganden, efter statsåklagarens beslut, på nytt ombudsmannens bedömning av saken, bör denne dock vara oförhindrad att, om så skulle befinnas lämpligt, överlämna ärendet till RÅ-ämbetet för utredning och prövning eller också inhämta yttrande därifrån. I de flesta fall torde

ombudsmannen dock med fördel kunna avgöra ärendet själv, sedan statsåklagarens beslut och eventuella utredning inlånats. Givetvis bör klaganden i nu ifrågavarande ärenden vara oförhindrad att, om han så vill, vända sig till RÅ för dennes överprövning av statsåklagarens beslut i stället för att påfordra ombudsmannens bedömning.

Utredningen övergår härefter till frågan i vad mån överlämnande bör kunna ske av klagomål rörande kriminalvården.

Kriminalvårdsstyrelsen är central statsmyndighet för kriminalvården samt har såsom chefsmyndighet för fångvårdsanstalterna bl. a. att leda och öva inseende över behandlingen av dem som intages däri. Styrelsen är därjämte chefsmyndighet för skyddskonsulentorganisationen.

Fångvårdsanstalterna ingår enligt av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser i kriminalvårdsräjonger. Inom varje sådan räjong skall en kriminalvårdsdirektör under kriminalvårdsstyrelsen utöva ledningen av de intagnas behandling. Under denne ansvarar styresman för verksamheten vid anstalt. Överläkare vid psykiatrisk avdelning i kriminalvårdsräjong skall lämna råd och anvisningar beträffande behandlingen av dem som är intagna på anstalt i räjongen samt äger, såvitt angår behandlingen av dem som överflyttats till avdelningen, de befogenheter som eljest tillkommer kriminalvårdsdirektör. För verksamheten vid anstalt, som ej ingår i kriminalvårdsräjong, ansvarar styresmannen under kriminalvårdsstyrelsen.[5]

Beslutanderätten i frågor, som avses i lagen om behandling i fångvårdsanstalt tillkommer i princip kriminalvårdsstyrelsen (77 §). Vissa ärenden skall dock prövas och avgöras av länsstyrelse (12 § andra stycket), av övervakningsnämnd (75 och 79 §§, jfd med 38 och 39 §§ tillämpningskungörelsen) eller av kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelsenämnden eller interneringsnämnden (76 §). Sistnämnda tre centrala nämnder är bl. a. i vissa frågor besvärsinstans över övervakningsnämnderna (78 och 79 §§). Enligt 80 § behandlingslagen äger Kungl. Maj:t att i administrativ ordning förordna om överflyttning av vissa av övervakningsnämnds och kriminalvårdsstyrelsens befogenheter till befattningshavare inom kriminalvården. Sådana bestämmelser har meddelats i behandlingslagens tillämpningskungörelse, vari även i övrigt gives närmare bestämmelser om bl. a. de intagnas behandling.

Enligt kungörelsen är inom varje kriminalvårdsräjong befogenheterna att besluta i olika placerings- och behandlingsfrågor i stort sett uppdelade på kriminalvårdsdirektören, överläkaren vid psykiatriska avdelningen inom räjongen och styresmännen. Vidare stadgas att, med vissa undantag, kriminalvårdsdirektören äger ändra vad styresman och läkare vid anstalt beslutat

[5] Bestämmelser härom återfinnes i lag om behandling i fångvårdsanstalt (SFS 1964: 541), kungörelsen med vissa föreskrifter rörande tillämpningen av denna lag (SFS 1964: 630, ändrad genom SFS 1965: 294) samt instruktion för fångvårdsanstalterna och de allmänna häktena (SFS 1964: 623, ändrad genom SFS 1965: 295).

samt att kriminalvårdsstyrelsen äger ändra beslut av kriminalvårdsdirektör, läkare inom kriminalvården samt styresman (62 §). Sådan överprövning av lägre befattningshavares beslut torde kunna äga rum såväl efter besvär eller framställning av intagen som när anledning därtill eljest förekommer. Åsidosätter tjänsteman vid fångvårdsanstalt sina tjänsteplikter, äger kriminalvårdsstyrelsen de disciplinära befogenheter som anges i 23—26 §§ allmänna verksstadgan.[6]

Ehuru något egentligt besvärsförfarande icke finnes i lag reglerat beträffande beslut och åtgärder av styresman eller läkare vid fångvårdsanstalt, har däri intagna ändock möjlighet att hos överordnad kriminalvårdsmyndighet anföra klagomål mot eller göra framställning om ändring av sådant beslut eller sådan åtgärd. I 62 § tillämpningskungörelsen utsäges också — såsom nyss nämnts — att kriminalvårdsstyrelsen och vederbörande kriminalvårdsdirektör äger i vissa fall ändra vad som beslutats av styresman och läkare. Sådana klagomål och framställningar behandlas också av den överordnade myndigheten såsom besvär. Intagen är oförhindrad att — med förbigående av kriminalvårdsdirektören — vända sig direkt till kriminalvårdsstyrelsen med klagan över förhållande på någon anstalt.

Fastän det således är möjligt för intagna och andra att hos kriminalvårdsdirektören och — framför allt — hos kriminalvårdsstyrelsen rikta anmärkningar mot vården och behandlingen samt andra förhållanden å de skilda fångvårdsanstalterna, har det visat sig att de missnöjda i stor utsträckning i stället vänt sig till JO med sina klagomål. Till denne har varje år inkommit ett stort antal sådana klagoskrifter; år 1961 inkom omkring 110, år 1962 omkring 75 och år 1963 omkring 120. Dessa avsåg mestadels frågor rörande kost, hygien, läkarbehandling och andra liknande vårdförhållanden, intagens rätt att inköpa premievaror, brevcensur och besöksförbud, permission, arbets- och anstaltsplacering, kriminalvårdspersonalens uppträdande samt disciplinära åtgärder. Endast i undantagsfall — i 4—8 procent av de under åren 1961—1963 inkomna klagomålen — hade klaganden utnyttjat möjligheten att vända sig till dåvarande fångvårdsstyrelsen med sina klagomål. Flera av dessa ärenden befinnes som regel redan vid genomläsningen av klagoskriften sakna fog eller i övrigt vara av beskaffenhet att ej motivera något ingripande från JO:s sida och kan genast avskrivas. I de andra ärendena brukar JO, innan han bedömer klagomålen, inlåna behandlingsjournal och andra handlingar från kriminalvårdsmyndigheten eller — vilket sker i de flesta fall — inhämta upplysningar eller yttrande från vederbörande styresman. Sådana upplysningar fogas ibland av styresmannen vid anmälningsskriften, när denna insändes till JO. I några ärenden har utlåtande från fångvårdsstyrelsen infordrats; detta hände i 10, 4 resp. 6 av de under åren 1961—1963 inkomna ärendena.

[6] 1 § instruktionen för fångvårdsanstalterna och de allmänna häktena, SFS 1964:623, ändrad genom SFS 1965:295.

I allmänhet berör klagomål från de i fångvårdsanstalt intagna sådana frågor som lämpligen kan och bör i första hand handläggas av kriminalvårdsstyrelsen eller någon av förenämnda tre centrala nämnder och icke av ombudsmannen, som ju ej äger ändra av dylik myndighet fattat beslut eller ge direktiv rörande intagens vård och behandling. I sina beslut har JO också understundom förklarat, att han icke äger befogenhet att besluta om ändring av det påtalade förhållandet, samt erinrat klaganden om hans möjlighet att i saken hänvända sig till anstaltsledningen eller annan kriminalvårdsmyndighet. Från olika synpunkter vore det mer praktiskt att sådan hänvändelse hade gjorts, innan ombudsman prövade ärendet. Ofta gäller det bedömningsfrågor, i vilka man kan hysa olika uppfattningar och vari utrymme saknas för ingripande från ombudsman. Det torde därför från klagandens egen synpunkt vara mest ändamålsenligt om klagomålet i första hand behandlades och prövades av det överordnade kriminalvårdsorganet med rätt för klaganden att därefter, om så ansågs erforderligt, påkalla ombudsmannens bedömande. Detta förfaringssätt har ävenledes den fördelen att tillsynsmyndigheten blir — i större utsträckning än annars — underrättad om de missförhållanden, som enligt klaganden skulle råda inom kriminalvården samt får möjlighet att, när anledning därtill föreligger, vidtaga åtgärder som undanröjer dessa missnöjesanledningar eller att eljest förhindra upprepning av det förhållande som föranlett klagomålet.

Enligt utredningens mening bör därför ombudsmannen även på detta ämnesområde ha möjlighet att överlämna klagomål till vederbörande tillsynsmyndighet i överensstämmelse med vad tidigare anförts i fråga om åklagarväsendet. När klagomål rör förhållande, som enligt givna bestämmelser tillhör området för kriminalvårdsnämndens, ungdomsfängelsenämndens eller interneringsnämndens överprövningsrätt, bör överlämnande ske till sådan nämnd, i övriga fall till kriminalvårdsstyrelsen. Inom kriminalvårdsstyrelsen torde ärendena komma att handläggas på dess lag- och utredningsbyrå, vars chef som regel lär ha erfarenhet av såväl domstols- som förvaltningsverksamhet (SOU 1959: 15 s. 76).

Enär kriminalvårdsdirektören har viss befogenhet att ändra vad som beslutats av styresman, kan det ifrågasättas om icke klagomål rörande sådana förhållanden samt sådana beslut och åtgärder av styresmännen, som kan överprövas av kriminalvårdsdirektören, i stället borde överlämnas till denne. Häremot talar dock att kriminalvårdsdirektören i regel torde sakna de utredningsresurser, som står kriminalvårdsstyrelsen till buds. Ej heller har han disciplinär bestraffningsrätt. Vidare skulle följden bli att frågan om till vilken myndighet — kriminalvårdsdirektören eller kriminalvårdsstyrelsen — klagomålen skulle överlämnas i vissa fall blev beroende enbart av vilken anstalt de berörde. Detta får anses som mindre lyckligt, särskilt med hänsyn till att enhetlighet i förfarandet bör eftersträvas. Enligt utredningens åsikt bör därför klagomål av denna natur lämpligen överlämnas direkt till kriminalvårdsstyrelsen för utredning och prövning.

Vad härefter angår klagomål rörande sinnessjukvården kan följande anföras.

Medicinalstyrelsen har överinseendet över sinnessjukvården och har därvid särskilt att vaka över att de sinnessjuka erhåller omsorgsfull vård och behandlas med mildhet efter människokärlekens fordringar (1 § sinnessjuklagen). Under medicinalstyrelsen utövas tillsynen över sinnessjukvården av överinspektören för sinnessjukvården (3 §). Sedan ansökan om intagning å sinnessjukhus för vård gjorts av den intagne eller därtill behörig person eller myndighet, skall den läkare, som vid varje sinnessjukhus eller avdelning av sådant är ansvarig för sjukvården därstädes (sjukvårdsläkaren), inom viss tid ha prövat om den intagne är i behov av vård å sinnessjukhus (12 §). Rätten att besluta om utskrivning från sinnessjukhus tillkommer — beträffande vissa i sinnessjuklagen angivna fall — den utskrivningsnämnd, som för prövning av utskrivningsfrågor finnes vid vart och ett av de statliga och även vid en del kommunala sinnessjukhus, eller — där sådan nämnd ej finnes — av en för landet gemensam central nämnd, sinnessjuknämnden (2 och 20 §§ sinnessjuklagen samt lagen med särskilda bestämmelser om utskrivning från sinnessjukhus). I andra fall ankommer det på vederbörande sjukvårdsläkare att besluta om utskrivning. Även överinspektören för sinnessjukvården äger förordna därom (20 §). Har sjukvårdsläkare eller utskrivningsnämnd lämnat framställning om utskrivning utan bifall, kan utskrivningsfrågan hänskjutas till sinnessjuknämndens prövning (23 § sinnessjuklagen samt tidigare omnämnd utskrivningslag). Vad i det föregående sagts om sinnessjukvård skall i tillämpliga delar gälla sådan sinnesslö som vårdas på sinnessjukhus. Stadgande rörande överinspektören för sinnessjukvården skall dock i stället avse en särskild inspektör för sinnesslövården (7 §).

Sjukvårdsläkares och utskrivningsnämnds beslut om avslag å framställning om utskrivning kan således enligt lag överklagas till sinnessjuknämnden. Även i de fall, då det icke i författning finnes stadgad någon uttrycklig rätt för patienter och andra att genom besvär eller annorledes påkalla tillsynsmyndighetens prövning av viss angelägenhet, har den, som är missnöjd med vården och behandlingen å sinnessjukhus eller med andra förhållanden där, ändock möjlighet att vinna rättelse genom att hänvända sig till medicinalstyrelsen i saken.

Under åren 1961—1963 inkom till JO i medeltal 70 klagomål om året rörande vägrad utskrivning från sinnessjukhus samt patienters vård och behandling där. Även andra år har klagomål i dessa ämnen inkommit i stort antal. Förutom utskrivningsfrågor har anmärkningarna för det mesta gällt patienternas rätt att mottaga besök och att brevväxla, frigång, kost, hygien och läkarvård ävensom sjukhuspersonalens uppträdande. Även om många dylika ärenden kan avskrivas omedelbart eller efter genomgång av inlånade sjukhusjournaler och dylikt, har i icke ringa utsträckning förekommit att

klagomålen under ärendets beredning remitterats till vederbörande sjukhuschef eller — i enstaka fall — till medicinalstyrelsen. Av förenämnda, under åren 1961—1963 ingivna klagomål hade endast 6—8 procent dessförinnan varit föremål för medicinalstyrelsens eller sinnessjuknämndens prövning.

Det ligger i sakens natur att de klagomål, som i dessa ärenden förelägges ombudsman för prövning, ofta avser omdömesfrågor eller rent medicinska spörsmål, som lämpligen i första hand bör utredas och prövas av medicinalstyrelsen eller, när det gäller utskrivningsfrågor, av sinnessjuknämnden och som endast i undantagsfall torde kunna föranleda något ingripande från ombudsmannens sida. Vad i det föregående sagts om lämpligheten av att möjliggöra för ombudsman att i ärenden rörande kriminalvården överlämna klagomål till kriminalvårdsstyrelsen äger även i övrigt tillämpning på nu ifrågavarande ärenden. Ombudsmännen bör därför, när de så finner lämpligt, vara berättigade att till medicinalstyrelsen eller sinnessjuknämnden för utredning och prövning hänskjuta klagomål rörande nu berörda förhållanden. Även i dessa fall bör klaganden ha rätt att, om han icke skulle vara nöjd med medicinalstyrelsens eller sinnessjuknämndens avgörande, påfordra ombudsmannens prövning.

Vad hittills sagts om klagomål rörande sinnessjukvården har gällt frågor om patienternas vård och behandling samt utskrivning. Hos JO anförda klagomål berör också beslut om tvångsintagning på sinnessjukhus för vård. Om sådan beslutar, som nämnts, vederbörande sjukvårdsläkare. I det ansökningsförfarande, som föregår intagningsbeslutet, kan dock medverka andra tjänstemän och myndigheter än som står under medicinalstyrelsens överinseende. Exempelvis kan ansökning om intagning göras av bl. a. polismyndighet, militär befälhavare, kriminalvårdsmyndighet och ordförande i vissa kommunala nämnder. Som handräckning vid intagning kan medverka polis- eller militärmyndighet. Med hänsyn till dessa förhållanden och enär kravet på ett tillfredsställande rättsskydd för den enskilde gör sig särskilt starkt gällande i sådana frågor som tvångsintagning på sinnessjukhus, bör enligt utredningens mening klagomål i dylika ämnen icke överlämnas till medicinalstyrelsen för avgörande.

I det föregående har berörts klagomål beträffande sinnessjukvården. Det är naturligt att i detta sammanhang ifrågasätta om ombudsman icke borde beredas möjlighet att, när så befinnes lämpligt, till överordnad myndighet överlämna jämväl andra klagomål berörande medicinalväsendet, t. ex. från sådana som tvångsintagits å vissa anstalter för psykiskt efterblivna, å epidemivårdsanstalt samt i vissa fall å allmänt sjukhus (lagen ang. åtgärder mot utbredning av könssjukdomar). Inom medicinalväsendet kan klagomål även förekomma rörande vården och behandlingen å andra sjukvårdsinrättningar och anstalter eller mot annan personal, som står under medicinalstyrelsens tillsyn. En stor del av nämnda anstalter och tjänstemän är dock

kommunala, varför det beträffande dem redan föreligger möjlighet för ombudsman att med stöd av 9 § ombudsmannainstruktionen i viss utsträckning begränsa sin prövningsskyldighet. Övriga klagomål, som i och för sig kan anses lämpade för överlämnande till medicinalstyrelsen, har varit till antalet få och handläggningen av dem torde i allmänhet icke ha tagit JO:s arbetstid i anspråk i någon större utsträckning. Utredningen finner därför icke tillräckliga skäl föreligga att låta även dessa kategorier klagomål omfattas av den föreslagna överlämningsbefogenheten.

I avsnittet rörande avvisningsrätt i de fall, då klaganden icke utnyttjat möjlighet att vinna rättelse i vanlig ordning, har utredningen framhållit att det i princip icke bör råda någon inskränkning i ombudsmännens skyldighet att pröva inkomna klagomål i vad avser *frihetsberövande* verksamhet. Som framgått av det tidigare berör emellertid den föreslagna möjligheten för ombudsmännen att överlämna vissa kategorier klagomål till vederbörande tillsynsorgan jämväl klagomål från vissa frihetsberövade personer, nämligen inom kriminal- och sinnessjukvården. Med hänsyn till att det i dessa fall icke är fråga om något egentligt avvisande av klagomål utan om överlämnande för handläggning av därtill lämpad myndighet samt klaganden därefter alltid äger rätt att återkomma till ombudsmannen med begäran om dennes prövning av saken, synes det i dessa fall icke föreligga samma skäl att uppehålla nyssnämnda princip i hela dess vidd.

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning på de ärenden, i vilka klagomålet riktar sig mot *tjänsteman med forum i överrätt*. På grund av målsägandens bristande behörighet att mot sådan själv väcka talan om ansvar eller enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott, har den i föregående avsnitt föreslagna begränsningen av ombudsmännens prövningsskyldighet ansetts icke böra gälla anmälningar mot dessa högre tjänstemän. Eftersom klaganden i nu ifrågavarande ärenden skall äga rätt att efter den överordnade myndighetens prövning på nytt påkalla ombudsmannens bedömning, blir han ej utestängd från möjligheten att hos ombudsmannen begära åtalsbeslut. Det föreslagna överlämningsförfarandet bör således kunna tillämpas också i ärenden rörande tjänstemän med forum i överrätt.

Till JO inkommer årligen åtskilliga klagomål berörande *barna- och ungdomsvården samt nykterhetsvården*, vilka i och för sig kan anses vara av beskaffenhet att böra i första hand utredas och prövas av socialstyrelsen. Utredningen har övervägt att låta jämväl sådana ärenden omfattas av det föreslagna överlämningsförfarandet. I flera av dessa torde det dock ej sällan bli fråga om att bedöma icke enbart någon av socialvårdsmyndighet företagen åtgärd utan även någon handling eller underlåtenhet från polis- eller åklagarmyndighets sida. Sådana ärenden är mindre lämpade att handläggas av socialstyrelsen. Även från andra synpunkter kan det i vissa fall vara lämpligare att ärendet i stället prövas av ombudsman. Utredningen har

därför stannat vid att icke framlägga förslag om att också förevarande kategorier ärenden skall kunna överlämnas till överordnad myndighet.

Enligt utredningens nu förevarande förslag skulle därav berörda ärenden således komma att handläggas i stort sett på följande sätt. Sedan ombudsmannen i erforderliga fall kompletterat klagomålet med närmare uppgifter rörande vilka förhållanden och tjänstemän det avser samt huruvida prövning av tillsynsmyndighet redan ägt rum, tages ställning till om överlämnande skall ske. Beslutar ombudsmannen därom, bör han samtidigt med överlämnandet underrätta klaganden om åtgärden samt meddela honom att han, därest han efter den överordnade myndighetens beslut i saken fortfarande skulle vara missnöjd, äger rätt att hos ombudsmannen begära dennes prövning av klagomålet. Sedan tillsynsmyndigheten tillställts klagomålet, bör detta givetvis av denna behandlas såsom en sedvanlig framställning om överprövning. Myndigheten bör således vid behov låta verkställa kompletterande undersökning eller den utredning i övrigt, som är påkallad. Sedan myndigheten fattat beslut i saken, bör klaganden erhålla besked därom.

Den nu föreslagna möjligheten för ombudsman att till annat organ överlämna klagomål av viss beskaffenhet innebär givetvis icke någon inskränkning i hans behörighet att självmant upptaga ärenden till behandling. Sedan ärendet slutbehandlats av den överordnade myndigheten, äger han således att på eget initiativ upptaga detta till behandling för uttalande i saken eller annan åtgärd. Det kan dock förutsättas att det endast i undantagsfall blir aktuellt med sådant ingripande. Den överordnade myndigheten bör efter avslutad handläggning av ärendet underrätta ombudsmannen om resultatet av sin prövning. Ombudsmannen får härigenom tillfälle att bedöma huruvida han på eget initiativ bör vidtaga någon åtgärd i saken.

Det hos ombudsmannen genom klagomålet anhängiggjorda ärendet bör anses avslutat i och med överlämnandet till den överordnade myndigheten. Om klaganden därefter skulle begagna sig av möjligheten att begära ombudsmannens prövning, bör denna begäran behandlas som ett nytt ärende. I detta kan ombudsmannen lämpligen infordra den andra myndighetens handlingar i saken samt vid behov föranstalta om kompletterande utredning.

Enligt utredningens förslag bör i princip samtliga till ombudsman inkomna klagomål, tillhörande förenämnda kategorier ärenden, kunna bli överlämnade till överordnad myndighet. I praktiken bör dock enligt utredningen viss begränsning ske av överlämnandet. Sålunda föreligger det icke någon anledning att till annan myndighet överlämna klagomål, som redan vid genomläsningen av anmälningsskriften framstår som *uppenbart ogrundat* eller som innebär en *upprepning* — utan anförande av nya skäl — av en tidigare av ombudsmannen prövad anmälan. Dylika ärenden bör avskrivas omedelbart. Vidare är det mestadels lämpligt att ombudsmannen

själv handlägger ärenden, i vilka påståtts ett så *klart missbruk av tjänsteställning* eller annan *försummelse av så allvarlig art*, att åtal för ämbetsbrott kan bli aktuellt. Även klagomål, som bedömes kunna ge upphov till *framställning till Kungl. Maj:t* om lagändring eller annan åtgärd, kan med fördel förbli under ombudsmannens prövning. Överlämnande bör ej heller äga rum, när i klagoskriften riktas anmärkning icke enbart mot sådan tjänsteman eller myndighet, vars tjänsteåtgärd kan bli föremål för överprövning av vederbörande tillsynsorgan, utan *även mot tjänsteman utanför denna verksamhetsgren*. I sådana ärenden lär det i allmänhet vara lämpligare att saken i sin helhet utredes inom ombudsmannaämbetet.

Helt allmänt kan sägas att det bör överlämnas åt ombudsmännen att efter eget bedömande, allt efter omständigheterna i det enskilda ärendet, avgöra vilka klagomål som bör hänskjutas till annan myndighet för utredning och prövning. Instruktionsbestämmelsen härom bör så utformas att ombudsmännen får fria händer att tillämpa överlämningsförfarandet i de fall, då så från olika synpunkter anses lämpligt. Vad utredningen i det föregående anfört torde dock, om det godtages av riksdagen, kunna tjäna som ledning för ombudsmännens bedömande av denna fråga.

Givetvis kan man icke räkna med att ombudsmännen slipper att taga ytterligare befattning med alla klagomål, som i enlighet med den föreslagna ordningen överlämnas till vederbörande överordnade myndighet. Det måste antagas, att den rättssökande i en del fall kommer att känna sig missnöjd även efter det denna myndighet prövat ärendet samt därför kommer att på nytt påfordra ombudsmans ingripande. Vid sin handläggning av ärendet kan ombudsmannen dock då draga nytta av den av myndigheten gjorda utredningen. Ur dessa handlingar lär ombudsmannen i de flesta fall kunna inhämta tillräckligt material för sitt avgörande och det torde vanligtvis icke bli erforderligt att i sådana ärenden verkställa ytterligare utredning. Även om ombudsmännen icke kan beräknas bli helt befriade från att handlägga de ärenden, som överlämnats, kan antagas att den här föreslagna ordningen kan komma att medföra en inte obetydlig lättnad i deras arbetsbörda.

Tidsbegränsning av klagorätten

Nuvarande ombudsmannainstruktion innehåller icke något stadgande om begränsning i tiden av ombudsmännens skyldighet att utreda och pröva klagomål. I praktiken finnes dock den inskränkning som följer av gällande preskriptionsregler. Vid ämbetsbrott, som i 20 kap. 1—4 §§ brottsbalken sägs, inträder åtalspreskription i regel efter fem år från dagen för brottets begående. När brottet bedöms som grovt, är i vissa fall tiden för åtalspreskription tio år (BrB 35: 2). Har tjänsteman åsidosatt sin tjänsteplikt genom gärning, som är belagd med straff annorstädes än i 20 kap. 1—4 §§ brottsbalken, är preskriptionstiden fem år eller mer, beroende av svårheten

av det straff som kan följa å brottet i fråga. — Fordran å skadestånd i anledning av tjänstefel eller andra ämbetsförsummelser preskriberas i allmänhet efter tio år.

Fråga om ansvar för ämbetsbrott eller om ersättningsskyldighet i anledning av sådant brott kan således ej komma under domstols prövning i de fall då brottet resp. anspråket är preskriberat. Ombudsmännen torde därför vara förhindrade att i anledning av inkommen anmälan mot viss befattningshavare lägga denne gärning till last, för vilken brottspåföljd och skadeståndsskyldighet förfallit på grund av preskription. Ombudsmännen lär i sådana fall ej heller äga föranstalta om utredning för utrönande huruvida dylikt brott förekommit. Däremot måste en ombudsman även efter preskriptionstidens utgång äga verkställa undersökning rörande ett i en klagoskrift påtalat förhållande i syfte att klarlägga huruvida brister i gällande lagstiftning föreligger och om framställning om dess förbättring bör göras eller huruvida anledning eljest förekommer till annan åtgärd än ingripande mot enskild befattningshavare.

Såsom framgår av det sagda är ombudsmännen således skyldiga att till prövning upptaga ärenden, intill dess frågan om ansvar och ersättningsskyldighet förfallit till följd av preskription. När den tjänsteförsummelse klagomålen avser är av sådan beskaffenhet, att någon förpliktelse att utgiva skadestånd icke kan komma i fråga, är tidsgränsen således i allmänhet fem år från felets uppkomst. Även om det straffrättsliga ansvaret för ett påstått ämbetsbrott hunnit förfalla, när klagomålet inkommit till ombudsman, medför emellertid möjligheten av ett ännu icke preskriberat skadeståndsansvar att ombudsmannens skyldighet att handlägga anmälningen kvarstår. Det åligger således ombudsmännen att utreda och pröva klagomål även rörande omständigheter, som inträffat åtskilliga år tillbaka i tiden, fastän den rättssökande icke haft eller kan antagas ha haft något vägande skäl att dröja med anmälningen. Detta kan i skilda hänseenden framstå som mindre tillfredsställande. I och med att svårigheterna att klarlägga faktiska händelseförlopp och skälen för gjorda bedömanden tilltager med tiden, kan det mången gång uppstå besvärligheter eller hinder att nöjaktigt utreda ärenden, som angår för jämförelsevis lång tid sedan inträffade förhållanden. I dylika ärenden ökar riskerna för att det slutliga avgörandet kommer att baseras på bristfällig utredning. Enär ombudsmannens reaktion på en felaktig ämbetshandling från en tjänstemans sida bör komma så fort som möjligt efter det felet begåtts, talar också rent principiella synpunkter för en begränsning av ombudsmännens skyldighet att utreda och pröva klagomål rörande gamla händelser.

Mot bakgrunden av dessa omständigheter föreslår utredningen införande av ett stadgande, enligt vilket ombudsmännen i princip icke skall vara skyldiga att till prövning upptaga klagomål, som anföres senare än viss bestämd tid efter det att det påtalade förhållandet inträffat. En bestämmelse

av sådan innebörd är också ägnad att göra allmänheten uppmärksam på vikten av att icke dröja med ingivande av en anmälan till ombudsman. Vad nu sagts bör dock ej innebära att ombudsmännen blir förhindrade att pröva klagomål, som inkommit efter tidsfristens utgång, utan stadgandet bör endast ge dem möjlighet att i de fall, där så anses lämpligt, avvisa klagomål som avser för åtskillig tid sedan inträffade händelser och som saknar betydelse för den allmänna rättssäkerheten. När handlingarna i ärendet utvisar, att det förelegat eller kan antagas ha förelegat någon godtagbar förklaring till att klaganden dröjt med anmälningens ingivande, skulle det emellertid icke vara tilltalande om denna avvisades enbart därför att den inkommit för sent. Även när uppgifter i klagoskriften ger anledning antaga att allvarligare fel förekommit, vore det för rättskänslan stötande att avvisa anmälningen. I dylika och andra fall, när ombudsmannen på grund av särskilda skäl finner det påkallat att ingå i saklig prövning av klagomålen, oaktat tidsfristen överskridits, bör han upptaga ärendet till behandling. I likhet med vad i annat sammanhang uttalats bör, då fråga varit om frihetsberövande, detta alltid anses såsom sådant särskilt skäl som bör föranleda prövning av saken.

I ett föregående avsnitt rörande de ärenden, i vilka klaganden icke utnyttjat förefintlig möjlighet att vinna rättelse på annan väg, framhöll utredningen att den däri föreslagna rätten för ombudsmännen att utan prövning avvisa klagomål icke borde utnyttjas, då anmälningen uppenbarligen var ogrundad. Skälet härtill var bl. a. den anmälde tjänstemannens intresse av att i sak obefogade beskyllningar mot honom för tjänsteförsummelse icke onödigtvis stod oemotsagda. Motsvarande princip bör gälla även i förevarande ärenden. När ett klagomål framstår som uppenbart grundlöst, bör det därför icke avvisas under hänvisning till att det varit för sent ingivet utan ombudsmannen bör i stället i meddelat beslut lämna det såsom saknande fog utan vidare åtgärd.

Som tidigare anförts är det omöjligt för den enskilde att mot *tjänsteman med forum i högre rätt* själv väcka åtal för ämbetsbrott eller att — utan vederbörligt åtalsbeslut eller biträde av behörig åklagare — väcka talan om enskilt anspråk på grund av sådant brott. Från allmänna rättsskyddssynpunkter får det därför anses som otillfredsställande om en klagande, som riktar sig mot sådan tjänsteman, skulle kunna få sin anmälan avvisad utan bedömning i sak, enbart därför att den inkommit till ombudsmannen för sent. Utredningen finner det därför lämpligt att ombudsmännens nu föreslagna rätt att avvisa klagomål icke bör gälla ärenden, som avser tjänsteman med forum i hovrätt eller högsta domstolen.

Vad sedan angår den tidsgräns, som bör uppställas för ombudsmännens skyldighet att pröva inkommande anmälningar, kan först erinras om att det i de för de *danska* och *norska* ombudsmännen gällande bestämmelserna i detta avseende uppställts en tidsgräns av ett år. Överskrides denna tid,

äger dessa ombudsmän dock på eget initiativ upptaga ärendet till behandling.

Enligt utredningens mening är denna tidsgräns väl lämpad även för de svenska förhållandena och torde icke i oskälig mån — till förfång för den enskildes rättsskydd — begränsa hans möjligheter att få sina befogade klagomål prövade av ombudsman. Utredningen föreslår sålunda att en tidsgräns införes om ett år, räknat från tidpunkten då det påtalade förhållandet inträffat. Om den klagande före klagomålets ingivande sökt vinna rättelse av felet eller försummelsen genom överklagande medelst ordinära rättsmedel eller hänvändelse till vederbörande tillsynsmyndighet, bör fristen räknas från tiden för överinstansens eller det överordnade organets avgörande. Tidigare i detta kap. har utredningen framlagt förslag om möjlighet för ombudsmännen att till vederbörande överordnade organ överlämna vissa kategorier klagomål för utredning och prövning med rätt för klaganden att efter denna myndighets avgörande av ärendet påkalla ombudsmannens bedömning. Då klaganden till ombudsmannen inkommer med sådan förnyad begäran om prövning, bör tidsfristen räknas på motsvarande sätt, alltså från det överordnade organets beslut.

Nyss har påpekats att fristen skall räknas från tidpunkten för det påtalade felets uppkomst eller — vid överklagande eller hänvändelse till överordnat organ — från denna myndighets avgörande. Nu kan dock inträffa att den rättssökande icke genast blivit underrättad om felets förekomst eller myndighetens avgörande. I dylika fall bör tiden som regel räknas från det han kan antagas ha fått kännedom om detta förhållande. Över huvud taget bör ombudsmännen vid tillämpningen av denna avvisningsmöjlighet icke strängt iakttaga denna ett-åriga tidsperiod utan betrakta även tveksamma gränsfall såsom inkomna före fristens utgång.

Klagomål rörande förhållanden av ringa betydelse

Varje år inkommer till JO ett förhållandevis stort antal anmälningar och klagomål rörande tjänsteförsummelser av fullständigt underordnad betydelse och utan något egentligt rättssäkerhetsintresse; enligt vad MO uppgivit är dock de till honom inkomna klagomålen av denna beskaffenhet icke särskilt ofta förekommande. De ärenden som här avses är framför allt sådana, i vilka påtalats något obetydligt fel av formell natur, som underordnad tjänsteman begått av uppenbart förbiseende och som icke medfört någon skada eller olägenhet för klaganden eller annan och som ej heller i övrigt haft någon saklig betydelse. Även om klaganden påstår sig ha lidit skada av det inträffade, kan denna redan genom innehållet i klagoskriften framstå såsom uppenbarligen helt betydelselös.

I gällande ombudsmannainstruktion finnes, som tidigare berörts, icke något generellt stadgande som gör det möjligt för ombudsmännen att und-

slippa skyldigheten att handlägga jämväl ärenden av nu berörd art (jfr dock 9 § ang. kommunalförvaltningen). Även om sakens ringa betydelse kan föranleda ämbetena att begränsa den utredning, som behöver verkställas i ärendet, torde prövningen av dessa klagomål, i vart fall för JO:s del, sammanlagt taga en icke obetydlig del av hans arbetstid i anspråk.

Det synes därför utredningen angeläget att komplettera de tidigare förslagen med ett generellt bemyndigande för ombudsmännen att utan närmare prövning avvisa klagomål i de fall, då det kan bedömas vara av ringa betydelse att de utredes och prövas av ombudsman. Ombudsmännen torde härigenom beredas möjlighet att från sin verksamhet sålla bort exempelvis anmälningar som har karaktären av omisskännlig kverulans eller som uppenbarligen ingivits enbart i syfte att trakassera tjänsteman.

Utredningen vill därför föreslå att en allmän möjlighet införes för ombudsmännen att avvisa klagomål rörande bagatellartade förhållanden. Även denna rätt bör dock vara förenad med vissa begränsningar. Ett förhållande, som ur allmän synvinkel ter sig vara av underordnad betydelse, kan för den av saken berörde vara av ett avsevärt personligt intresse. Det skulle vara stötande om klagomål i en sådan objektivt sett betydelselös men för klaganden väsentlig fråga skulle kunna avvisas av ombudsmannen under hänvisning till att klagomålet var av ringa vikt. Enligt utredningen bör därför avvisning på denna grund icke äga rum, då det framstår som angeläget för klaganden att han får sitt ärende prövat av ombudsmannen.

Av naturliga skäl är det mången gång inte möjligt för ombudsmännen att redan av en inkommen klagoskrift bedöma att det däri berörda förhållandet är av sådan art att avvisning i enlighet med det sagda kan äga rum. Icke sällan framgår detta först sedan utredning i saken verkställts. En omedelbar avvisning av de klagomål, varom nu är fråga, bör därför ske endast i de fall, då det redan från början är uppenbart att det påtalade förhållandet är av oväsentlig betydelse för klaganden. Skulle i ett till behandling upptaget ärende däri inlånade handlingar eller eljest verkställd utredning ge vid handen, att det uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden att ärendet prövas, bör ombudsmannen givetvis vara oförhindrad att även på detta senare stadium avskriva det under hänvisning till dess bagatellartade natur.

Icke sällan inkommer till ombudsmännen klagomål mot tjänstemän rörande förhållanden, som i och för sig är av underordnad betydelse men där det ändock av allmänna rättsskyddsintressen kan vara påkallat att få dem bedömda av en ombudsman. Det kan exempelvis gälla ett oavsiktligt åsidosättande av ett stadgande av formell eller expeditionell art, vilket utfärdats i syfte att skapa vissa rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. Även om försummelsen i det påtalade fallet icke lett till någon rättsförlust eller annan skada för enskild person, kan det i dylika fall föreligga skäl att upptaga ärendet till en prövning som utmynnar i en erinran åt den felande

tjänstemannen om vikten av att i framtiden noggrant iakttaga ifrågakomna bestämmelse eller för att — till förekommande av att felet upprepas hos andra myndigheter — genom referat av ärendet i ämbetsberättelsen göra dessa uppmärksamma på det inträffade.

De begränsningar som enligt 9 § ombudsmannainstruktionen gäller för ombudsmännens tillsyn över kommunalförvaltningen innebär bl. a. att dessa icke bör närmare pröva klagomål över smärre formella fel utan saklig betydelse. På det kommunala området finnes således redan nu möjlighet för ombudsmännen att skjuta ifrån sig ärenden av bagatellartad natur. För att vinna enhetlighet i handläggningen bör de av utredningen i det föregående förordade avvisningsreglerna för bagatellärenden tillämpas även vid klagomål mot kommunala tjänstemän. I överensstämmelse med vad utredningen framhållit i andra sammanhang bör ombudsmännen ej avvisa klagomål under hänvisning till deras ringa betydelse i de fall, då anmälningen redan vid genomläsningen av klagoskriften bedömes vara uppenbart ogrundad. Detta förfaringssätt överensstämmer för övrigt med den praxis, som JO redan nu torde tillämpa beträffande klagomål mot kommunalförvaltningen.

Med hänsyn till de hinder som föreligger för målsägande att väcka åtal mot *tjänsteman med forum i högre rätt* och att, utan stöd av åklagares beslut att väcka åtal eller att biträda målsägandens skadeståndstalan, mot sådan tjänsteman väcka enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott, bör ombudsmannen icke utan närmare prövning avvisa klagomål — även om de är av mera bagatellartad natur — därest de riktar sig mot dylik befattningshavare. Detta står i överensstämmelse med vad som föreslagits i några av de föregående avsnitten av detta kapitel.

Förfrågningar

Bland de ärenden, som inkommer till ombudsmännen, kan man särskilja en grupp, bestående av sådana från enskilda personer inkomna skrifter, som icke innehåller anmälan eller klagomål mot någon tjänsteman eller myndighet utan endast en förfrågan i visst ämne. I många av dessa fall torde dock bakom förfrågningen ligga ett, i skriften till ombudsmannen icke yppat, missnöje mot något beslut eller annat görande eller låtande från en befattningshavares sida. De skrifter, varom nu är fråga, berör spörsmål inom skilda ämnesområden och innehåller ofta en begäran om upplysningar om vilka författningsbestämmelser, som finnes rörande någon viss angelägenhet, eller i vilken författning stadganden angående ett visst förhållande finnes intagna. Förfrågningarna kan också avse rättstillämpningen i någon speciell fråga eller hur besvärs- eller rättegångsförfarandet i ett visst avseende är reglerat. Understundom inkommer också begäran om upplysning hur vederbörande bör förfara i en angiven tvist mellan enskilda personer. Av de till MO inkomna förfrågningarna utgöres många av spörsmål rö-

rande värnpliktigas tjänstetid, avlöningsförmåner och liknande förhållanden.

Skrifterna föranleder ofta ingen annan åtgärd från ombudsmannens sida än en underrättelse till vederbörande att det icke ingår i ombudsmannens uppgifter att besvara allmänna frågor rörande innehållet i författningar eller tillämpning av gällande lag eller att lämna enskilda personer råd och anvisningar rörande rent privaträttsliga förhållanden. I många fall händer det emellertid att ombudsmannen såsom en ren serviceåtgärd i några få ord lämnar svar å förfrågningen eller i korthet redogör för var svaren å de väsentligaste spörsmålen kan återfinnas. I andra ärenden kan den frågande uppmanas att vända sig till advokat eller hänvisas till viss myndighet för erhållande av upplysningar i saken. Ett särskilt förfaringssätt tillämpas ibland av MO. I anledning av förfrågningar om värnpliktigas tjänstgöringstid och avlöningsförhållanden brukar MO inhämta yttrande från militär myndighet samt därefter översända detta till den frågande med besked att yttrandet icke föranleder någon erinran från MO:s sida.

När de från enskilda personer inkomna förfrågningarna berör spörsmål, som det uppenbarligen icke ankommer på ombudsmännen att besvara, bör dessa såsom för närvarande icke vidtaga annan åtgärd än att ge den frågande besked härom. Berör emellertid den ställda frågan sådant ämne eller är den annars av sådan beskaffenhet, att ombudsmannen anser att den frågande bör erhålla något svar samt detta lämpligen kan lämnas av någon annan myndighet eller befattningshavare, kan givetvis förfaras i enlighet med den av MO ibland tillämpade ordningen, nämligen inhämtande av yttrande av sakkunnig myndighet samt överlämnande av detta till den frågande. Otvivelaktigt vore det dock mer praktiskt om ombudsmännen hade möjlighet att överlämna dylika förfrågningar till annan myndighet för direkt besvarande till den frågande. Med en sådan ordning torde icke vara förenade några olägenheter. I stället vinnes den fördelen att ombudsmännens befattning med dylika förfrågningar reduceras till ett överlämnande av frågeskriften till något statligt eller kommunalt organ eller någon tjänsteman samt meddelande till den frågande att sådant överlämnande skett. Det torde ock i många fall vara till fördel för den frågande att hans spörsmål besvaras av en myndighet, som på grund av sin särskilda sakkunskap och erfarenhet på det berörda området har speciella förutsättningar att lämna ett uttömmande och klargörande svar.

I ombudsmannainstruktionen bör därför intagas ett stadgande, som ger ombudsmännen möjlighet att på angivna sätt behandla till dem inkomna förfrågningar.

De föreslagna möjligheterna för ombudsmännen att avvisa klagomål kan antagas leda till att de, i synnerhet JO, blir befriade från att utreda och pröva ett icke ringa antal ärenden. Man bör dock inte överskatta betydelsen

härav i avseende på ombudsmännens arbetsbörda. Lättnaden kan nämligen icke bedömas enbart med ledning av antalet ärenden som kan avvisas. Till största delen torde nämligen dessa bli av den beskaffenheten att de, om de upptagits till behandling, icke skulle ha föranlett någon vidlyftigare utredning och ej heller skulle ha berett ombudsmannen några problem vid avgörandet. Emellertid torde den sammanlagda mängden dylika klagomål ha medfört en kännbar arbetsbelastning för framför allt JO. Det kan därför antagas att de föreslagna åtgärderna ändock bidrager till att märkbart reducera JO:s arbetsbörda beträffande inkommande klagomål.

Den lättnad i JO-ämbetets arbetsbelastning, som kan uppnås härigenom, är emellertid uppenbarligen icke av sådan storleksordning att ämbetet erhåller tillfredsställande arbetsförhållanden. Enligt utredningens mening är det för att åstadkomma detta därjämte nödvändigt att överflytta vissa tillsynsuppgifter från JO-ämbetet till MO-ämbetet.

KAP. 6

Gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden

Jämförelse mellan ombudsmännens arbetsbörda

Som framgått av den tidigare redogörelsen för ombudsmannaämbetenas uppgifter och verksamhet har det alltsedan MO-ämbetets inrättande ålegat MO att i sin kontrollverksamhet ägna särskild uppmärksamhet bl. a. åt frågor rörande anskaffande och underhåll av försvarsmateriel samt åt andra rent praktiska och ekonomiska angelägenheter inom krigsmakten. Denna granskningsuppgift har av naturliga skäl medfört att MO nödgats att i avsevärt högre grad än JO inrikta sig på inspektionsverksamhet.

Enär antalet till MO inkomna klagomål och andra framställningar — i vart fall under tider då krigsförhållanden ej rått — avsevärt understigit antalet till JO ingivna, har MO:s möjligheter att ägna sig åt sådan verksamhet också varit betydligt större än JO:s. Detta har även avspeglat sig i statistiken över antalet ärenden, som ombudsmännen på eget initiativ upptagit på grundval av vid inspektioner eller annan granskning gjorda iakttagelser.

I kapitlet rörande ombudsmännens nuvarande arbetsförhållanden har lämnats vissa statistiska uppgifter rörande ombudsmännens tillsynsverksamhet. Till komplettering härav kan nämnas följande.

Antalet *till MO inkomna klagomål och andra framställningar* från enskilda uppgick åren 1916 och 1917 till i genomsnitt 450 per år. Efter första världskrigets slut sjönk antalet snabbt och utgjorde under åren 1920—1927 något över och därefter något under 100 om året. Under andra världskriget steg emellertid antalet av naturliga skäl mycket häftigt. Kurvan nådde sin kulmen år 1943, då 1 561 klagomål och framställningar från enskilda inkom. Efter krigsslutet minskade antalet lika snabbt som det stigit. År 1949 uppgick summan till endast 85 och har sedan dess hållit sig till omkring 100 eller därunder. Under de senaste fem åren (1960—1964) har antalet varit i genomsnitt 80 om året. Förutom nu berörda ärenden har till MO jämväl inkommit ett begränsat antal framställningar från myndighet, under åren 1949—1963 mellan 10 och 47. De senaste fem åren har medeltalet sådana ärenden varit 19 om året.

Under det decennium, som följde efter MO-ämbetets inrättande, uppgick antalet *till JO inkomna klagomål och andra framställningar* till mellan något över 300 och något över 400 per år. Vid slutet av 1920-talet steg summan till omkring 500 och höll sig häromkring fram till år 1934, då antalet började sjunka. Den lägsta siffran uppnåddes år 1940, då till JO inkom endast nå-

got över 300 sådana ärenden. Därefter har klagomålens och framställningarnas antal — med undantag för vissa år — varit i ständigt stigande. Särskilt kraftig har ökningen varit efter genomförandet av 1957 års reform av ombudsmannaämbetena. Såsom tidigare nämnts var det årliga antalet under åren 1960—1962 något under 1 000-talet samt under åren 1963—1964 över 1 200.

Även om uppgifterna rörande antalet av ombudsmännen *självmant upptagna ärenden* icke kan ge en faktisk och rättvisande bild av den arbetsvolym, som bildas av ombudsmännens initiativverksamhet, torde de ändock kunna ge en viss föreställning härom. Antalet ärenden, som upptagits på MO:s eget initiativ, uppgick under 1920-talet i allmänhet till 100—200 om året samt steg under 1930-talet efter hand till omkring 400 om året. Under 1940- och 1950-talen har siffran för initiativärenden kommit upp till i stort sett mellan 400 och 600 per år. Det genomsnittliga antalet under åren 1960—1964 har varit 557 om året. Vad JO beträffar upptog han under 1920-talet på eget initiativ mindre än 100 ärenden årligen samt under 1930- och 1940-talen i genomsnitt ungefär 150 resp. 220 om året. Sedan år 1950 har antalet sådana ärenden varierat mellan 81 och 246 om året; under de senaste fem åren har summan uppgått till i medeltal 178 om året.

Sammanfattningsvis kan anmärkas, att de senaste fem åren (1960—1964) har det sammanlagda antalet till JO-ämbetet inkomna och där på eget initiativ upptagna ärenden uppgått till 1 209 år 1960, 1 080 år 1961, 1 163 år 1962, 1 396 år 1963 samt 1 429 år 1964. För MO-ämbetet var motsvarande siffror 625, 686, 658, 648 och 662. Vid sidan härav har ombudsmännen årligen handlagt ett mindre antal ärenden rörande ämbetenas organisation och dylikt.

Av dessa uppgifter om antalet till behandling föreliggande ärenden kan dock icke omedelbart dragas den slutsatsen att JO:s arbetsvolym för närvarande är ungefär dubbelt så stor som MO:s. Såsom ofta är fallet med statistiska tal bör siffrorna icke ses för sig utan måste bedömas med hänsynstagande till andra uppgifter och föreliggande faktiska omständigheter. I detta fall måste antagas att skillnaden mellan de båda ombudsmännens reella arbetsbörda icke är så avsevärd som förenämnda siffror ger vid handen. Härvid bör i första hand beaktas att ombudsmännens inspektionsverksamhet tager väsentligt större tid och arbetskrafter i anspråk än som visar sig i antalet därvid upptagna ärenden. I synnerhet brukar färdigställandet av de vid inspektionerna förda protokollen kräva arbete, som icke helt återspeglas i sammanställningar av antalet behandlade ärenden. Eftersom MO:s inspektionsverksamhet är mer omfattande än JO:s blir nämnda statistiskt icke märkbara arbetsbelastning förhållandevis större för MO:s del än för JO:s. Därjämte kan anmärkas att de författningsbestämmelser rörande försvarsväsendet, som MO i sin tillsynsverksamhet har att bedöma, ofta saknar sådana i tryck tillgängliga förarbeten, varur uttalanden rörande

deras motiv och syften kan hämtas, och därför icke sällan är vanskliga och svåra att tolka. Å andra sidan är MO:s tillsynsområde mera begränsat och präglat av större likformighet än JO:s, vilket underlättar granskningen. Vidare torde en jämförelsevis stor del av de till JO inkomna ärendena ha ingivits av uppenbara kverulanter eller sinnessjuka. Sådana anmälningar kan som regel avskrivas av JO utan någon mera ingående undersökning. Hos MO torde klagomål av denna beskaffenhet vara, naturligtvis faktiskt, men även relativt sett betydligt färre än hos JO. Slutligen kan nämnas att enligt MO utgöres de på hans eget initiativ upptagna ärendena numera icke till så stor del av ärenden av enkel beskaffenhet som tidigare var fallet. Under tiden närmast efter genomförandet av 1948 års militära straff- och processlagstiftning ansåg MO det nämligen vara angeläget att vid sina inspektioner tillse att tillämpningen av den nya lagstiftningen utvecklade sig i enlighet med vad lagstiftaren åsyftat. Detta föranledde att det under 1950-talet upptogs ett stort antal ärenden, som från utrednings- och bedömningssynpunkt var av jämförelsevis enkel beskaffenhet. Nu hade dock, enligt MO, praxis på detta område stadgat sig och lagtillämpningen länkats in på rätta banor, varför det icke längre erfordrades samma ingående granskning inom denna del av den militära rättsvårdens område som tidigare. Detta hade lett till att antalet av MO på eget initiativ upptagna ärenden av enkel beskaffenhet numera var avsevärt lägre än på 1950-talet.

Även med beaktande av dessa förhållanden är det uppenbart att JO:s arbetsbörda för närvarande är betydligt mer betungande än MO:s. I och för sig torde det vara möjligt för MO att utan eftersättande av den kontroll över försvarsväsendet, som kan bedömas vara erforderlig, åtaga sig tillsynen över viss del av JO:s nuvarande verksamhetsområde. Det är därför naturligt att undersöka möjligheterna och lämpligheten av att till MO överflytta handläggningen av visst eller vissa slags ärenden.

MO:s tillsynsområde

Vid angivandet av den inbördes gränsen mellan de båda ombudsmännens kompetensområden har sedan MO-ämbetets inrättande den metoden använts, att i vederbörande författning bestämts vilka befattningshavare som skall stå under MO:s tillsyn samt förklarats att kontrollen i övrigt skall ankomma å JO. Fram till 1957 års reform av ombudsmannaämbetena angavs gränsdragningen i RF 96 §. Enligt dess under åren 1915—1949 i denna del gällande lydelse skulle MO ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skulle tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel, medan JO skulle utöva tillsyn över övriga domare och tjänstemän. I samband med revisionen av det militära rättegångsväsendet, som främst innebar att

krigsdomstolarna avskaffades i fredstid, undergick RF 96 § år 1949 den ändringen, att MO:s tillsynsområde angavs gälla efterlevnaden av de lagar och författningar, som skulle tillämpas i mål, vilka i den ordning RF 87 § 1 mom. stadgade förklarats vara att hänföra till militära mål, samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel. Detta innebar dock icke någon ändring i sak av gällande gränsdragning. Vid 1957 års reform av ombudsmannaämbetena överflyttades bestämmelserna om fördelningen av ämbetsuppgifterna mellan ombudsmännen från RF 96 § till den för de båda ombudsmännen då utfärdade gemensamma instruktionen. Av vissa, i det följande närmare redovisade skäl (s. 99) syntes det lämpligare att gränsdragningen reglerades i ombudsmannainstruktionen. I dennas första paragraf anges MO:s tillsynsområde att avse efterlevnaden av lagar och författningar »i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet ävensom av dem som under ämbetsansvar fullgöra uppgifter inom sammanslutningar eller stiftelser, vilka samverka med försvarsväsendet». Det i RF 96 § tidigare intagna uttrycket »ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel» ersattes således av »ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet». Anledningen härtill var att det inom denna förvaltningsgren kunde tjänstgöra befattningshavare, som icke uppbar avlöning därifrån eller från något för försvarsväsendet anvisat anslag men som likväl uppenbarligen borde stå under MO:s tillsyn.[1] Tillägget rörande befattningshavare inom sammanslutningar och stiftelser sammanhänger med den vid reformen gjorda utvidgningen av ombudsmännens tillsynsområde att omfatta alla tjänstemän och befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar.

Under senare hälften av 1920-talet väcktes vid några tillfällen i riksdagen motionsvägen förslag om *indragning* av MO-ämbetet och överförande av dess uppgifter på JO-ämbetet (1925: II: 360, 1926: II: 210 och 1928: II: 420). Förslagen var i någon mån framkallade av den vid denna tidpunkt verkställda reduceringen av försvarsväsendet, vilken ansågs göra en särskild kontrollmyndighet på det militära området obehövlig. Motionerna avslogs emellertid av riksdagen, bl. a. under åberopande av att MO:s arbetsbörda fortfarande var så betydande att den icke lämpligen kunde förenas med JO:s hos en enda ämbetsman.[2]

I ett yttrande, som MO avgav på anhållan av 1932 års riksdags konstitutionsutskott hävdades att en sammanslagning av JO- och MO-ämbetena icke kunde företagas utan väsentligt men för det allmänna (MO:s ämbetsberättelse 1933 s. 223).

1937 års sakkunniga fann i sitt betänkande att — med hänsyn till den då

[1] SOU 1957: 2 s. 61.
[2] KU 1926: 6 och 1928: 13.

skedda utbyggnaden av militärväsendet — frågan om en sammanslagning av JO- och MO-befattningarna saknade aktualitet.[3] Ej heller senare har framlagts något förslag om en sådan reform.

Däremot har frågan om en *förskjutning av gränsen* mellan de båda ombudsmännens kompetensområden vid flera tillfällen varit aktuell under de senaste decennierna. Vid 1930 års riksdag väcktes en motion (I: 241), vari ifrågasattes en ändrad arbetsfördelning mellan JO och MO, så att ärenden, som angick de civila domstolarna, fångvården samt åklagar-, polis- och exekutionsväsendet, fortfarande skulle handläggas av JO under det att övriga, inom dennes kompetensområde hörande ärenden, skulle överflyttas till MO. JO skulle därigenom kunna erhålla en lättnad i sin arbetsbörda. Över förslaget inhämtade konstitutionsutskottet yttranden från JO och MO. JO uttalade för sin del att en förändring i den i motionen avsedda riktningen otvivelaktigt skulle vara till fromma för JO-ämbetet och sålunda att förorda, såframt utskottet fann den kunna genomföras utan olägenhet för MO-ämbetet. MO å sin sida framhöll att ämbetets dåvarande arbetsbörda icke lade avgörande hinder i vägen för att nya arbetsuppgifter tillfördes ämbetet. Både JO och MO föreslog dock den ändringen av den i motionen föreslagna arbetsfördelningen att ärenden rörande länsstyrelserna och övriga till landsstaten hörande myndigheter samt lantmäteriväsendet skulle kvarstanna under JO:s tillsyn.

I sitt i anledning av motionen avgivna utlåtande (nr 28) anförde konstitutionsutskottet, att från synpunkten av en jämnare fördelning av arbetet mellan riksdagens båda ombudsmän vissa skäl syntes tala för en reform i av motionen angiven riktning. Att uteslutande på grund av skillnaden mellan ombudsmännens arbetsbörda genomföra en förändring i arbetsfördelningen mellan dem fann utskottet likväl icke tillrådligt. Enligt gällande bestämmelser — fortsatte utskottet — var de båda ombudsmännens kompetensområden enhetliga samt klart och bestämt angivna; de torde ock för allmänheten vara jämförelsevis väl kända. En förändring torde medföra mindre klara och fasta kompetensgränser och därmed en viss osäkerhet vid ärendenas fördelning. Utskottets hemställan om avslag å motionen bifölls av riksdagen.

1937 års sakkunniga berörde i sitt betänkande jämväl frågan om ändring i ombudsmännens verksamhetsområden. En sådan skulle närmast kunna tänkas genom att man till MO överflyttade vissa uppgifter, som föll inom JO:s ämbetsområde. De sakkunniga, som fann fördelarna med den enkelt och naturligt angivna kompetensgränsen mellan ombudsmännen obestridliga, ville dock icke förorda en dylik reform.[4]

Även 1954 års sakkunniga behandlade frågan om möjligheten att lindra JO:s arbetsbörda genom att överflytta vissa ärenden till MO. De fann dock ej anledning att ändra gällande kompetensfördelning mellan ombudsmän-

[3] SOU 1939: 7 s. 31.
[4] SOU 1939: 7 s. 31.

nen. Särskilt diskuterades huruvida icke ärenden rörande civilförsvaret, som i praxis ansetts tillhöra JO:s ämbetsområde, borde överflyttas till MO. De sakkunniga framhöll därvid att civilförsvaret var en del av det totala försvaret och att de problem, som mötte inom civilförsvaret, förhållandevis ofta var likartade dem inom det militära försvaret. Å andra sidan ansågs det med hänsyn till pågående utredning om civilförsvarets organisation m. m. ej lämpligt att då göra ändring i fråga om ombudsmännens tillsyn å detta område. Vidare beaktades att ärendena rörande civilförsvaret i fredstid är så fåtaliga, att de icke i någon nämnvärd grad påverkar JO:s arbetsbörda, samt att under krigstid och därmed jämförliga förhållanden MO-ämbetets arbetsbörda kunde beräknas bli alltför stor för dess normala organisation. De sakkunniga föreslog därför ej någon överflyttning av civilförsvarsärendena till MO.[5]

I ett av de motionspar (1963: I: 187 och II: 222), som ligger till grund för den framställning från 1963 års riksdag, som föranledde tillkallandet av JO-utredningen, ifrågasattes om icke en ändring av gränsen mellan ombudsmännens kompetensområden skulle kunna leda till en effektivisering av deras tillsynsverksamhet. Med anledning därav framhöll 1963 års sammansatta utskott att det på lång sikt kunde vara en fördel att gränsen mellan ämbetsområdena ej blir så stel att den icke möjliggör förskjutningar som påkallas av omständigheterna.[6]

Överflyttning av ärenden från JO till MO

I samband med 1957 års reform av ombudsmannaämbetena överflyttades, såsom tidigare berörts, bestämmelserna rörande den inbördes gränsen mellan JO:s och MO:s tillsynsområden från regeringsformen till ombudsmannainstruktionen. Anledningen till att gränsdragningen ansågs böra regleras i sistnämnda författning var att möjlighet därigenom gavs att utan grundlagsändring införa vissa särskilda bestämmelser, därest den dragna gränsen befanns mindre lämplig, eller att utan större omgång ändra gränsen, då särskilda förhållanden, såsom avsevärda förskjutningar i ombudsmännens arbetsbörda, så påkallade.[7]

I författningsutredningens förslag till regeringsform har icke införts något stadgande rörande den inbördes gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden utan författningsutredningen torde ha utgått från att denna fråga skall regleras i annan ordning.[8]

Även JO-utredningen finner — med beaktande av de i 1955 års betänkande anförda skälen — att en reglering av kompetensfördelningen mellan ombudsmännen i annan författning än grundlag medför sådana väsentliga för-

[5] SOU 1955: 50 s. 132 f.
[6] Utskottets bet. nr 1 s. 16.
[7] SOU 1955: 50 s. 131.
[8] Se 9 kap. 6 § förslaget till regeringsform, SOU 1963: 16.

delar att det icke föreligger anledning att frångå den nuvarande ordningen i detta hänseende.

Den gräns mellan JO:s och MO:s behörighetsområden, som för närvarande finnes i ombudsmannainstruktionen, är fast och så preciserad att den i princip anger fördelningen av alla till ombudsmännens verksamhet hörande ärenden. Det kan föreligga skäl att överväga frågan om gränsdragningen i stället icke borde göras så smidig att ett överförande av ämbetsuppgifter från den ene ombudsmannen till den andre skulle kunna ske utan föregående författningsändring. I och för sig torde det vara möjligt att utforma gränsbestämmelsen på sådant sätt att en dylik omfördelning av ärenden skulle kunna äga rum, när omständigheterna så krävde. Man kunde exempelvis tänka sig att enbart beträffande de grupper av ärenden, som ansågs vara mest betydelsefulla, ange under vilkendera ombudsmans tillsyn de skulle stå, medan ombudsmännen rörande övriga grupper finge sinsemellan träffa överenskommelse om fördelningen. En annan möjlighet är att i författningen ange vissa slag av ärenden eller ämnesområden, som icke omfattas av en bestämd fördelning utan som ombudsmännen själva äger uppdela efter lämplighet. Gränsen mellan ombudsmännens ämbetsområden skulle i sådant fall kunna lätt förskjutas, exempelvis när den ene ombudsmannen på grund av anhopning av ämbetsgöromål behövde en mer eller mindre tillfällig avlastning av sin arbetsbörda. Vissa olägenheter torde dock vara förenade med en på detta sätt obestämd gräns mellan ombudsmännens tillsynsområden. Det synes först och främst kunna uppkomma svårigheter att på ett rationellt sätt utöva inspektionsverksamhet inom detta gränsområde. För myndigheterna och tjänstemännen torde det också vara av betydelse att veta vilken av ombudsmännen som har att granska tillämpningen av viss författning. Så länge det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen består, kan det även vara av visst intresse för den enskilde medborgaren att av instruktionen kunna inhämta vilken ombudsman som skall handlägga ett aktuellt ärende. Utredningen anser därför att fördelningen av ombudsmännens kontrolluppgifter bör vara fast och omfatta samtliga ämnesområden under deras tillsyn. Den förskjutning av gränsen, som av olika skäl kan bli erforderlig, kan i stället genomföras genom ändring av det stadgande, som anger skiljelinjen mellan ombudsmännens tillsynsområden. En sådan justering torde, eftersom gränsdragningen icke regleras i grundlag, kunna verkställas utan tidsutdräkt.

Enligt ombudsmannainstruktionen omfattar MO:s tillsynsområde, såsom förut nämnts, tillämpningen av lag och andra författningar dels i militära mål, dels av tjänstemän inom försvarsväsendet och dels av befattningshavare som under ämbetsansvar fullgör uppgifter inom med försvarsväsendet samverkande sammanslutningar och stiftelser. Omfattningen av den

ämbetsutövning, över vilken MO äger kontrollrätt, är således i stort sett beroende av vad som innefattas i begreppen militära mål, försvarsväsendet samt med detta samverkande sammanslutningar och stiftelser. Av den militära rättegångslagen framgår vad som skall avses med *militära mål* (3—5 §§ nämnda lag samt 5 § lagen om införande av militära rättegångslagen). Genom dessa bestämmelser torde innebörden av detta uttryck vara så tydligt angiven att någon tvekan rörande gränsdragningen mellan JO och MO i fråga om tillsynen över rättsskipningen icke behöver uppstå. Det må här tilläggas att fördelningen mellan ombudsmännen av granskningen å detta område underlättas därav att vid domstol för avdelning av krigsmakten skall enligt protokollskungörelsen föras särskilda dagböcker över militära brottmål och tvistemål samt att domar och beslut i militära brottmål och domar i militära tvistemål skall sammanföras i domboken i en avdelning för sig (9 § tredje stycket och 15 § andra stycket).

Begreppet *försvarsväsendet* är i och för sig icke helt entydigt. Vid MO-ämbetets inrättande åsyftades med detta uttryck den egentliga krigsmakten, d. v. s. det militära försvaret. Emellertid har uppkomsten av det s. k. totala försvaret medfört att begreppet numera kan ha en vidare betydelse. Vid sidan av krigsmakten, som givetvis intager en dominerande ställning härvidlag, inbegripes däri i stort sett dels civilförsvaret jämte vissa närliggande områden inom polisväsen, hälso- och sjukvård samt socialvård, dels det ekonomiska försvaret, omfattande försörjning, arbetsmarknad och transportväsen, och dels det psykologiska försvaret. Trots den samordning som skett mellan de militära och civila verksamhetsgrenarna för att effektivt och rationellt utnyttja totalförsvaret, har MO:s tillsynsbefogenhet i praxis ansetts begränsad till den rent militära verksamheten, medan övriga tjänsteåtgärder inom totalförsvarets ram har ansetts underkastade JO:s kontroll. Uttrycket försvarsväsendet har således icke tolkats på annat sätt än försvarsväsendet i nyss angivna mera begränsade mening. Med denna innebörd av begreppet bör det som regel ej möta några svårigheter att bedöma vilka befattningshavare inom den militära förvaltningen som står under MO:s tillsyn.

Vad slutligen gäller »*sammanslutningar eller stiftelser, vilka samverka med försvarsväsendet*» framgår av förarbetena till 1957 års reform av ombudsmannaämbetena att därmed avses sådana »allmänna av Konungen stadfästade» inrättningar, vilka till följd av den år 1957 gjorda utvidgningen av ombudsmännens tillsynsområde kom att bli underkastade tillsyn av ombudsman och vilkas verksamhet är nära anknuten till försvarsväsendet. De sammanslutningar och stiftelser, som härigenom kom att stå under MO:s kontroll, är organisationer såsom Svenska röda korset och Riksförbundet Sveriges lottakårer. I praktiken torde icke ha uppkommit någon tvekan om vilka organisationer av denna art som tillhör MO:s ämbetsområde.

Den gräns som dragits mellan de båda ombudsmännens kompetensområden måste således — såsom redan 1930 års konstitutionsutskott framhöll beträffande då rådande förhållanden — anses vara klart och enkelt angiven och torde icke ha vållat några problem vid tillämpningen. För allmänheten framstår arbetsfördelningen mellan ombudsmännen som lättfattlig och den enskilde medborgaren lär mestadels utan svårighet kunna avgöra vilken ombudsman som skall handlägga visst ärende. Vid en överflyttning av vissa ämnesområden från JO till MO inses omedelbart att den inbördes gränsen dem emellan inte kan göras lika enkel och naturlig som för närvarande. Detta kan i aktuella fall medföra osäkerhet om vilken ombudsman som har tillsynen över visst tjänstemannaförfarande. Om MO tillföres nya betydande arbetsuppgifter, skulle därjämte hans möjligheter att i nuvarande omfattning kontrollera den militära jurisdiktionen och förvaltningen minskas. Enär förekomsten av en riksdagens ombudsman med speciell uppgift att utöva tillsyn över försvarsväsendet torde inge den enskilde krigsmannen en känsla av rättssäkerhet och trygghet mot övergrepp från befälets och myndigheters sida, kan en sådan minskning av MO:s kontrollverksamhet av de värnpliktiga och andra krigsmän uppfattas som en försämring av deras allmänna rättsskydd.

Gentemot dessa betänkligheter mot en överflyttning av ämnesområden till MO bör dock beaktas vad som nyss sagts om att utvecklingen inom försvarsväsendet går mot en ökad samordning av hela totalförsvaret, som således allt fastare inom sig inordnar — förutom det militära försvaret — ett flertal verksamhetsgrenar av rent civil art. Omvänt kan sägas att det militära försvarsväsendet, även om det har en viss särprägel i förhållande till annan administration, alltmera kommit att ingå som ett led i den samhälleliga ordinära förvaltningen. Detta har medfört att den klart märkbara skillnad, som tidigare förelåg mellan de civila och de militära funktionerna inom statsförvaltningen, försvagats eller bortfallit. Det föreligger icke lika starka skäl nu som tidigare att ur enhetlighetssynpunkt bibehålla det ämbetsområde orubbat som hittills varit föremål för MO:s tillsyn. I anledning av de uttalade farhågorna för att MO efter en överflyttning av tillsynsuppgifter å honom skulle bli tvungen inskränka sin kontroll, kan också ifrågasättas om behovet av särskild tillsyn över försvarsväsendet i våra dagar är lika stort som förut varit fallet. Utredningen vill dock framhålla att det från vissa synpunkter alltjämt är motiverat med en speciellt uppmärksam och oavlåtlig kontroll över försvarsväsendet från en riksdagens ombudsman. Det må sålunda pekas på det tvång, som fullgörandet av militärtjänstgöring årligen innebär för ett stort antal medborgare, samt på den militära verksamhetens ofta farliga beskaffenhet, vilken ger anledning till speciell övervakning av säkerhetsbestämmelsernas efterlevnad. Det torde emellertid — såsom senare kommer att närmare behandlas — vara möjligt att genom olika åtgärder så underlätta MO:s granskningsarbete att en utökning av hans

ämbetsområde icke behöver medföra en minskning av hans möjligheter att i erforderlig utsträckning vaka över att krigsmännens allmänna och individuella fri- och rättigheter icke inkräktas.

Vid bestämmandet av vilka av JO nu handlagda ärenden, som lämpligen kan komma i fråga vid en överflyttning till MO, bör man i största möjliga mån försöka undvika sådan gränsdragning, som leder till att båda ombudsmännen vid utövandet av sin inspektionsverksamhet har att besöka en och samma myndighet eller tjänsteman. Det skulle även vara olägligt om i ett större antal fall i samma klagoskrift skulle komma att riktas anmärkningar mot en myndighet för åtgärder, som i ett hänseende tillhörde den ene och i ett annat den andre ombudsmannens tillsynsområde. Gränsen mellan tillsynsområdena bör ej heller dragas så att två eller flera från varandra i organisatoriskt hänseende skilda men med varandra funktionellt samverkande myndigheter eller förvaltningsgrenar kommer under olika ombudsmän. När en klagande i samma skrift riktar anmärkningar mot flera sådana myndigheter för deras befattning med en och samma sakfråga, bör ärendet i sin helhet lämpligen prövas av *en* ombudsman. Vad nu sagts gäller även myndigheter som står i subordinations- eller instansförhållande till varandra. Prövningen av lagenligheten i handläggningen av ett ärende, som passerat flera instanser, bör ankomma på en enda ombudsman och ej fördelas på så sätt, att den ena bedömer underinstansens handlande medan den andre prövar ärendet i övrigt. Gentemot det nu sagda kan dock invändas att den ene ombudsmannen i berörda ärenden alltid har möjlighet att — med stöd av 1 § tredje stycket ombudsmannainstruktionen, vilket stadgande erhållit sin motsvarighet i 2 § andra stycket i förslaget till ny instruktion — avgöra ärendet också i de delar som enligt huvudregeln om ombudsmännens tillsynsområden icke omfattas av den egna behörigheten. För att undvika bristande enhetlighet i uttalanden och åtgärder från ombudsmännens sida är det å andra sidan i princip önskvärt att samtliga ärenden, som förekommer inom visst ämnesområde, handlägges av en enda ombudsman.

Vid en omfördelning av ombudsmännens arbetsuppgifter kan det vidare vara lämpligt att söka efter sådana ärenden, som berör myndigheter och tjänstemän, vilka redan i vissa hänseenden är förmål för tillsyn från MO:s sida eller som angår ämnen, näraliggande MO:s nuvarande ämbetuppgifter. Eftersom syftet med en förändring av gränsen mellan JO:s och MO:s kompetensområden främst är att ge JO en märkbar arbetslättnad, bör överflyttningen, för att få någon verklig betydelse, därjämte avse tillsynen över myndighetsutövning inom sådant område, varå klagomål eller andra ärenden brukat förekomma i icke alltför obetydlig omfattning.

Mot bakgrunden av dessa förhållanden finner utredningen att av de verksamhetsgrenar, som ingår i JO:s tillsynsområde, bör under MO:s tillsyn ställas *domstolsväsendet, åklagarväsendet, polisväsendet* i vad avser poli-

sens befattning med brottsutredningar samt *kriminalvården* och *lantmäteriväsendet*. Som närmare motivering härför vill utredningen anföra följande.

Domstols- och åklagarväsendet

Enligt gällande fördelning av ombudsmännens tillsynsbefogenheter begränsar sig MO:s kontroll över domstolar och åklagare till deras verksamhet i vad avser militära mål. Sådana mål behandlas av allmän domstol, där de ej enligt den militära rättegångslagen handlägges av befattningshavare vid krigsmakten såsom disciplinmål eller ersättningsmål. Under krig och därmed jämförliga förhållanden är i vissa fall krigsrätt första domstol i militära mål. Domstol för avdelning av krigsmakten är i princip allmän underrätt i avdelningens ordinarie förläggningsort. Såsom undantag från denna huvudregel har stadgats att för vissa avdelningar skall annan underrätt vara domstol. Åklagare i militärt brottmål är — med vissa undantag — allmänne åklagaren vid den domstol som har att upptaga målet. Bestämmelserna rörande laga domstol och åklagare i militära mål innebär således, att dylika mål som regel handlägges av vissa åklagare och vid vissa domstolar medan övriga åklagare och domstolar blott i enstaka fall tager befattning med nämnda mål. På grund av den ringa omfattning, i vilken dessa senare åklagare och domstolar handlägger militära mål, torde det i praktiken vara endast undantagsvis som de göres till förmål för särskild inspektion av MO. Om all utövning av åklagarverksamhet och domsrätt ställes under tillsyn av en enda ombudsman torde däremot inspektionsverksamheten över dessa myndigheter kunna utövas mer rationellt. Med avseende å rättegångar i militära mål gäller i tillämpliga delar, såvitt särskilt stadgande ej finnes, vad i rättegångsbalken och andra författningar är föreskrivet om rättegång i allmänhet. Då de militära målen således i princip icke bör handläggas på annat sätt än övriga rättegångsmål, är det naturligt att kontrollen över den militära rättsskipningen omhänderhas av samme ombudsman, som utövar tillsyn över domares och åklagares tjänsteutövning i övrigt. En sådan ordning minskar även riskerna för att de hos ombudsmännen handlagda ärendena rörande domstols- och åklagarväsendet icke erhåller en likartad bedömning.

Till domstolarna har i förevarande sammanhang hänförts de allmänna och särskilda domstolarna men ej förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarna är häradsrätter och rådhusrätter samt hovrätter och högsta domstolen. Med de särskilda domstolarna avser utredningen vattendomstolar, ägodelningsrätter, expropriationsdomstolar, krigsrätter, arbetsdomstolen och riksrätten. Till domstolsväsendet räknas även inskrivningsdomare, konkursdomare och ägodelningsdomare.

I det föregående har domstols- och åklagarväsendet behandlats som en enhet, oaktat de egentligen utgör två från varandra organisatoriskt och funktionsmässigt helt skilda grenar av den statliga myndighetsutövningen.

Med hänsyn till åklagarnas roll i rättegångsförfarandet får dock åklagarväsendet anses stå i så nära samband med domstolsväsendet, att kontrollen däröver lämpligen icke bör utövas av annan ombudsman än den, under vars tillsyn domstolarna och deras befattningshavare står.

Mot ett överförande av domstols- och åklagarväsendet till MO kan invändas att tillsynen över dessa områden då skulle komma att utövas av annan ombudsman än den som kontrollerar den civila förvaltningen. Vid granskning av ärenden rörande domstolarna eller vid inspektion av dessa kan JO nämligen i något fall finna skäl att till behandling upptaga vissa rena förvaltningsrättsliga spörsmål, såsom frågor om indragning av körkort eller rörande åtgärder inom barnavården och nykterhetsvården. Och omvänt kan vid granskning av ärende, berörande något förvaltningsområde, anledning uppkomma att samtidigt undersöka visst förhållande inom domstolsväsendet. Denna förening av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet kan mycket väl aktualiseras i en och samma klagoskrift. I praktiken torde man emellertid i dylika fall kunna utnyttja den befogenhet som ombudsman enligt instruktionen har att, då särskilda skäl därtill föreligger, avgöra fråga som enligt de allmänna fördelningsgrunderna ankommer på den andres prövning eller till denne hänskjuta fråga, som eljest tillhör hans eget verksamhetsområde. Skulle den ene ombudsmannen vid inspektion av någon under hans tillsyn stående myndighet uppmärksamma förhållande, som berör den andres verksamhetsområde, bör han således — såvida han icke anser det från praktiska synpunkter vara lämpligast att själv upptaga saken till prövning — överlämna den till den andre. Ombudsmännen bör också kunna sinsemellan överenskomma att den ena vid inspektion av myndigheter, som står under hans tillsyn, skall ha sin uppmärksamhet riktad även mot visst eller vissa förhållanden, som egentligen hänför sig till den andres tillsynsområde, samt själv avgöra eller till den andre överlämna de ärenden, som därvid upptages. Det kan förutsättas, att ombudsmännen i samråd försöker tillvarataga också andra möjligheter som står till buds att förhindra att olägenheter av nämnda slag uppkommer som en följd av att domstols- och åklagarväsendet särskiljes från förvaltningen.

Polisväsendet

När utredningen i föregående kapitel behandlade möjligheten för ombudsmännen att till vederbörande överordnade myndighet överlämna vissa kategorier klagomål för utredning och prövning, framhölls att vissa delar av polisens uppgifter står i nära samband med åklagarnas tjänsteutövning. Härmed avsågs åliggandet att verkställa spaning och annan utredning och undersökning i anledning av begångna brott. Den ombudsman, som utövar tillsynen över en åklagares göranden och låtanden, bör av praktiska skäl också äga ingripa mot de polismän, som verkställt den utredning, på vilken åklagaren grundat sitt handlande eller ställningstagande. Vid en överflytt-

ning av åklagarväsendet till MO bör därför till honom jämväl överflyttas det ämnesområde, som denna del av polisverksamheten utgör. Polisen har också viktiga och mångsidiga uppgifter, som icke hänför sig till brottsutredningar utan till den allmänna förvaltningen, kanske främst upprätthållandet av den allmänna ordningen. Bland polisens uppgifter inom socialvården kan bland annat nämnas skyldigheten att mottaga och göra anmälningar samt verkställa ingripanden enligt olika centrala socialvårdsförfattningar, såsom nykterhetsvårdslagen, barnavårdslagen och sinnessjuklagen, att verkställa förpassningar och delgivningar, att lämna myndigheter handräckning av olika slag samt att pröva tillståndsfrågor enligt skilda författningar. Nu nämnda uppgifter har icke någon direkt beröring med åklagarnas verksamhet utan snarare med den statliga och kommunala förvaltningen. Det är därför lämpligt att denna gren av polisens verksamhet kvarstannar under den ombudsmans tillsyn, som handhar kontrollen över administrationen. Olägenheterna med en sådan uppdelning av tillsynen över polisväsendet på två ombudsmän måste anses lindriga i förhållande till de starka skäl av praktisk art som talar för att polisens brottsutredande verksamhet överflyttas till MO samtidigt med åklagarväsendet.

Kriminalvården

Bland MO:s uppgifter ingår att vaka över efterlevnaden av lagar och andra författningar rörande verkställighet av sådana beslut om häktning och annat judiciellt frihetsberövande, som meddelats i militära mål, och av i sådana mål ådömda arreststraff. I ombudsmannainstruktionen (21 § första stycket) stadgas också att MO skall besöka militärhäkten och arrester för att göra sig underrättad om de intagnas skötsel och underhåll. I tidigare instruktion för MO ålades honom att besöka även allmänna fängelser för att kontrollera vården av sådana personer, som förvarades där efter att i militära mål ha häktats eller eljest berövats friheten. År 1948 ansågs dock något skäl att bibehålla detta stadgande icke föreligga, varför det uteslöts ur den för MO då gällande instruktionen.[9] MO har således redan i sin nuvarande verksamhet att utöva tillsyn över sådana frihetsberövanden, som verkställes av militära organ. Han synes därjämte äga granska verkställigheten av sådana i militära mål meddelade häktesbeslut och ådömda frihetsstraff, som verkställes på de allmänna fångvårdsanstalterna. Med hänsyn härtill kan det vara lämpligt att till MO överföra kontrollen över hela kriminalvården. Om så sker skulle i princip all verkställighet av frihetsstraff, vare sig sådant utdömts i civila eller militära mål, vara underkastad tillsyn från en och samma ombudsman. Detta måste anses medföra icke oväsentliga fördelar i övervakningshänseende. Kriminalvården torde vara så väl avgränsad i förhållande till andra ämnesområden att den även utifrån andra synpunkter är i och för sig lämpad för en överflyttning.

[9] Prop. 1948: 217 s. 16.

Lantmäteriväsendet

Som tidigare nämnts vill utredningen föreslå att tillsynen över lantmäteriväsendet överföres till MO. Anledningen härtill är det nära samband, som denna verksamhetsgren har med domstolsväsendet. Enligt den för landsbygden och städerna gällande lagstiftningen rörande fastighetsbildningen samt enligt flera andra vid sidan härav befintliga författningar, såsom lagen om enskilda vägar, ensittarlagen och expropriationslagen, åligger det befattningshavare inom lantmäteristaten att verkställa förrättningar av olika slag. Mot beslut eller åtgärd under sådan lantmäteriförrättning kan i flertalet fall talan föras genom besvär till ägodelningsrätt eller ägodelningsdomare. Vissa frågor och beslut skall enligt lag underställas dylik myndighets prövning. Även i andra fall kan lagligheten och lämpligheten av åtgärd, som vid tjänsteförrättning vidtagits av befattningshavare inom lantmäteriväsendet, bli föremål för bedömande av ägodelningsrätt eller ägodelningsdomare. Det är därför naturligt att samme ombudsman, som utövar tillsynen över domstolsväsendet, också får sig anförtrodd uppgiften att granska lantmäteriväsendet. Det kan tilläggas att de till JO inkomna klagomål, som riktar sig mot befattningshavare inom denna verksamhetsgren, för närvarande som regel handlägges på ämbetets domstolsavdelning.

Gentemot denna förening av tillsynen över lantmäteriväsendet och över domstolsväsendet under samme ombudsman kan å andra sidan invändas att lantmäteristatens tjänstemän i sin verksamhet även har många beröringspunkter med den kommunala och statliga förvaltningen. Utredningen tänker då närmast på deras befattning med de kommunala myndigheternas — främst fullmäktigeförsamlingarnas och byggnadsnämndernas — planläggning för marks användning för bebyggelse. Tjänstemännen kan också deltaga i länsstyrelsernas handläggning av ärenden rörande planväsendet och andra fastighetsfrågor. Man kan därjämte framhålla lantmäteriväsendets samband med lantbruksnämndernas och skogsvårdsstyrelsernas verksamhet att främja jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering. Fastän nu berörda samverkan mellan befattningshavare inom lantmäteriväsendet och olika förvaltningsorgan onekligen talar för att nämnda tjänstemän även framdeles står under tillsyn av den ombudsman, som har att övervaka den allmänna civilförvaltningen, finner utredningen övervägande skäl tala för att en överflyttning bör äga rum.

Självfallet är det i och för sig tänkbart att till MO:s tillsynsområde överflytta andra grupper av ärenden, som nu handlägges av JO. Utredningen har närmare övervägt sådana möjligheter men funnit sig böra stanna vid de ämnesområden som berörts i det föregående. Om sina överväganden härvidlag vill utredningen nämna följande.

Exekutionsväsendet

För exekutionsverksamheten är riket indelat i kronofogdedistrikt. I varje distrikt finnes en kronofogdemyndighet, som i administrativt hänseende är underställd länsstyrelsen. Den centrala ledningen av exekutionsväsendets administration omhänderhas för närvarande av exekutionsväsendets organisationsnämnd.[1] Talan mot kronofogdes beslut i exekutiva mål fullföljes till överexekutor, d. v. s. i allmänhet till vederbörande länsstyrelse. Mot överexekutors utslag äger part som regel anföra besvär hos hovrätt. Alltsedan JO-ämbetet vid 1957 års reform uppdelades på två avdelningar för ärendenas beredande har ärenden rörande exekutionsverksamheten handlagts på avdelningen för domstols- och åklagarväsendet. Vissa skäl, framför allt det dåvarande organisatoriska sambandet mellan polis-, åklagar- och exekutionsväsendet, har onekligen talat för en sådan ordning. Vid förstatligandet den 1 januari 1965 av dessa verksamhetsgrenar i dess helhet upplöstes emellertid detta samband och envar av dem erhöll en i förhållande till de andra självständig organisation. På grund av länsstyrelsernas ställning som tillsynsmyndighet och — som regel — överinstans över exekutionsväsendet inom länen torde exekutionsverksamheten med avseende å ombudsmännens tillsyn närmast böra förbindas med länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Det förtjänar härvid också framhållas att länsstyrelserna genom sin befattning med taxerings- och uppbördsfrågor torde förse kronofogdemyndigheterna med huvuddelen av deras tjänsteåligganden. Med hänsyn främst till förenämnda förhållanden anser utredningen att tillsynen över exekutionsväsendet bör ankomma på den ombudsman, som utövar kontroll över länsstyrelsernas allmänna förvaltningsverksamhet. Det kan dock finnas anledning att upptaga denna fråga till nytt övervägande, därest den inom lagberedningen pågående undersökningen om möjligheterna att avskaffa överexekutorsinstitutionen skulle leda till att allmän domstol eller annan myndighet blir närmaste instans över kronofogdarna.[2] Skulle det vid sådant förhållande eller av annat skäl befinnas lämpligt att kontrollen över exekutionsväsendet överflyttas till den ombudsman, som handhar tillsynen över domstolsväsendet, kan detta utan större omgång genomföras genom instruktionsändring.

Administrativa frihetsberövanden

Om utredningens förslag att till nuvarande MO-ämbete överflytta handläggningen av ärenden rörande kriminalvården genomföres, kan ifrågasättas om icke ämbetet därjämte borde handha tillsynen över de administrativa frihetsberövandena. I så fall skulle tillsynen över så gott som hela anstaltsväsendet ankomma på en enda ombudsman.

Till de administrativa frihetsberövandena torde i allmänhet hänföras tvångsintagning å vårdanstalt för alkoholmissbrukare, omhändertagande

[1] SFS 1964: 848.
[2] SOU 1963: 28 s. 83 och prop. 1964: 126 s. 26 ff.

för samhällsvård å barnavårdsanstalt eller ungdomsvårdsskola, intagning i arbetsanstalt ävensom tvångsintagning å allmänt sjukhus, epidemisjukhus, sinnessjukhus och anstalter för psykiskt efterblivna. Även härutöver kan dock frihetsberövande ingripanden förekomma som icke utgör tvångsåtgärd i samband med lagföring för straffbelagd handling eller verkställighet av straff eller annan brottspåföljd. Bland dessa kan nämnas isolering av person jämlikt epidemilagen och epizootilagen samt intagning å läroanstalt för blinda eller i dövstumskola eller inkvartering i nomadskola. Dessa ingripanden torde dock med hänsyn till sin art och omfattning i allmänhet icke hänföras till de administrativa frihetsberövandena. Icke heller sådana omhändertaganden, som har karaktären av preventivarrest, t. ex. enligt polisinstruktionen, eller som tjänar som säkringsmedel, t. ex. förvarstagande enligt utlänningslagen, torde — bl. a. på grund av sin provisoriska eller kortvariga beskaffenhet — räknas till de administrativa frihetsberövandena i egentlig mening.[3]

Även en överflyttning till MO av tillsynen över de åtgärder, som kan hänföras till administrativa frihetsberövanden i dess nu angivna mera begränsade bemärkelse, skulle dock leda till vissa olägenheter. Tillämpningen av de författningsbestämmelser, som reglerar dessa frihetsberövande ingripanden, kan icke ses isolerad från tillämpningen av hela den lagstiftning, av vilka dessa bestämmelser utgör en del. Såsom exempel härpå kan nämnas följande. Förutsättningarna för tvångsintagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare anges i nykterhetsvårdslagen. I denna regleras emellertid även en mängd andra förhållanden rörande nykterhetsvården, som icke avser intagning och vård å anstalt men som måste ses i samband härmed, såsom hjälpåtgärder och övervakning samt eftervårdande verksamhet. I barnavårdslagen, vari gives bestämmelser rörande omhändertagande av barn och ungdom för samhällsvård å anstalt, stadgas även om åtskilliga andra barnavårdsnämnds ingripanden, som icke är att hänföra till frihetsberövanden, om fosterbarnsvård m. m. Tvångsintagning å epidemisjukhus och allmänt sjukhus kan äga rum enligt epidemilagen resp. lagen angående åtgärder mot utbredning av könssjukdomar. I dessa lagar behandlas även, och huvudsakligen, andra åtgärder än tvångsintagning till förebyggande av vederbörande sjukdomar eller förhindrande av deras utbredning.

Ett överförande av tillsynen över de administrativa frihetsberövandena till MO skulle således få till följd att tillämpningen av lagstiftningen rörande nykterhetsvården, barna- och ungdomsvården, åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, hälso- och sjukvård, vård av psykiskt sjuka samt undervisning och vård av psykiskt efterblivna skulle vara underkastad MO:s kontroll i vad avser de frihetsberövande ingripandena, medan övriga delar av denna lagstiftning skulle hänföras till JO:s tillsynsverksamhet. De åtgärder, som enligt dessa lagar kan vidtagas mot enskild person i hjälpande, stödjande,

[3] SOU 1960:19 s. 9—11.

varnande eller annat ej frihetsberövande syfte, är dock ofta så förenade med de frihetsberövande ingripandena, att en sådan gränsdragning får anses olämplig. Detta samband mellan olika socialvårdande åtgärder leder också till att i en och samma klagoskrift ofta påtalas omständigheter, som berör såväl frihetsberövande som andra ingripanden.

I stället skulle man kunna tänka sig att till MO överflytta tillsynen över efterlevnaden av hela den lagstiftning, varom nu är fråga. Även mot en sådan ordning kan dock riktas viss kritik. Gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden skulle för ett flertal förvaltningsorgan gå igenom dessas myndighetsutövning. Sålunda skulle t. ex. hälsovårdsnämnderna vara underkastade den ene ombudsmannens tillsyn i fråga om ärenden rörande epidemilagen, könssjuklagen och sinnessjuklagen, medan deras verksamhet i övrigt skulle stå under den andres kontroll. Länsstyrelserna är enligt vissa delar av nu berörda lagstiftning beslutande organ, besvärsinstans eller tillsynsmyndighet. Vid fullgörandet av dessa uppgifter skulle de således stå under nuvarande MO:s kontroll, under det att deras verksamhet inom andra ämnesområden skulle kvarbli under JO:s tillsyn.[4] Samma är förhållandet med sådana centrala förvaltningsorgan som socialstyrelsen, medicinalstyrelsen och skolöverstyrelsen, vilka är högsta tillsynsmyndighet eller rådgivande organ beträffande vissa kategorier av de administrativa frihetsberövandena. Enär en överflyttning till MO av ärenden rörande dylika ingripanden således i praktiken torde vara förknippade med icke obetydliga avigsidor, anser sig utredningen icke böra förorda en sådan gränsdragning.

Totalförsvarets civila sektorer

Såsom förut nämnts ingår olika tjänsteutövningar av civil art — tillsammans med det militära försvaret — som delar i totalförsvaret. De försvarsuppgifter, som är knutna till dessa civila verksamhetsgrenar, fullgöres av ett stort antal statliga verk och andra statliga eller icke-statliga organ. Bland dessa kan främst nämnas civilförsvarsstyrelsen, länsstyrelserna, civilbefälhavarna samt kommunikationsverken. Ledningen av civilförsvaret utövas centralt av civilförsvarsstyrelsen och inom varje län av länsstyrelserna. Dessa senare myndigheter ombesörjer även andra uppgifter inom totalförsvarets ram, bl. a. angående sjuk- och hälsovård, psykologiskt försvar, krigstrafik och försörjning. Under länsstyrelserna lyder i försvarsberedskapshänseende, helt eller delvis, olika lokala myndigheter såsom polischefer, arbetsförmedlingskontor, vägtrafikombud samt vissa kommunala organ. Inom vart och ett av de fem civilområden, vari landet är indelat, finnes en civilbefälhavare som har till huvudsaklig uppgift att verka för att den civila beredskapen planläg-

[4] Den föreslagna överflyttningen till MO av ärenden ang. kriminalvården och vissa delar av polisväsendet kan dock medföra att enstaka, av länsstyrelse behandlade ärenden kan komma att i praktiken anses lämpligen böra handläggas icke av den ombudsman, som enligt fördelningsreglerna har att utöva tillsynen över länsstyrelserna, utan av den andre. Så kan bli fallet med t. ex. frågor rörande anstånd med straffverkställighet.

ges i erforderlig omfattning samt att främja en samordning mellan de civila och militära försvarsåtgärderna. Med hänsyn till den alltmer intensifierade samordning och samverkan, som äger rum inom totalförsvarets olika delar, kunde det förefalla både naturligt och från rationaliseringssynpunkt lämpligt att till MO överföra tillsynen över de delar av totalförsvaret som i praxis hittills ansetts stå under JO:s tillsyn. Särskilt kunde detta anses gälla de myndigheter, vilkas verksamhet enbart är inriktad på det civila försvaret, nämligen civilförsvarsstyrelsen och civilbefälhavarna. Inom de andra civila myndigheterna dominerar emellertid den verksamhet, som icke avser försvarsberedskapen. Man kan härvidlag endast behöva nämna länsstyrelserna och polismyndigheterna. Rörande dessa senare kategorier samhällsorgan torde det vid den praktiska tillämpningen av en sådan uppdelning av tillsynsbefogenheterna lätt uppkomma olägenheter av det slag som i det föregående nämnts, då fråga varit om överflyttning till MO:s tillsynsområde av viss del av myndighets verksamhet. Dessa nackdelar skulle vid en överflyttning av hela totalförsvaret till MO bli särskilt märkbara till följd av det stora antal myndigheter, som på detta sätt skulle bli underkastad kontroll av två ombudsmän. Vad nu sagts kan dock icke åberopas gentemot tanken att till MO överföra ärenden rörande enbart civilförsvaret och civilbefälhavarna. De spörsmål, som dessa organ vid fullgörandet av sina uppgifter kommer i beröring med, torde i stor omfattning vara av samma natur som de inom krigsmakten förekommande. Det skulle därför i och för sig vara ändamålsenligt om kontrollen över dessa myndigheter handhades av den ombudsman, som utövar tillsyn över det militära försvaret. En sådan förändring skulle dock resultera i en mindre lycklig uppdelning av tillsynen över den civila delen av totalförsvaret på två ombudsmän. Det synes lämpligast att — om kontrollen över totalförsvaret skall vara fördelad på båda ombudsmännen — gränsen drages så att den ene handhar tillsynen över det rent militära försvaret, medan den andre granskar samtliga civila verksamhetsgrenar.[5] I betraktande härav och då antalet hos JO handlagda ärenden rörande civilförsvaret och civilbefälhavarna är så litet, att tillsynen över dessa ämnesområden — åtminstone i fredstid — icke i någon nämnvärd grad inverkar på hans arbetsbörda, anser sig utredningen icke heller beträffande dessa slag av ärenden vilja föreslå en överflyttning till MO:s ämbetsområde.

Beräknad verkan på ombudsmännens arbetsbörda av överflyttningen till MO

Enligt utredningens förslag bör således tillsynen över — förutom försvarsväsendet — domstols- och åklagarväsendet, polisväsendet i vad avser brottsut-

[5] Enligt den i statsdepartementsstadgan (SFS 1963: 214) angivna ärendesfördelningen mellan de särskilda departementen tillkommer det inrikesdepartementet — ej försvarsdepartementet — att handlägga förvaltnings- och lagstiftningsärenden rörande civilförsvaret.

redande verksamhet samt kriminalvården och lantmäteriet ankomma på MO-ämbetet. Genom denna överflyttning av arbetsuppgifter till MO torde för ombudsmännen ha skapats två verksamhetsområden, som är så klart avgränsade från varandra att några svårigheter av praktisk art icke torde uppkomma vid ärendenas fördelning. Som förut berörts synes det därjämte bli möjligt att utan större olägenheter och tidsutdräkt ändra denna skiljelinje mellan de båda tillsynsområdena i den mån förskjutningar i ombudsmännens arbetsbörda eller andra omständigheter så påkallar. En sådan förändring av gränsen kan bli aktuell exempelvis om antalet klagomål rörande försvarsväsendet skulle stiga kraftigt i anledning av beredskaps- eller krigsförhållanden.

Vid bedömandet av vilken verkan som en överflyttning av förenämnda grupper ärenden skulle få för de båda ombudsmännens arbetsbörda skulle viss vägledning ha kunnat erhållas genom undersökning av hur många hos JO-ämbetet under senare år diarieförda ärenden som berört dessa ämnesområden. Utredningen har dock icke ansett det erforderligt att verkställa dylik utredning, som skulle ha krävt en omfattande och tidsödande genomgång av JO:s ärendediarier. En uppfattning av antalet sådana ärenden kan emellertid erhållas av tillgängliga uppgifter rörande vilka verksamhetsområden som berörts av de till JO ingivna eller av honom upptagna ärendena. Eftersom ett och samma ärende icke sällan angått två eller flera sådana områden, anger siffrorna icke det exakta antalet ärenden, som skulle ha handlagts av MO i stället för av JO, om gränsförskjutningen då varit genomförd. Sålunda händer ofta att i samma ärende riktas klagomål mot tjänsteman inom både domstolsväsendet och åklagarväsendet, ibland dessutom mot polisman för dennes befattning med brottsutredning. Klagomål mot lantmäteriförrättning förekommer understundom tillsammans med anmälan mot befattningshavare inom domstolsväsendet. Det faktiska antalet nu ifrågavarande ärenden är alltså lägre än nedan angivna sifferuppgifter anger.

Av de till JO under åren 1960—1964 inkomna klagomålen berörde varje år i medeltal 140 ärenden domstolsväsendet, 106 åklagarväsendet, 113 polisväsendet (brottsutredningar), 128 fångvården och 13 lantmäteriväsendet.[6] Det kan anmärkas att ärendena rörande fångvården och lantmäteriet under nämnda år visat en stigande tendens; antalet klagomål inom dessa verksamhetsområden uppgick år 1963 till 144 resp. 14 och år 1964 till 163 resp. 21. Under nyss angivna tidsperiod uppgick det genomsnittliga antalet av JO på eget initiativ upptagna ärenden inom dessa ämnesområden till resp. 65, 17, 6, 2 och 1 om året.[7]

[6] Genomsnittssiffran för polisväsendet är baserad på antalet ärenden under åren 1962—1964, enär det dessförinnan i statistiken icke skildes mellan sådana ärenden rörande polisväsendet som hade samband med brottsutredningar och sådana som hade förvaltningskaraktär.

[7] Se Bilaga 3.

Fastän dessa siffror, enligt vad nyss sagts, icke anger det exakta antal ärenden, som skulle ha berörts av den föreslagna överflyttningen, kan dock hållas för visst att ett genomförande av förslaget skulle medföra en väsentlig lättnad i JO:s arbetsbörda. Det torde icke vara alldeles obefogat att antaga att JO därigenom skulle bli befriad från ungefär en tredjedel av det antal ärenden, som nu årligen diarieföres hos ämbetet. Man bör dock då tillägga att åtskilliga klagomål inom dessa ämnesområden icke brukar kräva någon vidlyftigare utredning eller vara av särskilt svårbedömd beskaffenhet. En överflyttning torde därför icke medföra en proportionellt lika stor minskning av arbetsvolymen som antalet ärenden anger. Utredningen anser sig dock kunna utgå från att den arbetslättnad, som beredes JO genom denna överflyttning jämte de i föregående kapitel föreslagna begränsningarna i prövningsskyldigheten ävensom genom vissa andra, främst personalorganisatoriska förändringar, som utredningen kommer att behandla i det följande, är tillräcklig för att i fortsättningen åstadkomma en tillfredsställande arbetssituation för honom.

Den arbetsminskning, som JO erhåller genom en förskjutning av gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden, innebär en motsvarande ökning av MO:s granskningsuppgifter. Emellertid torde de föreslagna begränsningarna i ombudsmännens skyldighet att till prövning upptaga inkomna ärenden få speciell verkan just för några av de ämnesområden, varom nu är fråga. Här kan särskilt erinras om möjligheten att till vederbörande överordnade organ hänskjuta klagomål rörande åklagarväsendet och kriminalvården. Handläggningen av de ärenden, som föreslås bli överflyttade till MO, torde därför icke bli lika betungande för honom, som de nu är för JO-ämbetet. Det synes likväl vara erforderligt och möjligt att befria MO från ytterligare vissa av hans nuvarande granskningsskyldigheter för att han skall kunna, efter detta tillskott till sin arbetsmängd från nuvarande JO-området, kunna tillfyllestgörande fullgöra sina tillsynsuppgifter. Frågan härom kommer att behandlas i följande kapitel.

KAP. 7

Begränsningar i tillsynen över försvarsväsendet

Kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning

Vid MO-ämbetets inrättande framhölls att MO skulle i fråga om ställning och uppgifter likställas med JO. Hans huvuduppgift skulle vara att utöva en allmän tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar inom det speciella område av rättsvården och statsförvaltningen som hade anknytning till försvarsväsendet. Bland ämbetets viktigaste åligganden angavs emellertid vissa uppgifter, som icke hade någon direkt motsvarighet hos JO. MO-ämbetet fick nämligen uppdraget att kontrollera den ekonomiska förvaltning, som förekom inom försvarsväsendet. MO fick därigenom i princip övertaga den uppgift, som åvilat den s. k. civilkommissionen. Denna, som hade tillsatts år 1908 och upplöstes i samband med MO-ämbetets inrättande, hade haft att såsom civilt kontrollorgan bl. a. undersöka huruvida truppens, särskilt de värnpliktigas, behandling och omvårdnad gav anledning till erinringar, huruvida upphandlings-, entreprenad- och kontrollmetoderna inom försvaret fungerade ändamålsenligt ävensom huruvida försvarsresurserna var i tillfredsställande skick.[1] I de för MO utfärdade instruktionerna har införts ett under årens lopp i sak oförändrat stadgande, vari uppräknas vissa huvudgrupper av lagar, författningar och andra bestämmelser inom det militära området, vilkas tillämpning MO vid fullgörandet av sin allmänna tillsynsuppgift har att särskilt övervaka. Bland däri nämnda bestämmelser finnes även sådana som är att hänföra till försvarets ekonomiska förvaltning. I nu gällande instruktion finnes detta stadgande intaget i 2 §.[2]

I stadgandet omnämnes till en början den militära straff- och processlagstiftningen och andra till den militära rättsvården hörande författningar. Även i två följande punkter anges bestämmelser av särskild betydelse för krigsmännen i rättsligt hänseende, nämligen värnpliktslagen och därmed sammanhängande författningar ävensom bestämmelser om bl. a. antagande och entledigande av den vid krigsmakten fast anställda personalen. Därefter upptages bestämmelser om krigsmäns behandling och omvårdnad. Härmed

[1] Prop. 1914: 63 s. 7 f.

[2] I stadgandet anges vissa författningar, vilkas efterlevnad skall övervakas. Enligt uttalanden i förarbetena till 1915 års instruktion för MO skall tillsynen dock icke vara inskränkt till allenast sådan ämbetsutövning, som är direkt reglerad genom stadganden i författningar. Liksom i fråga om JO låg det i sakens natur att då särskild bestämmelse i visst avseende saknades, vederbörande ombudsman likväl skulle äga tillse att tjänstemännen så förfor som överensstämde med gällande författningars grund och mening (prop. 1915: 5 s. 32 f).

åsyftas givetvis att MO skall utöva kontroll över att de värnpliktiga och andra krigsmän erhåller tillfredsställande beklädnad, kost och logi, att deras personliga frihet ej onödigtvis inskränkes samt att de ej heller i övrigt utsättes för otillbörlig behandling.

Med därpå följande tre punkter i stadgandet avses den ekonomiska förvaltningen inom försvaret. Enligt dessa skall MO särskilt övervaka efterlevnaden av bestämmelser *dels* »om förvaltningen av de till försvarsväsendet anslagna medel samt av försvarsväsendet tillhörande fastigheter», *dels* »om statens upphandlings- och entreprenadväsende, i vad de äga tillämpning inom försvarsväsendet, om anskaffande, underhåll och vård av materiel, anskaffande och användande av andra förnödenheter samt utförande av arbete för försvarsväsendets behov» *och dels* »om förråd, utrustning och annat, som avser krigsberedskap».

I paragrafens sista punkt anges vissa bestämmelser rörande expeditionstjänsten inom krigsmakten; MO har således att utöva kontroll över denna sida av den militära förvaltningen liksom JO gör inom den civila.

Vid den kontroll av krigsmaktens ekonomiska förvaltning, som i förenämnda stadgande ålagts MO, blir han tvungen att i stor utsträckning taga befattning icke så mycket med spörsmål av rättslig natur utan mera med granskning av rent praktiska anordningar och prövning av andra praktiska förvaltningsfrågor. Detta förhållande återspeglas också på visst sätt i den för ombudsmännen gällande instruktionen. I dess 3 §, som anger vilka fel ombudsmännen företrädesvis bör anmärka och beivra, anges — såvitt angår MO — jämväl sådana fel, som »kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål».

MO:s granskningsuppgifter på nämnda område fullgöres på grund av deras natur huvudsakligen genom inspektioner och annan initiativverksamhet. MO har dock icke erforderliga personella eller andra resurser att verkställa en fortlöpande och systematisk granskning av förhållandena. Vid ämbetets inrättande lär det för övrigt ej ha varit meningen att tillsynen skulle vara av sådan omfattning. Inspektionsverksamheten måste därför huvudsakligen bli endast stickprovsmässig. Kontrollen har i första hand utövats genom periodvis återkommande inspektioner av truppförband och andra militära enheter samt genom undersökningar i anledning av uppgifter och påståenden i dagspressen. Härutöver har — dock i mindre omfattning — förekommit viss granskning med anledning av inkomna klagomål och anmälningar.

Vid sina inspektioner av truppförbanden granskar MO — vid sidan av rättsvården och expeditionstjänsten — således även omvårdnaden av personalen samt den ekonomiska förvaltningen. Beträffande dessa senare ämnesområden kan nämnas följande. Vid inspektion av *fastighetsförvaltningen* granskas bl. a. beskaffenheten och vården av byggnader och särskilda anord-

ningar med tillbehör samt deras lämplighet för avsett ändamål. Särskild uppmärksamhet ägnas åt förläggnings- och utspisningslokaler samt andra för manskapets och befälets personliga trivsel betydelsefulla utrymmen. Beträffande *intendenturförvaltningen* kontrolleras förplägnadstjänsten och manskapets utrustning, varvid särskilt de hygieniska förhållandena iakttages. *Tygförvaltningen* brukar inspekteras genom besök i tygförråd och tygverkstäder. Därvid kontrolleras bl. a. förrådsvården och bevakningen. Vid inspektionerna brukar även *personalredovisnings- och mobiliseringshandlingar* granskas. Eftersom handläggningen av ärenden rörande upphandlings- och entreprenadväsendet samt kassaväsendet numera är till stor del centraliserad, har den kontroll av dessa delar av den ekonomiska förvaltningen, som företages vid inspektioner av lokala organ, på senare tid blivit mycket begränsad. Dock granskas fortfarande i viss omfattning handlingar rörande *upphandling och redovisning* av materiel av olika slag. Vid inspektion av truppförband förekommer även kontroll av *räkenskaper* för marketenteriverksamhet samt av handlingar rörande bevakning av utestående fordringar m. m. Därjämte *inventeras* i allmänhet vissa förskottsmedel; någon annan kassainventering förekommer dock ej längre.[3]

För att MO:s kontroll över den ekonomiska förvaltningen skulle kunna utövas med större effektivitet än som annars vore möjlig inrättades redan kort tid efter ämbetets tillkomst på dess expedition en fast tjänst som byråintendent. Denna befattning var främst avsedd att innehas av en intendentursakkunnig officer, som skulle biträda MO vid inspektioner och utredningar. Tjänsten, som senare omändrades till en byrådirektörstjänst, innehades till en början av före detta aktiva officerare men har under senare år besatts av förvaltnings- eller domstolsjurister.

MO:s behov av *speciell sakkunskap* rörande den verksamhet, som bedrives vid truppförbanden och liknande organisationer, tillgodoses främst genom att han vid inspektionerna anlitar militärt utbildad och med de militära förhållandena erfaren personal. Sålunda brukar han därvid biträdas av en intendentur- och en tygsakkunnig officer, som stickprovsvis kontrollerar bl. a. de militära förråden och vården av försvarsmateriel av olika slag ävensom vissa räkenskapshandlingar. För granskning av personalredovisnings- och mobiliseringshandlingar anlitas som regel en i detta ämne sakkunnig officer. Även annan militär eller civilmilitär personal kan medverka vid inspektionerna, såsom någon med sjömilitära förhållanden förtrogen officer eller — för granskning av verkstadsdrift och särskild maskinell utrustning — civilmilitär tjänsteman med erforderlig teknisk utbildning.

I enlighet med vad som stadgas i 23 § ombudsmannainstruktionen föres över inspektionerna särskilda protokoll, vari antecknas iakttagelser av större intresse och av MO i anledning därav gjorda uttalanden. Erinringar rörande

[3] I MO 1950 s. 454 f lämnas en närmare redogörelse för förfarandet vid MO:s inspektion av truppförband och andra liknande organisationer.

mer bagatellartade förhållanden brukar dock ej antecknas i protokollet utan framföres muntligen vid inspektionstillfället. De vid inspektionen gjorda och i protokollet antecknade iakttagelserna föranleder ofta upptagande av särskilda ärenden, i vilka sedan inhämtas förklaringar eller yttranden.

Som förut berörts lades vid MO-ämbetets inrättande stor vikt vid den möjlighet att kontrollera försvarets ekonomiska förvaltning, som därigenom skapades. Riksdagen fann det angeläget att tillsyn utövades över att de betydande och alltmer ökande anslag, som ställdes till försvarets förfogande, utnyttjades rationellt och på avsett sätt och kom försvarsväsendet till godo. Även det förhållandet att försvarsutgifterna till stor del var av sådan art, att det mötte svårigheter att bedöma deras nödvändighet och skälighet, gjorde att en kontroll på detta område ansågs särskilt värdefull. Att upphandlings- och entreprenadväsendet nämndes som speciellt föremål för MO:s kontroll berodde på att tillsynen över de militära myndigheternas efterlevnad av bestämmelserna på detta område ansågs vara av stor ekonomisk betydelse för statsverket på grund av de ansenliga belopp som togs i anspråk för dessa ändamål.

Sedan tiden för tillkomsten av MO-ämbetet har dock i fråga om försvarets ekonomiska förvaltning inträffat olika förändringar, som kan ge anledning till ett ändrat bedömande av behovet av en kontroll från MO:s sida. De reformer, som här avses, består främst av en *centralisering* av den lokala och regionala förvaltningen samt av tillskapande av *nya statliga kontroll- och revisionsorgan* ävensom *utbyggnad* av redan befintliga sådana.

Liksom inom den civila förvaltningen har under senare tider inom försvarsväsendets administration verkställts ett flertal organisatoriska åtgärder för att rationalisera och modernisera verksamheten, vilket lett till ökad effektivitet och förbättrad kontroll. I samband därmed har en icke obetydlig centralisering av förvaltningsuppgifterna ägt rum. Härom kan bl. a. nämnas att de uppgifter, som tidigare åvilade de olika försvarsgrenarnas hälso- och sjukvårdsförvaltning samt fastighetsförvaltning, numera sammanförts till gemensamma organ, försvarets sjukvårdsstyrelse[4] resp. fortifikationsförvaltningen.[5] Genom omorganisation av den lokala förvaltningen har bl. a. kassaväsendet centraliserats till ett organ, försvarets civilförvaltning,[6] till vilket ämbetsverk också de olika försvarsgrenarnas kamerala förvaltning sammanförts. Även de uppgifter, som tidigare åvilat de lokala förvaltningarna i fråga om upphandlingsväsendet, har till stor del överflyttats på centrala organ, varigenom truppförbandens befattning med dessa frågor väsentligt minskat.

Vid sidan av denna centraliseringsverksamhet har skett en utbyggnad

[4] SFS 1959:175.
[5] SFS 1963:285.

och förstärkning av den kontroll, som från olika statliga organs sida utövas över den ekonomiska förvaltningen. Ett av de främsta syftena med denna omorganisation har varit att intensifiera den sakrevisionella verksamheten. Denna kontroll verkställes dels av försvarsväsendets egna centrala förvaltningsmyndigheter och dels av från den militära administrationen fristående organ.

Av de till förstnämnda kategori hörande centrala myndigheter märks i första hand *försvarets civilförvaltning*.[6] Detta verk utövar ledning av och uppsikten över försvarets avlönings-, kassa- och räkenskapsväsende samt handhar i övrigt en allmän kontroll över medelsförvaltningen vid de myndigheter, som i kassahänseende är underställda civilförvaltningen, d. v. s. försvarets regionala och lokala myndigheter. Civilförvaltningen skall därvid enligt sin instruktion bl. a. utöva tillsyn över och centralt bokföra myndigheternas inkomster och utgifter samt tillse att räkenskapsväsendet vid underställda myndigheter fungerar ändamålsenligt och att erforderliga förbättringar vidtages inom detsamma. I samband härmed företages en allmän kameral revision och granskning av de räkenskaper och redovisningshandlingar — bl. a. rörande upphandlingsärenden — som skall insändas från de underställda myndigheterna. En fullständig kontroll av myndigheternas samtliga räkenskaper för helt budgetår verkställes dock endast då särskilda förhållanden ger anledning därtill; i allmänhet granskas blott en del av varje myndighets räkenskaper. Förutom denna stickprovsgranskning förekommer fortlöpande undersökningar rörande vissa särskilda slag av utgifter och inkomster. Granskningsverksamheten bedrives icke enbart centralt inom verket utan också vid lokala förrättningar. Genom civilförvaltningen inventeras även kassor, värdehandlingar och förråd. Sådan kontroll äger i allmänhet rum i samband med regelbundet återkommande revisionsförrättningar hos de lokala myndigheterna men därjämte då särskild anledning därtill uppkommer.

Den tekniska och ekonomiska ledningen av samt uppsikten över intendenturförvaltningen inom de olika försvarsgrenarna utövas numera av ett enda organ, *försvarets intendenturverk*.[7] Denna myndighet skall bl. a. särskilt föranstalta om de åtgärder, som erfordras för att krigsmakten skall vara försedd med för dess krigsberedskap ändamålsenlig och fullständig intendentur- och veterinärmateriel och övriga för intendenturtjänsten erforderliga förnödenheter, tillse att dessa hålles i tidsenligt och brukbart skick samt, såvitt på ämbetsverket ankommer, övervaka att krigsmaktens förråd är fullständiga och i gott skick. Intendenturverket skall ävenledes, i vad angår dess ämbetsområde, utöva kontroll över handhavandet av förvaltningsärenden hos underlydande myndigheter samt genom bl. a. förråds-

[6] SFS 1961:486.
[7] SFS 1963:286.

kontroll tillse att en ändamålsenlig hushållning med medel och materiel äger rum. Vid denna tillsyn, som utövas genom inspektion och räkenskapsgranskning, förekommer även rent kameral kontroll.

Den i tekniskt och ekonomiskt avseende förekommande tillsynen över krigsmaktens förvaltning av tygmateriel och ammunition är icke så centraliserad som i fråga om intendenturförvaltningen. Ledningen av tygförvaltningstjänsten är emellertid i princip organiserad försvarsgrensvis, inom armén i *arméförvaltningen,* inom marinen i *marinförvaltningen* samt inom flyget i *flygförvaltningen.* Dessa tre organ utövar, envar inom sitt förvaltningsområde, den tillsyn över tygmateriel och därmed jämförlig utrustning som försvarets intendenturverk utövar över intendentur- och veterinärmaterielen.

Det må även erinras om att *försvarets fabriksstyrelse,*[8] som utövar ledningen av och uppsikten över verksamheten vid styrelsen underställda fabriker och tvätterier, därvid har bl. a. att tillse att utvecklingen i fråga om driftteknik och materialutformning beaktas inom fabriksverket samt att dess produkter blir väl lämpade för sitt ändamål.

Även de tidigare nämnda myndigheterna *försvarets sjukvårdsstyrelse* och *fortifikationsförvaltningen* utövar, bl. a. genom inspektioner, tillsyn över de till dess ämbetsområde hörande förhållandena inom krigsmaktens lokala och regionala organ. Därvid uppmärksammas även frågor om anslagna medels ändamålsenliga användning.

Slutligen kan erinras om *försvarets förvaltningsdirektion,*[9] som har till uppgift att i den omfattning dess instruktion och eljest meddelade föreskrifter anger samordna den verksamhet, som bedrives av krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter.

Genom nämnda organ verkställes således en ingående intern granskning av de regionala och lokala myndigheternas ekonomiska förvaltning. Som förut nämnts utövas kontroll även genom utanför den militära administrationen stående kontrollorgan. Av dessa organ kan — förutom *MO* — i första hand nämnas *riksrevisionsverket.*[1] Detta verk är den centrala revisionsmyndigheten inom statsförvaltningen och har såsom sådan att utöva tillsyn över att den verksamhet, som faller under ämbetets granskning, är anordnad på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt. Till detta organ är den kamerala revisionen och den egentliga sakrevisionella verksamheten koncentrerad. Inom myndigheten granskas det räkenskapsmateriel, som författningsenligt ingives dit från huvudförvaltningar med tillhörande lokalförvaltningar och underförvaltningar. Hos dessa äger verket även företaga revision av kassor, värdehandlingar och förråd samt undersöka redovisningsväsendet. Den kamerala revisionen har

[8] SFS 1962: 320.
[9] SFS 1961: 469.
[1] SFS 1961: 352.

främst de centrala förvaltningsmyndigheterna till föremål. Vid verkets revisionsverksamhet granskas vissa myndigheters räkenskaper helt, andras endast stickprovsvis. Riksrevisionsverket äger meddela anvisningar rörande tillämpningen av gällande föreskrifter inom området för verkets kontrollerande verksamhet.

Viss kontroll utövas därjämte från *statskontoret*,[2] som på olika sätt centralt verkar för åtgärder, syftande till rationaliseringar och kostnadsbesparingar inom försvarsväsendet likaväl som inom annan statsförvaltning.

I detta sammanhang må jämväl erinras om den revisionsverksamhet som bedrives av *riksdagens revisorer*. I sin verksamhet verkställer dessa icke enbart en räkenskapsmässig granskning av statsförvaltningen utan behandlar i stor utsträckning generella och principiella spörsmål och förhållanden, även sådana som icke direkt berör den egentliga finansförvaltningen.

Omfattningen av MO:s kontrollverksamhet avseende försvarets ekonomiska förvaltning har tidigare varit föremål för riksdagens prövning. I sin till 1949 års riksdag avgivna berättelse ifrågasatte nämligen riksdagens revisorer huruvida behov alltjämt kunde anses föreligga av en särskild tillsyn över försvarets ekonomiska förhållanden från MO:s sida. Revisorerna uttalade därvid att ämbetet icke blivit det centrala kontrollorgan rörande dessa frågor som ursprungligen åsyftats. Anledningen härtill ansåg revisorerna ligga i sakens natur. De åligganden som härutinnan anförtrotts MO var nämligen så omfattande och vittutseende till sin karaktär att de knappast kunde fullgöras utan en avsevärd förstärkning av ämbetets personalorganisation, försåvitt icke de i egentlig mening rättsvårdande uppgifterna skulle i väsentlig mån skjutas åt sidan. Revisorerna framhöll även att kontrollen inom detta område i hög grad rationaliserats genom att den kamerala och sakliga revision, som de militära myndigheterna var underkastade, väsentligen utbyggts och förstärkts. MO:s kontroll över försvarets ekonomiska förhållanden skulle enligt revisorerna kunna helt överlåtas på vederbörande revisionsmyndigheter. Revisorerna ansåg att frågan om MO:s allmänna ställning och skyldigheter borde upptagas till omprövning.[3] I till statsutskottet avgivet yttrande häröver fann MO på anförda skäl att vad revisorerna anfört icke borde föranleda någon åtgärd.[4]

Med anledning av revisorernas uttalanden framhöll första lagutskottet inom nämnda riksdag att försvarets ekonomiska förvaltning utgjorde en så viktig sida av statsverksamheten att en fortgående parlamentarisk kontroll icke kunde undvaras. Icke minst viktigt var, framhöll utskottet, att MO övervakade effektiviteten av den militära kontrollen. Utskottet utta-

[2] SFS 1961: 353.
[3] Riksdagstrycket 1949 Sml 2 avd. I s. 56 ff.
[4] MO 1950 s. 447 ff.

lade därjämte att den vid sin årliga granskning av MO:s ämbetsförvaltning funnit att verksamheten på detta område varit av stor betydelse. Utskottet fann sig med hänsyn till anförda synpunkter icke böra förorda någon förändring av MO:s tillsynsuppgifter.[5] Utskottets uttalande godkändes av riksdagen.

Med hänsyn till de betydande belopp, som årligen anslås till försvarsväsendets behov, är det givetvis ett viktigt samhällsintresse att den militära förvaltningen utsättes för en effektiv kontroll av att medlen utnyttjas på ett i såväl ekonomiskt som praktiskt hänseende så rationellt sätt som möjligt. Genom den centralisering av försvarets ekonomiska förvaltning, som skett sedan tiden för MO-ämbetets inrättande, har truppförbanden och andra lokala enheter i viss utsträckning blivit befriade från rena förvaltningsuppgifter. Denna utveckling mot en koncentration av viss verksamhet till försvarsgrensledningarna och centrala förvaltningsorgan har varit ägnad att skapa större enhetlighet och effektivitet inom den militära administrationen. Genom centraliseringen har det också blivit möjligt att i högre grad än tidigare i förvaltningen utnyttja sådan teknisk, ekonomisk och annan sakkunskap, som av praktiska och ekonomiska skäl icke kunnat finnas företrädd inom de lokala organen. Även detta förhållande medverkar i skilda hänseenden till ett ändamålsenligt utnyttjande av försvarsanslagen. Genom den kraftiga utbyggnaden av den statliga kontrollapparaten både inom och utanför försvarsväsendet har man också kunnat förbättra och effektivisera granskningsverksamheten i både kameralt och sakrevisionellt hänseende. I och med denna utveckling, som i avsevärd omfattning ägt rum efter det 1949 års riksdag behandlade frågan om inskränkning av MO:s tillsyn över försvarets ekonomiska förvaltning, har behovet av en särskild kontroll härvidlag från riksdagens sida genom en av dess ombudsmän minskat i avsevärd mån.

Vid den granskning av den militära verksamheten, som utövas av MO, blir det framför allt fråga om bedömande av rent praktiska spörsmål, såsom hur fastigheter, utrustning och annan materiel vårdas och underhålles samt hur anslagna medel utnyttjas för övningsändamål och för inköp av materiel och förnödenheter. MO har ej möjlighet att verkställa den systematiska och fortlöpande granskning, som torde krävas för att en verkningsfull kontroll på detta område skall kunna genomföras. Ej heller kan man räkna med att innehavarna av MO-ämbetet, som på grund av åklagarbefogenheterna bör ha domarkompetens, skall besitta den sakkunskap och erfarenhet av militär verksamhet som torde vara erforderliga för att uppnå en i revisionstekniskt hänseende effektiv granskning av dessa rent praktiska angelägenheter. Kontrollen över försvarets ekonomiska förvaltning torde därjämte ligga vid sidan av ombudsmannaämbetenas egentliga

[5] L¹U 1949: 16 s. 15.

arbetsuppgifter, nämligen att från rent rättsliga synpunkter granska myndigheternas och tjänstemännens göranden och låtanden samt därigenom för den enskilde medborgaren utgöra ett värn mot fel och försummelser från dessas sida.

Fastän MO:s granskning får anses i och för sig ha utgjort ett värdefullt komplement till övrig kontrollverksamhet, finner utredningen på nyss anförda skäl att den tillsyn över försvarets ekonomiska förvaltning, som kan anses erforderlig vid sidan av befintliga granskningS- och revisionsorgan, icke bör såsom en speciell uppgift utövas av MO eller något annat ombudsmannaämbete. Utredningen vill därför föreslå att MO befrias från sin hittillsvarande skyldighet att särskilt kontrollera denna förvaltningsgren. Detta innebär givetvis icke att ämbetet fråntages befogenheten att granska tillståndet inom detta område. Ombudsmannen bör fortfarande äga pröva klagomål över förhållanden, som berör den ekonomiska förvaltningen, samt inspektera därtill hörande myndigheter, då omständigheterna i ett inkommet ärende eller andra särskilda skäl så påkallar.

Intresset av att ombudsmännen ej inskränkes i sin behörighet att ingripa beträffande den ekonomiska förvaltningen framträder särskilt när det blir fråga om förhållanden som har anknytning till personalvården inom försvaret. I sin tillsynsverksamhet skall MO, såsom förut nämnts, särskilt övervaka efterlevnaden av de bestämmelser som givits rörande krigsmännens behandling och omvårdnad. Det måste vara en angelägen uppgift för ombudsmännen att även i fortsättningen ägna särskild uppmärksamhet åt dessa frågor. Av naturliga skäl är emellertid personalvården inom försvaret nära förbunden med vissa grenar av den ekonomiska förvaltningen, i synnerhet vid truppförbanden. Detta samband är särskilt märkbart i fråga om förläggnings- och förplägnadsförhållanden samt byggnaders och andra anordningars tillstånd och vård. Iakttager ombudsman vid inspektion av personalvården något anmärkningsvärt, som uppenbarligen härrör från missförhållande inom det ekonomiska förvaltningsområdet, exempelvis försummat underhåll av byggnader och materiel, har ombudsmannen givetvis att vidtaga den åtgärd som kan anses befogad för undanröjande av missförhållandet. I den mån detta är en följd av bristande medelstilldelning kan han icke ingripa på annat sätt än att fästa vederbörande befälhavares eller överordnad myndighets uppmärksamhet på förhållandet eller att inhämta yttrande i saken från sådan myndighet. När den uppmärksammade bristen är av allvarlig karaktär och angelägenheten av rättelse är stor, kan ombudsmannen dock insända handlingarna till vederbörande statsdepartement för kännedom[6] eller göra framställning till Kungl. Maj:t med hemställan om vidtagande av erforderliga åtgärder.

Även om MO:s hittillsvarande granskning av försvarets ekonomiska förvaltning främst företagits i samband med inspektioner och då företrädesvis

[6] T. ex. MO 1954 s. 113 samt 1963 s. 267 och 270.

utförts av medföljande sakkunnig personal, torde den ha medfört en icke oväsentlig arbetsbelastning för honom personligen. Därest MO erhåller lindring i åliggandet att inspektera eller eljest på eget initiativ granska efterlevnaden av lagar och bestämmelser rörande den ekonomiska verksamheten inom försvaret, torde hans förutsättningar att mottaga tillsynsuppgifter från JO komma att inte obetydligt öka.

Granskning av arrestantkort

Alltsedan ombudsmannainstitutionens tillkomst har ombudsmännen instruktionsmässigt haft till särskild uppgift att noggrant vaka över att olaga frihetsberövanden icke förekommer och att — bl. a. genom inspektioner — göra sig underrättade om vården och behandlingen av dem som tvångsvis intagits i anstalter och inrättningar. I nu gällande instruktion finnes stadganden härom i 3 § andra stycket och 21 §.

MO:s åliggande att övervaka efterlevnaden av lagar och andra författningar angående frihetsberövanden inom den militära rättsvårdens område fullgöres i första hand dels i samband med inspektioner av domstolar, åklagare och truppförband och dels genom granskning av de s. k. arrestantkort, som enligt kungörelsen den 19 november 1948 angående den militära rättsvården regelbundet skall insändas till honom.

I 53 och 54 §§ denna kungörelse lämnas vissa föreskrifter om dessa arrestantkort. Enligt 53 § skall den, som har uppsikt över militärhäkte, beträffande varje straffarrestant samt i häktet förvarad häktad person låta upprätta arrestantkort i två exemplar, utvisande bl. a. arrestantens namn, vilken myndighet som beslutat om frihetsberövandet, beslutets innehåll samt den tid förvaringen varat.[7] I 54 § meddelas bestämmelser om att ett exemplar av varje arrestantkort skall insändas till MO senast den 15 i månaden näst efter den, under vilken det på kortet angivna frihetsberövandet upphört.

Dessa arrestantkort ersätter — för MO:s del — i viss mån de fångförteckningar, som tidigare skulle insändas till honom och JO för granskning. Före år 1951 hade nämligen sedan länge förelegat skyldighet för fångvårdsanstalter, häkten, arrester och tvångsarbetsanstalter att regelbundet upprätta och till vissa myndigheter för granskning insända förteckningar över de personer, som var intagna i dessa inrättningar. Den senaste kungörelsen härom var utfärdad år 1941.[8] Dessa s. k. fånglistor, som innehöll uppgifter rörande omhändertagandets början och längd m. m., skulle enligt 1941 års kungörelse insändas, i vad avsåg fångvårdsanstalter och andra häkten än militärhäkten, till länsstyrelsen för vidarebefordran till JO och JK efter viss bestämd ordning och, i vad avsåg militärhäkten, till krigshovrätten. Efter ve-

[7] Enligt 86 § andra stycket militära rättegångslagen skall i fall, då domstol beslutar att förvarsarrest skall bestå, anses som om den arresterade vore häktad. Arrestantkort skall upprättas även betr. sådan förvarsarrestant.

[8] SFS 1941:316.

derbörlig granskning av överkrigsfiskalen skulle de till krigshovrätten ingivna listorna översändas till MO. De på tvångsarbetsanstalterna upprättade förteckningarna skulle vartannat år insändas till JO och övriga år till JK. De fånglistor, som inkom till JO och JK, skulle granskas av dem och därefter överlämnas till den andre för förnyad granskning. De till MO ingivna skulle efter granskning av denne överlämnas till JK för kontroll.

År 1948 vidtogs en del ändringar i dessa bestämmelser.[9] I samband med att ett särskilt RÅ-ämbete utbröts ur JK-ämbetet befriades JK från skyldigheten att granska fångförteckningar. Samtliga fånglistor — utom sådana som avsåg militärhäkten — skulle överlämnas till JO för granskning. När frihetsberövandet hade anknytning till militärt mål, skulle utdrag av förteckningen i denna del insändas till MO. Vidare upphävdes skyldigheten att föra fånglistor över de i militärhäkten intagna. I stället stadgades i den militära rättsvårdskungörelsen om det åliggande att föra arrestantkort, som tidigare berörts.

År 1951 upphävdes 1941 års kungörelse helt.[1] Varken fångvårdsanstalter, stads- och häradshäkten eller tvångsarbetsanstalter skulle således därefter insända fångförteckningar till JO eller MO. Anledningen härtill var bl. a. att behovet av kontroll över straffverkställighetsbesluten minskat genom att dessa resolutioner efter ikraftträdandet av 1945 års straffverkställighetslag skulle meddelas centralt av fångvårdsstyrelsen och en enhetlig praxis i dessa frågor därigenom kunde erhållas. Även andra förhållanden ansågs ha gjort att fångförteckningarna förlorat en stor del av sin betydelse som medel att kontrollera straffverkställighetstiderna.[2]

Genom den år 1947 utfärdade förundersökningskungörelsen hade myndighet, som ägde meddela beslut om anhållande för brott, ålagts att till JO eller — i fråga om militärt mål — till MO insända avskrift av de anteckningar rörande anhållna personer, som enligt kungörelsen skall föras. Denna skyldighet upphävdes dock i och med utgången av år 1954, efter vilken tidpunkt granskningen av anteckningarna i stället skulle åligga statsåklagarna.[3]

Numera erhåller JO således icke några fångförteckningar, anhållningsliggare eller andra dylika fånglistor för granskning. Till MO inkommer däremot, som nämnts, fortfarande vissa uppgifter enligt den militära rättsvårdskungörelsen.

I 21 § andra stycket ombudsmannainstruktionen finnes stadgad skyldighet för MO att granska de i arrestantkorten lämnade uppgifterna. Denna granskning utföres som regel av en av de å MO-expeditionen fast anställda juristerna. Rörande omfattningen av granskningsarbetet har från MO-ämbetet

[9] SFS 1948: 698.
[1] SFS 1951: 381.
[2] Se JO 1951 s. 239 ff.
[3] SFS 1954: 720.

lämnats följande uppgifter. Antalet till MO inkomna arrestantkort torde uppgå till närmare 5 000 om året. För den rent rutinmässiga granskningen av dessa beräknas åtgå sammanlagt ungefär tre dagar i månaden. I denna tidrymd är då icke inräknad handläggningen av de ärenden, som upptages i anledning av vad som uppmärksammats vid granskningen. Härvid granskas domar och av militära befattningshavare meddelade straffbeslut i fråga om åberopat lagrum och utdömt straff samt kontrolleras, i den mån så är möjligt, huruvida gällande bestämmelser om framför allt förvarsarrest, häktning, nöjdförklaring samt straffverkställighet iakttagits av vederbörande militära befattningshavare eller domstol. När anledning förekommer till misstanke att något fel förelupit, upplägges ett särskilt ärende och infordrar granskaren disciplinmålsprotokoll eller andra handlingar för närmare undersökning. Det brukar vara endast 12—15 arrestantkort i månaden som föranleder sådan åtgärd. Sedan infordrade handlingar inkommit, föredrages ärendena för MO för avgörande av vilken åtgärd som skall vidtagas. För MO framläggas således endast de fall, i vilka kan uppkomma fråga om något ingripande från hans sida. För dessa föredragningar åtgår i allmänhet 2—3 timmar i månaden. De flesta av de föredragna ärendena brukar kunna avskrivas omedelbart. Endast i enstaka fall har skäl förelegat för MO att vidtaga ytterligare åtgärd i saken.

De fel, som uppmärksammas vid granskningen av arrestantkorten, torde i allmänhet vara av enbart formell natur. Ett påpekande av dylika felaktigheter kan dock vara av värde bl. a. för den framtida behandlingen av rättsärendena vid förbanden eller av de militära målen vid domstolarna och är ägnat att leda till enhetlighet i lagtillämpningen å berörda område. Fel eller försummelse av allvarligare art eller av allmänt intresse refereras i MO:s årsberättelser. Vid en genomgång av de senaste årgångarna av dessa kan noteras att ett ofta återkommande fel varit att vederbörande bestraffningsberättigade befälhavare eller domstol vid utdömande av disciplinstraff åsatt brottet felaktig brottsbeteckning. I övrigt har anmärkningarna i flera fall avsett sådana felaktigheter som oklarheter i beslut om ådömande av disciplinstraff, dröjsmål och andra försummelser vid expedition av avgörande i militärt mål samt felaktig verkställighet av arreststraff.[4]

Enligt gällande bestämmelser är det vederbörande bestraffningsberättigade befattningshavare, som har att befordra arreststraff till verkställighet (10 § lagen om disciplinstraff för krigsmän). Denne skall också bestämma strafftidens början och slut (40 § första stycket militära rättsvårdskungörelsen).

[4] I ett fall har granskningen av arrestantkort lett till åtal, se MO 1962 s. 51. Ang. i årsberättelserna för åren 1951—1965 intagna referat i övrigt av vid granskning uppmärksammade fel, se 1951 s. 83 och 202, 1952 s. 176 och 180, 1953 s. 68 och 83, 1954 s. 74, 77, 78, 81 och 99, 1955 s. 92, 101, 116 och 121, 1956 s. 78, 91, 103, 106 och 143, 1957 s. 26, 27, 35, 41 och 74, 1958 s. 58 och 64, 1959 s. 113, 1960 s. 82, 1961 s. 71, 78, 90 och 101, 1962 s. 73, 1963 s. 182 samt 1965 s. 152 och 165.

Förekommer till verkställighet på en gång dom eller beslut, varigenom någon dömts till arrest och dom eller beslut, varigenom han dömts till fängelse på viss tid, förordnar dock kriminalvårdsstyrelsen om sammanläggning av straffen (40 § andra stycket nyssnämnda kungörelse). Arreststraff skall verkställas i militärhäkte. Sådant finnes i regel inrättat vid regemente, örlogsstation och flygflottilj (33 § samma kungörelse). Spörsmål om beräkning av strafftidens längd kommer således rörande arreststraff att i allmänhet bedömas av olika militära befattningshavare och icke — såsom i fråga om andra tidsbestämda frihetsstraff — av en och samma myndighet, kriminalvårdsstyrelsen. Icke minst med hänsyn härtill och för åstadkommande av enhetlig lagtillämpning i dessa frågor torde det fortfarande föreligga behov av en löpande redovisning av de militära straffverkställighetsbesluten samt en sådan central kontroll av deras laglighet, som nu verkställes genom granskning av arrestantkorten.

Emellertid kan ifrågasättas om denna granskningsskyldighet bör åvila ombudsmannainstitutionen. Olika skäl kan anföras för att denna uppgift överflyttas på något annat organ.

Som utredningen tidigare konstaterat bör ombudsmännen även i fortsättningen ägna särskild uppmärksamhet åt efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövande åtgärder. Denna viktiga uppgift synes dock i första hand böra fullgöras genom inspektioner av anstalter, på vilka frihetsberövande äger rum, och genom prövning av klagomål rörande dylika ingripanden. Enligt vad nyss sagts är JO sedan flera år tillbaka befriad från skyldigheten att granska fånglistorna och andra anteckningar rörande omhändertaganden på anstalter, som står under hans tillsyn. Den av MO utövade kontrollen av arrestantkorten innefattar en regelbunden och kontinuerlig granskning, som i andra fall icke verkställes av ombudsmännen utan får anses ligga utanför deras vanliga verksamhetsformer. Även om den arbetslättnad, som MO skulle erhålla genom att befrias från ifrågavarande granskningsskyldighet, icke torde vara av någon betydande omfattning, kan den dock i sin mån bidraga till att ge MO ökade förutsättningar att övertaga en del av JO:s tillsynsområde.

Utredningen finner de anförda synpunkterna ge ett tillräckligt stöd för framläggande av förslag att till någon annan myndighet överflytta åliggandet att granska arrestantkorten. På grund av granskningens art och de frågor, som därvid kan komma under bedömande samt intresset av att erhålla enhetlighet i rättstillämpningen, bör kontrollen lämpligen verkställas av någon central förvaltningsmyndighet, inom vilken kvalificerad juridisk sakkunskap finnes företrädd. Inom försvarsväsendet torde icke finnas något sådant centralt organ, åt vilket granskningsskyldigheten lämpligen kan anförtros. Då verkställigheten av de frihetsberövanden, varom nu är fråga, äger rum inom militärförvaltningen samt en väsentlig del av de beslut, som föranlett intagandet i militärhäkte, torde fattas av militära befattningshava-

re, kan det vara en viss fördel att kontrollen fullgöres av någon myndighet utanför försvarsväsendet.

Utredningen har övervägt att föreslå att granskningsåliggandet överflyttas på JK- eller RÅ-ämbetet. Av olika skäl har emellertid utredningen inte funnit en sådan lösning lämplig.

Av övriga myndigheter, som kan komma i fråga för granskningsuppgiften, torde kriminalvårdsstyrelsen vara den lämpligaste. Detta centrala förvaltningsorgan är enligt sin instruktion[5] chefsmyndighet för fångvårdsanstalterna samt förvaltar, förutom dessa, de allmänna häktena och de arrestlokaler, som är anordnade i anslutning till dem. Såsom chefsmyndighet inom kriminalvården har styrelsen till uppgift att fatta beslut och utöva kontroll i ett flertal straffverkställighetsfrågor. Bl. a. skall styrelsen enligt 1964 års lag om behandling i fångvårdsanstalt[6] vid verkställighet av fängelsestraff förordna om dag för strafftidens slut. Den tillsyn över verkställighetsåtgärder inom militärhäktena, som verkställes genom granskning av arrestantkorten, torde stå i nära överensstämmelse med kriminalvårdsstyrelsens allmänna arbetsuppgifter. Det är också utredningens uppfattning att detta ämbetsverk äger goda förutsättningar att på ett ändamålsenligt och från rättsskyddssynpunkt betryggande sätt granska de i arrestantkorten lämnade uppgifterna. Utredningen vill därför föreslå att skyldigheten att granska dessa anteckningar anförtros åt kriminalvårdsstyrelsen.

Vid denna granskning bör styrelsen underkasta de i arrestantkorten intagna uppgifterna kontroll i den omfattning och i de hänseenden, som nu förekommer inom MO-ämbetet. Granskningen torde med fördel kunna verkställas på styrelsens lag- och utredningsbyrå, inom vilken även bör beredas de ärenden som upptages i anledning av vid kontrollen iakttagna förhållanden. Dessa ärenden får anses vara av beskaffenhet att böra avgöras av verkets generaldirektör. Frågan huruvida nu föreslagna överflyttning av arbetsuppgifter kräver arbetskraftsförstärkning inom kriminalvårdsstyrelsen synes böra prövas i ett senare sammanhang.

Om styrelsens granskning av arrestantkorten skulle ge anledning till antagande att fel eller försummelse förekommit, bör närmare undersökning i saken företagas, i första hand genom studium av inlånade handlingar. I erforderliga fall bör upplysningar eller yttrande inhämtas från vederbörande myndighet eller tjänsteman. Enär kriminalvårdsstyrelsen icke har några tillsynsbefogenheter gentemot de civila och militära tjänstemän, som tager befattning med handläggningen och verkställigheten av de militära mål, varom nu är tal, kan ifrågasättas om styrelsen utan stöd av särskilt stadgande äger infordra dylika upplysningar och yttranden från dessa tjänstemän samt om dessa är skyldiga att avge sådana. Emellertid synes 4 § allmänna verksstadgan, som äger tillämpning på kriminalvårdsstyrel-

[5] SFS 1964: 622.
[6] SFS 1964: 541.

sen,[7] kunna grunda sådan rätt för styrelsen. I enlighet med detta stadgande äger nämligen kriminalvårdsstyrelsen av andra myndigheter påkalla de upplysningar och det biträde som erfordras för dess ämbetsutövning och av myndigheterna kan lämnas. Därjämte äger — enligt 18 § instruktionen för styrelsen — generaldirektören, byråchef eller, enligt kriminalvårdsstyrelsens bestämmande, annan tjänsteman infordra förklaring, upplysning eller yttrande som fordras för ärendes avgörande.

Då vid granskning av arrestantkort och den utredning som kan ha verkställts i anslutning därtill uppmärksammats förhållande, som uppenbarligen icke kan läggas någon befattningshavare till last såsom straffbart tjänstefel men som ändock enligt styrelsens uppfattning förtjänar ett omnämnande, bör ärendet avskrivas under påpekande av vad som förekommit. Såsom nyss nämnts har emellertid kriminalvårdsstyrelsen icke några tillsynsbefogenheter gentemot de befattningshavare och myndigheter, som tager befattning med de förhållanden granskningen skall avse, och torde därför sakna rätt att i ett avskrivningsbeslut ge den felande tjänstemannen de råd och anvisningar rörande handhavandet av en aktuell fråga, som omständigheterna påkallar. Än mindre äger styrelsen behörighet att tilldela tjänsteman inom domstols- och åklagarväsendet eller inom annan förvaltningsgren än kriminalvården erinran eller annan tillrättavisning i anledning av något vid granskningen uppmärksammat förhållande. I och för sig kan det måhända anses ändamålsenligt att kriminalvårdsstyrelsen ägde befogenhet att i vart fall ge de råd och anvisningar, som kan anses påkallade för att åstadkomma en lagenlig och riktig rättstillämpning i de frågor, som kommer under prövning vid fullgörandet av granskningsskyldigheten. Med hänsyn till kriminalvårdsstyrelsens ställning som sidoordnat förvaltningsorgan i förhållande till domstols-, åklagar- och försvarsväsendet får det dock anses mindre lämpligt att styrelsen erhåller dylik befogenhet. Den är emellertid självfallet oförhindrad att i sitt beslut ge uttryck för sin egen uppfattning i den aktuella frågan. Ett sådant, på övertygande skäl grundat uttalande torde komma att av vederbörande befattningshavare tjäna till efterrättelse och på så sätt i sak få samma verkan som givna råd och anvisningar.

Om kriminalvårdsstyrelsen bedömer något vid granskningen iakttaget fel vara av beskaffenhet att kunna föranleda disciplinär åtgärd eller åtal för tjänstefel, bör styrelsen efter omständigheterna anmäla förhållandet för den befattningshavare eller myndighet, som kan äga disciplinär bestraffningsrätt över tjänstemannen, eller överlämna ärendet till vederbörande åklagarmyndighet för laga åtgärd.

När fråga uppkommer om åtal mot *tjänsteman med forum i överrätt*, kan sådant överlämnande ske — förutom i situationer då jämväl RÅ äger åtalsbefogenhet — antingen till vederbörande riksdagens ombudsman eller till JK. Ärendet bör dock enligt utredningens mening regelmässigt tillställas

[7] Se instruktionen för kriminalvårdsstyrelsen, SFS 1964: 622.

den senare. Härför talar i första hand rent principiella skäl. Eftersom överlämnandet ingår som ett led i en av statlig myndighet påbörjad utredning rörande ifrågasatt tjänstefel, är det naturligt att det fortsatta förfarandet omhänderhas av JK. I andra hand bör beaktas att syftet med nu föreslagna reform är att avlasta nuvarande MO-ämbete en del av dess arbetsuppgifter. Skulle kriminalvårdsstyrelsen överlämna de ärenden, vari åtalsingripande kan ifrågakomma, till vederbörande ombudsman för utredning och åtalsprövning, erhölle ombudsmannaämbetet icke den lättnad i arbetsbördan som eftersträvats.[8]

Genom den granskning av arrestantkorten, som enligt utredningens förslag bör ankomma på kriminalvårdsstyrelsen, samt genom den kontroll, som vederbörande ombudsman utövar i samband med inspektion av militärhäkten, torde erhållas en effektiv tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar rörande nu ifrågavarande frihetsberövanden. Härigenom torde kraven på rättssäkerhet för de personer, som omhändertagits i militärhäkten, bli på ett tillfredsställande sätt tillgodosedda. För övrigt bör tilläggas att den ombudsman, som har att utöva tillsyn över kriminalvården, vid sin inspektion av kriminalvårdsstyrelsen kan kontrollera det sätt, på vilket denna fullgör sin granskningsskyldighet.

[8] Med hänsyn till den förestående ändring av forumreglerna vid talan om ämbetsbrott, som berörts å sid. 70, not 2, bör vad här sägs om tjänsteman med forum i överrätt, efter genomförandet av en dylik reform, i stället avse den som icke kan åtalas för självständigt ämbetsbrott av annan än JK och riksdagens ombudsmän.

KAP. 8

Tillsynen över kommunalförvaltningen

Förarbetena till gällande bestämmelser

Den ändring av RF 96 §, som slutligt genomfördes år 1957, innebar framför allt att även de befattningshavare hos kommunernas verkställande och förvaltande organ, som hade fullständigt ämbetsansvar, blev ställda under ombudsmännens tillsyn. Tidigare hade endast vissa av dessa tjänstemän ansetts i sin tjänsteutövning kunna bli föremål för kontroll från JO:s sida. För att trygga den kommunala självstyrelsen fann man det i samband med reformen erforderligt att utfärda särskilda föreskrifter som begränsade ombudsmännens tillsyn på det kommunala området. Dessa föreskrifter infördes i ombudsmannainstruktionen.

Innan utredningen närmare redovisar förarbetena[1] till nämnda grundlagsändring och instruktionsstadgande, må lämpligen erinras om de två skilda former, i vilka den kommunala verksamheten brukar uppdelas, nämligen förvaltning av offentligrättslig karaktär och förvaltning av privaträttslig karaktär. Den offentligrättsliga formen hänför sig till de rent statliga förvaltningsuppgifter, som kommunerna i stor utsträckning ålagts att fullgöra. Detta slag av förvaltning är i allmänhet noga reglerad i specialförfattningar och benämnes därför ofta *specialreglerad kommunalförvaltning*. Även uttrycket självförvaltning har använts. Av de ämnesområden som är hänförliga till denna verksamhetsart kan nämnas barnavård, nykterhetsvård, socialvård, hälso- och sjukvård, skolväsende, bebyggelseplanering och brandväsende. Vid sidan av dessa uppgifter har kommunerna att såsom privaträttsligt subjekt handha egna eller enskilda angelägenheter. Denna verksamhet benämnes *oreglerad förvaltning* eller egenförvaltning. I detta fall är det således fråga om verksamhet, inriktad på kommunens egna intressen och behov, såsom gas- och elektricitetsdistribution, vattenförsörjning, kommunikationsväsende, gatu- och hamnväsen samt idrotts- och friluftsliv.

Till grund för 1957 års reform ligger de av tillkallade sakkunniga år 1955 och år 1957 avgivna betänkandena SOU 1955:50 och SOU 1957:2. I *1955 års betänkande* föreslogs bl. a. att tillsynen från riksdagens ombudsmän skulle utvidgas att omfatta alla som var underkastade ämbetsansvar, vare sig detta var fullständigt eller bara partiellt. Beträffande den specialreglera-

[1] Härvid kan hänvisas till SOU 1955:50 s. 53—62 och 112—113, prop. 1956:161 s. 19—26 och 32—34, KL[1]U 1956:2 s. 12—13, SOU 1957:2 s. 57—60, prop. 1957:127 s. 14—15 och 19—20 samt L[1]U 1957:33 s. 34.

de kommunalförvaltningen framhölls därvid bl. a. det otillfredsställande i att omfattningen av den enskildes rättsskydd på många områden, där statliga uppgifter fullgjordes av kommunala organ, var beroende av om det var fråga om en statlig eller en kommunal myndighet. Vad den oreglerade eller enskilda förvaltningen angick uttalades i betänkandet, att något behov av tillsyn av JO[2] knappast syntes kunna anses föreligga. Likväl föreslogs att även denna del av förvaltningen ställdes under JO:s tillsyn. Som skäl härför anfördes bl. a. det naturliga i att tillsynen sammanföll med ämbetsansvaret samt olämpligheten av att uppdela tillsynen över sådana kommunala förvaltningsorgan, som hade att taga befattning med frågor rörande såväl den specialreglerade som den oreglerade förvaltningen och vilkas hela verksamhet skedde under ämbetsansvar.

I proposition nr 161 till *1956 års riksdag* framlade Kungl. Maj:t ett på 1955 års betänkande byggt förslag om sådan ändring av regeringsformen att ombudsmännens verksamhetsområde utvidgades att omfatta bl. a. de kommunala befattningshavare som var underkastade fullständigt eller partiellt ämbetsansvar.

Propositionen behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, som i sitt utlåtande (nr 2) till en början uttalade att JO:s tillsyn ej borde omfatta de befattningshavare, som var underkastade allenast partiellt ämbetsansvar. Utskottet framhöll vidare att det stod utom tvivel att administrativa frihetsberövanden borde vara underkastade tillsyn av JO, oavsett vilken myndighet eller befattningshavare med ämbetsansvar som tog befattning därmed. Beträffande övrig kommunal verksamhet underströk utskottet att JO:s tillsyn icke fick på något sätt inkräkta på den kommunala självstyrelsen samt att det för att trygga denna erfordrades vissa föreskrifter som begränsade tillsynen. Utformningen av dessa borde enligt utskottet ske genom särskild utredning.

I enlighet med utskottets hemställan beslöt riksdagen, att såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga det genom propositionen framlagda förslaget till grundlagsändringar, dock med den ändringen att tillsynsområdet icke skulle omfatta andra än befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar, samt att hos Kungl. Maj:t anhålla om den i utlåtandet föreslagna utredningen.

Med anledning av framställningen om ytterligare utredning i frågan tillkallades den kommitté, vars arbete redovisades i *1957 års betänkande* med förslag till ombudsmannainstruktion. Kommittén hade under utredningsarbetet samrått med representanter för de kommunala förbunden.

I betänkandet konstaterade kommittén, att allmän enighet torde råda om att tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare icke fick

[2] Då det endast i undantagsfall kunde bli fråga om att MO handlade ärende rörande kommunal myndighet eller tjänsteman, talades i betänkandena, liksom vid den fortsatta riksdagsbehandlingen av frågan, i allmänhet endast om JO. Med hänsyn till den önskade likformigheten mellan de båda ombudsmannainstitutionerna skulle dock vad som sades om JO gälla även MO.

utövas så att den kommunala självstyrelsen därigenom inkräktades samt att JO:s tillsyn borde vara oinskränkt beträffande frihetsberövanden. Det syntes vidare kommittén naturligt att reglera tillsynen under beaktande av de särskilda betingelser, varunder den kommunala självstyrelsen utövades. De förhållanden, som kunde anses påverka utformningen av JO:s tillsyn, var enligt kommittén bl. a. de att de kommunala förtroendemännen tillsattes genom val och endast för begränsad mandattid, att de var i princip oavlönade samt att deras verksamhet var på ett helt annat sätt än statliga förvaltningar föremål för insyn från kommunmedlemmarnas sida. Vidare hänsyftade kommittén på möjligheterna för den enskilde att vid missnöje taga personlig kontakt med kommunala befattningshavare, på förekomsten — i många fall — av statliga och andra tillsynsorgan samt på kommunernas möjligheter att erhålla råd och anvisningar från de kommunala förbunden. Kommittén underströk därefter att den kommunala verksamheten icke fick hämmas genom alltför betungande tillsyn. Den som ansåg sig förfördelad av kommunal myndighet borde enligt kommittén i första hand utnyttja förefintlig möjlighet att erhålla rättelse genom hänvändelse till överordnad kommunal myndighet eller genom överklagande medelst ordinära rättsmedel. Innan så skett borde JO ej ingripa. Undantag ansågs dock böra stadgas för sådana fall, som rörde administrativa frihetsberövanden, och sådana, då uppenbart övergrepp eller annat klart missbruk av tjänsteställning förelåg. På detta sätt erhöll JO enligt kommittén avsevärd frihet att efter eget omdöme begränsa sin tillsyn på det kommunala området.

I proposition nr 127 framlade Kungl. Maj:t för *1957 års riksdag* förslag till ny ombudsmannainstruktion, vilket förslag i allt väsentligt överensstämde med kommitténs. Föreskrifterna om tillsynen över kommunalförvaltningen intogs i instruktionsförslagets 9 §.

Första lagutskottet, till vilket propositionen hänvisades, anförde i sitt utlåtande nr 33:

> Det framlagda förslaget till lösning av frågan om ombudsmännens tillsyn på det kommunala området är uttryck för en kompromiss mellan olika uppfattningar. Genom förslaget har tillgodosetts önskemålet att ombudsman bör ingripa mot allvarligare fel av kommunala myndigheter och befattningshavare. Alla torde vara ense om att så bör vara fallet. Någon invändning mot att ombudsman ej skall taga befattning med smärre felaktigheter på det kommunala området torde ej heller behöva göras. De allmänna riktlinjer som angivits för tillsynen och till vilka de tre kommunförbunden anslutit sig synes därför utskottet väl ägnade att tjäna som ledning för ombudsmännens verksamhet på ifrågavarande område. De praktiska erfarenheterna vid tillsynen torde få avgöra huruvida i framtiden någon mindre justering av det i 9 § instruktionen upptagna stadgandet blir erforderlig.

Utskottets i utlåtandet gjorda hemställan att — såvitt rörde nu ifrågavarande bestämmelser — riksdagen måtte antaga förslaget till instruktion bifölls av riksdagen samtidigt som det vid 1956 års riksdag vilandeförklarade grundlagsförslaget slutligt antogs.

Instruktionsstadganden rörande tillsynen

De bestämmelser i ombudsmannainstruktionen, som närmare berör ombudsmännens tillsyn över den kommunala förvaltningen, finnes intagna i 3 och 9 §§.

I *3 § första stycket* omnämnes vilka fel som ombudsman i första hand bör ingripa mot. I *andra stycket* av paragrafen föreskrives därefter att ombudsman särskilt bör noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar. Samtidigt med att man genom denna bestämmelse velat understryka vikten av en noggrann tillsyn över frihetsberövande åtgärder, har således i stadgandet fastslagits att denna tillsyn skall vara oberoende av vilken myndighet som vidtagit åtgärden, oaktat tillsynen över kommunalförvaltningen i princip skall utövas efter andra riktlinjer än tillsynen över statliga myndigheter.

Den andra instruktionsbestämmelsen, *9* §, är av följande lydelse:

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats.

I instruktionen regleras således icke i detalj i vilka fall ombudsmännen bör ingripa eller icke ingripa på det kommunala området. Det har i stället i stor utsträckning överlämnats åt dem att efter eget omdöme avgöra denna fråga allt efter omständigheterna i det enskilda fallet. De uttalanden, som i förarbetena till instruktionen, främst 1957 års betänkande, gjorts om innebörden av 9 § betecknades av första lagutskottet vid 1957 års riksdag såsom lämpade att tjäna som riktlinjer för ombudsmännen i deras verksamhet på detta område och kan därför sägas utgöra ett komplement till stadgandet.

Rörande den närmare innebörden av den i 9 § andra punkten upptagna begränsningen av tillsynen må i detta sammanhang sägas följande. I de fall, då klaganden vid tiden för klagomålens ingivande redan utnyttjat sin möjlighet att vinna rättelse genom överklagande eller hänvändelse, är ombudsmannens tillsyn begränsad endast av vad som i paragrafens första punkt sägs om hänsynstagande till den kommunala självstyrelsen. Om det emellertid vid klagomålets anhängiggörande hos ombudsmannen fortfarande är möjligt för klaganden att överklaga på normalt sätt eller vända sig till överordnad kommunal myndighet, bör ärendet ändock upptagas till prövning,

då saken gäller frihetsberövande åtgärd eller uppenbart övergrepp. Ytterligare ett undantag torde därjämte föreligga. I stadgandet sägs att ingripande ej »bör» ske innan föreliggande möjlighet till hänvändelse eller överklagande utnyttjats. Man synes således förutsätta att det kan finnas även andra än i stadgandet angivna två fall, då ombudsmännen äger ingripa fastän klaganden ej prövat möjligheten att överklaga eller hänvända sig till överordnad myndighet. Vilka omständigheter som i dylika ärenden kan motivera ett ingripande omnämnes icke. Det torde emellertid kunna antagas att ett sådant bör ske åtminstone när klagomålet ger anledning till misstanke att det förekommit tjänstefel av sådan beskaffenhet som omnämnes i 3 § första stycket ombudsmannainstruktionen, d. v. s. fel som »härröra från egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter». Vad angår den situationen att klaganden vid klagomålets ingivande redan försuttit sin möjlighet att vinna rättelse genom överklagande eller hänvändelse gäller givetvis, som i de tidigare fallen, icke någon begränsning vid frihetsberövanden och uppenbara övergrepp. Skulle ärendet icke gälla sådana förhållanden torde, såsom framhållits i förarbetena[3], ombudsmannen böra ingripa endast om särskilda skäl föranleder därtill. I motiven ges dock icke någon närmare exemplifiering av vilka skäl som därvid avsetts. Det torde likväl stå klart att ett ärende bör även då upptagas till prövning, i vart fall när det är fråga om sådana tjänsteförsummelser som avses med 3 § första stycket ombudsmannainstruktionen. Det kan också tilläggas att JO rörande sin tillsyn över kommunernas byggnadsväsende och hälsovård uttalat, att han icke ansett stadgandet i instruktionens 9 § utgöra hinder för prövning av klagomål över beslut, som vunnit laga kraft och som varit av väsentlig betydelse för klaganden.[4]

Övriga nordiska länders ombudsmän

Vad angår de bestämmelser, som gäller i övriga nordiska länder för deras ombudsmäns tillsyn över kommunala myndigheter, kan först nämnas att kommunalförvaltningen i *Finland* är utan inskränkningar underkastad den finske justitieombudsmannens tillsyn.

I *Danmark* är ombudsmannens kompetens i fråga om klagomål mot kommunala befattningshavare begränsad till ämnesområden, där det finnes möjlighet att överklaga till statlig myndighet. Ombudsmannen är således förhindrad att till prövning upptaga klagomål rörande förhållanden, i vilka det slutliga avgörandet tillkommer kommunala myndigheter. Som kommunala befattningshavare räknas i detta sammanhang alla, såväl folkvalda ledamöter som tjänstemän, vilka verkar i kommunal förvaltning. Med hän-

[3] SOU 1957: 2 s. 58.
[4] JO 1961 s. 447.

syn bl. a. till det politiska ansvar, som åvilar ledamöter av kommunalrepresentationerna, är dessas verksamhet dock icke underkastad ombudsmannens tillsyn. Nu nämnda begränsningar i tillsynsbefogenheterna gäller inte då ombudsmannen finner skäl att på eget initiativ upptaga ett ärende till prövning och det är fråga om kränkning av ett väsentligt rättsligt intresse. Som allmän regel rörande ombudsmannens tillsyn gäller jämväl att han vid utnyttjandet av sina befogenheter skall taga hänsyn till de särskilda villkor, varunder den kommunala styrelsen arbetar.

Det må tilläggas att för rätten att klaga över kommunala myndigheters beslut gäller — liksom för klagomål i övrigt — att den statliga besvärsinstansen slutligt prövat ärendet samt att anmälan inges inom ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffat. Kravet på att saken först skall ha underkastats prövning av överinstans torde dock icke gälla när klagomålet rör endast den formella handläggningen av ett ärende.

Vad slutligen angår den *norska* ombudsmannen för förvaltningen har stortinget möjlighet att ge ombudsmannen, vars arbetsområde i princip omfattar endast statliga förvaltningsorgan, befogenhet att i samband med behandling av ett individuellt ärende pröva även det materiella avgörandet hos det kommunala förvaltningsorgan, som i lägre instans kan ha handlagt ärendet. I gällande instruktion för ombudsmannen har också stortinget förklarat att ombudsmannen äger pröva avgöranden av kommunala förvaltningsorgan i de fall, då avgörandet är av betydelse för bedömningen av en fråga som är föremål för prövning. Grunden till att bestämmelserna rörande tillsynen på det kommunala området utformats på detta sätt har varit att man önskat gå försiktigt fram och icke velat indraga hela kommunalförvaltningen under ombudsmannens tillsyn förrän man sett hur ombudsmannainstitutionen verkar och vilket behov av kontroll på detta område som kan finnas. Den senare utvecklingen skulle få visa i vilken utsträckning man borde lägga kommunalförvaltningen under ombudsmannens tillsyn. Däremot ansågs det särskilt betydelsefullt att det icke fanns någon begränsning i dennes befogenheter beträffande frihetsberövande åtgärder. I lagen om ombudsmannen och i instruktionen för denne stadgas därför att frågor rörande personligt frihetsberövande och vad som har samband därmed alltid omfattas av ombudsmannens tillsyn, således även när det är en kommunal förvaltningsmyndighet som tagit befattning med saken.

Omfattningen av tillsynen

När man har att bedöma vilken arbetsbelastning tillsynen över kommunalförvaltningen utgör för ombudsmännen kan man bortse från den befattning med detta ämnesområde som hittills ankommit på MO och endast beakta i vilken utsträckning JO handlagt hithörande ärenden. Det torde nämligen

endast undantagsvis förekomma att kommunal myndighet blir föremål för kontroll från MO:s sida. Så kan dock tänkas inträffa t. ex. i fråga om kommunernas befattning med familjebidragsfrågor (1946 års familjebidragsförordning) eller med frågor rörande antagande av hemvärnspersonal (1947 års hemvärnskungörelse).

Vid 1957 års reform befarades av vissa remissinstanser att kommunalförvaltningens indragande under JO:s tillsyn skulle leda till en sådan avsevärd ökning av ämbetets arbetsbörda att JO hindrades att ägna sig åt de från allmänna rättsskyddssynpunkter mera betydelsefulla ärendena. Dessa farhågor torde icke ha besannats. Enligt uppgift i JO:s ämbetsberättelse 1961 s. 444 ff. uppgick antalet klagomål rörande enbart kommunala myndigheter och befattningshavare under åren 1958—1960 till resp. 51, 57 och 74. Antalet på JO:s eget initiativ upptagna ärenden rörande kommunalförvaltningen var under samma år resp. 7, 18 och 11. Hur många ärenden, berörande enbart kommunalförvaltningen, som handlagts av JO under åren 1961—1964, kan icke utläsas av tillgängliga statistiska uppgifter. Inom flera ämnesområden skiljer nämligen statistiken icke mellan statliga och kommunala förvaltningsorgan. Det torde dock finnas skäl antaga att antalet ärenden rörande enbart kommunala myndigheter ej heller under de senaste åren varit av någon större betydelse för JO:s arbetsbörda. Den kraftiga stegring av antalet klagomål, som inträffat under senare år, torde endast till en obetydlig del avse de kommunala organen.

En väsentlig del av tillsynen på det kommunala området har JO utövat i samband med sina inspektioner. Han har därvid ägnat särskild uppmärksamhet åt frågor rörande rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden på barnavårds- och nykterhetsvårdens områden samt vid försörjningspliktigas intagande på arbetshem. För kontroll härav har han företrädesvis besökt olika barnavårds- och nykterhetsnämnder. Under år 1958 inspekterade han sålunda fyra, år 1959 tio och år 1960 åtta dylika nämnder av vartdera slaget. På grund av den ökande arbetsbelastningen har JO under åren 1961—1964 dock icke haft tillfälle att för inspektion besöka mer än två—fyra sådana nämnder årligen. Även ett par av landsting innehavda arbetshem ävensom flera kommunalborgmästare har varit föremål för JO:s inspektion.

Motioner med förslag om intensifiering av tillsynen

I två vid *1963 års riksdag* väckta likalydande motioner (I: 270 och II: 320) framhölls att kommunal och statlig verksamhet kommit att alltmer utövas i bolags-, stiftelse- eller föreningsform. Genom att ämbetsansvar icke kunde utkrävas av befattningshavare inom detta område, ställdes allmänheten —

[5] SOU 1955: 50 s. 99 och 1957: 2 s. 56.

framhöll motionärerna — utan det skydd, som ämbetsansvar och tillsyn genom JO och JK eljest normalt erbjöd inom offentlig förvaltning. Motionärerna hemställde därför om utredning angående lämplig utvidgning av ämbetsansvaret i syfte att förbättra allmänhetens rättsskydd och möjliggöra offentlig tillsyn över dessa kommunala och statliga verksamhetsformer. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 47) hemställde första lagutskottet, till vilket motionerna hänvisats, att dessa icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet framhöll bl. a. att frågor rörande kommunal förvaltning genom särskilda rättssubjekt utreddes av kommunalrättskommittén samt erinrade om den utredning beträffande ämbetsansvarets omfattning, som torde komma att företagas efter det problemet om tjänstemännens förhandlingsrätt lösts.[6]

Vid 1963 års riksdag väcktes även motionerna I: 269 och II: 321, i vilka förordades en intensifiering av tillsynen över förvaltningen, i synnerhet den kommunala. Såsom berörts i inledningen hänvisades dessa motioner till 1963 års sammansatta utskott, vars betänkande nr 1 innefattar direktiven för JO-utredningens arbete.

I motionerna framhölls att man för att nå en förbättring av rådande arbetsförhållanden på JO-ämbetet nödgades tänka sig en uppdelning av ämbetet eller en specialisering av något slag. Sedan motionärerna konstaterat att de väsentligaste tillsynsbehoven torde stå att finna på förvaltningsområdet, ifrågasattes om det med hänsyn till den expansion, som kommunalförvaltningen under senare år undergått, icke borde avdelas ökade tillsynsresurser på detta område eller om det i vart fall icke vore rimligt att ägna inspektionsverksamheten därå ökat utrymme.

Beträffande den specialreglerade kommunalförvaltningen ansåg motionärerna att det förhållandet att väsentliga samhällsbefogenheter överlämnats till kommunala organ för handläggning icke borde medföra någon minskning av insatserna för tillsyn och uppsikt över medborgerliga rättsskyddsintressen. Den enskilde medborgaren borde även på andra delar av det kommunala området än det, som rörde frihetsberövanden, tillförsäkras ett i förhållande till annan förvaltningsverksamhet likvärdigt rättsskydd. Tillsynen och inspektionsverksamheten i fråga om kommunalförvaltningen borde på det hela taget ej avvika från vad som iakttogs i fråga om statlig förvaltning. Motionärerna påpekade dock att ombudsmannen också i fortsättningen borde taga hänsyn till den kommunala förvaltningens särart samt vid val av form för ingripande beakta att kommunalförvaltningen i stor omfattning fullgjordes av lekmän och förtroendemän. Inriktningen av verksamheten behövde däremot uppenbarligen förändras så, att regelbunden och effektiv inspektionsverksamhet kom till stånd.

I fråga om den s. k. oreglerade kommunalförvaltningen ifrågasattes hållbarheten i det vid 1957 års reform gjorda uttalandet att intresset för tillsyn

[6] Närmare om den väntade utredningen om ämbetsansvarets omfattning, se s. 142 f.

över denna förvaltning kunde antagas vara av mindre omfattning. Det framhölls i motionerna att det ingalunda var givet att inspektionsverksamheten borde göra halt inför den oreglerade förvaltningen, som ofta kunde vara av mycket ingripande betydelse för den enskilde.

Motionärerna berörde även behovet av tillsyn över kommunala stiftelser, bolag och föreningar samt erinrade om det förslag att utsträcka ämbetsansvaret till sådan verksamhet, som framfördes i de förut nämnda motionerna I: 270 och II: 320.

Avslutningsvis fann motionärerna det väl värt att överväga alternativet att till en del avdela ombudsmannafunktionerna så att de inriktades på det kommunala förvaltningsområdet. Därför hemställdes om utredning angående JO-ämbetets organisation och personalbehov, varvid särskilt JO:s uppgifter beträffande den kommunala förvaltningen måtte uppmärksammas, häri inbegripet alternativet att inrätta en särskild ombudsmannaorganisation för det kommunala förvaltningsområdet.

I sitt betänkande nr 1 uttalade 1963 års sammansatta utskott i anledning av dessa motioner bl. a.:

> Det är för utskottet självklart, att vår allmänna rättsordning bör tillförsäkra den enskilde medborgaren effektivt rättsskydd även på det kommunala fältet. Behovet härav är särskilt framträdande inom kommunernas s. k. specialreglerade förvaltning — — —. Även inom den icke specialreglerade kommunalförvaltningen måste emellertid riktpunkten vara att den enskilde skall äga ett tillförlitligt rättsskydd mot övergrepp och andra kränkningar från kommunala organs sida, om sådana skulle förekomma.

Utredningens överväganden och förslag

Allmänna synpunkter

Den expansion av kommunalförvaltningen, som ägt rum under senare tid, kan otvivelaktigt ge anledning till en intensifiering av tillsynen. I allt större utsträckning har åt kommunerna anförtrotts olika uppgifter av offentligrättslig art såsom inom socialvården, hälso- och sjukvården, skolväsendet och bostadsförsörjningen. Med denna utbyggnad av den kommunala förvaltningsverksamheten har följt omfattande investeringar av allmänna medel. Även inom den oreglerade förvaltningen har utvecklingen gått mot ökade engagemang från kommunernas sida — man kan här hänvisa till kommunikationsväsendet, eldistributionen och vattenförsörjningen. I och med att kommunalförvaltningen således fått allt större betydelse för den enskilde medborgarens personliga och ekonomiska förhållanden kan behovet av allmänna rättssäkerhetsgarantier anses ha ökat. Det kan, i vart fall i vad avser förvaltningsuppgifter av statlig karaktär, sägas att det på det kommunala området bör föreligga ett rättsskydd och ett kontrollsystem, som är likvärdigt det som finnes för den statliga förvaltningen. Man kan även peka

på att det av naturliga skäl icke hunnit utbildas någon fast praxis vare sig i det formella förfarandet eller vid bedömandet av de frågor, som blivit aktuella inom de nytillkomna förvaltningsområdena, och att detta understryker kravet på särskild tillsyn.

Möjligheterna för den enskilde att genom besvärsförfarande ingripa mot ett kommunalt organs beslut är i vissa hänseenden begränsade. Så snart ej annat är särskilt föreskrivet finnes visserligen som regel utrymme för enskilda att genom kommunalbesvär överklaga beslut av kommunalrepresentation eller av kommunala förvaltnings- och verkställighetsorgan. Denna besvärsrätt är dock begränsad till kommunmedlemmar. Vidare får vid ett överklagande som besvärsfaktum endast åberopas någon av de i kommunallagarna särskilt angivna besvärsgrunderna. Detta sammanhänger med att kommunalbesvärsinstitutet närmast är tänkt som ett allmänt medborgerligt rättsmedel att utöva kontroll över kommunala beslut och icke som en möjlighet för den enskilde att tillvarataga sin enskilda rätt. Det kan tilläggas att kommunmedlemmen i många fall kan känna personligt obehag av att fullfölja talan mot ett kommunalt beslut. Detta obehag och det med överklagandet förenade besväret kan avhålla honom från ett i och för sig befogat utnyttjande av rättsmedlet. Kommunalbesvär kan därför synas otillräckligt för att skapa ett tillfredsställande rättsskydd inom kommunalförvaltningen och kan anses böra kompletteras med andra kontroll- eller rättsmedel.

Det sagda kan således ge anledning att ifrågasätta om det icke borde sättas in ökade resurser för tillsyn och granskning på det kommunala området. En sådan utökning av förvaltningskontrollen kan åstadkommas genom förstärkning av JO-ämbetet jämte ändrade riktlinjer för tillsynen. Å andra sidan kan anföras förhållanden som talar mot en sådan utvidgning av kontrollen. Först bör då erinras om den från skilda synpunkter väsentliga betydelse, som den kommunala självstyrelsen har för vårt samhälle. Den allmänna uppfattningen torde vara att denna självbestämmanderätt och befrielse från ingående statskontroll, som kommunerna åtnjuter på många och viktiga ämnesområden, icke bör förändras. En ökad kontroll från ombudsmannaämbetenas sida kan medföra risk för intrång på självstyrelsen. Den kan också komma att verka hämmande på den kommunala förvaltningen. På grund av sin särskilda beskaffenhet måste denna i många fall bedrivas under friare och mer informella former samt med större hänsynstagande till snabbhet och ändamålsenlighet än som är möjligt inom statsförvaltningen. Om kontrollen över kommunalförvaltningen ökar, kan handläggningen av ärendena befaras bli mer formalistisk. Behovet av jurister och annan personal inom förvaltningsverksamheten skulle öka, vilket kunde resultera i ytterligare byråkratisering. Det bör också framhållas att de kommunala besluten ofta är beroende av skönsmässiga värderingar, som inte sällan är mindre väl ägnade för ingripande från en ombudsman.

Vid bedömandet av tillsynsbehovet på nu ifrågavarande område bör även

beaktas den skillnad mellan kommunal och statlig förvaltning som ligger däri att i den senare verksamheten motsvarighet saknas till de på viss tid valda förtroendemännen, som bildar de beslutande myndigheterna inom kommunalförvaltningen. Genom dessa förtroendemän har kommunmedlemmarna insyn över förvaltningsapparaten. De kommunala myndigheterna är därjämte som regel föremål för särskild uppmärksamhet från den lokala tidningspressen och möjlighet finnes att genom denna snabbt ge offentlighet åt och påtala fel och brister. Också på andra vägar kan allmänheten lättare och närmare följa den kommunala förvaltningsverksamheten än den statliga.

Vid sitt ställningstagande till spörsmålet hur tillsynen över kommunerna bör utformas anser sig utredningen för egen del kunna konstatera, att det förhållandet att antalet till JO inkomna och av honom på eget initiativ upptagna ärenden rörande kommunalförvaltningen varit förhållandevis lågt torde kunna tillskrivas bl. a. det faktum att JO på grund av sin arbetssituation icke haft tid och resurser att inspektera kommunalförvaltningen mera ingående. Vidare bör framhållas att det gentemot kravet på en intensifierad tillsyn kan invändas, att ombudsmannainstitutionen i princip icke bör utgöra samhällets primära organ för den kontroll över kommunerna, som kan anses påkallad, utan endast bör i möjligaste mån så komplettera övriga inom vår rättsordning befintliga rättsmedel att den enskilde medborgaren kan anses även på det kommunala området vara tillförsäkrad ett betryggande skydd mot fel och försummelser från myndigheternas sida. Utredningen vill också mot intresset av en ökad tillsyn från ombudsmannen ställa de olägenheter som en intensifierad kontroll — enligt vad nyss sagts — kan medföra. Därvid bör man framför allt kraftigt understryka det utomordentliga värdet i den kommunala självstyrelsen samt angelägenheten av att en utvidgad kontroll från ombudsmannen icke medför intrång i denna. Såsom hittills bör också vid tillsynsverksamheten beaktas de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar.

Utredningen har vidare tagit hänsyn till att det icke torde vara möjligt att enbart genom upphävande av någon eller några av de begränsningar, som gäller prövningen av klagomål, effektivisera ombudsmännens tillsyn över kommunerna i någon högre grad. En mer märkbar intensifiering av kontrollen torde icke kunna åstadkommas på annat sätt än genom en ökning av inspektionsverksamheten.

Det är i huvudsak mot bakgrunden av nämnda förhållanden som utredningen bedömt frågan om den framtida utformningen av tillsynen över kommunerna. Utredningen har därvid var för sig behandlat de olika begränsningar, som nu gäller för tillsynen, samt för var och en av dem närmare övervägt vilka förändringar som lämpligen bör genomföras.

Dessa begränsningar visar sig vara av skilda slag. Från ombudsmännens

kontroll är först och främst de befattningshavare uteslutna som har endast partiellt ämbetsansvar eller helt saknar ämbetsansvar. Vissa andra begränsningar följer dels av stadgandet i 9 § ombudsmannainstruktionen jämte därtill hörande motivuttalanden och dels av de i förarbetena[7] gjorda påpekandena om att JO:s initiativverksamhet borde begränsas till fall då särskilda skäl så påkallade, såvida det ej var fråga om frihetsberövande åtgärder. Den vid 1957 års reform förordade återhållsamheten i inspektionsverksamheten har i praktiken blivit än mer markerad genom att arbetsbördan hindrat JO från att verkställa inspektioner i den omfattning som torde varit avsedd.

Begränsningen av tillsynen till befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar

Den personkrets, som inom kommunalförvaltningen är föremål för tillsyn från ombudsmannens sida, bestämmes av RF 96 § samt 20 kap. 12 brottsbalken. Genom grundlagsstadgandet inskränkes ombudsmännens tillsynsområde till dem, som *i allo* är underkastade ämbetsansvar, och i brottsbalksbestämmelsen regleras vilka personer som har sådant ansvar.

En breddning av personkretsen för ombudsmännens granskningsverksamhet beträffande kommunerna förutsätter således antingen en sådan ändring av RF 96 § att ombudsmännens tillsynsbefogenheter utvidgas att omfatta även befattningshavare med partiellt ämbetsansvar, eller — genom ändrad lydelse av 20 kap. 12 § brottsbalken — en utsträckning av det fullständiga ämbetsansvaret till andra befattningshavare än som för närvarande är underkastade sådant.

Som förut berörts (s. 131) framlade Kungl. Maj:t i proposition till 1956 års riksdag förslag att ombudsmännens tillsynsområde skulle omfatta även dem som var underkastade allenast partiellt ämbetsansvar. Det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet ansåg emellertid i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 2) att JO ej borde öva tillsyn över sådana befattningshavare. Som skäl anfördes att för de självständiga ämbetsbrott, som omfattades av det partiella ämbetsansvaret — tagande av muta och brott mot tystnadsplikt — torde annan påföljd än åtal knappast vara möjlig. JO skulle således icke kunna vidtaga annan åtgärd än som jämväl allmän åklagare var behörig att vidtaga. Ej heller ansåg utskottet det föreligga något praktiskt behov av kontroll i ifrågavarande hänseenden.

Om ombudsmännens tillsynsrätt utvidgades att omfatta också dem som har allenast partiellt ämbetsansvar, skulle den verksamhet som utövas av kommunalrepresentationerna ställas under ombudsmännens kontroll. Uppgiften att tillse efterlevnaden av lagar och andra författningar skall fullgöras bl. a. genom anställande av åtal vid domstol mot dem, som i sin tjäns-

[7] SOU 1957: 2 s. 59.

teutövning låtit komma sig fel eller försummelse till last. Om ledamot av en kommunal fullmäktigeförsamling förbrutit sig vid fullgörandet av detta förtroendeuppdrag, kan han på grund av innebörden av det partiella ämbetsansvaret emellertid icke ställas till ansvar för tjänstefel eller tjänstemissbruk. Ombudsmännen skulle alltså sakna möjlighet att genom åtalsförfarande ingripa mot försumliga ledamöter av en stads- eller kommunalfullmäktigeförsamling, även om dessa stod under ombudsmännens tillsyn.[8] Det kan diskuteras om ombudsmännen ens skulle äga utdela sådana s. k. skrapor eller erinringar, som ett felaktigt tjänsteförfarande annars kan föranleda i stället för åtal. Utan dylika möjligheter att ingripa i anledning av uppmärksammade felaktigheter måste ombudsmännens kontrollverksamhet på förevarande område bedömas bli av ringa verkan samt leda till bristande respekt för deras uttalanden.

Med hänsyn till nu nämnda omständigheter och enär det sedan 1956 års riksdagsbeslut att begränsa ombudsmännens tillsynsområde till befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar icke torde ha inträffat något förhållande som kan motivera en utvidgning av granskningsbefogenheterna till ledamöterna i kommunalrepresentationerna, finner utredningen ej skäl föreligga att föreslå sådan ändring av RF 96 § att även dessa befattningshavare ställes under ombudsmännens tillsyn. Den insyn, som för närvarande utövas över dessa myndigheter från befintliga kontrollorgans, kommunmedlemmarnas och pressens sida får jämte besvärsinstitutet anses tillräckliga för att tillgodose det rättsskyddsbehov som kan föreligga på detta område.

Som nyss sagts kan en utvidgning av den personkrets, som är ställd under ombudsmännens tillsyn, även uppnås genom en sådan ändring av 20 kap. 12 § brottsbalken att någon eller några av de kategorier, som nu är underkastade allenast partiellt ämbetsansvar, erhåller fullständigt sådant ansvar. I fråga om kommunalförvaltningen skulle detta kunna ske beträffande ledamöter av de kommunala fullmäktigeförsamlingarna.

Frågan om utsträckning av det fullständiga ämbetsansvaret till fullmäktigeförsamlingarnas ledamöter bör dock lämpligen icke behandlas enbart mot bakgrund av det behov av tillsyn från ombudsmännens sida, som möjligen kan anses föreligga. Spörsmålet bör prövas i ett större sammanhang. Första lagutskottet uttalade i sitt förutnämnda utlåtande 1963: 47 i anledning av motionerna I: 270 och II: 320 att det syntes uppenbart att en utredning beträffande ämbetsansvarets omfattning komme att företagas, så snart frågan om tjänstemännens förhandlingsrätt slutbehandlats. Utskottet hänvisade härvid till uttalanden i denna sak från chefen för justitiedepartementet i propositioner till 1948 och 1962 års riksdagar.[9]

[8] Här bortses då från brotten tagande av muta eller av otillbörlig belöning samt brott mot tystnadsplikt.

[9] Prop. 1948: 80 ang. ändringar i strafflagen (s. 66 och 343) och prop. 1962: 10 ang. brottsbalken (s. B 291).

Även i prop. 1963: 156 ang. ändring i rättegångsbalken (s. 28) framhöll departementschefen att frågan om ämbetsansvarets omfattning skulle i hela sin vidd upptagas till omprövning, när arbetet på en lösning av problemet om tjänstemännens förhandlingsrätt lett till resultat.

Efter beslut av 1965 års vårriksdag har Kungl. Maj:t den 3 juni 1965, nr 274, utfärdat statstjänstemannalag. Inom en nära framtid torde därför komma att företagas en allmän översyn av omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Frågan om ämbetsansvaret för ledamöterna i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna har sin plats i samband med denna översyn. Utredningen anser sig dock inte kunna underlåta att här framhålla att en utvidgning av personkretsen för det fullständiga ämbetsansvaret till ledamöterna i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna måste väcka allvarliga betänkligheter såsom innebärande ett avsteg från den inom vår kommunaldemokrati sedan länge rådande principen att deltagare i allmänna kommunala stämmor och i fullmäktigeförsamlingarna icke kan göras straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för de beslut som de därvid medverkat i. Även för ombudsmannaämbetenas del torde en sådan utvidgning av ämbetsansvaret medföra vissa olägenheter. Skulle ombudsmännen äga ingå i prövning av de kommunala fullmäktigeförsamlingarnas beslut i materiellt hänseende, kan nämligen befaras att detta skulle leda till en icke önskvärd inblandning av deras funktioner i den partipolitiska verksamheten.

Tidigare i detta kapitel har berörts innehållet i motionerna I: 270 och II: 320 till 1963 års riksdag, i vilka förordades en utvidgning av ämbetsansvaret till *befattningshavare i kommunala och statliga bolag, stiftelser och föreningar*. Enär den verksamhet, som bedrives i dessa former, fullgöres utan ämbetsansvar och därmed ej står under ombudsmännens och JK:s tillsyn, är de undandragna den offentliga kontroll som övrig statlig och kommunal förvaltning är föremål för. Detta förhållande kan i och för sig framstå som otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Med hänsyn till riksdagens beslut att — under hänvisning till bl. a. kommunalrättskommitténs utredningsarbete och den förväntade allmänna översynen av ämbetsansvarets omfattning — avslå motionerna, finner utredningen sig dock för egen del sakna anledning att pröva frågan om utsträckning av ämbetsansvaret till de samhällsägda bolagen, föreningarna och stiftelserna. Då ombudsmännen saknar rättsmedel att ingripa mot sådana tjänstemän, torde det ej heller kunna komma i fråga att genom särskilt stadgande ställa dem under ombudsmännens tillsyn, oaktat de ej har ämbetsansvar. Ombudsmännens kontrollverksamhet skulle under sådana förhållanden icke komma att få någon större betydelse utan fastmer kunna skada deras auktoritet.

Begränsningar för prövningen av klagomål

Det i 1955 års betänkande framlagda förslaget att utvidga ombudsmännens verksamhetsområde till andra delar av kommunalförvaltningen än som gällde de administrativa frihetsberövandena mötte under remissbehandlingen viss kritik. Vid sidan av de invändningar, som byggde på uppfattningen att behov av sådan tillsyn från JO:s sida över huvud taget icke förelåg, uttrycktes farhågor för att själva tillsynsverksamheten skulle medföra olägenheter av skilda slag. Det befarades bl. a. att JO:s kontroll skulle leda till intrång i den kommunala självstyrelsen och verka hämmande på verksamheten inom kommunerna. Man framhöll risken för att JO vid sina undersökningar och bedömanden, särskilt av sådana spörsmål som föll under den oreglerade förvaltningen, skulle komma att ingå på rena lämplighetsfrågor. Vidare fruktade man att möjligheterna att hos JO anföra klagomål mot kommunalförvaltningen skulle missbrukas, därigenom att de enskilda medborgarna kunde komma att föredraga att vända sig till JO framför att använda sig av normala rättsmedel. Till JO skulle också — framhölls det — komma att hänskjutas partitvister och prestigefrågor inom kommunen för erhållande av uttalande, som kunde brukas i någon politisk fejd. Att på detta sätt indraga JO i kommunalpolitiskt ömtåliga frågor kunde verka ogynnsamt på hans auktoritet och anseende för objektivitet. Från visst håll framhölls att allmänhetens förtroende för ämbetet skulle kunna minskas även genom den ökade frekvens av negativa eller passiva JO-beslut, som kunde bli följden av att prövningen ofta gällde diskretionära avgöranden, där anledning till ingripande från JO:s sida saknades. Man väntade sig dessutom att förslagets genomförande skulle minska villigheten hos lekmän att åtaga sig kommunala uppdrag på grund av det merarbete med utredningar och förklaringsskrifter m. m. som JO:s tillsynsverksamhet kunde ge upphov till för den enskilde befattningshavaren.[1]

För att i möjligaste mån försöka undvika uppkomsten av dylika i remissvaren befarade följder av utsträckningen av JO:s kontroll till kommunalförvaltningen infördes de tillsynsbegränsningar, som anges i instruktionens 9 §. Vid utskottsbehandlingen uttalades att de praktiska erfarenheterna vid tillsynen torde få avgöra om i framtiden någon mindre justering av stadgandet blev erforderlig. Rörande dessa erfarenheter kan antecknas följande.

Sedan i Danmark uppkommit fråga att utvidga den danske ombudsmannens kompetens till att omfatta jämväl den kommunala förvaltningen, lämnade JO år 1960 på dansk begäran vissa upplysningar rörande erfarenheterna av sin tillsyn över de kommunala myndigheterna i Sverige. JO anförde därvid att begränsningen av tillsynen visat sig vara till bety-

[1] Prop. 1956: 161 s. 19—26.

dande fördel så till vida att JO icke behövt befatta sig med påstådda felaktigheter av allenast ringa betydelse. Klagomål rörande sådana smärre fel hade kunnat avvisas utan föregående utredning. Å andra sidan hade begränsningen — framhöll JO vidare — icke i något fall ansetts utgöra hinder för att till prövning upptaga klagomål, vilka objektivt sett synts böra ur allmän synpunkt göras till föremål för prövning. Sammanfattningsvis uttalade JO som sin uppfattning om utsträckningen av tillsynen till kommunala myndigheter bl. a., att reformen visat sig vara till gagn för ett behörigt tillvaratagande av medborgarnas rättigheter samt att tillsynen kunnat ske utan att den egentliga kommunala självstyrelsen hämmats.[2]

Även vart och ett av de tre kommunförbunden Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet avgav våren 1960 utlåtande till vederbörande danska utredningsorgan rörande sina erfarenheter av JO:s tillsyn över kommunerna. Inget av förbunden sade sig under den tid, som dittills gått, ha förmärkt några olägenheter av tillsynen. Ett av förbunden framhöll tvärtom att förfarandet inför JO hade påtagliga förtjänster i olika hänseenden. Två av förbunden förklarade därjämte att JO torde ha följt de uttalanden om återhållsamhet vid kontrollen över kommunerna och de direktiv för denna del av tillsynsverksamheten, som givits i förarbetena till 9 § instruktionen.

Förenämnda uttalanden om erfarenheterna rörande JO:s tillsyn över kommunerna gjordes då endast en kortare tid, ett par år, förflutit efter reformens genomförande. Utredningen har därför hos JO och de tre kommunförbunden efterhört deras nuvarande inställning i frågan. JO förklarade att gällande begränsningar fick anses väl avpassade och icke utestängde honom från möjligheten att ingripa i de fall då ett ingripande ansågs påkallat av allmänna rättssäkerhetsskäl. De företrädare för Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund, som inställde sig vid ett för detta ändamål utsatt sammanträde — Svenska landstingsförbundet var förhindrat att närvara — förklarade att förbundens erfarenheter av JO:s kontroll var enbart goda och att det icke förelåg anledning att ändra de uttalanden som gjordes våren 1960. Utsträckningen av JO:s tillsynsbefogenheter hade enligt förbunden givit ett tillfredsställande resultat och några önskemål om förändringar i verksamheten förelåg icke från deras sida. Representanterna för de tillstädeskomna kommunförbunden förklarade att deras uppfattning i denna fråga säkerligen i allt väsentligt delades av Svenska landstingsförbundet.

JO:s och kommunförbundens erfarenheter av de föreskrivna begränsningarna av tillsynen på det kommunala området är således goda. Även enligt utredningens uppfattning har de farhågor, som uttalades i anledning av förslaget i 1955 års betänkande, icke besannats. JO har — såsom föror-

[2] JO 1961 s. 444 ff.

dades i motiven — i största möjliga mån undvikit att ingå på prövning av rena lämplighets- och andra skälighetsfrågor samt underlåtit att ingripa i anledning av felaktigheter av oväsentlig betydelse. Med hjälp av de angivna riktlinjerna synes det också ha varit möjligt för JO att stävja det befarade missbruket att anföra klagomål hos ämbetet i stället för att anlita den ordinarie besvärsvägen. JO torde även ha kunnat undvika att indragas i kommunalpolitiska strider. Å andra sidan har begränsningarna icke hindrat JO att till prövning upptaga ärenden, vari allmänna och individuella rättsskyddssynpunkter påkallat ett ingripande.

Utredningen anser sig följaktligen kunna konstatera att de begränsningar, som enligt 9 § första punkten instruktionen gäller för prövningen av klagomål rörande kommunala organ, är lämpligt avpassade och utformade på sådant sätt att de ger ombudsmännen möjligheter att allt efter omständigheterna i det enskilda fallet ingripa, när ärendets beskaffenhet så påfordrar, och att avstå från ingripande då objektiva skäl saknas för ärendets upptagande. Utredningen har därför ej anledning att i detta hänseende föreslå någon ändring av den kompromiss mellan olika uppfattningar, som vid 1957 års reform träffades rörande riktlinjerna för ombudsmännens tillsyn på kommunalförvaltningens område.

Vid genomförandet av reformen rådde enighet om att de begränsningar i JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen, som ansågs erforderliga, icke skulle avse frågor rörande *frihetsberövande åtgärder*.[3] Det kan enligt utredningens mening icke råda någon tvekan om att så bör vara fallet även i framtiden.

Nuvarande JO har förklarat sig ha ansett sin tillsyn över barnavårds- och nykterhetsvårdsnämnderna omfatta *alla* ärenden rörande tillämpningen av barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna, även om ärendena icke avsett direkta frihetsberövanden. Han har således till prövning upptagit alla ärenden rörande övervakning av barn och alkoholister, varningar o. dyl.[4]

Med hänsyn till de ömtåliga, svårbedömda och för den enskilde viktiga frågor, som ofta föreligger på dessa ämnesområden, samt deras intima samband med de frihetsberövande åtgärderna finner utredningen ej anledning att föreslå någon ändring av den praxis som således utvecklat sig inom JO-ämbetet.

I kap. 5 har utredningen föreslagit införande av en allmän rätt för ombudsmännen att — med vissa undantag — avvisa klagomål i de fall då klaganden icke utnyttjat förefintliga möjligheter att på normalt sätt få rättelse

[3] SOU 1957: 2 s. 57 och 62 samt prop. 1957: 127 s. 19.
[4] JO 1961 s. 446.

till stånd. Denna regel bör vara tillämplig även för tillsynen på det kommunala området. För kontrollen på detta gäller emellertid redan nu att ombudsmännen icke *bör* ingripa innan nyssnämnda möjlighet prövats. I motsats till den föreslagna generella bestämmelsen, som endast innebär en *befogenhet* för ombudsmännen att skjuta ifrån sig ärenden av viss beskaffenhet, får den för tillsynen över kommunalförvaltningen nu gällande anses sträcka sig längre genom att inrymma jämväl en *rekommendation* åt ombudsmännen att icke ingripa i ifrågavarande fall. Enligt utredningens mening bör ombudsmännen också framdeles regelmässigt på det kommunala området icke ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats. Såsom nu bör undantag dock gälla för frihetsberövande och uppenbart övergrepp. Det torde icke vara erforderligt att införa särskilt stadgande härom i ombudsmannainstruktionen. Den allmänna bestämmelsen rörande ombudsmännens tillsyn över kommunalförvaltningen samt förenämnda uttalande torde, om de godtages av riksdagen, vara tillfyllest.

I kap. 5 har utredningen också föreslagit att vissa andra begränsningar i ombudsmännens prövningsskyldighet införes i syfte att nedbringa deras arbetsbörda. Dessa inskränkningar, som avses få betydelse främst för klagomål av ringa betydelse, bör gälla jämväl för ombudsmännens tillsyn på det kommunala området. Eftersom ombudsmännen redan nu har stor frihet att i fråga om kommunala angelägenheter avvisa klagomål rörande rena bagateller och inskränka prövningsskyldigheten till ärenden av mera väsentlig betydelse, torde ett genomförande av förslagen på förevarande tillsynsområde icke innebära någon mera märkbar förändring i förhållande till vad nu gäller.

I detta sammanhang förtjänar även följande förhållande att uppmärksammas.

När ett klagomål inkommer till en ombudsman, kan denne i många fall redan av klagoskriften och av därvid möjligen fogade handlingar avgöra att den anmälde tjänstemannen eller annan under ombudsmannens tillsyn stående befattningshavare icke gjort sig skyldig till fel eller försummelse i påtalat hänseende. Ombudsmannen kan då genast avskriva ärendet under hänvisning härtill.

Vad nu sagts torde, åtminstone i princip, dock icke gälla när fråga är om klagomål mot kommunala myndigheter och befattningshavare. Därest en ombudsman redan vid studiet av en inkommen klagoskrift kan bedöma att den påstådda felaktigheten är av sådan beskaffenhet att ombudsmannen i enlighet med de för hans tillsyn över kommunalförvaltningen gällande begränsningarna icke bör upptaga ärendet till prövning, skall han således under åberopande härav genast avskriva detsamma. Detta torde vara fallet även då det i ärendet klart framgår att det påtalade förhållandet icke kan läggas någon under ombudsmannens tillsyn stående kommunal befattnings-

havare till last såsom fel. Vid genomförandet av 1957 års reform gjordes i vart fall icke något uttalande som lämnar stöd för antagandet att ombudsmannen i sådant fall äger uttala sig i sakfrågan och icke har att — enligt de allmänna riktlinjerna — avvisa klagomålet med hänvisning till gällande tillsynsbegränsningar. Avvisas anmälningen utan dylikt uttalande kan förklarligt nog hos såväl den klagande som allmänheten den föreställningen lätt uppkomma att klagomålet skulle ha visat sig befogat, om ombudsmannen icke ansett sig på grund av begränsningarna i tillsynen vara hindrad att ingå i närmare prövning av saken. I vart fall lär misstankarna mot den anmälde för tjänsteförsummelse bestå och ovisshet om det berättigade i anmälningen alltjämt råda.

För att undvika ett sådant resultat har JO i praktiken ofta ansett sig böra i nu förevarande slag av ärenden lämna klagomålet utan åtgärd under åberopande av att det saknade fog. Häremot har riksdagen vid granskning av hans ämbetsförvaltning icke riktat någon erinran. Detta av JO tillämpade förfaringssätt kan således anses ha blivit sanktionerat. Utredningen vill tillägga att förfarandet icke rimligen kan anses innebära ett intrång på den kommunala självstyrelsen. Tvärtom kan det sägas ur kommunernas synvinkel vara av värde att även i dessa fall genom ett ombudsmannabeslut kunna få fastslaget att i en klagoskrift framförd kritik mot en kommunal myndighet eller tjänsteman varit ogrundad.

Det nu sagda bör vara tillämpligt även i de fall då ombudsmannen icke omedelbart vid genomläsandet av anmälningsskriften kan bedöma huruvida han bör upptaga klagomålet till närmare prövning eller ej. De inkommande klagoskrifterna innehåller icke alltid så fullständiga uppgifter att de kan utgöra tillräckligt underlag för ombudsmannens ställningstagande i denna fråga. De begränsningar som råder för tillsynen över kommunerna lägger dock icke hinder i vägen för ombudsmannen att införskaffa handlingar eller inhämta upplysningar från kommunal befattningshavare för utrönande huruvida omständigheterna i ärendet är sådana att detta bör upptagas till prövning.[5] Icke sällan har JO i sin verksamhet också låtit infordra handlingar och upplysningar för att skapa sig en bild av vad ärendet gällt. Om ombudsmannen vid genomgång av handlingarna i saken finner denna i och för sig vara av sådan beskaffenhet, att den enligt de allmänna riktlinjerna för tillsynen icke bör upptagas till prövning, men aktmaterialet klart ger vid handen att klagomålet är ogrundat, bör han — på av utredningen nyss anförda skäl —icke avskriva ärendet under hänvisning till gällande begränsningar i tillsynen utan i sitt avskrivningsbeslut förklara att anmälningen är obefogad.

[5] SOU 1957: 2 s. 58.

Begränsningar i inspektionsverksamheten

Vad i det föregående sagts om begränsningarna i ombudsmännens tillsyn över kommunalförvaltningen får givetvis sin största betydelse för handläggningen och prövningen av inkomna klagomål men är även av intresse för ombudsmännens på eget initiativ bedrivna kontrollverksamhet. Av större vikt för denna är emellertid vilka anvisningar som givits rörande inriktningen av ombudsmännens aktiva insatser.

När ombudsmännens tillsynsområde utvidgades att omfatta jämväl kommunalförvaltningen fastslogs i förarbetena till reformen att JO:s viktigaste tillsynsobjekt icke var de kommunala utan de statliga förvaltningsmyndigheterna. Hans initiativverksamhet borde företrädesvis sättas in på sistnämnda område i den utsträckning hans arbetsbörda och personalresurser tillät. Vidare uttalades att JO icke borde inspektera de kommunala myndigheterna — utom då det var fråga om frihetsberövande åtgärder — i annat fall än då det föranleddes av omständigheterna i ett anhängigt ärende eller eljest påkallades av särskilda skäl.[6]

Rörande inspektionsverksamheten över huvud taget utsades vid reformen att JO borde anslå omkring åtta veckor om året åt sådan verksamhet.[7] Av den begränsade tid, som JO på grund av arbetsförhållandena haft möjlighet att ägna åt inspektioner under senare år, har endast en liten del lagts på kommunalförvaltningen och då huvudsakligen på barnavårds- och nykterhetsnämnderna, av vilka endast ett mindre antal besökts varje år.

Vid genomgång av JO:s ämbetsberättelser från år 1958 och framåt kan konstateras att vad JO vid inspektionerna av kommunalförvaltningen uppmärksammat icke i något fall föranlett åtal mot någon tjänsteman. Däremot har JO i ett i anledning av en tidningsartikel upptaget ärende väckt åtal mot socialvårdschefen för bl. a. placering av ett barn i enskilt hem i stället för — såsom barnavårdsnämnden beslutat — å ungdomsvårdsskola (JO 1964 s. 302 ff). De i ämbetsberättelserna intagna redogörelserna för de på JO:s eget initiativ upptagna ärenden, som ansetts ha varit av allmänt intresse, och för de iakttagelser av vikt, som han gjort vid sina inspektioner av kommunala myndigheter, har av naturliga skäl — inspektionsverksamheten har varit inriktad just på dessa ämnesområden — i de flesta fall rört förfaranden av barnavårds-, nykterhets- och socialnämnder. Anmärkningarna har framför allt gällt felaktigheter i utredningsförfarandet samt bristande förutsättningar för meddelande av beslut om varning, omhändertagande eller annat ingripande (JO 1959 s. 321 ff, 1960 s. 174 ff, 311 ff och 389 ff, 1962 s. 302 ff, 419 f och 423 ff, 1963 s. 322 ff, 406 ff och 446 ff samt 1964 s. 540 ff). Av andra organ än förut nämnda, som blivit föremål för ingripande från JO:s sida i anledning av vad som uppmärksammats vid inspektion och ge-

[6] SOU 1957:2 s. 59.
[7] SOU 1955:50 s. 112.

nom tidningsnotiser, kan nämnas kommunala uppbördsmyndigheter (ang. befrielse från nöjesskatt; JO 1960 s. 374), valnämnder (ang. sigillering av valsedelsomslag; JO 1960 s. 306 ff), kommunalnämnd (ang. tryckfrihetsförordningens anonymitetsregler; JO 1964 s. 424 ff) och befattningshavare vid drätselkammare (ang. vägran att lämna upplysning om tjänstesökandes namn m. m.; JO 1965 s. 561 ff).

I detta sammanhang saknas anledning att närmare beröra vilka i ämbetsberättelserna redovisade ärenden rörande kommunalförvaltningen, som anhängiggjorts genom klagomål. Det kan dock nämnas att JO i två sådana fall väckt åtal mot kommunal befattningshavare (ordförande i hyresnämnd, JO 1963 s. 239 ff; och ordförande i barnavårdsnämnd, JO 1964 s. 279 ff) samt i ett fall överlämnat ärendet för handläggning i disciplinär ordning (distriktstandläkare; JO 1964 s. 322 ff).

Det råder icke något tvivel om att den tillsyn över kommunalförvaltningen, som ombudsmännen kan utöva genom sin inspektionsverksamhet, i och för sig är ett effektivt och betydelsefullt medel att på detta område tillvarataga medborgarnas rättigheter och även i övrigt bereda dem ett tillfredsställande rättsskydd. Ett sådant skapas emellertid icke enbart genom de ingripanden mot enskilda befattningshavare, som uppmärksammade felaktigheter kan ge anledning till, utan kanske särskilt genom de råd och anvisningar, främst i rättsligt hänseende, som ombudsmännen kan ge de kommunala organen för deras handläggning av ärenden på olika områden. Den granskning som kan utföras i samband med inspektion är därför ägnad att främja en ändamålsenlig och enhetlig praxis vid rättstillämpningen och att skapa stadga och säkerhet i det kommunala förvaltningsförfarandet. En intensifiering av inspektionsverksamheten vore således ägnad att förbättra rättsskyddet för allmänheten och vore även av positiv betydelse för kommunalorganen själva.

I de riktlinjer, som för närvarande finnes för inriktningen av ombudsmännens inspektionsverksamhet på det kommunala området, skiljes i princip icke mellan den specialreglerade och den oreglerade kommunalförvaltningen. När utredningen i det följande närmare diskuterar i vilken omfattning ombudsmännens tillsynsresurser i framtiden bör inriktas på inspektion av kommunerna, kan det dock — för att lättare klarlägga tillsynsbehoven — vara lämpligt att skilja mellan dessa två former av förvaltning. Man bör dock därvid hålla i minnet att verksamheten hos ett och samma organ kan omfatta ärenden tillhörande båda förvaltningsgrenarna.

Såsom utredningen redan i det föregående konstaterat är det med hänsyn till den enskildes rättsskydd i hög grad angeläget att all *frihetsberövande verksamhet* utsättes för en effektiv och aktiv kontroll från ombudsmännens sida. Även i fortsättningen bör ombudsmännen bland sina viktigaste tillsynsuppgifter se kontrollen av denna myndighetsutövning, vare

sig befattning därmed tagits av statligt eller kommunalt organ. Från rättssäkerhetssynpunkt har det därför varit mindre tillfredsställande att JO — för att granska frihetsberövanden på det kommunala området — under senare år icke haft möjlighet att inspektera fler än ett fåtal av landets barnavårds- och nykterhetsnämnder. Det får anses angeläget att en intensifiering av kontrollen över de kommunala myndigheter, som handlägger frågor rörande frihetsberövanden, kommer till stånd. Det torde dock icke vara erforderligt att närmare uttala sig om hur många sådana organ, som varje år bör besökas, eller hur lång tid som årligen bör anslås åt denna inspektionsverksamhet. Man synes kunna nöja sig med att fastslå att vederbörande ombudsman bör inspektera avsevärt fler av nu ifrågavarande kommunala organ än som hittills kunnat ske.

Vad beträffar *den specialreglerade kommunalförvaltningen i övrigt* har utredningen tidigare i detta kapitel påpekat att en betydande ökning av de kommunala uppgifterna härvidlag ägt rum samt att detta medfört att kommunalförvaltningen fått allt större betydelse för de enskilda medborgarna. Nu kan emellertid anmärkas att den verksamhet, som inom olika specialreglerade förvaltningsområden utövas av kommunala organ, i mycket olika mån och intensitet berör enskildas intressen. Med hänsyn jämväl till vikten av att intrång ej sker i den kommunala självstyrelsen bör därför en lika omfattande inspektionsverksamhet inte vara behövlig eller lämplig för hela området av den specialreglerade kommunalförvaltningen som inom den statliga förvaltningen. I det föregående har utredningen understrukit att i de fall då kommunerna anförtrotts frihetsberövande uppgifter tillsynen häröver bör vara densamma som om en statlig myndighet handlagt ärendet. Även inom andra specialreglerade förvaltningsområden kan de kommunala organens maktutövning medföra sådana betydelsefulla ingripanden i den enskildes rättssfär att ombudsmännen bör genom inspektionsverksamhet utöva en mera ingående tillsyn.

Frågan om vad som bör bli föremål för sådan tillsyn kan givetvis bedömas ur skilda synvinklar. Dock torde det ligga närmast till hands att taga ämnesområden där det regelmässigt är fråga om större ekonomiska eller andra värden eller där det eljest ur de enskildas rättsskyddsintresse är av särskild betydelse att ombudsmannen på eget initiativ granskar förhållandena från rättslig synpunkt eller följer tillämpningen av viss lagstiftning. Det torde inte vara lämpligt eller erforderligt att här ange vilka områden, som från denna utgångspunkt kan bli särskilt aktuella. Det bör ankomma på ombudsmannen själv att bedöma vilka specialreglerade förvaltningsgrenar som bör ägnas speciell uppmärksamhet. Dessa kan för övrigt i någon mån växla från tid till annan. Ikraftträdandet av ny lagstiftning kan exempelvis temporärt medföra ökat behov av kontroll på visst område. Och när rättstillämpningen på ett visst fält stadgat sig, kan det måhända icke krävas så noggrann tillsyn däröver som tidigare. Utredningen vill alltså föreslå att

inspektionsverksamheten utökas inom de ämnesområden, där intresset av ökad kontroll av ombudsmannen bedömes vara stort. I övrigt bör — såsom för närvarande är fallet — myndigheter och befattningshavare inom den specialreglerade förvaltningen inspekteras endast då särskilt skäl därtill föreligger. I detta sammanhang vill utredningen även hänvisa till den insyn, som befintliga statliga och kommunala kontrollorgan äger utöva över verksamheten, samt till ombudsmännens möjligheter att i anledning av inkommet klagomål ingripa i de fall, där så anses påkallat. Det bör också erinras om den möjlighet till indirekt kontroll över kommunala myndigheter som ombudsmännen kan verkställa genom granskning av de statliga organ, som utövar tillsyn över dessa kommunala myndigheter eller som i förhållande till dessa utgör besvärsinstans. En effektivare kontroll över dessa statliga organ medför således i sin tur en förbättrad tillsyn över den specialreglerade kommunalförvaltningen. Slutligen bör även beaktas den förbättring av rättsskyddet för den enskilde som torde uppkomma även på det kommunala området, därest besvärssakkunnigas år 1964 framlagda förslag till lag om förvaltningsförfarandet genomföres.[8] Genom denna lag, som avses skola äga tillämpning också på kommunernas verkställande organ, i den mån de handlägger ärenden angående enskilda, torde skapas ytterligare förutsättningar för att de kommunala förvaltningsorganen fattar materiellt riktiga beslut och att även rättssäkerheten i övrigt tillgodoses.

Vad härefter angår *den oreglerade förvaltningen* kan först erinras om att det i 1955 års betänkande uttalades att något behov av tillsyn av JO däröver knappast torde kunna anses föreligga. På vissa skäl ansågs dock även denna del av kommunalförvaltningen böra ställas under JO:s tillsyn.[9] Enligt de riktlinjer, som uppställdes för kontrollen över den oreglerade förvaltningen, skulle denna, liksom den specialreglerade, inspekteras endast då särskild anledning därtill förekom.

Den i det föregående nämnda expansion som kommunalförvaltningen under senare tid genomgått har berört även kommunernas oreglerade förvaltningsuppgifter. Kommunerna tillhandahåller i allt större utsträckning sina medlemmar tjänster och nyttigheter av skilda slag. Det kan hänvisas till utbyggnaden av sådana kommunala organ som gas- och elverk, vattenverk, kommunikationsföretag samt hamnstyrelser. Såsom framhållits i motionerna 1963: I: 269 och II: 321 intager kommunerna i dessa angelägenheter ofta i realiteten en monopolställning. Den verksamhet som därvid utövas kan vara av stor betydelse för den enskilde kommunmedlemmen i såväl ekonomiskt som annat hänseende. Emellertid måste samtidigt beaktas att de beslut, som fattas inom den oreglerade kommunalförvaltningen, i stor utsträckning utgöres av avgöranden, som träffats efter diskretionär prövning och vilkas lämplighet därför i princip icke bör granskas

[8] SOU 1964: 27.
[9] SOU 1955: 50 s. 59.

av ombudsmännen. Det är också på detta område som kommunernas självbestämmanderätt gör sig särskilt starkt påmind.

På nu nämnda skäl kan det enligt utredningens mening inte vara lämpligt att utvidga ombudsmännens inspektionsverksamhet i fråga om den oreglerade förvaltningen. Tjänstemän och myndigheter inom denna bör alltså, såsom hittills, i princip inspekteras endast då särskilda skäl därtill föreligger.

Sammanfattningsvis vill utredningen således rörande tillsynen över kommunalförvaltningen i stort sett icke föreslå andra förändringar än att inspektionsverksamheten intensifieras i vad avser frihetsberövande åtgärder samt sådana delar av den specialreglerade förvaltningen, i vilka de enskildas rättsskyddsintresse är särskilt framträdande.

I ett senare kapitel, avseende inriktningen av ombudsmännens verksamhet, kommer utredningen att förorda att ombudsmannen för förvaltningen bör varje år anslå omkring åtta veckor åt inspektionsverksamhet. Han bör själv få bedöma hur mycket av denna tid som bör ägnas åt de kommunala organen. Vidare får ombudsmannen enligt de förslag utredningen kommer att framlägga rätt att åt någon byråchef uppdraga att på eget ansvar verkställa inspektionen av vissa myndigheter eller rörande visst ämnesområde. Denna befogenhet, som kommer att behandlas närmare längre fram, ger ombudsmannen möjlighet att genom inspektioner ytterligare effektivisera kontrollen över kommunalförvaltningen.

KAP. 9

Tillsynen över taxeringsväsendet

Nuvarande tillsynsverksamhet

Jämlikt *RF 113 §* kan »taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa», icke ställas till ansvar »för debitering eller taxering». Till »taxeringsmän» hänföres ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna i lägsta instans. Om man dit bör räkna också ledamöterna i prövningsnämnderna är oklart. JO har dock för egen del i sin tillsynsverksamhet ansett grundlagsstadgandet, som kvarstått praktiskt taget oförändrat sedan 1809, vara tillämpligt på dessa ledamöter även efter det prövningsnämnderna genom 1956 års taxeringsförordning erhållit ställning såsom enbart besvärsprövande organ från att tidigare ha varit både beskattningsmyndighet och besvärsinstans.[1] Det i RF 113 § stadgade åtalsskyddet för taxeringsmän gäller enbart felaktigheter vid beslut rörande taxering och debitering och icke åtgärder berörande själva förfarandet.

Denna i grundlag fastställda ansvarsfrihet kompletteras med stadgandet i *20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken,* enligt vilket »den som — — — sitter i — — — beskattningsnämnd» medtagits i den personkrets, som är underkastad endast partiellt ämbetsansvar. I praxis har dock undantag gjorts för ordförande och kronoombud, som ansetts vara underkastade fullständigt ämbetsansvar. Även för dem gäller emellertid åtalsskyddet enligt RF 113 §.

Till följd av att JO:s — liksom MO:s — tillsynsområde är begränsat till de befattningshavare, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, äger JO således icke pröva huruvida annan ledamot av beskattningsnämnd än ordförande och kronoombud gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid handläggandet eller avgörandet av taxeringsärende. Beträffande ordförandena och kronoombuden i dessa nämnder är JO — med hänsyn till stadgandet i RF 113 § — förhindrad att bedöma beskattningsnämndernas avgöranden i materiellt hänseende men äger däremot befogenhet pröva om det vid handläggningen förekommit fel av formell natur.[2]

Dessa begränsningar i JO:s möjligheter att ingripa mot ordförande och ledamöter i beskattningsnämnderna har givetvis påverkat omfattningen av tillsynen över taxeringsväsendet. På grund av det förhållandevis ringa antal klagomål, som JO haft att pröva, har den mest betydelsefulla kontrollen på

[1] Se dock Malmgren, Sveriges grundlagar, 8:e uppl. s. 126.
[2] Se t. ex. JO 1955 s. 39 och 1956 s. 8 samt 1963 s. 195.

detta område utövats i samband med inspektioner. Den betungande arbetsbördan har emellertid tvingat JO att i avsevärd mån inskränka denna — liksom annan — initiativverksamhet. Till belysning av vad nu sagts kan nämnas följande.

Antalet till JO inkomna *klagomål* berörande taxeringsväsendet har under åren 1957—1961 varit i medeltal omkring 20 om året samt under ettvart av åren 1962 och 1963 omkring 40. År 1964 uppgick antalet till 50. Av dessa har årligen några brukat avse förhållanden, som JO med hänsyn till RF 113 § ansett sig vara förhindrad att upptaga till behandling.

Inspektionsverksamheten har omfattat en till tre länsstyrelser om året. I samband därmed har JO besökt myndighetens taxeringssektion och prövningsnämndskansli samt tagit del av däråförvarade protokoll, akter och andra handlingar för granskning av den formella handläggningen av skatteärenden. Vid dessa inspektioner har JO sedan länge ägnat särskild uppmärksamhet åt huruvida brister förelegat i kommunikationen mellan taxeringsmyndigheterna och de skattskyldiga. Framför allt har han därvid givit akt på efterlevnaden av bestämmelserna om att de skattskyldiga bör beredas tillfälle att yttra sig över ifrågasatt avvikelse från självdeklaration samt, då avvikelse skett, underrättas därom med angivande av beslutsmotivering.[3] Han har även fortlöpande haft uppmärksamheten riktad mot sådana förhållanden som dröjsmål vid handläggningen av skattemål,[4] underlåtenhet att beakta jävssituation,[5] felaktigheter vid föreläggande och utdömande av taxeringsviten samt vid beivrande av deklarationsförsummelse[6] ävensom bristfälligheter vid protokollföring.[7] Vad JO vid sina inspektioner varseblivit har — såvitt avser tiden 1957—1964 — föranlett upptagande av i genomsnitt 12—13 ärenden om året. (Under åren 1963 och 1964 var antalet endast 8 resp. 5.) Angående JO:s tillsynsverksamhet rörande taxeringsväsendet kan därjämte tilläggas att han på förekommen anledning hos Kungl. Maj:t gjort framställning bl. a. om utfärdande av föreskrifter till förebyggande av att åtgärder mot skattskyldiga grundas på okontrollerat eller eljest otillförlitligt material.[8]

Tidigare förslag om förbättring av den enskildes rättsskydd

Under det senaste decenniet har genomförts ett flertal reformer på beskattningsväsendets område i syfte att höja taxeringsarbetets effektivitet. Reformerna har bl. a. resulterat i en avsevärd förstärkning av taxeringsorganisa-

[3] JO 1960 s. 366, 1962 s. 446 samt 1964 s. 560 och 567.
[4] JO 1959 s. 245, 1960 s. 372, 1962 s. 455 och 1964 s. 564.
[5] JO 1960 s. 371 samt 1961 s. 228 och 388.
[6] JO 1960 s. 368, 1961 s. 389, 1962 s. 451 och 452 samt 1964 s. 567 och 569.
[7] JO 1960 s. 367 och 370 samt 1964 s. 385. Andra redogörelser för gjorda iakttagelser vid inspektioner har lämnats i JO 1950 s. 102, 1954 s. 112, 1963 s. 199 och 373 samt 1964 s. 380, 560 och 564.
[8] JO 1959 s. 391.

tionen, framför allt i första och andra instans, samt en icke obetydlig rationalisering av taxeringsarbetet. Skattemyndigheterna har även i vissa hänseenden erhållit ökade befogenheter gentemot de skattskyldiga, varjämte de enskildas skyldighet att tillhandagå dessa myndigheter med uppgifter och handlingar av skilda slag ökat.

Å andra sidan har också vidtagits en rad åtgärder för att tillgodose de skattskyldigas befogade rättssäkerhetsintressen i taxeringsförfarandet. Bland dessa kan nämnas detaljerade bestämmelser om kommunicering med den skattskyldige samt den nyss berörda ändringen av prövningsnämndernas ställning till i princip enbart besvärsprövande organ. Vidare kan erinras om inrättandet av riksskattenämnden, som har till uppgift bl. a. att genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och enhetlig tillämpning av skatteförfattningarna. Denna uppgift fullgöres bl. a. genom handledning åt taxeringsmyndigheterna rörande taxeringsförfarandet samt genom information om uttalanden, gjorda av JO och JK i av dem prövade ärenden rörande skatteväsendet.

Även den betydelsefulla eftergranskning av självdeklarationer, som verkställes inom länsstyrelsernas taxeringssektioner, har till syfte bl. a. att uppnå en rättvis och likformig taxering. Vad vid granskningen iakttagits kan föranleda ändring av taxering till den skattskyldiges förmån.

Från rättsskyddssynpunkt är det i hög grad av intresse att till ordförande och även kronoombud i taxeringsnämnderna utses för uppdraget väl kvalificerade personer. För att få sådana att åtaga sig dessa uppdrag har anslagen för befattningarna höjts avsevärt.

Frågan om en ytterligare förstärkning av den enskildes rättsskydd i skatteprocessen har under senare år vid några tillfällen motionsvägen blivit föremål för riksdagens behandling. De förslag som därvid framförts har avsett såväl åtgärder, vidtagna inom taxeringsorganisationens ram, som åtgärder, berörande utanför denna stående kontrollorgan.

De motioner, som syftat till att öka den skattskyldiges rättsskydd genom åtgärder, vidtagna inom den nuvarande taxerings- och uppbördsorganisationen, har främst berört kommunikationen mellan de skattskyldiga och taxeringsmyndigheterna, inrättande av speciella befattningar inom taxeringsnämnder och länsstyrelser för bevakande av de skattskyldigas intressen, skattemyndigheternas upplysnings- och rådgivningsverksamhet samt vissa förhållanden rörande skatteuppbörden.[9] Motionerna har dock avvisats av riksdagen under framhållande bl. a. att gällande bestämmelser var ägnade att ge ett tillbörligt rättsskydd och att taxeringsförfarandet i stort sett fungerade på ett med hänsyn till den enskildes rättsskydd tillfredsställande sätt. Behov av de begärda utredningarna ansågs därför knappast föreligga. I vart fall borde man — uttalades det vidare — avvakta

[9] 1962: I:516 och II:628, 1963: I:370 och II:424, 1963: I:438 och II:520, 1964: I:16 och II:19 samt 1964: I:453 och II:545.

resultatet av då pågående utredningsarbete på angränsande förvaltningsområden.[1] Härvid avsågs främst förvaltningsdomstolskommitténs och besvärssakkunnigas utredningar samt, sedan de senare avgivit sitt betänkande, övervägandet av deras förslag.

En förbättring av de skattskyldigas rättsskydd har man i olika motioner sökt uppnå även genom att föreslå vidgade möjligheter för utanför taxeringsorganisationen stående myndigheter — främst JO och JK — att öva tillsyn över och ingripa mot befattningshavare inom beskattningsväsendet. I dessa fall har motionärerna föreslagit dels upphävande av det skydd för taxeringsmän, som stadgas i RF 113 §, och dels förstärkning av JO-ämbetets resurser att granska taxeringsväsendet.

Förslag om *upphävande av RF 113 §* framfördes motionsvägen redan vid *1933 års*[2] och därefter vid *1953 års riksdag*.[3] Motionerna avslogs dock.[4] Ej heller en vid *1955 års riksdag* väckt motion med förslag om utredning rörande taxeringsmäns straffrättsliga ansvar föranledde någon riksdagens åtgärd.[5] Som grund för yrkandena i 1953 och 1955 års motioner hävdades bl. a. att det vore tveksamt om ledamöterna i beskattningsnämnderna i våra dagar skulle anses vara berättigade att åtnjuta en grundlagsskyddad ansvarsfrihet. Motionerna avslogs i avvaktan på resultatet av då pågående utredningar om taxeringsorganisationen och därmed sammanhängande spörsmål.

Vid *1956 års riksdag* väcktes på nytt en motion med förslag om utredning rörande taxeringsmäns straffrättsliga ansvar och behovet av det skydd för dessa som RF 113 § stadgar.[6] I anledning av motionen framhöll konstitutionsutskottet[7], att redan det förhållandet att oklarhet rådde rörande vilken personkrets som omfattades av straffskyddet kunde motivera en utredning angående stadgandet. Vidare ifrågasatte utskottet om en bestämmelse i förevarande ämne numera borde ha sin plats i grundlag. Stadgandet i fråga borde emellertid — uttalade utskottet — icke uteslutas ur regeringsformen utan att ersättas av särskild föreskrift i annan lag eller författning. Enligt utskottets åsikt borde i varje fall lekmannarepresentanterna med hänsyn till arten av sina arbetsuppgifter åtnjuta ett särskilt skydd för sina åtgärder i taxeringsfrågor. En utredning genom Kungl. Maj:ts försorg i nu berörda och därmed sammanhängande spörsmål ansåg utskottet därför böra föregå ett ställningstagande till frågan om upphävande eller ändring av RF 113 §. Riksdagen beslöt att i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 275) giva till känna vad utskottet anfört.

[1] BevU 1962: 43, 1963: 53 och 1964: 61.
[2] 1933: II: 10.
[3] 1953: II: 90.
[4] KU 1933: 11 och 1953: 4.
[5] 1955: II: 380 och KU 1955: 18.
[6] 1956: II: 477.
[7] KU 1956: 12.

I det betänkande från 1963 års sammansatta utskott, som ligger till grund för utredningsuppdraget, behandlades — såsom nämnts redan i inledningen (s. 35) bl. a. de vid *1962 års riksdag* väckta, till påföljande års riksdag uppskjutna likalydande motionerna I: 515 och II: 629. Som lämpliga medel att uppnå en förbättring av den enskildes rättsskydd i skatteärenden förordade motionärerna en förstärkning av JO-ämbetet med en biträdande ombudsman med huvudsaklig uppgift att utöva tillsyn över skatteområdet samt — för att möjliggöra en effektivare sådan uppsikt — upphävande av RF 113 §. Utskottet uttalade i anledning av motionerna:

Utskottet vill härtill anmärka, att frågan om upphävande av 113 § RF på grund av framställning av 1956 års riksdag överväges av författningsutredningen. Kommer den princip som nu är uttryckt i stadgandet att överges vid en författningsrevision, kan följden bli en betydande ökning av JO:s arbetsbörda som måhända kommer att kräva vissa organisatoriska förändringar. Dessa förändringar bör enligt utskottets mening övervägas i sitt sammanhang.

Författningsutredningen avslutade sitt uppdrag i mars 1963 i och med överlämnandet av betänkandet »Sveriges statsskick» (SOU 1963: 16—19). I sitt förslag till regeringsform medtog utredningen icke något stadgande som motsvarar RF 113 §. Som skäl härför framhöll författningsutredningen endast att stadgandet icke var av den karaktären att det borde ha sin plats i grundlag. Författningsutredningen fann icke anledning att ingå på frågan om utformningen av taxeringsmäns straffrättsliga ansvar, enär detta spörsmål enligt utredningens mening icke kunde ses isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Denna fråga torde enligt författningsutredningen komma att i hela sin vidd upptagas till omprövning, när det pågående arbetet på en lösning av problemet om statstjänstemännens förhandlingsrätt lett till resultat.[8]

Frågan om upphävande av RF 113 § aktualiserades även i de vid *1964 års riksdag* väckta likalydande motionerna I: 454 och II: 544. I dessa föreslogs upphävande av nu berörda grundlagsstadgande samt däremot svarande bestämmelse i 25 kap. 11 § andra stycket strafflagen (numera 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken) i avsikt att ge JO möjlighet att utöva samma kontroll över taxeringsmyndigheterna som över statens tjänstemän. Motionerna avslogs dock av riksdagen under åberopande av att frågan om taxeringsmäns ansvar hade samband med flera spörsmål som var föremål för övervägande i skilda sammanhang.[9] I utskottsutlåtandet hänvisades bl. a. till *att* JO-utredningen hade bl. a. att beakta de skattskyldigas intresse av att få sina tillbörliga krav på rättsskydd i skatteärenden uppfyllda, *att* stadgandet i RF 113 § berördes av arbetet på en författningsreform, *att* spörsmålet inte kunde ses isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet *samt att* vissa med frågan

[8] SOU 1963: 17 s. 518.
[9] KU 1964: 26, reservationen.

förenade skadeståndsproblem var under övervägande i vederbörande departement.

I de likalydande, vid *1965 års riksdag* väckta motionerna I: 360 och II: 425 upptogs på nytt frågan att genom upphävande av RF 113 § och ändring av 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken underkasta beskattningsnämndernas ledamöter samma straffrättsliga ansvar för sina tjänsteåtgärder som statliga tjänstemän. Riksdagen beslöt att — utan att taga ställning i sak — överlämna motionerna till JO-utredningen med hänsyn till det nära samband dessa hade med vissa andra motioner (I: 221 och II: 270), som avsåg JO:s tillsyn över skatteområdet och som utskottet i särskilt utlåtande föreslagit skulle överlämnas till utredningen. Sistnämnda motioner kommer att närmare beröras i det följande.

Vad sedan angår förslagen att *förstärka JO-ämbetets personalresurser* i huvudsakligt syfte att göra en intensivare inspektionsverksamhet inom skatteväsendet möjlig kan först nämnas de i det föregående berörda motionerna 1962: I: 515 och II: 629. I dessa föreslogs att JO-ämbetet skulle förstärkas med en biträdande ombudsman med huvudsaklig uppgift att öva tillsyn över skatteområdet. Som tidigare nämnts föranledde dessa motioner — jämte andra — tillsättandet av JO-utredningen.

I de vid *1964 års riksdag* väckta motionerna I: 453 och II: 545, vilka enligt det förut sagda behandlade frågor om ökning av rättsskyddet i skattefrågor genom åtgärder inom taxeringsorganisationens ram, hemställdes också om utredning beträffande möjligheterna att stärka detta rättsskydd genom att tillsätta en särskild befattningshavare vid JO-ämbetet och att bereda detta ämbete full insyn i samtliga skattemyndigheters verksamhet. Över motionerna, som hänvisades i vad de avsåg förstärkning av personalen hos JO-ämbetet till bankoutskottet och i övrigt till bevillningsutskottet, inhämtade sistnämnda utskott yttrande från bl. a. JO. I detta framhöll JO att om ledamöterna i beskattningsnämnderna blev helt ställda under JO:s tillsyn, detta skulle medföra en så betydande ökning av arbetsbördan att en förstärkning av personalen å JO-expeditionen blev oundgänglig. JO fortsatte:

> Redan nu är antalet klagomål och inspektionsanmärkningar rörande skatteväsendet så stort, att behovet av en erfaren och kunnig skattejurist i byråchefs ställning framstår såsom trängande. Om en särskild tjänst såsom byråchef för skatteärenden inrättades vid JO-ämbetet, skulle inspektionsverksamheten med avseende å skatteväsendet kunna väsentligt utökas. Då en sådan utökning torde kunna vara till stort gagn, vill jag varmt förorda, att en särskild tjänst såsom byråchef för skatteärenden genast inrättas vid JO-ämbetet.[1]

I sitt av riksdagen godkända utlåtande över motionerna (nr 42) konstaterade bankoutskottet att tanken att förstärka JO-ämbetet med en biträdande ombudsman för skattefrågor hade förts in i JO-utredningens arbete

[1] BevU 1964: 61 s. 8.

genom motionerna I: 515 och II: 629 vid 1962 års riksdag samt att motionärernas förut angivna yrkande om utredning alltså syntes redan vara tillgodosett. Även JO:s i remissyttrandet uttryckta önskemål om en särskild byråchefstjänst för skatteärenden förutsattes av utskottet komma att prövas av JO-utredningen. Rörande de rättsregler, som begränsade JO:s tillsyn över skattemyndigheterna, hänvisade utskottet slutligen till konstitutionsutskottets förutnämnda utlåtande (nr 26) över motionerna 1964: I: 454 och II: 544. Med hänsyn till dessa omständigheter hemställde utskottet att de då behandlade motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas de till JO-utredningen överlämnade motionerna I: 221 och II: 270 till *1965 års riksdag*. I dessa hade motionärerna ifrågasatt om det — med hänsyn till allmänhetens behov av bistånd i den rättsliga prövningen av skatteärenden — icke vore möjligt att decentralisera JO-ämbetets allmänna bevakningsfunktion och kontakt med allmänheten samt därför hemställt om skyndsam prövning av frågan om JO-ämbetets förstärkning med regionala befattningshavare. I sitt utlåtande över motionerna (nr 6) fann konstitutionsutskottet — utan att taga ställning i sak — att förslaget borde prövas i samband med den allmänna översyn av ombudsmannaämbetena, som JO-utredningen verkställde. Utskottets hemställan att motionerna därför skulle överlämnas till utredningen godkändes av riksdagen.

Utredningens ställningstagande till det i sistnämnda båda motioner framförda förslaget kommer att redovisas i ett särskilt avsnitt av detta kapitel (s. 167).

Utredningens överväganden och förslag

Den verksamhet, som utövas av beskattningsmyndigheterna, är av väsentlig betydelse för allmänheten, främst för det stora antal medborgare som genom taxeringsförfarandet årligen kommer i kontakt med dessa organ. Betryggande garantier måste därför finnas för att taxeringarna åsättes i överensstämmelse med skatteförfattningarna och blir i möjligaste mån likformiga och enhetliga. Det rättsskydd, som anses böra tillkomma den enskilde i skatteärenden, bör givetvis i första hand åstadkommas inom själva taxeringsproceduren. Såsom förut berörts har det också vid utformningen av gällande taxeringsförfarande ansetts angeläget att skapa tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier för de skattskyldiga. Om behov av ökat rättsskydd i skatteärenden anses föreligga, bör detta därför främst tillgodoses genom en förbättrad taxeringsprocess.

Emellertid måste det genom taxeringsförfattningarna skapade rättsskyddet kompletteras av tillsyn från sådana utanför skattemyndigheterna stå-

de kontrollorgan som JO och JK. Fastän deras befogenheter att granska taxeringsväsendet, åtminstone vad gäller den första skatteinstansen, är inskränkt till prövningen av frågor rörande den formella handläggningen av skatteärendena, måste deras tillsyn likväl anses vara av stor betydelse för motverkande av en oriktig tillämpning också av de materiella bestämmelserna. Om ett skatteärende handlägges på ett i formellt hänseende korrekt sätt, uppnås större säkerhet för att beslutet i ärendet även erhåller ett i sak riktigt innehåll. Jämväl det förhållandet att JO i sina ämbetsberättelser i stor utsträckning redogör för de brister och felaktigheter på beskattningsväsendets område, som han vid prövning av klagomål och i samband med inspektioner uppmärksammat och påtalat, främjar en riktig och enhetlig tillämpning av skatteförfattningarna.

Omfattningen och intensiteten av den kontroll, som ombudsmannen bör utöva över skatteväsendet, måste givetvis ytterst bli beroende av med vilken effektivitet de inom taxeringsförfattningarna befintliga rättsskyddsgarantierna verkar. Den omfattning, i vilken JO under senare år kunnat ägna sig åt inspektionsverksamhet, har varit relativt ringa. JO torde också själv anse en utvidgning av denna önskvärd. Utan att närmare ingå på frågan huruvida taxeringsförfarandet för närvarande fungerar på ett med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet fullt tillfredsställande sätt — det torde icke ingå i utredningens uppdrag att föreslå ändring av taxeringsproceduren i syfte att öka den enskildes rättsskydd — anser även utredningen anledning föreligga att föreslå en intensifiering av tillsynen över skattemyndigheterna. Då det gäller att ernå den önskade effektivitetsstegringen kan man välja mellan olika vägar.

JO:s möjligheter att utöva tillsyn över taxeringsmyndigheterna är såsom nämnts i vissa hänseenden begränsade, nämligen genom stadgandet i RF 113 § om åtalsskydd för taxeringsmän i vad avser beslut om »debitering eller taxering» samt genom RF 96 §, jämförd med 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken, enligt vilka stadganden andra ledamöter i beskattningsnämnderna än ordförande och kronoombud står utanför JO:s tillsynsområde.

Vid sidan av dessa legala inskränkningar föreligger vissa begränsningar av faktisk natur. Härmed avses omöjligheten för JO att på grund av sin stora arbetsbörda och sina knappa personalresurser ägna mer än en mycket begränsad tid åt inspektioner och annan initiativverksamhet i fråga om skatteväsendet.

En ökning av effektiviteten i JO:s tillsyn över taxeringsmyndigheterna kan i stort sett åstadkommas på följande sätt. Genom upphävande av det i RF 113 § fastslagna åtalsskyddet skulle JO kunna pröva beskattningsnämndernas beslut även i materiellt hänseende samt vid därvid uppmärksammade fel ingripa mot ordförande och kronoombud. Utsträckes JO:s tillsynsbefogenheter till befattningshavare med partiellt ämbetsansvar, ställes också

andra ledamöter av beskattningsnämnderna än ordförande och kronoombud under ombudsmännens tillsyn men dock endast i fråga om brott mot tystnadsplikt samt tagande av muta eller av otillbörlig belöning. Underkastas ledamöterna fullständigt ämbetsansvar genom ändring av 20 kap. 12 § brottsbalken, kan ingripande ske även mot de förtroendevalda ledamöterna i beskattningsnämnderna i anledning av fel och försummelser vid det formella förfarandet. En intensivare tillsyn kan också ernås genom en motsvarande avlastning från ombudsmannaämbetet av andra uppgifter eller genom en förstärkning av ämbetet t. ex. med en biträdande ombudsman eller en kvalificerad skattejurist. Såsom framgått av den tidigare redogörelsen har under senare år flera av dessa medel att uppnå ett ökat rättsskydd för de skattskyldiga föreslagits i riksdagsmotioner med krav på ökad effektivitet i JO:s tillsyn över taxeringsväsendet.

Åtalsskyddet enligt RF 113 §

Ombudsmännens kontroll över taxeringsmyndigheternas verksamhet skulle uppenbarligen kunna bli mera djupgående, om deras befogenhet i fråga om beskattningsnämnderna icke var begränsad till det formella förfarandet utan de hade möjlighet att pröva taxeringsmännens åtgärder vid själva taxeringen och debiteringen. Rent allmänt kan också göras gällande att taxeringsmännen i detta hänseende icke bör intaga någon annan ställning än tjänstemän och förtroendevalda ledamöter i andra kommunala nämnder utan alltså vara personligt ansvariga för de av dem fattade taxeringsbesluten. Sålunda har nuvarande JO i sitt förut berörda, till 1964 års bevillningsutskott avgivna yttrande över bl. a. motionerna I: 453 och II: 545 bestämt förordat att taxeringsmän underkastades fullt ämbetsansvar och därför föreslagit upphävande av bestämmelsen i RF 113 §. JO uttalade härvid:

> Det skydd mot åtal för åtgärder vid taxering och debitering, som — — — tillförsäkras ledamöterna i taxeringsnämnder och prövningsnämnder genom stadgandet i § 113 regeringsformen, är enligt min mening icke sakligt motiverat. Stadgandet tillkom ursprungligen för att skydda riksdagens beskattningsmakt mot Kungl. Maj:t och kronan. Numera finnas icke tillräckliga skäl att av denna anledning bibehålla stadgandet. De uppgifter som åvila beskattningsnämnderna äro visserligen speciella men de skilja sig dock i princip icke från andra förvaltningsmyndigheters uppgifter. Verksamheten är därjämte av ingripande betydelse för den enskilde. Det är därför av stor vikt att man genom kontroll och sanktionshot kan motverka en från rättsskyddssynpunkt otillfredsställande rättstillämpning hos dessa myndigheter.

Skäl har också anförts för den motsatta uppfattningen. Så har förmenats att taxeringsförfarandet till sin natur så skiljer sig från förvaltningen i övrigt att det är motiverat att för taxeringsmännen gäller särskilda ansvarighetsregler. Denna åsikt har bl. a. företrätts av ordföranden i riksskattenämnden, generaldirektören Rolf Dahlgren och landskamreraren Evald

Hjortsberg, vilkas uppfattning rörande rättsskyddet i skattefrågor utredningen inhämtat. Dahlgren och Hjortsberg har därvid även framfört farhågor för att de svårigheter, som redan nu föreligger att anskaffa villiga och för uppdraget lämpade taxeringsnämndsordförande, skulle öka om JO i någon större utsträckning kunde ge sig in i prövning av taxeringsnämndernas beslut även i materiellt hänseende samt vid förekommande felaktigheter ingripa genom åtal. Varje år skedde en betydande omsättning av befattningshavarna på dessa poster[2]. Ännu ett hinder för rekryteringen av taxeringsnämndsordförandena skulle enligt Dahlgren och Hjortsberg kunna leda till allvarliga olägenheter för taxeringsarbetet samt måhända framtvinga ett system med fullständig tjänstemannataxering. Gentemot detta har inom utredningen anförts den synpunkten att rekryteringen skulle kunna underlättas om en ytterligare höjning av arvodena till ordförandena och kronoombuden kom till stånd.

I detta sammanhang bör även bemärkas att skattelagstiftningen i stor utsträckning lämnar ett avsevärt utrymme för taxeringsorganens eget skönsmässiga bedömande av skattefrågorna. Då en beskattningsmyndighet i ett sådant fall hållit sig inom ramen för sitt fria skön, skulle ombudsmannen icke kunna ingripa mot myndigheten, även om han för egen del skulle ha bedömt saken annorlunda och överinstansen efter överklagande funnit skäl ändra beslutet. Vidare kan erinras om att nu ifrågavarande åtalsskydd inte gäller ledamöterna i kammarrätten. Dess beslut kan granskas även i materiellt hänseende. En skattskyldig kan således — trots stadgandet i RF 113 § — få en taxeringsfråga prövad i sak av ombudsmannen, om han före hänvändelsen till denne fört skattemålet under kammarrättens prövning.

Vid bedömandet av frågan huruvida det i RF 113 § stadgade åtalsskyddet för taxeringsmän bör upphävas eller ej har man således att mot varandra väga, å ena sidan, de skäl som talar för att ett något ökat rättsskydd beredes de skattskyldiga genom att ombudsmännen erhåller fulla tillsynsbefogenheter över taxeringsmännen samt, å andra sidan, de olägenheter som genomförandet av en sådan reform kan beräknas föra med sig främst för det praktiska taxeringsarbetet. Då frågan alltså i väsentlig mån innebär ett skatterättsligt bedömande, som faller utanför utredningens uppdrag, anser sig utredningen inte böra taga ställning till detta svårbedömda spörsmål. Utredningen vill härvid också — liksom författningsutredningen — hänvisa till att frågan om åtalsskyddet hör nära samman med frågan om ämbetsansvaret i allmänhet och därför bör bedömas i samband med den allmänna översynen av omfattningen av detta ansvar som — enligt vad tidigare nämnts — snart torde komma att företagas.

[2] Enligt vad utredningen under hand inhämtat nytillsättes i vissa län årligen omkring en tredjedel av länets taxeringsnämndsordförande.

Begränsningarna i anledning av RF 96 § och 20 kap. 12 § brottsbalken

Vad härefter angår möjligheten att genom ändring av RF 96 § utsträcka ombudsmännens tillsynsområde till befattningshavare med partiellt ämbetsansvar och därigenom ge dem befogenhet att ingripa även mot andra ledamöter av beskattningsnämnderna än ordförande och kronoombud, vill utredningen framhålla att vad den i föregående kapitel (s. 141 f) uttalat rörande tanken att genom sådan grundlagsändring införa kommunalrepresentationernas ledamöter under ombudsmännens kontroll äger motsvarande tillämpning på beskattningsnämndernas ledamöter. I enlighet med vad där påpekats skulle en sådan reform — utan samband med annan lagändring — endast ge till resultat att taxeringsmännen ställdes under ombudsmännens tillsyn i fråga om förhållanden, som kunde hänföras till tagande av muta eller av otillbörlig belöning eller till brott mot tystnadsplikt.

Om ledamöterna i beskattningsnämnderna — genom ändring av 20 kap. 12 § brottsbalken — underkastades fullständigt ämbetsansvar, skulle de däremot ställas under ombudsmännens tillsyn jämväl vad beträffar taxeringsärendenas formella handläggning. Ej heller denna lagändring skulle emellertid leda till någon nämnvärd förändring i det nuvarande läget, eftersom ordförande och kronoombud, vilka i första hand torde bära ansvaret för beskattningsnämndernas åtgärder, redan anses stå under ombudsmännens tillsyn rörande de fel av formell natur, varom här är fråga. Utredningen vill härvid även hänvisa till vad den tidigare uttalat rörande det lämpliga i att i ett annat och större sammanhang pröva frågor om utvidgning av den personkrets som omfattas av det fullständiga ämbetsansvaret.

Det sagda ger således vid handen att man enbart genom ändring av RF 96 § eller 20 kap. 12 § brottsbalken icke kan uppnå någon egentlig förstärkning av rättsskyddet i skatteärenden. Detta torde endast kunna ske om åtalsskyddet enligt RF 113 § samtidigt upphäves. I så fall skulle samtliga ledamöter i taxeringsnämnderna, även de förtroendevalda, kunna kontrolleras och ställas till ansvar för taxeringsbesluten i såväl formellt som materiellt hänseende. Såsom nyss nämnts har utredningen inte ansett sig böra framlägga något förslag härom.

Utredningen föreslår således icke i detta fall någon ändring av de regler som gäller för ombudsmännens tillsynsbefogenheter eller ämbetsansvarets utsträckning.

Utformningen av den framtida kontrollen

Såsom tidigare nämnts ligger tyngdpunkten i kontrollen på JO:s egen initiativverksamhet, företrädesvis den som utövas i samband med inspektioner. En effektivare tillsyn över skatteområdet torde kunna ernås endast om ombudsmannen genom organisatoriska åtgärder får möjlighet att utöka

sin inspektionsverksamhet. Detta skulle givetvis kunna åstadkommas genom en omorganisation av själva ombudsmannaämbetena, så att dessa ytterligare uppdelades eller utbyggdes med biträdande ombudsmän. Såsom utredningen förut berört torde dock en utökning av antalet ombudsmän eller inrättande av biträdande sådana medföra betydande olägenheter av skilda slag och bör ifrågakomma endast om det är oundgängligen nödvändigt. Enligt utredningens uppfattning är skatteområdet — i vart fall så länge nuvarande tillsynsbegränsningar kvarstår — visserligen betydande men likväl icke av sådan omfattning och så tillsynskrävande att det gentemot de därmed förenade allmänna olägenheterna är motiverat att för skatteärendena inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete eller en biträdande ombudsman.

Det torde däremot vara möjligt att genom olika åtgärder, vidtagna inom den nuvarande organisationen med två ombudsmän, i erforderlig mån effektivisera tillsynen över taxeringsmyndigheterna.

Härvid må först erinras om de förslag om inskränkningar i ombudsmännens granskningsskyldigheter och om överflyttning av vissa ämnesområden från JO till MO, som utredningen tidigare framlagt. Tillsynen över skatteväsendet bör lämpligen anförtros åt den ombudsman, som handhar kontrollen över den allmänna förvaltningen, d. v. s. nuvarande JO. Genomföres utredningens förslag i nyssnämnda delar kan denne beräknas erhålla sådan lättnad i sin arbetsbörda, att han blir i stånd att anslå mer tid åt inspektion av taxeringsväsendet än som hittills varit möjligt.

Enbart dessa åtgärder är dock icke tillräckliga för att nå en tillfredsställande intensitet i inspektionsverksamheten utan en förstärkning bör därjämte ske av de personella resurserna.

Enligt gällande personalstat skall på JO-expeditionens förvaltningsavdelning, inom vilken bl. a. skatteärendena beredes, finnas två byråchefer och en byrådirektör. Det är ej utsagt att någon av dem skall vara skattejurist. På grund av antalet ärenden rörande skatteväsendet och deras beskaffenhet har JO ansett det vara erforderligt att besätta åtminstone någon av dessa fasta juristtjänster med en på skattejuridikens område erfaren och sakkunnig jurist. Sålunda innehas byrådirektörstjänsten för närvarande av en kammarrättsfiskal. Denne har, liksom föregående skattejurister vid expeditionen, dock icke varit sysselsatt enbart med skatteärenden utan har av arbetsförhållandena nödgats bereda jämväl förvaltningsärenden av annan beskaffenhet. Vid sidan av den fasta personalen har JO för beredning av speciella ärenden rörande taxeringsväsendet i viss utsträckning anlitat arvodesavlönad expertis.

Enligt utredningens mening bör åtminstone en av de fasta juristtjänsterna på vederbörande ombudsmannakansli besättas av en högt kvalificerad förvaltningsjurist med kunskap och erfarenhet rörande taxeringsförfarandet. Tjänsten bör vara stadigvarande. På grund av de kvalifikationer, som bör kunna ställas på denne befattningshavare, bör tjänsten vara inplacerad

på byråchefsnivå. Detta är av värde särskilt med hänsyn till att utredningen — såsom kommer att närmare beröras i kap. 12 — har för avsikt att föreslå mer utökade befogenheter för ombudsmännen än som nu ansetts föreligga att uppdraga åt dem underlydande befattningshavare att självständigt verkställa inspektioner. Sådana bör dock icke utföras av lägre befattningshavare än byråchefer och därmed jämställda.

Utredningen vill därför — i överensstämmelse med vad JO förordat i sitt remissyttrande till 1964 års bevillningsutskott — föreslå att hos den ombudsman, som har att kontrollera förvaltningen, inrättas en särskild tjänst som byråchef för skatteärenden. Eftersom ombudsmännen, såsom för närvarande, bör ha rätt att vid sidan av sin ordinarie personal anlita sakkunniga på olika områden, kan ett tillfälligt behov av ytterligare expertis på skatteområdet täckas genom anlitande av arvodesavlönade befattningshavare. I den mån en sådan expert kan anses tillräckligt kvalificerad bör ombudsmannen äga rätt att även åt honom överlämna att på egen hand inspektera taxeringsmyndigheter.

Genom vad i det föregående sagts om lindringen i arbetsbördan hos ombudsmannen för förvaltningen, inrättandet av en särskild byråchefstjänst samt de utvidgade befogenheterna för ombudsmännen att åt sin personal eller sakkunnig extra arbetskraft överlämna att på egen hand verkställa inspektioner torde det bli möjligt för ombudsmannen att i inte obetydlig utsträckning intensifiera inspektionsverksamheten på förevarande område.

Tillsynen över skatteväsendet torde, trots den utökning som utredningen föreslagit, icke bli av sådan omfattning, att den tager byråchefens hela arbetstid i anspråk. Denne torde få möjlighet att vid sidan av sina uppgifter inom skatteområdet ägna viss tid åt handläggning av ärenden rörande någon annan förvaltningsgren.

Läget lär dock bli ett annat, om det i RF 113 § stadgade åtalsskyddet för taxeringsmän senare skulle komma att upphävas. Det måste antagas att en sådan förändring skulle medföra en betydande stegring av antalet klagomål mot taxeringsmyndigheterna samt påkalla en utvidgad inspektionsverksamhet. Genom de av utredningen i det föregående föreslagna möjligheterna för ombudsmännen att utan prövning i sak skjuta ifrån sig ärenden av endast ringa betydelse torde dock ett icke obetydligt antal av klagomålen kunna sållas bort. Även om det icke är möjligt att med någon större grad av säkerhet nu bedöma vilken ökning av ombudsmannens arbetsbörda ett upphävande av åtalsskyddet skulle få, torde den väntade arbetsökningen enligt utredningens uppfattning kunna bemästras utan inrättande av en särskild ombudsman eller biträdande sådan för skatteväsendet. Det finnes anledning antaga att en effektiv kontroll på detta område skulle kunna genomföras enbart genom förstärkning av ombudsmannens kansli med en särskild avdelning, bestående av kvalificerade skattejurister. Denna avdelning bör bestå av en byråchef som till sitt förfogande har en befattningshavare i byrådirektörsgrad.

Regionala befattningshavare

I de vid 1965 års riksdag väckta och till utredningen överlämnade motionerna I: 221 och II: 270 hemställdes om skyndsam utredning av frågan om JO-ämbetets förstärkning genom regionala befattningshavare med huvudsaklig uppgift att stärka allmänhetens rättsskydd bl. a. i fråga om skatteärenden. Efter det att motionärerna upplyst om att JO i sitt remissyttrande till 1964 års bevillningsutskott ansett en förstärkning av personalen på JO-expeditionen bli oundgänglig, om ledamöterna i beskattningsnämnderna helt lades under hans tillsyn, anföres i motiveringen:

I direktiven för 1963 års JO-utredning synes emellertid icke ha beaktats frågan om vilken form ämbetets personalförstärkning skulle kunna tänkas erhålla eller om alternativt andra åtgärder i samma syfte skulle kunna diskuteras. Det ständigt stigande antalet skatteärenden och allmänhetens ovedersägligt stora behov av bistånd i den rättsliga prövningen av den administrativa handläggningen av skatteärenden kan motivera en prövning av möjligheterna till en decentralisering av JO-ämbetets allmänna bevakningsfunktion och kontakt med allmänheten. Denna decentralisering kunde tänkas få den utformningen att JO-ämbetet förstärkes med lokala »ombud» eller representanter i varje län eller för grupper av län. Dessa lokala befattningshavare, underordnade JO-ämbetet, kunde förutsättas spela rollen av ämbetets kontaktmän med allmänheten.

Till JO-ämbetet har aldrig varit knutna några lokala representanter eller underinstanser. Ämbetet är ett centralt kontrollorgan utan andra befattningshavare än den personal som finnes anställd på dess expedition i Stockholm. Vid behov av hjälp i utredningsarbetet kan JO dock begära handräckning av tjänstemän vid bl. a. lokala förvaltningsorgan. De till ämbetet inkomna ärendena prövas och avgöres av JO personligen. Han själv avgör dessutom vilka ärenden som skall upptagas på ämbetets eget initiativ.

Enligt motionerna skulle de däri föreslagna regionala befattningshavarna ha till huvudsaklig uppgift att bistå de enskilda i framför allt skatteärenden och att tjäna som kontaktorgan mellan JO-ämbetet och allmänheten.

Möjligheterna för de enskilda att vid handläggning av förvaltningsärenden få rättshjälp av sakkunniga personer är givetvis av stor betydelse för upprätthållandet av ett gott rättsskydd. Detta gäller icke minst inom taxeringsförfarandet. Med hänsyn till skattemålens ofta komplicerade beskaffenhet kan den skattskyldige känna sig ur stånd att tillvarataga sin rätt inför taxeringsmyndigheterna utan biträde av expertis. Anlitandet av sådan kan dock medföra betydande kostnader. Från rättssäkerhetssynpunkt vore det därför i och för sig av värde om den enskilde hade möjlighet att i skattemål komma i åtnjutande av fri rättshjälp.

Den inom domstolsförfarandet tillämpliga lagen om fri rättegång gäller icke i förvaltningsärenden. Vid sidan av den fria rättegången finnes emellertid vissa möjligheter för allmänheten att utan egna kostnader erhålla biträde genom den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten. Genom denna

kan obemedlade eller mindre bemedlade personer i viss utsträckning erhålla bistånd i rättsliga angelägenheter, såsom råd och upplysningar samt hjälp med upprättande av handlingar. Sådant biträde kan i princip även lämnas i förvaltningsrättsliga ärenden, såsom rörande beskattning, pensionering och socialhjälp.

Vid skilda tillfällen har påtalats angelägenheten att utvidga den enskildes möjligheter att erhålla rättshjälp i den administrativa processen.[3] Frågan har dock ännu icke erhållit sin lösning.

Ombudsmännens huvudsakliga uppgift är att utöva kontroll över myndigheterna samt att genom åtal eller annorledes ingripa mot felande tjänstemän. Bland deras åligganden ingår däremot icke att biträda enskilda vid talan inför domstol eller förvaltningsmyndighet eller att eljest meddela parter i rättegångsmål eller förvaltningsärenden råd, anvisningar eller annan rättshjälp vid väckande eller utförande av deras talan. Skulle JO-ämbetet belastas med uppgiften att genom de i motionerna föreslagna befattningshavarna biträda enskilda i skatteprocesser och annat förvaltningsförfarande, skulle ämbetet således erhålla en karktär, som helt skiljer sig från den nuvarande. Behovet av rättshjälp åt de enskilda i förvaltningsförfarandet bör i stället tillgodoses genom utomprocessuell rättshjälpsverksamhet av annan art. Frågan om utbyggnad av sådan rättshjälp torde komma att bli föremål för behandling i annat sammanhang.

Vad särskilt angår skatteärendena kan i och för sig tänkas att syftet med de av motionärerna föreslagna åtgärderna skulle — åtminstone delvis — kunna bli uppfyllt genom att vid länsstyrelserna inrättades särskilda ombud med uppgift att bevaka de skattskyldigas rättssäkerhet i taxeringsförfarandet samt att meddela praktiska råd och upplysningar i deklarationsfrågor. Förslag i denna riktning har under senare år vid flera tillfällen framförts i riksdagsmotioner, vilka dock avvisats av riksdagen.[4] Härvid har hänvisats bl. a. till att prövningsnämnderna är renodlade besvärsinstanser och att taxeringsintendenterna är ålagda att vara verksamma även till den skattskyldiges förmån, när så befinnas påkallat. Rörande de skattskyldigas behov av upplysningar i deklarationsfrågor har bl. a. framhållits att taxeringsnämndernas ordförande är skyldiga att lämna de anvisningar som är erforderliga för deklarationspliktens fullgörande samt att även personal vid länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna tillhandahåller de skattskyldiga råd och upplysningar.

I nu ifrågavarande motioner föreslogs även att de lokala ombuden skulle vara JO-ämbetets kontaktmän med allmänheten. Motionärerna har icke berört vilka befogenheter dessa befattningshavare skulle få. Det kan dock icke komma i fråga att de skulle få rätt att självständigt och på eget ansvar av-

[3] T. ex. motionerna 1964: I: 585 och II: 712 samt LU 1964: 25 ävensom SOU 1964: 27 s. 694 f. och SOU 1965: 13 s. 61.

[4] Se t. ex. motionerna 1962: I: 516 och II: 628, 1963: I: 370 och II: 424, 1963: I: 438 och II: 520 samt 1964: I: 16 och II: 19 ävensom BevU 1962: 43, 1963: 53 och 1964: 61.

göra klagomål som anföres hos dem. Beslutanderätten i sådana frågor bör självfallet även i fortsättningen tillkomma endast de av riksdagen utsedda ombudsmännen och icke några av dem förordnade tjänstemän. Motionärernas avsikt torde i stället närmast ha varit att befattningshavarna skulle, var och en inom sitt område, tjäna som JO:s personliga representant, till vilken allmänheten skulle kunna vända sig med förfrågningar och klagomål. Det torde icke ha varit motionärernas mening att representanterna enbart skulle ha att till JO vidarebefordra vad som från allmänheten kommit till deras kännedom. Syftet med inrättandet av dessa regionala befattningshavare synes snarare ha varit att dessa skulle besvara frågor från allmänheten rörande lagligheten av viss myndighets åtgärd och rörande befogenheten i de anmälningar som gjordes hos dem. Befattningshavaren skulle i sådant fall alltså ha att bedöma vilka klagomål som borde upptagas och handläggas av JO. En sådan förhandsprövning av anmälningarna till denne är uppenbarligen olämplig.

Ej heller synes det i våra dagar, då JO-ämbetets existens och tillsynsuppgifter torde vara allmänt kända, erfordras några lokala ombud med uppgift att närmare orientera allmänheten om ämbetet och dess funktioner.

Utredningen vill därför bestämt avvisa tanken på införande av regionala befattningshavare.

KAP. 10

Inriktningen av ombudsmännens verksamhet

Inriktningen av ombudsmännens verksamhet bestämmes i första hand av vilka frågor och ämnesområden som kommer under deras bedömande genom de till dem inkomna klagomålen. Själva kan ombudsmännen påverka inriktningen huvudsakligen endast genom sina inspektioner. Som förut (kap. 3) nämnts är deras möjligheter att ägna sig åt sådana beroende av hur lång tid som handläggningen av inkomna ärenden kräver. En ökning av mängden klagomål och av deras svårighetsgrad medför att utrymmet för ombudsmännens egen initiativverksamhet minskas i motsvarande mån. Det blir därför — i tider då antalet komplicerade klagomål är stort — av särskild betydelse för tillsynsverksamheten på vilka områden ombudsmännen koncentrerar sina aktiva insatser under den tid som står till buds för sådana arbetsuppgifter.

Genom inspektionerna får ombudsmännen tillfälle icke blott att uppmärksamma och i möjligaste mån rätta till begångna fel och försummelser vid rättstillämpningen utan även att upptäcka brister i lagstiftningen. Ombudsmännens uttalanden i anledning av vad som iakttagits vid inspektionerna är vägledande för myndigheternas verksamhet och främjar en riktig och enhetlig praxis inom såväl domstols- som förvaltningsförfarandet. Denna verksamhet är av särskild betydelse i fråga om tillämpningen av ny lagstiftning. Ombudsmännen har också funnit det påkallat att vid sina inspektioner ägna särskild uppmärksamhet åt ämnesområden, inom vilka större och viktigare lagar eller lagkomplex införts eller i väsentliga delar ändrats. En effektiv inspektionsverksamhet, inriktad på myndighetsutövning där behovet av rättssäkerhetsgarantier är särskilt framträdande, är således av stor vikt för den enskildes rättsskydd. Det är därför synnerligen angeläget att ombudsmännen icke anslår bara en obetydlig del av sin arbetstid åt inspektioner och därmed sammanhängande granskning.

Nuvarande förhållanden

JO-ämbetet

Före 1957 års reform av ombudsmannaämbetena hade JO:s inspektionsverksamhet huvudsakligen varit inriktad på domstolsväsendet och angränsande delar av förvaltningen, nämligen polis- och åklagarväsendet, fångvården och utsökningsväsendet. Inom den egentliga statsförvaltningen var det i stort sett endast länsstyrelserna som hade inspekterats regelbundet.

Anledningarna till denna inriktning av ämbetets aktiva insatser torde ha varit flera. De för allmänheten från rättssäkerhetssynpunkt mest betydelsefulla frågorna hade tidigare till största delen anknytning till domstolsförfarandet. Med anledning av gällande begränsningar i befogenheten att för ämbetsbrott väcka åtal mot tjänstemän med forum i överrätt, har JO sett som en av sina viktigaste uppgifter att utöva tillsyn över befattningshavarna inom domstolsväsendet, vilka som regel åtnjuter sådant forum privilegiatum. Vidare torde det för ombudsmännen som — med enstaka undantag — rekryterats ur domarkåren ha varit tids- och arbetskrävande att sätta sig in i de olika, ofta från varandra vitt skilda frågeställningar, som mött inom förvaltningen. På grund av tidsbrist har de därför kommit att inrikta sin verksamhet på ämnesområden, med vilka de tidigare varit bekanta.

Redan i början av detta århundrade[1] uttrycktes från riksdagens sida önskemål om att JO måtte ägna större uppmärksamhet åt förvaltningsmyndigheterna. 1937 års sakkunniga underströk behovet av en utanför byråkratien stående instans för kontroll av den statliga förvaltningen.[2] Därefter uttalade sig riksdagen på nytt vid flera tillfällen om angelägenheten av att JO:s kontroll över förvaltningen utvidgades.[3]

1954 års sakkunniga fann i sitt betänkande att JO:s resurser ej räckt till för en på förvaltningen inriktad inspektionsverksamhet av önskvärd omfattning samt föreslog därför inrättande av en särskild förvaltningsavdelning vid ämbetet ävensom förlängning av den tid, under vilken ställföreträdaren kunde tjänstgöra samtidigt med JO.[4] Därigenom beräknades JO erhålla sådana tillsynsresurser att han skulle kunna anslå omkring åtta veckor om året åt inspektionsverksamhet från tidigare omkring fyra veckor. Denna ökning i initiativverksamheten skulle helt läggas på förvaltningen, i synnerhet i vad avsåg frihetsberövande åtgärder. Det ansågs samtidigt möjligt att något reducera de på domstolarna inriktade inspektionerna.

Den med 1957 års reform åsyftade intensifieringen av JO:s tillsyn över förvaltningen skulle alltså åstadkommas genom en väsentligt ökad initiativverksamhet. JO har också därefter vid sina inspektioner ägnat allt större uppmärksamhet åt detta tillsynsområde. Såsom framhållits i kap. 3 har den pressande arbetsbördan dock gjort det omöjligt för honom och hans ställföreträdare att åt inspektionsresor anslå så lång tid som vid reformens genomförande ansågs önskvärd. Fastän inspektionerna sålunda måst begränsas till två—fyra veckor om året, har det likväl genom effektivisering av verksamheten och ökning av personalresurserna varit möjligt för JO att besöka fler myndigheter än före reformen. Sålunda har JO även efter denna kunnat i stort sett följa en redan dessförinnan inom ämbetet tillämpad inspektionsplan, enligt vilken varje domstol och länsstyrelse skall besökas

[1] Lagutskottets vid 1904 års riksdag utlåt. nr 1.
[2] SOU 1939: 7 s. 27.
[3] T. ex. KU 1947: 22, L[1]U 1948: 1, L[1]U 1949: 3, KU 1952: 11 och KL[1]U 1954: 1.
[4] SOU 1955: 50 s. 112.

av honom en gång vart tionde år. Vid sidan härav har det varit möjligt för JO att något intensifiera kontrollen över civilförvaltningen i övrigt. Vid en bedömning av inspektionsverksamhetens omfattning under senare år i förhållande till tiden före reformen kan man alltså icke enbart jämföra den tid som årligen anslagits åt inspektionsresor. För att få en rättvisande bild av inspektionsintensiteten bör även beaktas antalet befattningshavare som biträtt JO vid besöken och det granskningsarbete som efter inspektionsresornas slut utförts på JO-expeditionen. Till komplettering av vad nu sagts om JO:s inspektioner bör anmärkas att även JK har till målsättning att besöka domstolar, länsstyrelser och vissa andra myndigheter med tioåriga intervaller. JO och JK försöker efter överenskommelse att förlägga sina inspektioner så att varje av deras inspektionsplaner berörd myndighet besökes av någondera av dem ungefär en gång vart femte år.

Vid inspektion av förvaltningen har JO och hans ställföreträdare ägnat särskild uppmärksamhet åt frågor rörande administrativa frihetsberövanden. Kontrollen i övrigt har i första hand koncentrerats på de lokala och de regionala organen. Någon inspektion av centrala förvaltningsmyndigheter har däremot icke kunnat genomföras. I sin initiativverksamhet har JO icke blott granskat enskilda ärenden eller grupper av ärenden utan därjämte, på senare tid i ökad utsträckning, inriktat sin uppmärksamhet på myndigheternas praxis i sådana mer principiella frågor inom förvaltningsförfarandet, som ansetts vara av särskild betydelse för stärkande av rättsskyddet. Vad som iakttagits vid inspektionerna har i åtskilliga fall föranlett framställning till Kungl. Maj:t om åtgärder för avhjälpande av uppmärksammade brister inom förvaltningsrätten.[5]

I detta sammanhang kan också nämnas att av de ärenden, som åren 1960—1964 upptagits på JO:s eget initiativ, huvudsakligen med anledning av iakttagelser vid inspektioner, har under ettvart av åren 1960 och 1961 ungefär 45 %, under år 1962 drygt 60 % samt under ettvart av åren 1963 och 1964 omkring 40 % berört myndigheter inom stats- och kommunalförvaltningen. De återstående ärendena har angått domstolsväsendet samt — till en mindre del — fångvården och polis-, åklagar- och exekutionsväsendet.[6]

[5] T. ex. JO 1960 s. 311 och 1963 s. 446 (ang. arbetshemsinstitutet), 1961 s. 448 och 1962 s. 339 (införande av allmän regel om beslutsmotivering resp. kommunicering av utredningsmaterial i administrativa ärenden), 1959 s. 370 och 1960 s. 363 (förtydligande av bestämmelse i vägtrafikförordningen resp. utlänningskungörelsen), 1961 s. 493 (förtur vid behandling av vissa skattemål), 1961 s. 507 och 1965 s. 583 (ändring av väglagen resp. passkungörelsen) samt 1962 s. 331 (förfarandet vid återkallande av körkort).

[6] Ytterligare uppgifter rörande omfattningen av JO:s inspektionsverksamhet har lämnats i kap. 3.

MO-ämbetet

Den inom MO-ämbetet utövade inspektionsverksamheten har i det föregående berörts i samband med redogörelsen för arbetsbördan inom ämbetet samt för MO:s kontroll över försvarsväsendets ekonomiska förvaltning. Därvid framgick att MO på grund av det jämförelsevis ringa antalet inkomna klagomål haft större möjligheter än JO att ägna sig åt inspektionsverksamhet, att MO också i övervägande grad utövat sin tillsyn genom periodvis återkommande inspektioner samt att detta förhållande varit naturligt med hänsyn till de granskningsuppgifter som ålagts ämbetet.

Varje år upprättar MO en plan över de myndigheter som han och hans ställföreträdare avser att besöka under året. Dessa planer uppgöres efter principen att varje truppförband och annan militär enhet inom försvarsgrenarnas lokala och regionala organisation samt varje sådan domstol och åklagarmyndighet som enligt de allmänna reglerna i militära rättegångslagen har att handlägga militära mål i regel bör inspekteras en gång vart femte år.

Detta inspektionsprogram har MO även kunnat i stort sett följa. Den tid han och hans ställföreträdare anslagit åt inspektionsverksamhet har årligen uppgått till omkring sex veckor.

Framför allt under senare år har MO utsträckt sin inspektionsverksamhet till några centrala förvaltningsmyndigheter (t. ex. försvarets fabriksstyrelse, sjökarteverket, försvarets forskningsanstalt och försvarsväsendets radioanstalt). På grund av bristande tid och ringa personalresurser har MO dock icke kunnat inspektera dylika verk i den utsträckning han ansett önskvärd.

Tilläggas kan att MO därjämte närvarit vid fälttjänstövningar av olika slag samt inspekterat de svenska militära FN-kontingenterna i Främre Orienten och Republiken Kongo.

Även vad MO vid sina inspektioner iaktagit har i flera fall givit anledning till framställning till Kungl. Maj:t om förbättring av lagstiftningen eller rättelse av begånget fel.[7]

Föreslagen inriktning av inspektionsverksamheten

Ombudsmannen för civilförvaltningen

Någon tvekan torde icke råda om att det fortfarande är från allmänna rättssäkerhetssynpunkter påkallat att en väsentlig del av ombudsmännens inspektionsverksamhet inriktas på den civila administrationen. Det behov av rättsskydd som föreligger inom denna sektor av den offentliga myndighetsutövningen bör givetvis i första hand tillgodoses genom vanliga rätts-

[7] T. ex. MO 1960 s. 246, 1961 s. 215, 1964 s. 232 och 1965 s. 259.

medel och tillsynsorgan inom förvaltningen. Härutöver torde det vara påkallat med en verksam kontroll från en riksdagens ombudsman. Den allmänna samhällsutvecklingen har medfört en starkt expanderande förvaltning, som fått allt större betydelse för medborgarna och deras rätt. Genom att den allmänna administrationen kommit att beröra nya områden av samhällslivet har däri verkande myndigheter stött på nya rättsliga spörsmål, rörande vilka det icke hunnit utbildas någon fast praxis. Även nya förvaltningsmyndigheter har inrättats. Dessa förhållanden har ökat behovet av sådan vägledande och tillrättaläggande verksamhet som utövas av ombudsmännen. Även andra omständigheter, bl. a. den alltmer differentierade och svåröverskådliga verksamheten inom administrationen, har skärpt kraven på en effektiv granskning från ombudsmannainstitutionen av hur förvaltningsapparaten fungerar från rättslig synpunkt.

De erfarenheter, som man hittills haft av JO:s inspektionsverksamhet på detta område, har varit goda och understryker behovet att utöka denna tillsyn. Önskvärdheten härav har också vid flera tillfällen framhållits av JO.

Om utredningens i förevarande betänkande framlagda förslag rörande ombudsmannaämbetenas framtida organisation och verksamhetsformer genomföres, torde det bli möjligt att ge inspektionerna av den civila förvaltningen en väsentligt större omfattning än tidigare. Skulle gränsen mellan ombudsmännens kompetensområden förskjutas i enlighet med vad utredningen föreslagit kommer den ene ombudsmannen att handha enbart kontrollen över den civila statsförvaltningen samt kommunalförvaltningen. Även utredningens förslag rörande olika arbetslindrande åtgärder samt personalförstärkning medverkar till att ge ombudsmannen goda förutsättningar att intensifiera inspektionsverksamheten på detta område.

Med hänsyn till de kontrollbehov som här föreligger synes ombudsmannen böra åt inspektioner anslå den tid som vid 1957 års reform ansågs önskvärd eller omkring åtta veckor om året. Eftersom den då givna rekommendationen avsåg JO:s kontroll över såväl domstolsväsendet som den civila förvaltningen, innebär en sådan inspektionstid en icke obetydlig utökning av den tid som år 1957 ansågs böra ägnas åt inspektion av förvaltningen.

Vad härefter angår frågan på vilka områden inom förvaltningen som ombudsmannen i första hand bör inrikta sin inspektionsverksamhet bör det lämpligen överlämnas åt honom själv att efter eget bedömande insätta sina resurser där tillsynsbehovet bedömes vara störst. Utredningen vill dock för egen del framhålla följande.

Med hänsyn till intresset av att skapa ett gott skydd mot olagliga *frihetsberövanden* och mot missförhållanden rörande intagnas vård och behandling är det särskilt angeläget att ombudsmannen genom inspektioner utövar en ingående kontroll inom hithörande områden. Ett särskilt stadgande härom har intagits i 4 § andra stycket instruktionsförslaget.

Vid behandlingen av tillsynen över *taxeringsväsendet* förordade utredningen en intensifiering av inspektionsverksamheten i fråga om skatteärenden. F. n. sker denna initiativverksamhet i samband med inspektion av länsstyrelserna, varvid även dessas taxeringssektion och prövningsnämndskansli besökes. Som nyss sagts är JO:s och JK:s avsikt att varje länsstyrelse skall inspekteras av någon av dem ungefär vart femte år. Från rättsskyddssynpunkt torde det icke vara erforderligt att länsstyrelsernas taxeringsverksamhet granskas med tätare intervaller. Under förutsättning att JK har möjlighet att inspektera dessa myndigheter en gång vart tionde år, skulle ombudsmannen för civilförvaltningen således icke behöva besöka dem oftare än vad JO nu gör. Den utökning av inspektionsverksamheten, som ett genomförande av utredningens förslag kan beräknas leda till, bör i så fall lämpligen bestå i att ombudsmannen vid sina besök på länsstyrelserna verkställer en grundligare och mer omfattande kontroll av taxeringsförfarandet än som hittills kunnat ske. Ombudsmannen kan också åt innehavaren av den föreslagna tjänsten som byråchef för skatteärenden uppdraga att självständigt inspektera taxeringsväsendet. Man kan även tänka sig kammarrätten som inspektionsobjekt. — Utredningen vill därjämte erinra om dess i kap. 8 framlagda förslag rörande en utvidgad inspektion av vissa områden av *kommunalförvaltningen*.

Tidigare har framhållits att det icke varit möjligt för JO att med sina hittillsvarande resurser inspektera *centrala förvaltningsmyndigheter*. JO har dock vid skilda tillfällen påpekat behovet av dylika inspektioner. Han har även anmärkt att kontrollen av de centrala organen borde avse — förutom handläggningen av löpande ärenden och verkets tillsynsuppgifter — även de tillämpningsbestämmelser, som verken ofta bemyndigats utfärda och som är avsedda att komplettera författningarnas allmänt hållna föreskrifter. Handhavandet av denna normgivningsmakt kunde enligt JO:s uppfattning vara av stor betydelse för de enskilda.[8] Utredningen vill för egen del betona önskvärdheten av att inspektionerna icke begränsas till lokala och regionala organ utan att också centrala verk och myndigheter blir föremål för sådan tillsyn. I första hand bör därvid, liksom för närvarande, uppmärksammas myndigheternas praxis i principiella frågor av allmän förvaltningsrättslig art. Det kan också vara av värde att ombudsmannen dessutom granskar de av dessa centrala organ utfärdade tillämpningsföreskrifterna i de delar som är lämpade för sådan kontroll.

Ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet

Enligt utredningens förslag skall nuvarande MO handha tillsynen, förutom som hittills över militärväsendet, jämväl över domstols- och åklagarväsendet, vissa delar av polisväsendet samt kriminalvården och lantmäterivä-

[8] SvJT 1960 s. 109 f.

sendet. Behovet av tillsyn av en ombudsman är inom dessa ämnesområden skiftande.

Beträffande de överflyttade ämnesområdena kan till en början konstateras att det — med hänsyn till att kontrollen av frihetsberövande åtgärder hör till ombudsmännens viktigaste tillsynsuppgifter — icke bör ske någon inskränkning av inspektionsverksamheten i fråga om *kriminalvårdsmyndigheterna.*

Däremot kan otvivelaktigt skäl anföras för en minskning av den på *domstolsväsendet* inriktade inspektionsverksamheten. Man kan hänvisa bl. a. till den stadga och fasthet som utmärker rättegångsförfarandet, de rättssäkerhetsgarantier, som är förbundna med de i detta tillämpade principerna om muntlighet och omedelbarhet, den stora utsträckning i vilken parter biträdes av advokater samt den uppmärksamhet tidningspressen ägnar de vid domstolarna handlagda målen. Å andra sidan är verksamheten inom dessa samhällsorgan ofta av väsentlig betydelse — i både personligt och ekonomiskt hänseende — för den enskilde medborgare som beröres därav. Kraven på rättssäkerhetsgarantier kan därför anses vara särskilt höga inom detta område. Erfarenheterna av den hittills utövade tillsynen torde också utvisa att det, trots det skydd mot misstag och rättsförluster som finnes inom rättegångsförfarandet självt, är påkallat med inspektionskontroll från en riksdagens ombudsman av ungefär samma omfattning som nu.

Även inom *övriga ämnesområden, som föreslås bli överflyttade* från JO-ämbetet, torde den nuvarande inspektionsintensiteten vara i stort sett lämplig.

När det sedan gäller tillsynen över *försvarsväsendet* och därmed samverkande inrättningar har i nuvarande ombudsmannainstruktion angivits de viktigaste bestämmelser, vilkas efterlevnad MO skall övervaka. Dessa berör i stort sett rätts- och personalvården samt den ekonomiska förvaltningen.

I kap. 7 har utredningen funnit att den regelbundna kontrollen över försvarsväsendets ekonomiska förvaltning bör överlåtas på befintliga statliga kontroll- och revisionsorgan. Befrielsen från denna granskningsskyldighet gör det möjligt för ombudsmannen att förkorta inspektionerna av de militära myndigheterna.

Det får fortfarande anses vara en angelägen uppgift för ombudsmannen att kontrollera tillämpningen av straff- och processlagstiftningen inom krigsmakten. Härvid är bl. a. att beakta att det straffrättsliga förfarandet är mer summariskt än det inom domstolarna samt att de bestraffningsberättigade befattningshavarna icke har juridisk utbildning. Vidare är den militära strafflagstiftningen ofta strängare än den civila. Det får också fortfarande anses vara angeläget med en kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna rörande de värnpliktigas behandling och omvårdnad. Skäl får även anses föreligga att granska tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna. Med hänsyn härtill och enär den granskningsverksamhet, som utövas i

samband med inspektioner av militära organ, torde utgöra ett praktiskt och effektivt medel för ombudsmannen att kontrollera tillståndet inom förenämnda områden, bör han även i fortsättningen för sådan granskning regelbundet besöka de lokala och regionala förbanden och myndigheterna.

Vid sina inspektioner bör ombudsmannen, såvida ej särskild anledning föreligger, icke granska angelägenheter av mer bagatellartad natur utan i första hand inrikta sig på förhållanden av särskild betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Visserligen föreligger det inom förbanden ett intimt samband mellan frågor rörande personalvården och rörande den ekonomiska förvaltningen. Det förhållandet att ombudsmannen som regel icke bör inspektera sistnämnda ämnesområde torde — som berörts i kap. 7 — dock icke behöva medföra något förfång för personalvården. I enlighet med nu angivna riktlinjer skulle således en viss reducering av inspektionsverksamheten kunna äga rum i vad gäller lokala och regionala organ inom försvarsväsendet. Såsom tidigare berörts förutsatte också utredningen vid förslaget om överflyttning av tillsynsuppgifter från JO till MO att den senare skulle befrias från en del av sin nuvarande inspektionsverksamhet.

I fråga om de centrala myndigheterna inom försvarsväsendet synes dock förhållandena vara annorlunda. Genom den koncentrering av administrationen och den effektivisering av de statliga kontroll- och revisionsorganen, som enligt vad tidigare (kap. 7) berörts ägt rum på detta område, kan behovet av tillsyn från riksdagens sida sägas i motsvarande må ha överflyttats från de lokala till de centrala organen. Det kan därför vara angeläget att ombudsmannen intensifierar denna del av inspektionsverksamheten. Anledning saknas emellertid att låta inspektionerna i särskild mån beröra sådan central myndighetsutövning som avser den ekonomiska förvaltningen på den militära sidan.

Det möter svårigheter att nu bedöma omfattningen av det arbetstillskott, som den föreslagna överflyttningen av arbetsuppgifter från JO till MO innebär för den senares del, och hur stor reducering av inspektionsverksamheten i fråga om försvarsväsendet, som utredningens förslag medför. Med hänsyn härtill anser utredningen sig icke böra uttala sig om hur lång tid ombudsmannen årligen bör anslå åt inspektioner. Han bör i stället få fria händer att avpassa dessa efter de tillsynsbehov som han anser föreligga.

KAP. 11.

Antalet ombudsmän och deras ämbetstitlar m. m.

Antalet ombudsmän

Efter MO-ämbetets utbrytande ur JO-ämbetet år 1915 har frågan om en ytterligare uppdelning av ombudsmannainstitutionen vid flera tillfällen varit aktuell.[1] Den alltmer utvidgade statliga — och även kommunala — verksamheten, som delvis inriktats på nya områden av samhällslivet, har föranlett krav på vidgad kontroll från JO-ämbetets sida över hela tillsynsområdet eller särskilda delar därav. En sådan effektivitetsökning har ansetts böra uppnås bl. a. genom klyvning av JO-ämbetet eller förstärkning av detta med en biträdande ombudsman för något speciellt ämnesområde.

1937 års sakkunniga omnämnde i sitt betänkande (SOU 1939: 7 s. 33) att förslag väckts om inrättande av en särskild ombudsman för den sociala förvaltningen. Under hänvisning till att uppgiften för en sådan »socialombudsman» skulle vara mindre att genom åtal eller på dylik väg ingripa mot vederbörande än att genom råd och hjälp ställa till rätta samt till att det föreslagna ämbetet därigenom skulle erhålla en annan karaktär än de dittillsvarande ombudsmännens, ansåg de sakkunniga frågan icke falla inom deras utredningsuppdrag.

I en vid *1947 års riksdag* väckt motion angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt (I: 15) föreslogs en differentiering av JO:s verksamhet som en tänkbar möjlighet att nå en önskad utvidgning av kontrollen över förvaltningen. Motionären framhöll socialvården eller statens låne-, bidrags- och understödsverksamhet som lämpliga områden för en ny ombudsmans tillsyn. Riksdagen avböjde emellertid denna tanke med hänsyn bl. a. till att en utökning av ombudsmännens antal skulle lätt försvaga det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen.[2]

I två andra samma år väckta motioner (I: 17 och II: 28) föreslogs inrättande av en särskild ombudsman för övervakning av frihetsberövanden på anstalter av olika slag inom såväl rättsvården som socialvården. Motionerna avslogs av riksdagen under åberopande av att övervakningen av sådana frihetsberövanden utgjorde en betydande del av JO:s arbete samt att det var möjligt att man måste utöka JO-ämbetets arbetskraft för att ytterligare effektivisera denna värdefulla verksamhet.[3]

[1] Se — förutom i det följande redovisade förslag — Förvaltningsrättlig tidskrift 1947 s. 320 ff.
[2] KU 1947: 22.
[3] KU 1947: 23.

Vid *1952 års riksdag* upptogs på nytt frågan om uppdelning av JO-ämbetet. I motionen II: 14 föreslogs nämligen inrättande av en socialförsäkringsombudsman för att övervaka sociallagstiftningen och att förhjälpa enskilda att erhålla sin lagliga rätt. Enligt motionärerna skulle denne ombudsman äga föra icke blott det allmännas utan även enskildas talan vid domstol och inför andra behöriga myndigheter. Motionen avslogs av riksdagen.[4]

Vid *1954 års riksdag* väcktes flera motioner med yrkande om åtgärder i syfte att effektivisera JO-ämbetet. I två motionspar berördes möjligheten att inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete, i motionerna I: 134 och II: 316 för förvaltningen och i motionerna I: 391 och II: 499 för krisförvaltningen. Det sammansatta konstitutions- och första lagutskott, till vilket motionerna hänvisades, uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 1), att frågan om en uppdelning av JO-ämbetet syntes kunna komma under omprövning vid den av utskottet i samma utlåtande föreslagna utredningen rörande JO-institutionen. Utskottet var dock av den uppfattningen att en sådan åtgärd borde ifrågakomma endast om den befanns oundgängligen nödvändig.

1954 års sakkunniga förklarade sig ej vilja föreslå en uppdelning av JO-ämbetet utan ämnade på andra vägar söka nå en minskning av ämbetets arbetsbörda. Med en sådan åtgärd borde enligt de sakkunniga i vart fall anstå tills man sett hur förhållandena utvecklade sig, därest de sakkunnigas förslag till åtgärder att på annat sätt underlätta JO:s arbetsbörda genomfördes.[5]

I den proposition med förslag till grundlagsändringar, som byggde på det av 1954 års sakkunniga avgivna betänkandet (prop. 1956: 161), fann föredragande departementschefen ej tillräckligt stöd för antagande att ett genomförande av den föreslagna utvidgningen av JO:s tillsynsområde skulle göra ämbetets uppdelning ofrånkomlig.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 2) över propositionen förklarade sammansatt konstitutions- och första lagutskott sig anse att JO-ämbetet icke borde delas. Det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning var enligt utskottets mening av sådant värde att man ej borde avstå därifrån med mindre det visade sig oundgängligen nödvändigt. Det var utskottets uppfattning att JO skulle medhinna sina utökade arbetsuppgifter, om ämbetets personalorganisation erhöll en tillräcklig förstärkning.

I de vid *1962 och 1963 års riksdagar* väckta motionerna med yrkande om effektivisering av ombudsmännens verksamhet, som föranledde tillkallandet av JO-utredningen, framfördes olika förslag om ändrad organisation av ombudsmannaämbetena. Sålunda ansågs i motionerna I: 515 och II: 629 till 1962 års riksdag att JO-ämbetet borde förstärkas med en biträdande

[4] KU 1952: 11.
[5] SOU 1955: 50 s. 115.

ombudsman med huvudsaklig uppgift att öva tillsyn över skatteområdet. Av de vid påföljande års riksdag väckta motionerna föreslogs, i motionerna I: 269 och II: 321 inrättande av en särskild ombudsman för den kommunala förvaltningen samt i motionerna I: 306 och II: 359 uppdelning av JO-ämbetet i två ämbeten, i huvudsak ett för de judiciella ärendena och ett för de förvaltningsrättsliga.

Förslaget om inrättande av biträdande ombudsman för skatteväsendet väcktes på nytt i motionerna I: 453 och II: 545 till *1964 års riksdag*.

I förevarande sammanhang må också nämnas att det i motioner till 1945 och 1948 års riksdagar (II: 361 resp. II: 246) väcktes förslag om utbyggnad av JO-institutionen med lekmannarepresentanter. Motionerna avslogs av riksdagen.[6]

Tanken på en uppdelning av JO-ämbetet såsom medel att uppnå en önskad intensifiering av tillsynsverksamheten har, som framgår av den föregående redogörelsen, under de senaste decennierna gång efter annan avvisats. Man har i stället ansett den åsyftade effektivitetsökningen kunna vinnas framför allt genom förlängning av den tid, varunder ämbetet kan vara dubblerat genom ställföreträdarens tjänstgöring, samt genom förstärkning av ämbetets personalresurser med kvalificerade arbetskrafter.

Sedan riksdagen senast tillbakavisade förslag om inrättande av ytterligare ombudsmannaämbete, har emellertid skett en väsentlig ansvällning av JO-ämbetets arbetsmängd. De ökade krav, som härigenom kommit att ställas på JO och hans personal, gör det nu mer motiverat än tidigare att diskutera en fördelning av ombudsmannainstitutionens göromål på fler än två ombudsmän eller en förstärkning av ämbetenas resurser med biträdande ombudsmän.

Redan förut (kap. 4) har konstaterats att JO:s arbetsbörda för närvarande är så stor att det fordras genomgripande åtgärder för att åstadkomma tillfredsställande arbetsförhållanden för ämbetet. Sådana kan icke, fastslogs det också, skapas enbart genom att till hans förfogande ställes ytterligare arbetskrafter. Även med en stor och välkvalificerad personal måste uppkomma svårigheter för JO och hans ställföreträdare, vilka personligen skall avgöra hos ämbetet anhängiga ärenden, att nöjaktigt tränga in i och taga ställning till dem förelagda frågor. Det kan också anmärkas att den nutida samhällsverksamheten med dess alltmera komplicerade lagstiftning, framför allt på förvaltningsrättens område, gör det allt vanskligare för en enda ombudsman att med sakkunskap och auktoritet utöva tillsyn inom det fält som utgör JO:s nuvarande verksamhetsområde.

Det är således flera i och för sig tungt vägande skäl som kan ge anledning till en omprövning av den avvisande inställningen till tidigare för-

[6] KU 1945: 7 och 1948: 7.

slag om differentiering av JO-ämbetet. Å andra sidan bör övervägandet av frågan huruvida ombudsmannaorganisationen bör förstärkas med en ytterligare ombudsman eller en biträdande sådan föregås av en undersökning om erforderliga lättnader i JO:s arbetsbörda kan uppnås på annat sätt än genom arbetskraftsförstärkning. Därjämte kan fortfarande betydande invändningar av framför allt principiell art riktas mot tanken på en uppdelning av JO-ämbetet. I synnerhet kan härvid nämnas risken för att det personliga moment, som alltid ansetts så värdefullt i ombudsmannainstitutionen, därigenom försvagas. För allmänheten utgör de två ombudsmannaämbetena icke opersonliga ämbetsverk utan två från byråkratien fristående ämbetsmän, som har att pröva inkommande klagomål mot tjänstemän och myndigheter. Detta för ämbetena karakteristiska drag bör enligt utredningens mening i möjligaste mån bevaras.

En fördelning av granskningsuppgifterna på flera ombudsmän kan också vara menligt för tillsynsverksamheten genom att enhetligheten i åtgärder och uttalanden rörande myndigheternas rättstillämpning kan komma att minska. Inrättandet av ett särskilt ombudsmannaämbete för viss förvaltningsgren skulle vidare för vederbörande ombudsman kunna resultera i en alltför snäv och specialinriktad syn på verksamheten inom detta område. Även i övrigt måste utskiftandet av bedömningarna av de slutliga avgörandena på alltför många händer leda till förfång för verksamheten.

Vad nu anförts rörande en utökning av antalet ombudsmän gäller jämväl frågan om inrättande av biträdande ombudsmän, antingen utan särskilda tillsynsuppgifter eller för visst eller vissa ämnesområden. Gentemot en sådan organisation kan därjämte helt generellt riktas den anmärkningen att man inom ombudsmannaämbetet skulle få två kategorier ombudsmän, dels den »egentlige» eller »ordinarie» och dels en eller flera honom underställda biträdande ombudsmän. Hos allmänheten skulle lätt den uppfattningen kunna vinna insteg att den biträdande ombudsmannen icke uppfyller samma kvalifikationer som den »egentlige» utan besitter sämre förutsättningar att bedöma honom förelagda frågor. Det kan också tilläggas att den speciella sakkunskap, som skulle kunna bindas till ämbetena genom inrättande av biträdande ombudsmän, i stället kan erhållas genom utnyttjande av ombudsmännens möjlighet att vid sidan av den ordinarie personalen anlita särskild expertis.

Med hänsyn till de ogynnsamma följder, som en uppspaltning av ombudsmannaämbetena i den ena eller andra formen sålunda skulle få för institutionen och dess verksamhet, anser utredningen att detta bör ifrågakomma endast om det är oundgängligen nödvändigt. Denna utredningens uppfattning står i överensstämmelse med vad som uttalats i några av riksdagen godkända utskottsutlåtanden.[7]

[7] Se — förutom tidigare nämnda KL[1]U 1954:1 och 1956:2 — även L[1]U 1959:8.

Genom den föreslagna överflyttningen av tillsynen över domstolsväsendet jämte vissa närliggande ämnesområden från JO-ämbetet till MO-ämbetet kommer JO:s tillsynsverksamhet att omfatta i huvudsak endast den civila förvaltningen. Härigenom får de syften som ligger bakom kravet på inrättande av en särskild ombudsmannaorganisation för *den allmänna förvaltningen* anses ha blivit i stort sett tillgodosedda.

I fråga om kontrollen över *kommunalförvaltningen* har utredningen, efter övervägande av de tillsynsbehov som där kunde anses föreligga, i det föregående (kap. 8) ansett sig böra stanna vid att föreslå en viss utökning av inspektionsverksamheten. Tillsynsuppgifterna på området kan icke anses bli av den storleksordning, att det ej är möjligt för den ombudsman, som handhar tillsynen över den civila statsförvaltningen, att på ett tillfredsställande sätt utöva kontroll jämväl över kommunerna.

Med en särskild ombudsman eller biträdande sådan för kommunalförvaltningen skulle därjämte den olägenheten uppkomma att tillsynen över de kommunala organen handhades av en ombudsman, medan en annan granskade de statliga myndigheter som verkar som tillsynsmyndighet eller besvärsinstans över de kommunala. Behandlingen av ett ärende som passerar genom alla instanser skulle således bedömas av två ombudsmän. Vidare skulle myndigheter som handlägger samma slags ärenden utsättas för inspektion av olika ombudsmän, beroende på om det var fråga om en statlig eller en kommunal myndighet. Även om vissa av dessa olägenheter skulle kunna motverkas genom bestämmelser, som ger ombudsmännen stora möjligheter att ingripa på varandras tillsynsområden, torde en sådan principiell åtskillnad ändock vara olämplig.

Vid behandlingen av kontrollen över *taxeringsväsendet* fann utredningen att ämnesområdet visserligen var i och för sig betydande men likväl icke av sådan omfattning och så tillsynskrävande att det kunde anses erforderligt att för skatteärendena inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete eller en biträdande ombudsman. Efter ett genomförande av utredningens förslag att lindra JO:s arbetsbörda samt att förstärka de personella resurserna med en högt kvalificerad skattejurist torde det vara möjligt att utan inrättande av en särskild ombudsmannaorganisation för taxeringsväsendet uppfylla kraven på ett effektivt rättsskydd i skatteärenden.

Ej heller inom *något annat ämnesområde* torde föreligga sådant tillsynsbehov att det icke blir möjligt för vederbörande ombudsman att — efter ett förverkligande av vad utredningen i förevarande betänkande föreslagit i syfte att nedbringa ombudsmännens arbetsbörda — utöva en effektiv kontroll utan inrättande av ett speciellt ombudsmannaämbete därför.

Vid några tillfällen[8] har väckts tanken att sammanslå JO- och MO-ämbetena samt ombilda ombudsmannainstitutionen till ett *kollegium*, bestå-

[8] T. ex. motion 1940: I: 174 och KU 1940: 18 samt 1963 års sammansatta utskotts utlåt. nr 1 s. 16.

ende av två eller tre ombudsmän. Inom en sådan organisation behövdes det icke — har det förmenats — någon på förhand fastställd gräns mellan ombudsmännens tillsynsuppgifter utan dessa skulle kunna så utskiftas på de olika ombudsmännen att arbetsbördan alltid blev jämnt fördelad mellan dem. Man skulle även kunna uppnå större enhetlighet i uttalanden och ingripanden, samtidigt som vissa rationaliseringar, framför allt i fråga om kansliorganisation, skulle kunna vinnas.

Utredningen vill dock taga avstånd från tanken på ett dylikt kollegium. Inom en sådan organisation kan det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen befaras bli förkvävt och denna för allmänheten framstå som en opersonlig myndighet med byråkratisk prägel. Som tidigare (kap. 6) nämnts bör det enligt utredningens uppfattning finnas en fast och klar gräns mellan ombudsmännens tillsynsområden. Om ett stadigvarande behov av omfördelning av arbetsbördan mellan dem uppkommer, kan detta ske genom förskjutning av den i ombudsmannainstruktionen angivna gränsen mellan deras tillsynsområden.

1937 års sakkunniga berörde i sitt betänkande[9] frågan om anordnande av en officiell samverkan ombudsmännen emellan. Detta tänktes kunna ske genom att en ombudsman skulle äga rätt att före avgörandet av ett ärende inhämta den andres uppfattning i saken. I sitt beslut i ärendet skulle han sedan kunna meddela att det fattats efter samråd med den andre ombudsmannen, vilket enligt de sakkunniga borde förläna en alldeles särskild tyngd åt avgörandet. Med hänsyn till de icke obetydliga olägenheter, som de sakkunniga fann vara förknippade med en sådan anordning, avstod de dock från tanken därpå. De sakkunniga hänvisade därvid främst till den försvagning av ombudsmännens ställning, som skulle bli följden om vid en sådan samverkan enighet icke kunde uppnås mellan de båda ombudsmännen, samt den betydliga ökning av de båda ombudsmännens arbetsbörda som skulle uppkomma.

JO-utredningen delar de sakkunnigas uppfattning att någon dylik officiell samverkan icke bör anordnas. Utredningen förutsätter dock att det liksom hittills även framdeles under hand förekommer samråd mellan ombudsmännen, särskilt i mera svårbedömda ärenden.

Sammanfattningsvis finner utredningen således att det torde vara möjligt att genom olika åtgärder, vidtagna inom den nuvarande organisationen med två ombudsmän, uppnå tillfredsställande arbetsförhållanden inom båda ämbetena utan att en utökning av antalet ombudsmän eller inrättande av biträdande ombudsmän behöver tillgripas. Utredningen framlägger därför icke något förslag i sådan riktning. I samband härmed vill utredningen också understryka att ombudsmannainstitutionen aldrig varit avsedd för rutinmässig kontroll av alla myndigheter och tjänstemän i landet. Ombuds-

[9] SOU 1939: 7 s. 32 f.

männens tillsyn är i stället — som påpekats i kap. 4 — av extraordinär natur och kompletterar den granskning som utföres av andra övervakningsorgan.

Ställföreträdarnas tjänstgöringstid

Enligt RF 97 § bör för envar av JO och MO utses en ställföreträdare att i ombudsmannens ställe utöva ämbetet i de fall instruktionen anger. I nuvarande instruktion finnes bestämmelser härom intagna i 24 §.

Före år 1941 ägde ställföreträdaren icke rätt att tjänstgöra i andra fall än då ombudsmannen på grund av semester eller eljest av laga förfall var hindrad att utöva ämbetet. För att ombudsmannen själv skulle bli i tillfälle att bereda ärende av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet infördes år 1941 möjlighet för honom att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga å ombudsmannaämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt en månad årligen. I förarbetena utsades att denna möjlighet att dubblera ombudsmannaämbetet borde utnyttjas endast i undantagsfall.[1]

Vid 1957 års reform vidgades möjligheten för ombudsman att uppdraga åt sin ställföreträdare att samtidigt med honom själv förvalta del av ämbetet. Enligt 24 § andra stycket 1957 års instruktion fick ombudsman befogenhet att i den utsträckning som för ändamålet erfordrades uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta å ämbetet ankommande göromål, då arbetets behöriga gång det krävde ävensom då särskilda skäl därtill eljest förelåg.

Den tid, varunder ombudsmannaämbetena kunde dubbleras, utökades samtidigt från en till tre månader årligen. Denna förlängning ansågs erforderlig särskilt för att bereda JO större utrymme för inspektionsverksamhet. I motiven till stadgandet påpekades dock att förslaget självfallet ej innebar att tremånaderstiden alltid skulle utnyttjas av ombudsman; tiden för den samtidiga tjänstgöringen fick bero av arbetsbördan och vissa angivna särskilda omständigheter. Dessa ökade befogenheter för JO att låta sin ställföreträdare förvalta del av ämbetet förklarades vara ofrånkomliga om man ville undvika ämbetets uppdelning.[2]

Efter hemställan av JO utsträcktes tiden för dubblering av ämbetena, år 1959 till högst sex månader och år 1963 till högst nio månader årligen. Som skäl för sina framställningar åberopade JO att den växande arbetsbördan föranlett en avsevärd arbetsbalans, som icke kunnat nedbringas genom arbetskraftsförstärkning och andra åtgärder, samt att det med hänsyn till angelägenheten av en snabb avarbetning av balansen framstod som önsk-

[1] SOU 1939: 7 s. 116 ff och LiU 1941: 8 s. 9.
[2] SOU 1955: 50 s. 115 och 139 ff.

värt att han fick befogenhet att dubblera ämbetet under längre tid än som tidigare varit möjligt.[3]

Även i motionerna I: 187 och II: 222 till 1963 års riksdag ansågs en ytterligare utökning av tjänstgöringstiden för JO:s ställföreträdare angelägen i syfte att minska JO:s alltmer betungande arbetsbörda.

1963 års sammansatta utskott, till vilket JO:s år 1963 avgivna framställning och nämnda motioner hänsköts, fann i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 1 att svårigheterna för JO-ämbetet var sådana att det var nödvändigt att redan då — innan den i utlåtandet föreslagna översynen av ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhetsformer verkställts — vidtaga vissa provisoriska åtgärder för att öka ämbetets effektivitet. Utskottet framhöll därvid att vissa principiella erinringar utan tvivel kunde riktas mot metoden att genom utsträckning av dubbleringstiden till nio månader på en bakväg klyva ombudsmannaämbetena. Utskottet ansåg sig dock i det uppkomna läget böra förorda att JO — och även MO — fick möjlighet att, under en begränsad övergångstid, låta ställföreträdarna utöva ämbetet jämsides med ombudsmännen intill nio månader årligen.

För att kunna bemästra sin arbetsbörda har JO sedan år 1953 så gott som helt utnyttjat den medgivna möjligheten att dubblera ämbetet genom ställföreträdarens samtidiga tjänstgöring. Sålunda har ämbetet varit dubblerat, från till år 1957 under omkring en månad varje år, under åren 1957 och 1958 tre resp. två och en halv månad, under åren 1959—1962 omkring sex månader årligen, år 1963 ungefär sju och en halv månad samt år 1964 över åtta månader. MO däremot har icke behövt anlita sin ställföreträdare mer än i begränsad omfattning, nämligen under åren 1957—1962 mellan en halv månad och två och en halv månad årligen, år 1963 omkring fyra och en halv månad och år 1964 ungefär fyra månader.

Tilläggas kan att ställföreträdarna givetvis därjämte — enligt 24 § första stycket instruktionen — tjänstgjort under ombudsmännens semestrar och andra tjänstledigheter.

Den kraftiga ansvällningen av arbetsbördan under senare år har således tvingat JO att nästan helt utnyttja den i 24 § andra stycket instruktionen givna befogenheten att dubblera ämbetet genom att låta ställföreträdaren övertaga en del av ämbetets arbetsuppgifter. Som framgår av det nyss sagda har ställföreträdaren sedan år 1959 varit i tjänst samtidigt med JO under minst sex månader av året. Eftersom han dessutom tjänstgjort under JO:s semester, som uppgår till en och en halv månad, samt själv skall åtnjuta sådan ledighet under lika lång tid, får ämbetet, i vart fall under de två senaste åren, anses i praktiken ha varit uppdelat på två ombudsmän. Som 1963 års sammansatta utskott framhöll kan invändningar av princi-

[3] JO 1959 s. 465 och L[1]U 1959: 8 samt JO 1963 s. 474.

piell art riktas mot denna väg att differentiera ämbetet. Med en sådan klyvning följer även de andra olägenheter, som enligt vad i föregående avsnitt av detta kapitel påpekats är förenade med en utökning av antalet ombudsmän. Den nuvarande situationen med en faktisk uppdelning av JO-ämbetet är således icke tillfredsställande utan den längsta tiden för dubblering av ämbetena bör om möjligt nedbringas avsevärt. Här kan också erinras om uttalandet vid 1963 års riksdag att den då beslutade utsträckningen av dubbleringstiden från sex till nio månader skulle gälla endast under en begränsad övergångstid.

Det är utredningens uppfattning att de olika förslag, som utredningen framlagt i syfte att lindra arbetsbördan inom nuvarande JO-ämbete, gör det möjligt för innehavaren av ämbetet att — utan att årligen taga ställföreträdaren i anspråk för samtidig tjänstgöring under mer än ett ringa antal månader — nedbringa arbetsbalansen till rimlig nivå och att även i övrigt utöva sin verksamhet under godtagbara arbetsförhållanden. Ej heller för den andre ombudsmannen torde det bli erforderligt att dubblera ämbetet under någon längre tid, såvida utredningens olika förslag i arbetslindrande syfte genomföres.

Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att i instruktionen bestämma den tid, varunder ombudsman äger dubblera ämbetet, till vad som beslutades vid 1957 års reform eller till högst tre månader årligen. Skulle det senare visa sig att någon ombudsman på grund av arbetsmängdens storlek icke kan utöva sin tillsynsverksamhet i enlighet med angivna riktlinjer utan att anlita sin ställföreträdare under längre tid av året, bör denna fråga upptagas till nytt övervägande.

Till sist må nämnas att JO i sin förenämnda framställning till 1963 års riksdag jämväl hemställde att ställföreträdaren — om tiden för ämbetets dubblering utsträcktes till nio månader — måtte tillerkännas semesterrätt på grundval av sin tjänstgöring vid ämbetet. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 2 föreslog dock 1963 års sammansatta utskott att någon förändring icke borde genomföras beträffande ställföreträdarens semesterrätt bl. a. i avvaktan på resultatet av JO-utredningens arbete.

Om utredningens förslag att minska dubbleringstiden till högst tre månader om året genomföres, torde förenämnda problem om semesterrätt komma att sakna aktualitet.

Ombudsmännens ämbetstitlar

I och med den föreslagna överflyttningen av vissa tillsynsområden från JO till MO får de båda ombudsmännen icke längre så klart gentemot varandra avgränsade verksamhetsområden som nu. Prefixen justitie och militie i deras ämbetstitlar blir därför i fortsättningen icke belysande för deras ämbetsuppgifter utan det torde bli erforderligt att utbyta ämbetstitlarna mot andra eller mot en för dem båda gemensam.

Utredningen har till en början övervägt att ge ombudsmännen var sin ämbetstitel, som skulle ange deras huvudsakliga tillsynsområde. Härigenom skulle bl. a. allmänheten lättare veta vilken ombudsman som hade att pröva ett aktuellt ärende. För nuvarande JO skulle väl exempelvis titeln »förvaltningsombudsman» kunna komma i fråga. Vad beträffar nuvarande militieombudsmannen möter emellertid, med hänsyn till de från varandra skilda ämnesgrupper som enligt förslaget skall ingå i denne ombudsmans tillsynssektion, svårigheter att finna en passande sammanfattande ämbetstitel.

På grund härav har utredningen i stället inriktat sig på en för ombudsmännen gemensam ämbetstitel. Detta kan också vara lämpligt från den synpunkten att ombudsmännen enligt utredningsförslaget skall utrustas med en gemensam expedition för skriv- och expeditionsgöromål. Det torde då ligga närmast till hands att kalla dem båda »Riksdagens ombudsman» eller »Riksdagens justitieombudsman». Av dessa alternativ synes det sistnämnda vara att föredraga. Titeln justitieombudsman, som funnits sedan institutionens tillkomst år 1809, har vunnit fast förankring i vårt språkbruk och har även kommit att brukas utomlands. Också förkortningen JO har fått allmän spridning. Det vore därför i och för sig beklagligt om ämbetstiteln icke längre kom till användning. Nu kan kanske invändas att det är mindre lämpligt att ge titeln »justitie»ombudsman åt den, som handhar tillsynen över militärväsendet. Eftersom även denne har till främsta uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar, låt vara att det bl. a. är på militärväsendets område, kan det dock knappast från språklig synpunkt möta något hinder att kalla honom justitieombudsman. Man kan hänvisa till att »justitie»kanslern också utövar tillsyn över militärväsendet.

Erhåller ombudsmännen samma ämbetstitel, bör det ändock för envar av dem finnas någon slags benämning, varigenom man på ett enkelt sätt kan skilja mellan dem. Ett sådant särskiljande är nödvändigt t. ex. när riksdagen vid val av ombudsman skall ange, vilket av de båda ämbetena den valde skall utöva, eller när riksdagen eller Kungl. Maj:t skall tillställa en av dem en remiss för besvarande. Det kan också vara tillrådligt att ombudsmännen genom dylika benämningar i sina beslut anger inom vilketdera ämbete vederbörande ärende behandlats.

Vid ett sådant särskiljande av ombudsmännen synes det utredningen lämpligt att utnyttja någon beteckning, som på ett kortfattat sätt karakteriserar vardera ombudsmannens huvudsakliga ämbetsområde. Enligt utredningen kan den ene betecknas som »justitieombudsmannen för civilförvaltningen» och den andre som »justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet». Dessa benämningar bör angivas i ombudsmannainstruktionen, lämpligen i samband med angivandet av gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden (1 §). I dagligt tal torde dock ämbetstiteln »justitieombudsmannen» eller förkortningen JO komma att utnyttjas för båda.

Utredningen vill således föreslå att ämbetstiteln militieombudsman avskaffas samt att båda ombudsmännen erhåller titeln justitieombudsman. De i regeringsformen och riksdagsordningen intagna stadganden, som reglerar ombudsmännens uppgifter och verksamhet, lägger numera, efter den vid 1965 års vårriksdag slutligt genomförda ändringen av deras lydelse (SFS 1965: 47), icke några konstitutionella hinder i vägen för en sådan reform.

Dubbelkontrollen från ombudsmännen och JK

Vid övervägandet av olika möjligheter att minska JO:s arbetsbörda har utredningen jämväl prövat frågan, huruvida det på alla områden kan anses nödvändigt med den dubbla kontroll, som nu förekommer genom, å ena sidan, JO:s och MO:s samt, å andra sidan, JK:s granskningsverksamhet. Efter 1957 års reform av ombudsmannaämbetena sammanfaller området för dessas tillsyn så gott som helt med det, varöver JK har att utöva uppsikt. Man kan otvivelaktigt ifrågasätta det rationella i att på detta sätt ha två från varandra fristående kontrollorgan med i huvudsak samma verksamhetsinriktning. Mot bakgrunden av den pressande arbetssituationen inom JO-ämbetet är det i stället naturligt att överväga om det icke vore möjligt att befria JO från vissa granskningsåligganden och låta dessa åvila enbart JK.

Ett ämnesområde som skulle kunna vara särskilt lämpat för en sådan anordning torde vara domstolsväsendet. Såsom framhållits i kapitlet om den framtida inriktningen av ombudsmännens tillsynsverksamhet (kap. 10) föreligger inom detta område vissa rättssäkerhetsgarantier som minskar kontrollbehovet. Det kan också erinras om att i Danmark och Norge har domstolsväsendet ansetts böra lämnas utanför ombudsmännens tillsynsbefogenheter.

Det kan givetvis ifrågasättas om en inskränkning av JO:s skyldighet att utöva tillsyn över vissa delar av hans ämbetsområde står i överensstämmelse med rådande konstitutionella skillnad mellan JK såsom Kungl. Maj:ts högste ombudsman samt JO och MO såsom riksdagens ombudsmän. Vid tiden för det nuvarande statsskickets tillkomst stod riksdag och regering emot varandra som två skilda statsmakter. Detta tillstånd föranledde inrättandet av ett särskilt riksdagens kontrollorgan vid sidan av JK. Efter framför allt parlamentarismens genombrott har dock detta motsatsförhållande mellan de två statsmakterna väsentligen utjämnats. Det torde därför nu för tiden icke föreligga samma konstitutionella skäl som tidigare att inom hela området för offentlig myndighetsutövning ha två från varandra helt åtskilda kontrollinstitutioner. I nu berörda hänseende lär det därför icke möta något egentligt hinder att befria JO från skyldigheten att behandla ärenden rörande domstolsväsendet. Eftersom domstolarna står helt

utanför det politiska livet samt i sin verksamhet intager en i förhållande till statsledningen mer självständig ställning än förvaltningsmyndigheterna, torde de konstitutionella betänkligheterna här inte vara särskilt starka. Att märka är även att en sådan reform inte behövde beröra ombudsmannens rätt att ingripa på området utan endast innebära en befrielse från skyldigheten att utöva tillsyn däröver.

Enligt utredningens uppfattning bör den nu angivna vägen för att lindra ombudsmännens arbetsbelastning utnyttjas endast om andra metoder icke förslår. Som framhållits i andra sammanhang anser emellertid utredningen att dess i förevarande betänkande framlagda förslag är tillfyllest för att skapa drägliga arbetsförhållanden för ombudsmännen. För närvarande föreligger därför icke tillräcklig anledning att vidtaga åtgärder av det slag som nu berörts.

Skulle emellertid framdeles nya betydande uppgifter läggas på ombudsmännen eller skulle den framtida utvecklingen av deras verksamhet eljest visa att de organisatoriska och andra åtgärder, som kan komma att företagas i anledning av utredningsförslagen, är otillräckliga för att bereda ombudsmännen en tillfredsställande arbetssituation, synes den nu berörda möjligheten att minska deras arbetsvolym böra upptagas till förnyat övervägande.

KAP. 12

Organisation och arbetsformer

Ombudsmannaexpeditionerna

I 25 § första stycket ombudsmannainstruktionen stadgas att ombudsmans expedition skall vara förlagd till huvudstaden och hållas öppen för allmänheten under den tid ombudsmannen bestämmer. Enligt 26 § är på ombudsmans expedition anställda de ordinarie tjänstemän, som anges i gällande personalförteckning, och därutöver, i mån av behov, icke-ordinarie personal. Ombudsman antager tjänstemännen vid sin expedition samt prövar ansökan om avsked eller entledigande (27 §). Tjänsteman vid ombudsmannaexpedition är enligt 28 § skyldig att efterkomma ombudsmannens föreskrifter i tjänsten. Enligt samma stadgande äger denne fördela göromålen mellan sina tjänstemän.

Vid de båda ombudsmannaexpeditionerna finnes i enlighet härmed anställd såväl kvalificerad personal som skrivpersonal. Enligt nu gällande tjänste- och personalförteckning för JO-expeditionen består den kvalificerade personalen därstädes av sex juristtjänster, nämligen en tjänst som kanslichef, tre tjänster som byråchef och två tjänster som byrådirektör, samt övrig personal av en kontorsskrivare, ett kanslibiträde och en expeditionsvakt. På MO-expeditionen finnes tre fasta tjänster av kvalificerad art, nämligen två tjänster som byråchef och en som byrådirektör. Den fasta skrivpersonalen består av en kontorsskrivare och ett kanslibiträde. Vidare finnes en expeditionsvakt anställd. Vid sidan av den ordinarie personalen har på båda expeditionerna varit anställd extra rättsbildad personal samt mot arvode anlitats jurister — på MO-expeditionen jämväl i viss utsträckning militär sakkunskap — för särskilda gransknings- och utredningsuppgifter. Därjämte har anlitats extra skrivpersonal.

Ombudsmännen har således till sitt förfogande var sitt kansli. Dessa är i administrativt hänseende helt skilda från varandra. De arbetsuppgifter som utföres på de båda expeditionerna är på det hela taget av samma slag och utredningsförfarandet i anhängiga ärenden är likartat. Någon samverkan mellan expeditionerna förekommer emellertid icke. Det är därför naturligt att ifrågasätta om det icke vore möjligt att helt eller delvis sammanslå dessa till ett gemensamt kansli och därigenom rationalisera ombudsmännens verksamhet.

Denna fråga berördes av 1937 års sakkunniga. Dessa fann dock att de fördelar, som vid dåvarande personalorganisation möjligen stod att vinna genom det bättre utnyttjande av personalen som skulle kunna genomföras vid en kanslisammanslagning, var alltför ringa för att motivera en sådan omorganisation med de möjliga komplikationer som därmed skulle kunna uppstå.[1]

En sammanslagning av ombudsmännens expeditioner kan avse hela personalen eller enbart en del av denna. I det förra fallet skulle det således finnas två från varandra fristående ombudsmän, envar med en ställföreträdare, som till sitt förfogande hade ett gemensamt kansli för registrerings- och expeditionsgöromål samt beredning och föredragning av ärendena. I det senare fallet skulle endast en del av ombudsmännens expeditioner utgöra en gemensam organisation, medan återstående personal skulle fördelas mellan de båda ämbetena och således utgöra två från varandra skilda kanslier.

Från rent arbetsrationella synpunkter kan det anses såsom mindre lämpligt med så förhållandevis små kanslier som de nuvarande ombudsmannaexpeditionerna. Arbetet inom dylika mindre enheter blir i allmänhet känsligt för störningar av olika slag, såsom vid sjukdomsfall eller andra oförutsedda ledigheter. Sådana tillfälliga förskjutningar i arbetsbördan, som icke sällan inträffar på en ombudsmannaexpedition, exempelvis efter inspektionsresor eller vid årsskiftena, torde lättare kunna bemästras inom ett större kansli. Dessutom står i allmänhet vissa fördelar att vinna genom ökade möjligheter att effektivt utnyttja kontorstekniska och andra arbetsbesparande hjälpmedel.

Om utredningens förslag om förskjutning av gränsen mellan de båda ombudsmännens kompetensområden och om införande av en gemensam ämbetstitel genomföres, kan det också sägas vara helt naturligt med en gemensam ombudsmannaexpedition. Enligt förslaget blir nämligen ombudsmännens verksamhetsfält icke så enhetliga som nu, varför allmänheten torde få svårare att bedöma vilken ombudsman som skall handlägga ett visst ärende. Man får därför antaga att klagandena som regel icke kommer att insända sina anmälningsskrifter med någon bestämd ombudsman som adressat utan ställa dem till »Justitieombudsmannen» eller »Riksdagens ombudsmän» eller utnyttja någon annan för ombudsmännen gemensam beteckning. Vad nu sagts om skriftliga anmälningar gäller i princip också de telefonförfrågningar, som allmänheten gör rörande handläggningen av något anhängiggjort ärende eller rörande ett visst rättsligt spörsmål o. dyl. Även i dessa fall torde utredningens förenämnda förslag komma att försvåra för den rättssökande att välja rätt expedition för att få svar. Det vore därför ändamålsenligt med en gemensam expedition, till vilken allmänheten kunde ingiva klagoskrifter och hänvända sig med förfrågningar.

[1] SOU 1939: 7 s. 32.

Fördelarna med en gemensam kansliorganisation torde främst gälla expeditions- och skrivpersonalen. För att underlätta kontakten mellan ämbetena och allmänheten synes det vara tillräckligt att denna personal göres gemensam för de båda ombudsmännen. Dessutom torde den kvalificerade personalen redan nu vara så effektivt och rationellt utnyttjad att dess arbetskrafter icke lär kunna bättre tillvaratagas, om den ingår i ett gemensamt kansli. Snarare talar vissa förhållanden emot en sådan organisation. Om jämväl de kvalificerade befattningshavarna vore gemensamma för de båda ombudsmännen, kunde dessa på ett mindre tillfredsställande sätt bli beroende av varandra vid fördelningen av arbetsuppgifter mellan de underordnade tjänstemännen. Från ombudsmännens synpunkt torde det därför vara en fördel om envar har sin egen personal, i vart fall i vad avser den kvalificerade gruppen, och ensam äger disponera över denna. Det kan också antagas att det förtroendefulla samarbete och den goda kontakt mellan ombudsmannen och hans personal, som utgör en av förutsättningarna för att arbetet skall löpa smidigt, främjas om de kvalificerade tjänstemännen bindes starkare till respektive ombudsman. Man kan även framhålla lämpligheten av att de olika befattningshavarna inom denna personal specialiserar sig på visst eller vissa slag av ärenden. Därigenom kan bl. a. vid ärendes beredning tiden för studium av gällande rättsregler och praxis minskas, varjämte ökade garantier skapas för att ärenden av likartad beskaffenhet erhåller en likartad bedömning. Även om en sådan specialisering kan uppnås jämväl inom ett gemensamt kansli, torde den dock underlättas om varje ombudsman får disponera över sin egen juristpersonal.

Med hänsyn till vad nu framhållits finner utredningen att det icke lämpligen bör inrättas en gemensam kansliorganisation för ombudsmännens kvalificerad personal. Däremot vill utredningen förorda att skriv- och registratorspersonalen sammanhålles i en gemensam expedition. Med en dylik organisation torde — såsom tidigare framhållits — denna personalgrupp kunna utnyttjas mer rationellt samt arbetet på expeditionerna kunna underlättas bl. a. genom att registrering och diarieföring av de till ombudsmännen inkomna handlingarna äger rum på ett enda ställe, varefter handlingarna kan överlämnas till den ombudsman, som skall pröva ärendet, eller den jurist, som skall bereda och föredraga det. Vid telefonförfrågningar har allmänheten endast en expedition att vända sig till och kan i förekommande fall omedelbart erhålla uppgift på vilken ombudsman eller underlydande befattningshavare som bör kontaktas. För att göra det lättare för allmänheten att komma i förbindelse med denne bör på expeditionen inrättas en för de båda ämbetena gemensam telefonväxel. Den arbetsrationalisering, som härigenom synes kunna uppnås, kommer den rättssökande allmänheten och rättsvården till godo genom att en snabbare handläggning av ärendena möjliggöres och genom att allmänheten får lättare att komma i förbindelse med vederbörande ombudsman eller föredragande.

Utredningen föreslår alltså att det inrättas en för de båda ombudsmannaämbetena gemensam expedition bestående av registratorskontor och skrivavdelning. Vid sidan härav skall vardera ombudsmannen till sitt förfogande ha kvalificerade befattningshavare i ett särskilt kansli.

Till personalorganisationen på den gemensamma expeditionen vill utredningen återkomma i samband med behandlingen av ombudsmännens personal över huvud taget. Dock kan det vara lämpligt att i detta sammahang beröra frågan om vem som skall utöva *chefskapet* över kanslierna och expeditionen.

Enligt nuvarande bestämmelser är vardera ombudsmannen ensam chef för sin expedition. Enligt uttalande i 1955 års betänkande äger emellertid JO, om han så önskar, överlämna handläggningen av personalärendena till sin kanslichef för att därigenom erhålla en minskning av sin arbetsbörda (s. 115). JO har också utnyttjat denna delegationsrätt i den omfattning som vid 1957 års reform ansågs lämplig. Å MO-expeditionen, där någon kanslichefsbefattning icke finnes inrättad, handlägges vissa personalärenden av en av byråcheferna.

Varje ombudsman bör givetvis vara ensam chef för sitt av kvalificerade befattningshavare bestående kansli. Såsom närmare kommer att beröras i ett följande avsnitt anser utredningen att på ettvart av dessa kanslier bör inrättas en tjänst som kanslichef med i stort sett samma uppgifter som den nuvarande kanslichefen på JO-expeditionen har. För att ombudsmännen personligen skall kunna erhålla viss arbetslättnad bör de ha möjlighet att till denne befattningshavare såsom personalchef för kansliet överlåta handläggningen av därtill lämpade personalärenden. Liksom för närvarande är fallet bör sådant överlämnande dock icke kunna ske av beslutanderätten i frågor rörande tillsättande eller entledigande av personal. Naturligtvis bör även prövningen av frågor rörande disciplinär bestraffning och avstängning av tjänsteman från utövning av tjänsten ankomma på ombudsmännen personligen. Av ärenden som däremot bör kunna överlämnas till kanslichefen kan nämnas frågor rörande göromålens fördelning mellan tjänstemännen, personalens semester och annan ledighet, arbetstidens förläggning samt anskaffande av inventarier, litteratur m. m.

Personalärendena rörande den gemensamma expeditionen bör i princip handläggas och prövas av ombudsmännen gemensamt. Skulle det därvid hända att de icke kan enas, bör den ombudsmans mening gälla, som innehaft sitt ämbete längst tid. Om de är lika gamla i tjänsten, bör hans mening gälla som är till levnadsåren äldst. Skulle de skiljaktiga meningarna avse fråga om åtal mot eller disciplinär bestraffning av befattningshavare vid expeditionen eller avstängning av sådan från tjänstgöring, bör emellertid — enligt allmänna processuella grundsatser — den mening gälla, som kan anses som den för tjänstemannen gynnsammast. Detta sätt att lösa frågan om

bestämmanderätten vid uppkommande meningsskiljaktigheter vid prövning av personalärenden torde icke stå i strid med principen att de båda ombudsmännen skall vara helt likställda. I överensstämmelse med vad förut föreslagits rörande den kvalificerade personalen bör emellertid ombudsmännen även i fråga om personalen på den gemensamma expeditionen äga rätt att på en underordnad befattningshavare delegera lämpliga personalärenden.

De ärenden det här kan bli fråga om utgöres i första hand av frågor rörande expeditionspersonalens ledighet, anskaffande av skrivmateriel o. dyl. ävensom fördelning av arbetet på expeditionen. Dessa ärenden torde icke vara av sådan beskaffenhet att de — under ombudsmännen — nödvändigtvis bör handläggas av en sådan högt kvalificerad arbetskraft som någon av kanslicheferna. Med hänsyn till intresset att i största möjliga mån befria dessa från sysslor, som utan egentliga nackdelar kan utföras av annan tjänsteman, vore det lämpligare om handläggningen av nu ifrågavarande ärenden kunde delegeras på någon annan. Enligt utredningens mening torde det icke möta hinder att anförtro denna uppgift åt den mest kvalificerade av de befattningshavare, som föreslås ingå i den gemensamma expeditionen. I ett senare avsnitt kommer utredningen att framlägga förslag att vid expeditionen inrättas en tjänst som förste kontorsskrivare. Denne skall i huvudsak utföra de göromål, som nu ankommer på kontorsskrivarna. Vid sidan härav torde förste kontorsskrivaren även kunna fungera som personalchef för den icke rättsbildade personalen och således få ställning som föreståndare för den gemensamma expeditionen. Vid överlämnande av frågor av större vikt, t. ex. rörande anskaffande av dyrbarare inventarier, kan ombudsmännen lämpligen föreskriva att förste kontorsskrivaren före sakens bestämmande bör samråda med dem eller med kanslicheferna.

Det torde icke vara erforderligt att i ombudsmannainstruktionen intaga någon föreskrift rörande ombudsmännens rätt att åt kanslicheferna och förste kontorsskrivaren överlämna handläggningen av vissa personalärenden. Ombudsmännens allmänna befogenheter såsom chefer för sina kanslier och den gemensamma expeditionen torde innefatta även det nu berörda överlämningsförfarandet.

Delegering av arbetsuppgifter

Nuvarande möjligheter för ombudsmännen att delegera arbetsuppgifter är icke begränsade till vissa personalärenden. I 28 § ombudsmannainstruktionen gives ombudsman rätt att bemyndiga kanslichef och byråchef att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande. Enligt 25 § andra stycket skall ombudsman i vissa fall, när han för ämbetsresa lämnar sin expedition, bemyndiga en tjänsteman vid expeditionen att under tiden besörja »sådana uppskov ej tålande anteckningar och meddelanden, som ej innefatta beslut eller annan ombudsmannen tillhörande ämbetsåtgärd». Ytter-

ligare en möjlighet att på underlydande delegera vissa uppgifter gives i 17 § andra stycket. Enligt detta stadgande äger ombudsman förordna tjänsteman vid sin expedition eller särskilt anlitad utredningsman att företaga tjänsteresa för verkställande i visst fall av undersökning eller utredning, som befinnes önskvärd för ombudsmannens ämbetsverksamhet.

Delegering av kansligöromål

Föreskriften i 25 § andra stycket avser endast vissa brådskande åtgärder, som måste företagas när ombudsmannen lämnat sin expedition för tjänsteresa och ej funnit skäl att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga på ämbetet ankommande göromål. Stadgandet i 28 § däremot gör det möjligt för ombudsman att ge kanslichef och byråchef ett stående bemyndigande att vidtaga åtgärder för ärendenas förberedande behandling. Detta förordnande kan sägas ha en vidsträcktare innebörd än det förstnämnda, som således icke torde behöva tillgripas då ett bemyndigande enligt 28 § föreligger. Å andra sidan är föreskriften i 28 § begränsad att gälla endast de högst kvalificerade befattningshavarna, kanslichef och byråchef, medan delegationsbefogenheten enligt 25 § äger tillämpning även på andra tjänstemän vid expeditionen.

Den i 28 § givna möjligheten för ombudsmännen att på underlydande tjänstemän överflytta vissa göromål infördes i samband med 1957 års reform av ombudsmannaämbetena såsom en av flera vägar att nå en sådan minskning av JO:s arbetsbörda att en uppdelning av ämbetet skulle kunna undvikas. I förarbetena till stadgandet framhölls, att vederbörande ombudsman själv borde bestämma över uppläggningen av arbetet inom sin expedition och därför ej borde bindas med uttryckliga föreskrifter därom. Det syntes dock nödvändigt att i instruktionen intaga föreskrifter om dessa bemyndiganden, enär ombudsmännen eljest icke torde vara berättigade överlåta sin beslutsrätt ens beträffande ärendes beredande.[2]

Det i betänkandet framlagda förslaget om inrättande av en kanslichefsbefattning på vardera ombudsmannaexpeditionen vann riksdagens bifall endast såvitt avsåg JO-expeditionen. Beträffande MO fann nämligen riksdagen behov av arbetskraftsförstärkning med en kanslichef icke föreligga, eftersom den samtidigt beslutade reformen av ombudsmannainstitutionen icke innebar någon nämnvärd förändring, vare sig kvalitativt eller kvantitativt, i fråga om de arbetsuppgifter som åvilade MO.[3] På grund härav har MO icke haft möjlighet att i samma utsträckning som JO delegera arbetsuppgifter på underlydande personal. Kanslichefen på JO:s expedition har erhållit stående bemyndigande att — i de fall då JO icke själv förbehållit sig bedömandet av dessa frågor — på eget ansvar fatta beslut rörande inför-

[2] SOU 1955: 50 s. 115 och 142.
[3] B:oU 1957: 34.

skaffande av handlingar samt rörande kommunikationsåtgärder och verkställande av annan behövlig utredning i förekommande ärenden. Bemyndigandet har i princip även omfattat sådana åtgärder som avses med 25 § andra stycket instruktionen. Åt kanslichefen har även i övrigt uppdragits att utföra de arbetsuppgifter, som enligt 1955 års betänkande lämpligen kunde överlämnas åt denne för avlastning av JO:s arbetsbörda, nämligen att vara personalchef och handha fördelningen av arbetet mellan tjänstemännen samt att svara för redigeringen av ämbetsberättelsen. MO däremot beslutar i regel själv, åt vilken befattningshavare ärendet skall överlämnas för beredning och vilka kommunikationsåtgärder som skall vidtagas i ärendena.

Den möjlighet att på underordnade tjänstemän överflytta göromål, som föreslogs i 1955 års betänkande, möttes av invändningen att det personliga momentet i ombudsmannens ämbetsutövning därigenom skulle försvagas och att kanslichefen och byråcheferna kunde få ett icke önskvärt inflytande på ärendenas behandling och avgörande. Dessa farhågor torde dock ha visat sig vara överdrivna. Det är alltid ombudsmannen ensam som avgör ärendena. Skulle han vid denna prövning finna skäl till komplettering av utredningen kan han givetvis föranstalta därom. Vidare synes – såsom förutsattes vid reformen[4] och som bör tillämpas även framdeles — ombudsmannen själv besluta om kommunikationsåtgärder och annat utredningsförfarande i särskilt betydelsefulla, grannlaga och uppmärksammade ärenden. I andra fall torde vid tveksamhet om lämplig utredningsåtgärd den tjänsteman som förbereder ärendet som regel samråda med vederbörande ombudsman. För övrigt gör ombudsmännens betydande arbetsbörda det nödvändigt att de på detta sätt erhåller befrielse från vissa göromål som icke innefattar slutliga ställningstaganden i uppkomna frågor.

Då den befintliga delegeringsrätten icke torde ha medfört några olägenheter utan i stället synes ha lett till en icke obetydlig arbetslättnad, i vart fall för JO, saknas anledning att föreslå inskränkning i ombudsmännens befogenheter i dessa hänseenden. Eftersom ombudsmännens kvalificerade personal i princip bör vara organiserad på ett likformigt sätt efter den utjämning av deras arbetsbörda, som den förordade förskjutningen av gränsen mellan JO:s och MO:s tillsynsområden innebär, och det bl. a. därför bör inrättas en tjänst som kanslichef på båda kanslierna, erhåller ombudsmännen samma möjligheter att delegera arbetsuppgifter på underlydande personal.

Det torde ej heller vara möjligt och lämpligt att öka deras befogenheter att anförtro göromål åt befattningshavare vid ämbetena för att därigenom ytterligare lindra deras arbetsbörda. Såsom av riksdagen utsedda förtro-

[4] SOU 1955:50 s. 142.

endemän måste det ankomma på ombudsmännen själva att fatta slutliga beslut i anhängiggjorda ärenden och att vidtaga andra ämbetsåtgärder, som icke avser endast handläggning på beredningsstadiet. Att i vidare mån överlämna arbetsuppgifter till underlydande personal synes icke förenligt med ombudsmannainstitutionens karaktär. De bemyndiganden som redan föreligger torde göra det möjligt för ombudsmännen att till kvalificerade tjänstemän delegera de arbetsuppgifter som är i och för sig lämpade för sådant överlämnande. Här bortses dock från vissa möjligheter att avlasta ombudsmännen göromål i samband med inspektionsverksamheten, till vilken fråga utredningen strax återkommer.

Man torde sålunda icke kunna vinna någon arbetslättnad för ombudsmännen genom utvidgning av deras i 25 och 28 §§ nu reglerade rättigheter att överflytta arbetsuppgifter på personalen. Det kan däremot vara lämpligt att sammanföra dessa föreskrifter till ett enda stadgande. Även om, såsom tidigare nämnts, den i 28 § reglerade befogenheten har en vidsträcktare innebörd än den i 25 § upptagna, täcker den icke helt området för det senare bemyndigandet, eftersom detta kan tillämpas på andra tjänstemän än kanslichef och byråchef. Då det stående bemyndigandet enligt 28 § ej heller i fortsättningen bör tilldelas annan än dessa väl kvalificerade befattningshavare, torde det vara lämpligt att behålla denna principiella skillnad. Det bör i detta sammanhang också erinras om att ombudsmännen såsom chefer för sina kanslier och den gemensamma expeditionen självfallet har befogenhet att — vid sidan av nu angivna delegeringsrättigheter — ge underlydande tjänstemän i uppdrag att efter ombudsmannens anvisningar fullgöra uppgifter av olika slag.

Delegering av inspektionsgöromål

I den föregående framställningen har utredningen icke närmare berört den delegering av arbetsuppgifter, som kan förekomma i ombudsmännens inspektionsverksamhet.

Enligt 17 § ombudsmannainstruktionen skall ombudsman årligen företaga inspektionsresor för att å ort och ställe närmare granska olika myndigheters och tjänstemäns ämbetsskötsel. Dessa tjänsteresor förberedes av någon befattningshavare efter de riktlinjer som kan ha givits av ombudsmannen.

JO brukar inleda sin inspektion av en myndighet genom samtal med dess chef rörande olika i dennes verksamhet förekommande spörsmål. Under tiden påbörjar JO:s personal den närmare granskningen av myndighetens diarier, protokoll, akter och andra handlingar. I den mån hans tid så medger tager JO själv del av och kontrollerar den gren av myndighetens verksamhet som han anser vara av särskilt intresse. Vid inspektion av anstalter, där frihetsberövanden äger rum, brukar JO samtala med de intagna och

med personalen för att göra sig underrättad om förhållandena på anstalten. Som regel bereder JO även de intagna tillfälle att i enrum till honom muntligen framföra sina klagomål. Efter avslutad inspektion brukar JO till verkschefen framföra de erinringar och påpekanden, som den gjorda granskningen givit anledning till. Vid inspektionerna inlånas ofta till JO-expeditionen ett antal akter i avgjorda mål och ärenden för närmare granskning efter inspektionsresans slut. Detta är regelbundet fallet vid inspektioner av domstolar och länsstyrelser samt vissa kommunala nämnder. Genom detta förfarande kan själva inspektionsbesöket förkortas och akterna senare genomgås under lugnare förhållanden på ombudsmannaexpeditionen.

De iakttagelser, som göres vid inspektionstillfället och den därpå följande aktgranskningen, redovisas i inspektionsprotokoll. I detta upptages dock icke allt som förekommit vid besöket. Anmärkningar rörande förhållanden av ringa betydelse brukar i stället framföras muntligen vid inspektionstillfället. Förslag till inspektionsprotokoll upprättas av de befattningshavare som deltagit i inspektionen och justeras sedan av JO.

I allmänhet brukar JO således själv såväl inleda som avsluta inspektionen av en myndighet. Detta får av olika synpunkter anses som mest tillfredsställande, bl. a. med hänsyn till de förfrågningar och diskussioner som ofta kan förekomma vid besöket. Emellertid är det icke möjligt för honom att på detta sätt deltaga i inspektion av samtliga myndigheter som bör besökas under en resa. JO brukar därför ge någon eller några befattningshavare av den medföljande personalen i uppdrag att ensamma verkställa inspektion av vissa mindre, lokala myndigheter, såsom distriktsåklagare, kronofogdar, häradsskrivare samt barnavårds- och nykterhetsnämnder. Vad som förekommit vid dylika inspektioner redovisas i inspektionsprotokollet, vari intages jämväl de uttalanden som JO i anledning därav anser sig böra göra.

En redogörelse för förfarandet vid MO:s inspektionsresor till truppförband och liknande militära organ har tidigare lämnats i kapitel 7. Vid MO:s inspektion av andra under hans tillsyn stående myndigheter tillgår i stort sett på samma sätt som vid JO:s inspektioner.

Det nu sagda har gällt stickprovsvis verkställda inspektionsresor, som ombudsmännen i instruktionen ålagts företaga för att inhämta upplysningar om lagskipning och rättstillämpning inom sina tillsynsområden. Från dessa inspektioner kan skiljas dem, som äger rum hos en enstaka myndighet i anledning av vad som uppmärksammats i ett anhängiggjort ärende eller eljest förekommit. Sådan inspektion kan givetvis verkställas av ombudsmannen själv med biträde av någon befattningshavare. Ombudsmännens allmänna befogenhet att uppdraga åt underlydande befattningshavare att i anhängiggjorda ärenden införskaffa erforderlig utredning om faktiska förhållanden torde emellertid utan särskilt stadgande härom ge dem rätt att på annan överflytta inspektionsrätten i dessa fall. En uttrycklig före-

skrift härom har dock upptagits i 17 § andra stycket ombudsmannainstruktionen.

Enligt ordalydelsen i sistnämnda stadgande avser den däri fastställda delegeringsmöjligheten endast de fall då inspektionen påkallats av omständigheterna i ett anhängigt ärende. Det synes därför tveksamt om ombudsman äger befogenhet att åt tjänsteman vid sin expedition överlämna att ensam företaga inspektionsresor, som icke är av denna beskaffenhet utan som verkställes i det i 17 § första stycket angivna syftet.

Även om det från principiella synpunkter får anses vara mest tillfredsställande att ombudsmännen själva företager dylika ämbetsresor, torde det i praktiken bli svårt för dem att uppnå den önskade intensifieringen i inspektionsverksamheten, om de icke har möjlighet att uppdraga åt underlydande personal att självständigt verkställa tjänsteresor av detta slag utan alltid måste själva deltaga i dem. Om underordnad befattningshavare kunde erhålla sådant uppdrag, skulle han t. ex. kunna företaga sedvanliga inspektionsresor inom något större område eller under en längre tid verkställa inspektioner av olika myndigheter av samma slag för att samla erfarenheter rörande något eller några speciella ämnesområden. Med hänsyn till uppdragets kvalificerade art bör det icke anförtros åt lägre befattningshavare än byråchef. När det för viss resa anses lämpligt att anlita expertis, bör ombudsman äga taga utanför expeditionen befintlig sakkunskap i anspråk. Även dennes kvalifikationer bör motsvara en byråchefs. Den inspekterande tjänstemannen skall självfallet icke ha befogenhet att fatta några beslut eller vidtaga på ombudsmannen eljest ankommande ämbetsåtgärder i anledning av vad som påtalats eller uppmärksammats under resan. Han har endast att i ett inspektionsprotokoll redogöra för gjorda iakttagelser, medan ombudsmannen själv skall göra erforderliga uttalanden samt fatta beslut om vilka ärenden, som skall upptagas i anledning av vad som förekommit.

I ombudsmannainstruktionen bör intagas ett uttryckligt stadgande som ger ombudsmännen förenämnda rätt att uppdraga åt vissa tjänstemän att självständigt företaga sådana inspektionsresor.

Arbetsmetoder

Expeditionsarbetet

Enligt de för JO-utredningen givna direktiven bör arbetet icke begränsas till organisatoriska frågor utan bör även uppslag rörande ämbetenas arbetsmetoder prövas.[5] Utredningen vill därför behandla frågan huruvida det

[5] 1963 års sammansatta utskotts betänkande nr 1 s. 17.

är möjligt att genom förändringar av dessa arbetsmetoder åstadkomma bättre arbetsförhållanden för ombudsmännen.

Enligt 23 § ombudsmannainstruktionen skall ombudsman föra »fullständiga anteckningar» över alla ärenden som inkommer och över alla åtgärder som han vidtager. Vidare skall registratur av utgående expeditioner upprättas och särskilt protokoll föras vid inspektionsresor.

Alla till ombudsmännen inkomna handlingar antecknas i ett på varje expedition i kronologisk ordning fört register. På vardera expeditionen finnes därjämte två diarier, ett allmänt och ett hemligt. Det allmänna diariet föres på lösblad. Varje inkommande eller av ombudsmannen på eget initiativ upptaget ärende erhåller ett med fortlöpande nummer betecknat upplägg. På detta antecknas klagandens namn, namnet på den mot vilken klagomålet riktar sig ävensom vad klagomålet gäller. Senare göres på upplägget kortfattade anteckningar rörande i ärendet inkommande skrifter och andra handlingar samt utgående expeditioner ävensom vilka åtgärder som i övrigt vidtagits. Motsvarande anteckningar göres å kappan till akten i ärendet. JO:s slutliga beslut utfärdas i allmänhet i form av en skrivelse, ställd till klaganden, den anmälde tjänstemannen eller myndigheten eller annan som beröres av saken. Även hos MO tillämpas denna metod, men ofta förekommer där i stället att avgörandet intages i särskilt upprättat beslut. I vissa ärenden, i synnerhet då klagomålet rör något bagatellartat förhållande och är uppenbart ogrundat, tecknar ombudsmännen avskrivningsbeslutet på ärendets aktomslag. Diariebladen skall föras med sådan tydlighet och utförlighet att de kan utgöra det grundläggande materialet för lagutskottets granskning av ombudsmännens ämbetsförvaltning. Registratur av de slutliga ställningstaganden, som upptages i en av ombudsmannen undertecknad skrivelse eller i särskilt uppsatt beslut, samlas i kronologisk ordning och inbindes för sig. I registraturet intages också sådana remisskrivelser, som kan sägas innefatta något ställningstagande från ombudsmannens sida. Till ärendeakten fogas kopior av de skrivelser, som utgått från ombudsmannaexpeditionen. I de ärenden, i vilka ombudsmannens slutliga beslut icke utfärdas såsom en av ombudsmannen undertecknad skrivelse, erhåller parterna besked om beslutets innehåll genom expeditionens försorg.

Det hemliga diariet föres i fast register. Även i dessa fall upplägges en akt för varje ärende. Det av varje ombudsman förda inspektionsprotokollet inbindes efter varje kalenderårs utgång.

Rörande behandlingen vid JO-expeditionen av nyinkomna klagoskrifter kan nämnas följande. Sedan klagoskriften inkommit och registrerats samt åsatts ett diarienummer, överlämnas den i allmänhet till en vid ämbetet på halvtid anställd pensionerad jurist, som upprättar förslag till den redogörelse för klagomålens innehåll som skall införas i ärendediariet. Skriften anmäles därefter för ombudsmannen eller den tjänsteman, som jämlikt

28 § instruktionen kan ha bemyndigats att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande. Sedan infordrade domstolsakter och andra handlingar inkommit samt eljest beslutad utredning verkställts, omhändertages ärendet som regel av någon av de rättsbildade befattningshavarna för föredragning för avgörande.

Till MO-ämbetet inkomna klagoskrifter brukar, sedan de genomlästs av MO, av honom överlämnas till någon inom den kvalificerade personalen för beredning. Denne upprättar koncept till diarieblad samt föredrager därefter som regel ärendet för MO i frågan om vilken utredningsåtgärd som skall vidtagas.

De rent expeditionella göromålen omhänderhas av kontorsskrivaren. Med bistånd av kanslibiträdet ombesörjer han registrering och diarieföring, expediering av utgående skrivelser, återställande av till låns erhållna akter och handlingar, arkivering m. m. Han uppsätter även förslag till remisser och enklare skrivelser samt lämnar upplysningar till allmänheten i anledning av gjorda förfrågningar om ärendenas handläggning. Dessutom handhar han skötseln av förekommande kassagöromål samt förandet av olika liggare.

Kontorsskrivaren är befriad från rutinmässig maskinskrivning och kollationering. För dessa göromål anlitas såväl kanslibiträdet som extra skrivpersonal.

JO-utredningen torde icke ha att framlägga förslag om hur det rena expeditionsarbetet på ombudsmannaexpeditionerna bör bedrivas för att kraven på effektivitet och snabbhet skall kunna anses tillgodosedda. I första hand bör det ankomma på ombudsmännen själva att sörja för att arbetet bedrives så rationellt som möjligt. Utredningen vill dock framhålla att det kan finnas skäl för ombudsmännen att anlita statskontoret för utförande av en rationaliseringsundersökning, som kan ge anledning till åtgärder i syfte att förenkla arbetsgången. Utredningen vill vidare — i anledning av sitt i det föregående framlagda förslag om en gemensam expedition — här förorda att de båda ombudsmännens ärendediarier, såsom hittills, hålles åtskilda. Också deras registratur, expeditionsskrivelser och inspektionsprotokoll bör samlas och inbindas för sig, även om de skulle upprättas och förvaras på en gemensam expedition. Detta särskiljande av ombudsmännens verksamhet synes nämligen från olika synpunkter lämpligt. Bl. a. underlättas därigenom riksdagens årliga granskning av deras ämbetsförvaltning.

Utredningsförfarandet

Något vid sidan av det rena expeditionsarbetet ligger frågorna om förfarandet vid ärendenas utredande och om utformningen av de i ärendena fattade besluten.

Gällande instruktion för ombudsmännen innehåller icke några direkta bestämmelser om hur utredningarna i anhängiggjorda ärenden skall bedrivas. Instruktionen synes emellertid närmast utgå från att de i allmänhet skall verkställas genom skriftligt remissförfarande (se 10 § och 30 § tredje stycket). Ej heller ger instruktionen ombudsmännen befogenhet att ålägga tjänstemän eller enskilda personer att infinna sig hos dem för att höras muntligen eller eljest lämna muntliga upplysningar.

I den mån ärendena icke kan avgöras omedelbart efter det att de inkommit eller sedan från domstolar och andra myndigheter inlånade akter och handlingar studerats, remitteras de som regel till den tjänsteman eller myndighet, mot vilken klagomålet riktar sig, för upplysning eller yttrande. Sedan svar inkommit, brukar klaganden beredas tillfälle att avgiva påminnelser. Icke sällan ger ärendets beskaffenhet ämbetena anledning att genom remissförfarande verkställa ytterligare undersökningar. Ibland införskaffas utredning i ärendet genom överlämnande av klagomålet till den anmälde befattningshavarens överordnade myndighet med anmodan att denna måtte — efter den utredning som kan anses påkallad — inkomma med yttrande. Efter sådan remiss kan myndigheten, när den så finner lämpligt, hålla muntliga förhör med den anmälde tjänstemannen eller någon annan underordnad. Mindre kompletteringar av inhämtade uppgifter sker icke sällan medelst telefonförfrågan. I ärenden av ringa vikt förekommer ibland att förklaring från den anmälde inhämtas telefonledes i stället för skriftligen samt antecknas i akten. Någon gång, främst då vidlyftigare utredning är erforderlig, överlämnas ärendet till polismyndighet för hållande av muntliga förhör. Detta utredningsförfarande brukar tillämpas då annan än tjänsteman eller klaganden bör höras i saken. I enstaka fall hålles förhör på ombudsmannaexpeditionen inför ombudsmannen själv, kanslichefen eller någon av byråcheferna. Vid sådant förhör föres protokollet som regel av föredraganden eller — i vissa fall — av någon för tillfället anlitad stenograf. Det händer också att befattningshavare från ombudsmannaexpedition inställer sig hos vederbörande för att hålla förhör. Sistnämnda två förfaringssätt tillämpas i allmänhet endast då den hörde vistas i Stockholm eller dess omedelbara närhet. Är ett ärende av synnerligen omfattande beskaffenhet, kan åt särskild utredningsman uppdragas att — bl. a. genom muntliga förhör — utreda detsamma.

Vad nu sagts om ärenden, anhängiggjorda genom klagomål, äger motsvarande tillämpning på ärenden, som upptagits på ombudsmannens eget initiativ.

Som framgår av det föregående är handläggningen av ärendena i huvudsak skriftlig. Det muntliga förfarandet förekommer endast i begränsad omfattning.

Frågan om ökad muntlighet vid ärendenas beredning har vid några tillfällen varit aktuell.

I de vid 1954 års riksdag väckta motionerna I: 229 och II: 307, vari föreslogs utredning av åtgärder i syfte att effektivisera JO-ämbetet, hävdades bl. a. att ämbetets arbetsformer borde överses. Motionärerna ansåg att det tillämpade remissförfarandet ofta medförde avsevärd förlängning av handläggningstiden samt att det skulle i viss utsträckning kunna kompletteras eller ersättas med muntliga förhandlingar eller förhör i de fall, där de faktiska omständigheterna kan effektivt utredas.

1954 års riksdags sammansatta konstitutions- och första lagutskott uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 1 (s. 21) i anledning av dessa motioner bl. a., att det självfallet kunde vara en vinning, om de allmänt erkända grundsatserna om muntlighet och omedelbarhet kunde vinna ökad tillämpning vid utredningar inom JO-ämbetet, men påpekade samtidigt att det å andra sidan fanns fall där ett skriftligt förfarande gav ett bättre resultat eller där skriftligheten måste föredragas av praktiska och ekonomiska skäl.

1954 års sakkunniga fann att någon väsentlig ändring i de dåvarande formerna för utredningar ej torde kunna göras. Dock rekommenderades en utökad användning av muntliga förhör, framför allt då fråga uppkom om anställande av åtal. Vid förhör inför ombudsman kunde enligt de sakkunniga ett stenografikunnigt kanslibiträde eller ljudupptagningsapparat användas.[6]

Ett skriftligt remissförfarande torde, i vart fall när ett flertal personer skall yttra sig, i allmänhet taga längre tid än när upplysningar inhämtas muntligen. Det muntliga förfarandet kan alltså i vissa fall leda till ett snabbare utredningsresultat. Den förklarande behöver ej heller lägga ner någon tid på att utarbeta en skriftlig förklaring till ombudsmannen. Även vissa andra fördelar står att vinna genom ett muntligt förfarande; bl. a. kan man lättare undvika missförstånd mellan den hörde och ämbetet rörande för sakens utredande betydelsefulla förhållanden.

Vissa skäl talar dock för det skriftliga utredningsförfarandet. Om det muntliga förfarandet är företrädesvis lämpat för klarläggande av rent faktiska förhållanden, får det skriftliga i allmänhet anses ge ett bättre resultat när undersökningen avser rent rättsliga spörsmål. Förhör på ett ombudsmannakansli kan dessutom av praktiska skäl äga rum endast med personer som finnes tillgängliga i Stockholm eller dess omgivning.

En vidgad användning av muntliga förhör på ombudsmannakanslierna

[6] SOU 1955: 50 s. 121.

torde också medföra en viss ökning av arbetsbördan på dessa. Sålunda kommer förhören att taga en icke obetydlig tid i anspråk för dem, som skall leda förhöret och föra protokoll. Ytterligare arbetstid kommer att åtgå för renskrift av vid förhör fört memorial eller stenogram eller för återgivande i vanlig skrift av på fonetisk väg upptagna berättelser. En reform i denna riktning synes därför förutsätta en personalförstärkning.

Utredningsförfarandet torde för närvarande i stort sett bedrivas så rationellt som synes möjligt, samtidigt som kraven på rättssäkerhet i förfarandet får anses väl tillgodosedda. En ökad användning av muntliga förhör lär icke kunna leda till en sådan effektivisering av arbetet, som kan sägas uppväga de med det muntliga förfarandet förenade olägenheterna.

Något bör i detta sammanhang nämnas rörande ombudsmännens metod att i vissa fall låta polismyndighet medverka vid ärendes beredande genom att hålla förhör med tjänstemän eller enskilda personer. Även om detta tillvägagångssätt, som kan anses utgöra en form av muntligt förfarande, i många fall är rationellt och kan medföra en märkbar avlastning av arbetsbördan inom ombudsmannaämbetena, bör det enligt utredningens mening utnyttjas med återhållsamhet. Bl. a. kan myndigheter och tjänstemän känna det olustigt att bliva underkastade polisförhör i anledning av mer eller mindre obefogade klagomål. Ombudsmännen har också med hänsyn härtill varit restriktiva vid utnyttjandet av detta utredningssätt. Inom JO-ämbetet lär det anlitas i endast några få procent av ärendena. Enligt utredningens mening bör polismyndighet som regel medverka endast i ärenden, i vilka finnes grundad anledning antaga att tjänstefel förekommit.

Utredningen anser sig sålunda icke böra föreslå någon förändring beträffande utredningsförfarandet. Däremot synes det vara lämpligt att möjlighet skapas att upptaga förekommande muntliga förhör genom stenografi eller med bandspelare.

Utformningen av besluten

Såsom förut något berörts utformar ombudsmännen i stor utsträckning sina i ärendena fattade beslut som en skrivelse, vilken allt efter beslutets innehåll ställes till klaganden, den anmälde tjänstemannen eller annan myndighet eller befattningshavare. Efter en redogörelse för den anmälan eller iakttagelse, som föranlett ärendets upptagande, lämnas i dessa beslut ett referat av vilken utredning som verkställts och vilka handlingar, som i ärendet inlånats och studerats. Därefter redovisas ombudsmannens ställningstagande i saken och de skäl på vilka detta grundats. De särskilt uppsatta beslut, i vilka MO:s avgöranden ofta intages, brukar innehålla en kort sammanfattning av utredningsresultatet ävensom ombudsmannens bedömning av ärendet. I de beslut, som tecknas på ärendets aktomslag, lämnas endast en mycket kort motivering för avskrivningsåtgärden.

Sedan mitten av 1950-talet brukar ombudsmännen i princip motivera även sådana ärendebeslut, varigenom anförda klagomål lämnas utan åtgärd. I ärenden av detta slag hade klaganden dessförinnan endast undantagsvis erhållit besked om vilka skäl som lett till avskrivningsbeslutet. I en vid 1957 års riksdag väckt motion (II: 589) föreslogs att det i ombudsmannainstruktionen skulle införas en uttrycklig föreskrift att klaganden i ärenden, vari klagomålet icke föranledde någon åtgärd, skulle erhålla del av de omständigheter varå beslutet väsentligen grundades.

Motionen föranledde icke någon riksdagens åtgärd. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 33 uttalade första lagutskottet i anledning av denna motion följande.

Utskottet finner det angeläget att ombudsman, om framförda klagomål icke resulterar i anmärkning, då så är möjligt i sitt avskrivningsbeslut ger till känna de skäl som varit bestämmande för ombudsmannens ståndpunktstagande. Det synes emellertid icke vara möjligt att ge en allmän föreskrift i ifrågavarande hänseende. Stundom är det icke möjligt att ombudsmannen anger skälen för att ett klagomål ej föranleder någon åtgärd. I vissa fall skulle även en sådan föreskrift föranleda ett arbete, som icke skulle stå i rimlig proportion till vad som skulle vinnas därmed. Utskottet tänker särskilt på de hos justitieombudsmannen icke så sällan förekommande fall, då klagomål uppenbarligen är ett utslag av sinnessjukdom, ävensom de fall då klagande vid upprepade tillfällen återkommer med klagomål i samma hänseende och han tidigare erhållit tillfredsställande besked. Enligt vad utskottet inhämtat av ombudsmännen synes den praxis som numera tillämpas tillgodose de krav som åsyftas med den i ämnet väckta motionen II: 589. Utskottet avstyrker med hänsyn till det anförda det i denna motion ställda yrkandet.

Ombudsmännens beslut får således som regel en domliknande form med såväl recit som »kläm». Denna praxis innebär givetvis en avsevärd arbetsbelastning såväl för föredraganden, när denne skall upprätta förslag till beslut, som för ombudsmannen, när han skall justera det. I många fall kan det därvid bli aktuellt för ombudsmannen att i större eller mindre utsträckning omskriva förslaget. Det kan därför föreligga anledning undersöka huruvida det är möjligt att något minska ämbetenas arbetsbörda genom att besluten i en del fall göres mer kortfattade.

Till en början kan genast fastslås att det icke bör ske något avsteg från motiveringsskyldigheten i de fall då fel eller försummelse från tjänstemans sida konstaterats och ombudsmannen därför beslutar rikta anmärkning mot befattningshavaren eller vidtaga annan åtgärd. I dylika ärenden bör ombudsmännen, såsom hittills, i beslutet fullständigt ange skälen för sitt ingripande.

Vad sedan angår motiveringen av avskrivningsbeslut har såväl första lagutskottet vid 1959 års riksdag som JO[7] tagit avstånd från tanken att ändra nuvarande praxis på detta område. Även enligt utredningens uppfattning bör ombudsmännen jämväl i fortsättningen i princip motivera dessa

[7] LuU 1959: 8 och JO 1959 s. 466.

beslut, fastän detta medför en icke oväsentlig arbetsbelastning för ombudsmannaämbetena. Det får nämligen anses otillfredsställande att en klagande icke får klarhet om vilka skäl som föranlett ombudsmannen att underlåta vidtaga någon åtgärd i anledning av hans anmälan. Ett motiverat beslut torde kunna ge den klagande ökat förtroende för såväl den anmälda myndigheten som ombudsmannens verksamhet. Också för tidningspressen måste det vara värdefullt att ha tillgång till motiverade avslagsbeslut.

I och för sig skulle det således med hänsyn till nämnda förhållanden vara önskvärt att ombudsmännen motiverade jämväl alla avskrivningsbeslut. I praktiken torde dock detta icke böra eller kunna genomföras. Såsom första lagutskottet framhöll i förenämnda, till 1957 års riksdag avgivna utlåtande skulle det i flera fall icke vara möjligt att ange skälen eller också skulle utformningen därav kräva ett i förhållande till ärendets betydelse orimligt arbete. Även i andra fall kan finnas skäl att ej lämna motivering. När t. ex. personer, intagna på fångvårdsanstalt eller annan inrättning, klagar över vägrad permission eller annan behandlingsåtgärd, kan det ibland ur behandlingssynpunkt vara olämpligt att närmare ange skälen för avskrivningsbeslutet.

De principer, efter vilka ombudsmännen för närvarande underlåter att ge besked om skälen för beslut att lämna klagomål utan åtgärd, torde stå i överensstämmelse med vad nu sagts. Det synes därför saknas anledning att föreslå någon ändring av ombudsmännens praxis på detta område.

Enligt utredningens mening torde det icke vara erforderligt att i ombudsmannainstruktionen intaga någon bestämmelse som reglerar ombudsmännens skyldighet att motivera sina beslut. De torde även i fortsättningen utan särskilt stadgande härom lämna motivering i den omfattning som skäligen kan påfordras.

Emellertid har utredningen erhållit ett intryck av att ombudsmännens beslut ibland är onödigt utförliga. Utredningen avser framför allt sådana beslut, som innebär att klagomålen lämnas utan åtgärd. Det synes i åtskilliga fall möjligt att härvid förkorta redovisningen av parternas påståenden, verkställda undersökningar etc. I synnerhet gäller detta sådana ärenden som saknar allmänt intresse och där parterna under utredningsarbetet fått del av varandras påståenden och förklaringar samt utredningsmaterialet i övrigt redan är för parterna känt. Också redovisningen för gällande rätt torde i många fall kunna inskränkas. Om ett ärende rör en besvärlig, svåröverskådlig eller i litteraturen föga uppmärksammad rättsfråga kan det emellertid föreligga skäl att i avgörandet mer utförligt redogöra för rättsområdet. Genom ett sådant, till berörda myndigheters kännedom spritt beslut kan ombudsmännen fullgöra den för den allmänna rättssäkerheten betydelsefulla och vägledande verksamhet som kommit att alltmer ingå i ombudsmännens uppgifter. När ett ärende är av sådan art att det kan förväntas bli särskilt uppmärksammat av tidningspressen, föreligger också skäl att mer utförligt redogöra för de i ärendet relevanta omständigheterna.

Personalorganisation

JO-ämbetet

Före 1957 års reform fanns enligt personalförteckningen för riksdagens verk vid ämbetet anställda en byråchef, en byrådirektör, en kansliskrivare och en expeditionsvakt. Vid reformen fastställdes den personalorganisation, som föreslogs i 1955 års betänkande. Detta innebar att den ordinarie personalen skulle bestå av en kanslichef, två byråchefer, två sekreterare, en kansliskrivare, ett kanslibiträde och en expeditionsvakt. År 1962 omändrades kansliskrivartjänsten till en kontorsskrivartjänst. Påföljande år nyinrättades en byråchefstjänst, i första hand avsedd för en kvalificerad förvaltningsjurist, samt omändrades de två sekreterartjänsterna till tjänster som byrådirektör.

I överensstämmelse med vad som förordades i 1955 års betänkande har byråchefs- och byrådirektörstjänsterna organiserats på två avdelningar. På den ena avdelningen, varå handlägges ärenden rörande domstols-, åklagar- och exekutionsväsendet samt kriminalvården och de delar av polisväsendet, som har samband med brottsutredningar, tjänstgör nu en byråchef och en byrådirektör. Till den andra avdelningen, som är avsedd för ärenden rörande den egentliga civilförvaltningen, är de två övriga byråcheferna och den andre byrådirektören knutna.

Kanslichefen är alltså den närmast under JO stående befattningshavaren. Tjänsten, som är avsedd för en förvaltningsjurist, tillsättes genom förordnande på viss tid och är sedan den 1 juli 1965 inplacerad i lönegrad Bp 5.[8] Enligt 1955 års betänkande skulle kanslichefen vara en högt kvalificerad tjänsteman med fast anknytning till ämbetet och svara för kontinuiteten inom detta. Åt honom skulle överlämnas att bereda, föredraga och avfatta förslag till beslut och skrivelser i svårare och viktigare ärenden, särskilt då dessa förutsatte förtrogenhet med tidigare praxis hos JO. De övriga arbetsuppgifter som kanslichefen skulle fullgöra har omnämnts i det tidigare avsnittet rörande delegering av kansligöromål.

Tjänsterna som byråchef och byrådirektör är i motsats till kanslichefsbefattningen avsedda att vara genomgångstjänster. Enligt 1955 års betänkande (s. 117 f) bör de icke vara besatta med samma innehavare under längre tid än för byråchefer 3—5 år och byrådirektörer 2—3 år. Därigenom vinnes den fördelen att tjänsteinnehavarna alltid har nyligen förvärvad erfarenhet av tjänstgöring som ligger tämligen nära de områden som deras verksamhet hos JO berör. Tjänsterna tillsättes genom förordnande tills vidare. Byråchefstjänsterna är sedan den 1 juli 1965 placerade i Br 4. De år 1957 inrättade tjänsterna har innehafts av assessorer i hovrätt och i landsstaten.

Tjänsterna som sekreterare, vilka senare omändrades till byrådirektörs-

[8] B:oU 1965:50.

tjänster, förutsattes vid 1957 års reform bli rekryterade med, på domstolssidan hovrättsfiskal och på förvaltningssidan byråsekreterare eller tjänsteman i jämförlig ställning.[9] Lönen för dessa befattningar bestämmes särskilt för varje innehavare för sig. I allmänhet placeras denne i sådan lönegrad, dock högst Ar 27, att hans lön med minst två löneklasser överstiger den lön han kan påräkna, därest han skulle återgå till sin ursprungliga tjänst. Inplacering i lönegrad Ar 27 får emellertid förekomma endast i sådana fall, då detta utgör en nödvändig förutsättning för förvärv eller kvarhållande av en kvalificerad arbetskraft, som anses vara av särskilt värde för arbetet inom JO-expeditionen.[1]

Byråchefernas arbetsuppgifter består främst i att bereda och för ombudsmannen föredraga de ärenden, som ej handlägges av kanslichefen, samt att i samband därmed upprätta förslag till beslut och skrivelser. Till kanslichefens och byråchefernas förfogande står byrådirektörerna, åt vilka kan överlämnas ärenden för beredning och föredragning inför JO.

Kontorsskrivarens och kanslibiträdets arbetsuppgifter har berörts i det föregående. Kontorsskrivartjänsten är enligt tjänsteförteckningen inplacerad i lönegrad Ao 13, medan tjänsterna som kanslibiträde och expeditionsvakt är placerade i Ao 7.

Den vid 1957 års reform fastställda personalorganisationen för JO-ämbetet ansågs av de sakkunniga utgöra ett minimum om man ville nå åsyftat resultat med den föreslagna vidgningen av tillsynsverksamheten. Skulle den kommande utvecklingen skapa behov av ytterligare personal, kunde detta enligt de sakkunniga åtminstone tills vidare tillgodoses genom att JO anlitade extra arbetskraft. På grund av den ökande arbetsbördan har ombudsmannen också funnit det nödvändigt att vid sidan av den ordinarie personalen anlita särskild arvodesavlönad arbetskraft i en med tiden allt större utsträckning. Sålunda har alltsedan reformens genomförande en eller flera hovrätts- och förvaltningsjurister varit stadigvarande anställda under hela eller större delen av året. Under de senaste åren har sådan tillfällig arbetskraft tagits i anspråk i en omfattning som motsvarar mer än tre heltidsanställda jurister. Av dessa har dock en varit sysselsatt enbart med ärenden rörande ett omfattande och uppmärksammat brottmål. Vidare har på halvtid tjänstgjort en pensionerad jurist med huvudsaklig uppgift att anmäla inkomna klagomål bl. a. för beslut om införskaffande av handlingar och annan förberedande behandling. Härutöver har i viss omfattning till domstolsjurister och andra jurister utanför JO:s expedition för beredning på fritid överlämnats ärenden framför allt av särskilt stor omfattning eller av speciell beskaffenhet. Även tillfällig skrivpersonal har anlitats. Under senare år har minst tre extra skrivbiträden så gott som stadigvarande tjänstgjort på expeditionen mot arvode. Skrivgöromål har också utlämnats till per-

[9] SOU 1955: 50 s. 119.
[1] 1963 års sammansatta utskotts bet. nr 2.

soner utanför expeditionen. Det bör dock anmärkas att det sedan hösten 1963 icke varit möjligt att besätta den å personalförteckningen upptagna kanslibiträdestjänsten.

MO-ämbetet

Vid 1957 års reform av ombudsmannaämbetena utökades den tjänsteförtecknade personalen vid MO-ämbetet med en byråchef och kom därigenom att bestå av två byråchefer, en byrådirektör, en kansliskrivare och en expeditionsvakt. År 1963 omändrades kansliskrivartjänsten till en tjänst som kontorsskrivare samt uppfördes en som extra ordinarie upptagen kanslibiträdestjänst som ordinarie.

Såsom tidigare nämnts ansågs det vid reformen icke behövligt att vid MO-ämbetet inrätta en tjänst som kanslichef.

Byråchefstjänsterna är lönegradsplacerade i Br 4. En av dem kan dock alternativt placeras i Bp 4.[2] Tjänsterna uppehålles för närvarande av en förvaltnings- och en domstolsjurist, båda tillsatta genom tillsvidareförordnande.

Byrådirektörstjänsten är placerad i Ao eller Ar 27 och kan således tillsättas antingen medelst konstitutorial eller medelst förordnande tills vidare. Före den 1 juli 1959 tillsattes tjänsten endast genom konstitutorial. Den ansågs dock böra alltefter rådande behov kunna utnyttjas för anställande av antingen förvaltningsjurist eller yngre domstolsjurist. Då den lämpligaste anställningsformen vid besättande av tjänsten med domstolsjurist ansågs vara förordnande tills vidare, infördes möjlighet för MO att efter den 1 juli 1959 alternativt tillsätta tjänsten medelst förordnande tills vidare.[3] Tjänsten innehas för närvarande av en domstolsjurist.

Tjänsterna som kontorsskrivare, kanslibiträde och expeditionsvakt är inplacerade i samma lönegrader som motsvarande befattningshavare vid JO-expeditionen.

Byråchefernas, byrådirektörernas samt den icke rättsbildade personalens arbetsuppgifter är i stort sett desamma som tjänstemännens inom JO-ämbetet.

Förutom den ordinarie personalen har under senare år stadigvarande tjänstgjort en domstolsjurist som extra byråchef. Därutöver har, i mån av behov, anlitats jurister utanför expeditionen för olika utrednings- och undersökningsuppdrag. Vid inspektionerna har MO, såsom berörts i annat sammanhang, därjämte biträtts av militär och civilmilitär personal. Vidare har under senare år använts extra skriv- och expeditionspersonal i en utsträckning som motsvarat mer än ett heltidsanställt biträde.

[2] B:oU 1965:50.
[3] B:oU 1959:38.

Utredningens förslag

I det föregående har utredningen föreslagit att de båda ombudsmannaämbetenas skriv- och expeditionspersonal skall ingå i en för ämbetena gemensam expedition samt att ombudsmännen vid sidan därav skall till sitt förfogande ha var sitt kansli med kvalificerade befattningshavare.

En förutsättning för att ombudsmännen skall kunna utan tidspress pröva hos dem anhängiggjorda ärenden samt även i övrigt bedriva tillsynsverksamheten i enlighet med givna riktlinjer är att de till sitt förfogande har ett tillräckligt antal kvalificerade tjänstemän. De arbetsuppgifter som ankommer på ombudsmannaämbetena ställer särskilda krav framför allt på den rättsbildade personalen. Som förut berörts är ombudsmännens uttalanden och beslut ofta icke blott av betydelse för klaganden utan även av väsentligt intresse för rättstillämpningen och myndigheternas verksamhet i övrigt. Stort arbete måste icke sällan nedläggas på utformningen av besluten och det är för ombudsmännens arbetsbörda av vikt att de icke nödgas i större utsträckning omarbeta de förslag till beslut och skrivelser som förelägges dem. För att ombudsmännen skall kunna ägna sina arbetskrafter åt de viktigaste tillsynsuppgifterna är det också angeläget att de befrias från befattning med ärendenas beredning och vissa andra göromål, som ej behöver ankomma på dem personligen. En sådan delegering av arbetsuppgifter förutsätter emellertid att därför skickade befattningshavare finnes tillgängliga. Även från denna synpunkt är det således erforderligt att till ombudsmännens kanslier knytes särskilt dugande krafter.

Om utredningens i det föregående framlagda förslag beträffande omfördelning av ombudsmännens tillsynsuppgifter genomföres, torde arbetsbördan i fortsättningen i stort sett belasta dem lika. Med hänsyn härtill och till intresset av att bevara jämställdheten mellan de båda ombudsmannaämbetena är det naturligt att i fråga om den kvalificerade personalen ge dem en likformig organisation. Det kan därvid vara lämpligt att denna uppbygges i enlighet med den inom JO-ämbetet nu befintliga, alltså med en kanslichef samt under honom byråchefer och byrådirektörer.

På vardera kansliet kommer då att finnas en tjänst som *kanslichef* med samma ställning och uppgifter som den nuvarande vid JO-expeditionen. Såsom tidigare nämnts skall ombudsmannen kunna bemyndiga kanslichefen att självständigt besluta om åtgärder rörande den förberedande behandlingen av ärendena. Kanslichefen bör således vara bekant med den praxis, som utvecklats inom ämbetet i frågor om ärendenas beredande och bedömande, och därför ha fastare anknytning till ämbetet än övriga rättsbildade befattningshavare. Han bör, såsom uttalades i 1955 års betänkande (s. 118), förordnas för sex år, om ej särskilda skäl föranleder till annat. Tjänsten bör alltså vara en Bp-tjänst.

Vad härefter angår övriga juristtjänster vid ombudsmannakanslierna,

byråcheferna och byrådirektörerna, vill utredningen till en början behandla befattningarna hos *ombudsmannen för civilförvaltningen*. Enligt utredningens förslag skall dennes verksamhetsområde omfatta endast den civila förvaltningen, d. v. s. i stort sett de ärenden som för närvarande handlägges på JO-ämbetets förvaltningsavdelning. På denna tjänstgör nu två byråchefer och en byrådirektör. Ärenden av förvaltningsrättslig karaktär beredes jämväl av kanslichefen och av minst en av de jurister, som stadigvarande tjänstgör vid ämbetet. Flera ärenden av denna beskaffenhet har också beretts av jurister utanför JO-expeditionen.

I enlighet med vad utredningen förordat i det föregående bör ombudsmannen utöka sin inspektionsverksamhet bl. a. inom skatteväsendets och kommunalförvaltningens områden samt i fråga om de centrala förvaltningsorganen. Detta förutsätter en förstärkning av personalorganisationen, framför allt med experter på förvaltningsförfarandet. Intresset av att ombudsmannens allmänna arbetsförhållanden förbättras gör det också angeläget med ett arbetskraftstillskott. Å andra sidan bör erinras om att utredningen också framlagt olika förslag i syfte att lindra ombudsmännens arbetsbörda genom att begränsa deras prövningsskyldighet framför allt beträffande ärenden av underordnad betydelse.

Enligt utredningens uppfattning bör mot denna bakgrund vid ombudsmannaämbetet för civilförvaltningen finnas — förutom kanslichefsbefattningen — tre tjänster som byråchef samt två tjänster som byrådirektör. Frågan huruvida dessa tjänstemän bör organiseras på avdelningar eller hur ärendena i övrigt i princip bör fördelas mellan dem bör få ankomma på ombudsmannen att avgöra. Utredningen erinrar dock om sitt tidigare förslag att låta en av byråchefstjänsterna besättas av en skattejurist för handhavande av ärendena rörande skatteväsendet. Det torde också vara lämpligt att låta denne eller någon annan av byråcheferna ägna sig åt de frågor som berör kommunalförvaltningen. Man kan också ifrågasätta om icke någon av byråcheferna bör avdelas för att verkställa sådana inspektioner som, enligt vad utredningen föreslagit, byråchef efter delegation av ombudsmannen skall kunna utföra på egen hand.

I övrigt bör byråchefernas och byrådirektörernas uppgifter vara desamma som nuvarande tjänsteinnehavares. Utredningen vill också framhålla den möjlighet som ombudsmännen även i fortsättningen bör ha att till byråchef delegera rätten att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes förberedande handläggning. Härigenom kan kanslichefen beredas viss avlastning i sina arbetsuppgifter.

Det får anses vara av stort värde för granskningsverksamheten att innehavarna av byråchefs- och byrådirektörstjänsterna har förhållandevis färsk erfarenhet av praktiskt förvaltningsarbete och annan myndighetsutövning, som har nära anknytning till ombudsmannaämbetets tillsynsuppgifter. Tjänsterna bör därför, liksom de nuvarande inom JO-ämbetet, vara tjänster

i karriären och ej innehas av samma person under någon längre tid. De ungefärliga tjänstgöringstider som nu gäller inom JO-ämbetet, 3—5 år för byråchefer och 2—3 år för byrådirektörer, synes väl avvägda. Båda tjänstekategorierna bör vara ordinarie och tillsättas genom förordnande tills vidare. Som skäl härför kan i huvudsak åberopas vad som anförts i 1955 års betänkande (s. 118 f) rörande valet av anställningsform för då aktuella byråchefer och sekreterare.

Det ämbete, som enligt utredningens förslag skall utövas av *ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet*, omfattar det nuvarande MO-ämbetet jämte — i stort sett — den s. k. domstolsavdelningen inom JO-ämbetet. Det är därför naturligt att handläggningen av de inom ämbetet förekommande ärendena uppdelas på två avdelningar. På den ena bör då handläggas ärendena inom de ämnesområden, som överflyttats från nuvarande JO-ämbete. Till denna avdelning kan också — såsom utredningen strax återkommer till — hänföras ärendena rörande den militära rättsskipningen. På den andra avdelningen bör handläggas övriga militärärenden.

Vid bedömandet av lämplig personalorganisation för dessa avdelningar kan man icke utgå från att arbetsbördan på dem blir densamma som på nuvarande domstolsavdelning vid JO-ämbetet resp. inom MO-ämbetet.

Tillsynen över den civila och den militära rättsskipningen kommer i fortsättningen att utövas av samme ombudsman. Det torde dock icke vara givet att alla hithörande ärenden bör handläggas på samma avdelning inom ämbetet. Det kan nämligen ifrågasättas om den militära rättsskipning, som utövas icke inom domstolarna utan av befattningshavare vid krigsmakten, ej bör hänföras till avdelningen för militärärenden, där övriga frågor rörande försvarsväsendet handlägges. Härigenom skulle man vinna den fördelen att alla ärenden rörande de militära tjänstemännen bereddes inom en och samma avdelning. Även från inspektionssynpunkt skulle det vara av visst värde med en sådan ordning. Däremot talar intresset av att alla ärenden rörande straff- och processlagstiftningen handlägges inom samma avdelning starkt för att till domstolsavdelningen hänföres jämväl ärenden rörande den inom krigsmakten utövade rättsskipningen. Utredningen vill närmast ansluta sig till sistnämnda alternativ men anser att det bör stå ombudsmannen fritt att själv avgöra hur fördelningen av dessa ärenden bör ske. Under alla omständigheter kommer domstolsavdelningen att erhålla ett icke obetydligt tillskott till sin arbetsmängd. Emellertid kommer denna samtidigt att minska genom de föreslagna begränsningarna av ombudsmännens prövningsskyldighet m. m.

Inom domstolsavdelningen har — förutom den till avdelningen hörande byråchefen och byrådirektören — under senare år tjänstgjort minst en fast anställd domstolsjurist samt olika tillfälligt anlitade föredragande. Med hänsyn härtill och till vad nyss sagts om de förändringar, som utredningens förslag innebär i fråga om arbetsbördan på den föreslagna domstolsavdel-

ningen, anser utredningen att på denna bör inrättas tre ordinarie tjänster, två såsom byråchef och en såsom byrådirektör. Tjänsterna bör besättas av domstolsjurister. Vad i det föregående sagts om arbetsuppgifter, anställningsform och tjänstgöringstid för byråcheferna och byrådirektörerna hos ombudsmannen för civilförvaltningen gäller även för nu ifrågavarande tjänster.

Som förut nämnts har under senare år fyra jurister varit stadigvarande sysselsatta med handläggning av inom MO-ämbetet förekommande ärenden. Utredningen har i det föregående framlagt flera förslag, berörande omfattningen av tillsynen över försvarsväsendet. Kontrollen över den ekonomiska förvaltningen bör enligt utredningen överlåtas på andra organ. Detsamma är förhållandet med granskningen av arrestantkorten. Inspektionen av de lokala och regionala organen bör även i övrigt något reduceras och huvudsakligen inrikta sig på förhållanden berörande krigsmännens behandling och omvårdnad. Vad utredningen sålunda förordat torde — trots den intensifiering av inspektionerna av de centrala förvaltningsmyndigheterna som samtidigt föreslagits — medföra en icke ringa minskning av arbetsbördan i vad avser tillsynen över försvarsväsendet. Den personal, som har att handlägga dithörande ärenden, bör således kunna reduceras i förhållande till nuvarande personalkader vid MO-expeditionen. En tillfredsställande kontroll över försvarsväsendet torde kunna åstadkommas om ombudsmannen till sitt förfogande har — förutom kanslichefen — en militieavdelning, bestående av en byråchef och en byrådirektör.

Av de två byråchefstjänsterna vid MO-expeditionen tillsättes den ene — liksom alla byråchefstjänsterna vid JO-expeditionen — medelst förordnande tills vidare. Den andra befattningen kan tillsättas antingen genom sådant förordnande eller genom förordnande på viss tid. Genom denna möjlighet att växla anställningsform ansågs det bli lättare att förvärva för tjänsten lämplig person. Som tidigare nämnts tillsättes byrådirektörstjänsten genom konstitutorial eller genom tillsvidareförordnande. Den nu föreslagna byråchefstjänsten vid avdelningen för militärärenden bör, liksom övriga byråchefstjänster inom ombudsmannainstitutionen, tillsättas genom förordnande tills vidare. Byrådirektörstjänsten vid militieavdelningen bör, liksom övriga byrådirektörstjänster, i första hand vara en tjänst i karriären och därför besättas av samme innehavare endast under ett par år. Anställningsformen bör vara förordnande tills vidare. På grund av de särskilda förhållanden som råder inom militärförvaltningen kan emellertid ombudsmannen finna det erforderligt att till sitt förfogande ha stadigvarande tillgång till speciell sakkunskap rörande den militära organisationen och verksamheten. Sådan fackkunskap kan vara behövlig både vid beredning av ärenden rörande militära förhållanden och för inspektionsverksamhetens planläggning och genomförande. Ombudsmannen bör därför kunna besätta byrådirektörstjänsten med militärt utbildad befattningshavare. För dylika

fall torde anställningsformen konstitutorial vara den lämpligaste. Enligt utredningens mening bör innehavaren av denna byrådirektörstjänst således — i likhet med nuvarande byrådirektörstjänst inom MO-ämbetet — alternativt kunna tillsättas medelst konstitutorial. Utredningen vill dock framhålla att behovet av expertis på militärförvaltningens område även kan tillgodoses genom att ombudsmannen tillfälligt och vid sidan av den ordinarie personalen anlitar militärt skolad arbetskraft.

Enligt gällande personalförteckning för ombudsmannaämbetena finnes på vardera expeditionen inrättad en tjänst som kontorsskrivare, en som kanslibiträde och en som expeditionsvakt. Vid sidan härav har ombudsmännen, som tidigare sagts, anlitat extra skrivpersonal, för JO:s del i betydlig omfattning. I det föregående har redogjorts för kontorsskrivarnas huvudsakliga arbetsuppgifter. Dessa utgöres i stort sett av registratorsgöromål. Vid den *för ombudsmännen gemensamma expeditionen* bör för dessa uppgifter inrättas en tjänst som förste kontorsskrivare bl. a. med hänsyn till intresset av att ombudsmännen — såsom tidigare föreslagits — skall kunna åt ifrågavarande befattningshavare delegera handläggningen av vissa personalärenden rörande expeditionspersonalen. Vidare torde kontorsskrivaren få ytterligare uppgifter av i viss mån kvalificerad art i samband med fördelningen av nyinkomna klagomål mellan de båda ombudsmannaämbetena.

Förste kontorsskrivarens arbete torde bli av sådan omfattning att han behöver biträde av någon fast anställd befattningshavare. Denne bör även kunna vikariera för förste kontorsskrivaren. På grund av arbetets beskaffenhet bör tjänsten göras till kansliskrivartjänst.

Inom JO- och MO-ämbetena finnes för närvarande anställda tillhopa omkring fem personer för skrivgöromål. På tjänste- och personalförteckningen för expeditionerna finnes endast två kanslibiträdestjänster upptagna. Med hänsyn till möjligheterna att rationalisera arbetet inom den gemensamma expeditionen torde det vara tillräckligt om vid denna inrättas sammanlagt fyra sådana tjänster.

Inom den föreslagna ombudsmannaorganisationen torde det icke vara erforderligt med två expeditionsvakter. Det synes vara möjligt för *en* sådan befattningshavare att utföra ifrågavarande göromål inom den gemensamma expeditionen.

Sammanfattningsvis föreslår således utredningen att vid vardera ombudsmannaämbetet inrättas en tjänst som kanslichef, tre tjänster som byråchef och två tjänster som byrådirektör. Denna organisation överensstämmer med vad som enligt personalförteckningen nu gäller för JO-ämbetet. I förhållande till nuvarande MO-ämbete innebär den en utökning med en kanslichef, en byråchef och en byrådirektör.

Den gemensamma expeditionen skall enligt förslaget bestå av en förste kontorsskrivare, en kansliskrivare, fyra kanslibiträden och en expeditions-

vakt. I den mån någon av de i nuvarande organisation ingående tjänstemännen med registrators- och skrivgöromål icke utses att inneha en ordinarie tjänst vid expeditionen, som är lika hög eller högre än den han nu innehar, bör hans nuvarande tjänst föras å övergångsstat och annan i den nya organisationen ingående tjänst hållas vakant. Även en av tjänsterna som expeditionsvakt bör föras å övergångsstat.

Med hänsyn till att statstjänstemännens löneförmåner och åtskilliga andra anställningsvillkor numera bestämmes efter förhandlingsöverenskommelse mellan staten och berörda arbetstagarorganisationer har utredningen icke ansett sig böra göra något uttalande om *lönegradsplaceringen* av de föreslagna tjänsterna inom ombudsmannaorganisationen. Utredningen vill dock framhålla intresset av att de göres konkurrenskraftiga. Det torde icke räcka med att en väl vitsordad tjänstgöring inom ombudsmännens kanslier måste anses äga ett betydande meritvärde.[4] För att ombudsmannen skall kunna förvärva och under avsedd tid behålla de väl kvalificerade arbetskrafter som här avses krävs också att med tjänsterna är förenade goda lönevillkor.

All personal bör som hittills antagas av ombudsmännen själva. Också beslut om avsked eller entledigande bör fattas av dem. De bör även äga bestämma huruvida ansökningsförfarande skall tillämpas vid tjänstetillsättning eller ej.

Utredningens förslag till personalorganisation inom ombudsmannaämbetena innebär förändringar i tjänste- och personalförteckningarna för riksdagens verk. Det torde ankomma å delegerade för riksdagens verk att efter bemyndigande av riksdagen ombesörja dessa ändringar. Därvid bör även bestämmas i vilken utsträckning ombudsmännen äger behörighet att vid möjlighet till alternativa lönegradsplaceringar själva besluta om vilken lönegrad som skall komma i fråga.

Det är för närvarande icke möjligt att med någon större grad av säkerhet beräkna huruvida den föreslagna personalorganisationen är tillräcklig för att bemästra arbetsbördan inom ämbetena. Ombudsmännen bör därför, såsom för närvarande, ha möjlighet att vid sidan av sin ordinarie personal anlita *extra arbetskraft*. Sådan bör också kunna utnyttjas för att möta en mer eller mindre tillfällig anhopning av arbetsgöromål. Därigenom kan också tillgodoses uppkommet behov av särskild expertis inom visst ämnesområde, exempelvis inom skatteväsendet eller militärväsendet, eller för andra speciella tillsynsuppgifter.

I detta sammanhang bör något beröras svårigheterna för ombudsmännen att till sina ämbeten förvärva tillräckligt kompetent arbetskraft. I en till 1962 års riksdag gjord framställning förklarade JO att det icke visat sig möjligt att — utöver rekryteringen till de fasta tjänsterna — ens för

[4] Se 1963 års sammansatta utskotts betänkande nr 2 s. 9.

kort tid få för tjänstgöring anlita någon jurist från den statliga förvaltningen. Från myndigheternas sida hade enligt JO framhållits att det tyvärr icke funnits någon personal att avstå. JO anhöll att riksdagen ville genom ett uttalande klart fastslå JO:s rätt att hos de statliga myndigheterna anlita den personal ämbetet behövde.[5]

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) över framställningen fann första lagutskottet — i nu ifrågavarande del — de synpunkter JO framfört förtjäna största beaktande samt fortsatte:

Det måste emellertid också observeras, att de arbetsuppgifter, som åvilar den personal, vilken här kan komma i fråga, ofta torde vara synnerligen angelägna, och att ämbetsverken å sin sida kan ha starka skäl för att vilja behålla sina högt kvalificerade krafter å det ordinarie arbetet. Utskottet finner det emellertid synnerligen önskvärt, att ämbetsverken i den mån inte särskilda hinder föreligger tillmötesgår de framställningar i förevarande avseenden, som kan komma att göras från JO:s sida.

Vad utskottet anfört rörande bl. a. personalrekrytering syntes utskottet böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

I motionerna 1963: I: 187 och II: 222, vilka jämte andra behandlades i 1963 års sammansatta utskotts betänkande nr 1, framfördes olika förslag att åstadkomma bättre arbetsförhållanden för JO. Bl. a. ansågs att från riksdagens sida borde tagas ett initiativ för att trygga ämbetets tillgång till kvalificerad juristpersonal. Motionärerna åberopade härvid ett av JO i 1962 års framställning omnämnt, av Kungl. Maj:t i enlighet med riksdagens beslut år 1854 utfärdat cirkulär, enligt vilket tjänsteman, som förordnats till sekreterare vid JO-ämbetet, skulle »under bibehållande av sin förra befordringstur vara berättigad till erhållande av ledighet från sin förra tjenst». Enligt motionärerna borde riksdagen erinra om att, i överensstämmelse med syftet i detta cirkulär, Kungl. Maj:t underordnade myndigheter hade skyldighet att bevilja tjänstledighet åt person, som någon av ombudsmännen önskade antaga till tjänsteman på vederbörande ämbete.

I utlåtandet framhöll det sammansatta utskottet att det syntes utskottet angeläget att JO:s och MO:s viktiga granskningsverksamhet icke hämmades genom att myndigheterna vägrade att bevilja ledighet åt personal som ombudsmännen ansåg lämplig för tjänstgöring vid ämbetena. Utskottet förordade därför att riksdagen i samband med den samtidigt föreslagna framställningen om utredning ville uttala att från ämbetsmyndigheternas sida hinder icke borde resas mot att befattningshavare frigjordes för tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän, då ombudsmännen framställde begäran därom.

Utskottets hemställan godkändes av riksdagen.

Med anledning av riksdagens beslut förordnade Kungl. Maj:t den 10 maj 1963 att vad sålunda förekommit skulle bringas till samtliga statsdepartements, hovrätters och länsstyrelsers kännedom.

[5] JO 1962 s. 466.

Utredningen vill — med hänsyn till vad riksdagen uttalat — i förevarande fråga nöja sig med att understryka angelägenheten av att myndigheterna i den mån så är möjligt medverkar till att ombudsmännen till sitt förfogande erhåller den kvalificerade arbetskraft som är erforderlig. Utredningen vill även erinra om att författningsutredningen i samband med redogörelsen för sitt förslag till riksdagens personalorganisation framhållit att konstitutionsutskottet och lagutskotten borde kunna mellan riksmötena avstå personal till ombudsmannaämbetena (SOU 1963: 18 s. 191). För egen del vill JO-utredningen biträda detta förslag, som torde innebära ökade möjligheter för ombudsmännen att vid tillfälligt behov anskaffa kvalificerad arbetskraft.

KAP. 13

Specialmotivering

1. Instruktionen för riksdagens ombudsmän

Enligt RF 96 § skall ombudsmännens tillsynsuppgifter närmare regleras genom instruktion, utfärdad av riksdagen. Den första instruktionen för JO utfärdades år 1810. I samband med MO-ämbetets inrättande år 1915 tillkom två i huvudsak likalydande instruktioner, en för JO och en för MO. Vid 1957 års reform upphävdes de då gällande instruktionerna och ersattes av en för båda ämbetena gemensam. Denna, som utfärdades den 24 maj 1957 (nr 165), är med vissa ändringar (SFS 1959:71, 1960:27 och 1963:117) fortfarande gällande.

På grund av de omfattande förändringar i nuvarande instruktion, som utredningens olika förslag innebär, framför allt i fråga om gränsdragningen mellan ombudsmännens tillsynsområden och inskränkningarna i deras granskningsskyldighet, får det anses lämpligt att i stället för att omarbeta nu gällande författning utfärda en ny sådan. Anledning saknas därvid att frångå nuvarande ordning med en gemensam instruktion för de båda ombudsmännen.

Vid utformningen av en ny instruktion har det synts utredningen ändamålsenligt att föreslå även vissa kompletteringar, som icke är påkallade av utredningens förslag i övrigt. I några fall har utredningen ansett det lämpligt att ändra den tidigare ordningsföljden mellan paragraferna och att till samma stadgande sammanföra bestämmelser som nu finnes intagna i skilda paragrafer.

I 1957 års instruktion behölls i stor utsträckning det språkliga uttryckssätt, som använts i de genom instruktionen upphävda författningarna, vilka i sin tur hämtat vissa stadganden från tidigare ombudsmannainstruktioner. En grundligare revidering av instruktionerna ur formell synpunkt har förut ansetts skola innebära en nästan genomgående omformulering av de olika bestämmelserna utan att medföra nämnvärda sakliga fördelar (SOU 1955:50 s. 132). Till följd av denna varsamhet vid den språkliga revideringen av äldre bestämmelser utmärkes 1957 års instruktion av en blandning av gammal och ny författningsstil. Utredningen finner — bl. a. mot bakgrunden av språkbruket i förslaget till ny regeringsform och riksdagsordning — det vara lämpligt att vid utarbetandet av ny instruktion låta de stadganden, som ansetts böra överföras från den nuvarande, undergå en viss modernisering. De ändringar som vidtagits allenast i detta syfte har som regel ej

kommenterats. Ej heller ha så skett då formella ändringar av gällande stadganden gjorts på grund av omflyttning av paragrafers ordningsföljd.

1 §.

Förevarande stadgande innehåller de grundläggande bestämmelserna om ombudsmännens arbetsuppgifter och tillsynsområden.

Första stycket saknar motsvarighet i den nu gällande instruktionen. Sedan 1965 års vårriksdag slutligt antagit det såsom vilande förklarade beslutet om ändring av de grundlagsstadganden, som behandlar ombudsmännens verksamhet, finnes icke längre i sådan lag fixerat hur många ombudsmän riksdagen skall utse. Ej heller finnes stadgat vilka ämbetstitlar de skall ha. Vid grundlagsreformen förutsattes att dessa frågor skulle regleras i den för ombudsmännen utfärdade instruktionen.[1] I förevarande stycke har utredningen därför upptagit bestämmelser härom. Beträffande motiveringen hänvisas i första hand till vad som anförts under kap. 11.

Andra stycket anger ombudsmännens huvudsakliga tillsynsuppgifter och motsvarar i viss mån nuvarande 1 § första stycket. I sistnämnda stadgande har — i nära anslutning till RF 96 § — upptagits ombudsmännens allmänna uppgifter samt deras åtalsplikt. Stadganden om övriga tjänsteåligganden återfinnes på andra ställen i instruktionen.

Enligt utredningens mening bör i förevarande paragraf anges ombudsmännens viktigaste arbetsuppgifter. Dessa är i första hand att utöva en allmän tillsyn över att de, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, efterlever lagar och andra författningar. För att framhålla att tillsynen avser icke endast tillämpningen av givna författningar utan även av allmänna rättsgrundsatser samt praxis och sedvana har i förslaget tillagts att kontrollen skall avse fullgörandet av tjänsteåligganden över huvud taget.

Ombudsmännens uppgift att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes (jfr RF 100 §) är av sådan betydelse för ombudsmännens verksamhet att jämväl den bör anges i nu ifrågavarande paragraf.

Varken i grundlag eller gällande instruktion finnes något stadgande rörande ombudsmännens verksamhet för att främja enhetlighet och ändamålsenlighet i rättstillämpningen. Som i andra sammanhang nämnts fullgöres denna uppgift, som vuxit fram i ombudsmännens praxis, främst genom de råd och anvisningar som lämnas i samband med inspektionerna och genom de redogörelser för mera beaktansvärda ärenden och inspektionsiakttagelser, som ombudsmännen intager i sina ämbetsberättelser. Med hänsyn till betydelsen och omfattningen av denna verksamhet bör en föreskrift därom införas i instruktionen.

I RF 96 § och 1 § första stycket gällande instruktion anges åtalsplikten som en av ombudsmännens främsta uppgifter. Det torde dock icke vara erforderligt att genom särskilt instruktionsstadgande understryka skyldighet

[1] Prop. 1964:140 s. 188.

för ombudsmännen att genom åtalsförfarande beivra fel och försummelser från tjänstemännens sida. Däremot bör i instruktionen införas en föreskrift om ombudsmännens åtalsbefogenhet. Så har också skett i 3 § första stycket instruktionsförslaget.

Tredje stycket. Genom utredningens förslag att överföra vissa ärendegrupper från JO:s till MO:s tillsynsområde (kap. 6) är det nödvändigt att ändra den i 1 § första stycket nu angivna gränsen mellan dessa. Vid angivandet av denna skiljelinje bör, liksom hittills, tillämpas den principen att i stadgandet anges vilka befattningshavare eller ämnesgrupper, som skall stå under den ene ombudsmannens tillsyn, medan den andres behörighetsområde förklaras omfatta övriga tjänstemän eller grupper. Till domstolsväsendet hänföres, såsom nämnts i kap. 6, de allmänna och de särskilda domstolarna. Med försvarsväsendet avses det rent militära försvaret och icke några andra delar av totalförsvaret (kap. 6).

Under tillsyn av ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet skall enligt utredningens förslag stå icke blott de statliga och kommunala tjänstemännen inom angivna ämnesområden utan även sådana under fullständigt ämbetsansvar arbetande enskilda, »som äro satta att förvalta — — — allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter» (BrB 20:12 första stycket) och som kan sägas samverka med myndigheterna inom denne ombudsmans tillsynsområde. Om man vid angivandet av gränsen mellan verksamhetsfälten anknyter, icke — såsom i gällande instruktion — till de befattningshavare, som verkar inom tillsynsområdet, utan till den verksamhet, som utövas inom detta, torde icke vara erforderligt att i stadgandet uttryckligen ange att även förenämnda enskilda befattningshavare och organisationer omfattas av tillsynsbefogenheten. Genom den föreslagna lydelsen av stadgandet torde gränsen mellan tillsynsområdena också i övrigt framgå med sådan tydlighet att några kompetenskonflikter eller tvekan om gränsdragningen knappast behöver uppstå. I stadgandet bör, såsom tidigare (kap. 11) framhållits, även anges de särskiljande benämningar som utredningen föreslagit för ombudsmännen.

Fjärde stycket överensstämmer i sak med vad som nu stadgas i 1 § första stycket sista satsen. Det kan tilläggas att i instruktionen för justitiekanslersämbetet (SFS 1947:1014) finnes intagen en föreskrift att riksdagens ombudsmän är undantagna från JK:s tillsyn. Utredningen har icke funnit det erforderligt att i instruktionen ange att ej heller statsrådens ämbetsutövning står under ombudsmännens tillsyn.

2 §.

I denna paragraf har sammanförts vissa bestämmelser som kompletterar vad i 1 § stadgas om gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden.

Första stycket motsvarar 1 § andra stycket i gällande instruktion. Nuvarande bestämmelse innebär att när till ombudsman inkommit klagoskrift rö-

rande sådan befattningshavare, som avses med stadgandet, skall ombudsmannen varken återlämna skriften till klaganden med upplysning om att det rätteligen är den andre ombudsmannen som har att pröva ärendet, eller — om klagomålet uppenbarligen ej förtjänar avseende — avskriva ärendet. Ombudsmannen skall i stället överlämna klagoskriften jämte övriga handlingar i saken till den andre ombudsmannen. Genom att ombudsmännen får en gemensam expedition, på vilken de till båda ombudsmännen inkomna ärendena diarieföres och utskiftas, torde stadgandet dock vara obehövligt i vad avser skrifter som adresseras till denna expedition eller till »JO» utan angivande av vilken ombudsman som avses. Visar sig nämligen en sådan klagoskrift, sedan den på den gemensamma expeditionen tilldelats den ene ombudsmannen, avse en befattningshavare eller fråga, som enligt huvudregeln rörande ombudsmännens kompetensområden hör till den andres tillsynsområde, skall givetvis ärendet överlämnas till denne. Något särskilt instruktionsstadgande enbart för detta rent expeditionella förfarande kan icke anses erforderligt. Emellertid torde det till ombudsmännen också inkomma klagoskrifter, som är ställda till en bestämd ombudsman. Sådana bör självfallet överlämnas till denne. Skulle handlingarna i ärendet sedermera ge vid handen att avsändaren misstagit sig på omfattningen av ombudsmannens kompetensområde, skall ärendet, liksom för närvarande, överlämnas till den andre ombudsmannen. För reglering av förfarandet i dessa fall kan det således, även då en för ombudsmännen gemensam expedition finnes inrättad, vara motiverat med en föreskrift av förevarande slag. Vad nu sagts om klagoskrifter gäller givetvis också förfrågningar och andra handlingar, varigenom ett nytt ärende anhängiggöres. Stadgandet bör lämpligen erhålla sådan avfattning att det täcker jämväl den nyss berörda situationen, då genom utskiftning inom den gemensamma expeditionen en av ombudsmännen tilldelas ärende som senare befinnes i stället ha bort överlämnas till den andre.

Andra stycket skiljer sig i sakligt hänseende icke från nuvarande stadgande i 1 § tredje stycket. Detta ger en ombudsman rätt att, då så i det enskilda fallet synes lämpligt, avgöra ärende eller del därav, fastän det enligt huvudregeln i 1 § ankommer på den andre ombudsmannen att pröva ärendet, eller till den andres avgörande hänskjuta ärende eller del av sådant, oaktat denne enligt de allmänna fördelningsgrunderna icke är berättigad att pröva ärendet. Det förutsättes att denna särbestämmelse tillämpas endast efter samråd mellan ombudsmännen. Rörande skälen till införandet av denna möjlighet att mjuka upp gränsen mellan tillsynsområdena kan hänvisas till SOU 1955:50 s. 134 ff.

Tredje stycket. Detta stadgande saknar motsvarighet i gällande instruktion.

Om utredningens förslag att omfördela ombudsmännens tillsynsuppgifter genomföres, torde deras granskningsverksamhet komma att i något större

utsträckning än hittills beröra varandras kompetensområden. Man kan här erinra t. ex. om vad i det föregående (s. 105) sagts i denna fråga beträffande tillsynen över domstols- och åklagarväsendet samt polisväsendet. Inom vissa ämnesområden kommer således att förekomma organ och befattningshavare, vilkas verksamhet angår eller har nära anknytning till båda ombudsmännens tillsynsområden. Ur effektivitetssynpunkt är det mindre lämpligt om båda ombudsmännen för inspektion besöker sådana myndigheter. Det synes möjligt att rationalisera inspektionsverksamheten på det sättet att den ene ombudsmannen vid inspektion av sådan myndighet, efter överenskommelse med den andre, också granskar förhållanden, som enligt huvudregeln i 1 § egentligen ankommer på den andre att pröva. Det bör stå ombudsmännen fritt att sinsemellan avtala om ett sådant förfarande i de fall då praktiska skäl talar därför. Ett sådant överlämnande av inspektionsverksamheten bör avse allenast myndigheter, som har anknytning till den inspekterande ombudsmannens egna tillsynsuppgifter. Nu berörda överenskommelse kan t. ex. innebära att ombudsmannen för civilförvaltningen vid inspektion av länsstyrelserna även granskar deras handläggning av ärenden rörande uppskov med verkställighet av fängelsestraff. Ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet kan åtaga sig att för den andres räkning vid sina domstolsinspektioner ägna uppmärksamhet åt de frågor rörande t. ex. barnavårds- och nykterhetsvårdsnämndernas verksamhet som kan förekomma i domstolarnas mål och ärenden. Eftersom tillsynen över polisväsendet enligt utredningens förslag kommer att fördelas på båda ombudsmännen kan det kanske någon gång vara lämpligt att den ene granskar även den del av polisverksamheten som egentligen faller under den andres tillsyn. Vad den inspekterande ombudsmannen uppmärksammar vid sådan granskning, bör på vanligt sätt antecknas i inspektionsprotokollet. Som regel bör ombudsmannen dock icke uttala sig om vad som uppmärksammats utan endast till den andre för kännedom överlämna utdrag ur protokollet. I anledning av vad som uppteckнats i detta äger denne då göra de uttalanden som kan anses påkallade eller till vidare behandling upptaga de ärenden som bör närmare utredas. Givetvis står det den inspekterande ombudsmannen fritt att i enlighet med bestämmelserna i andra stycket förevarande paragraf själv avgöra frågan, då denna är av sådan beskaffenhet att stadgandet är tillämpligt.

Enär det genom den gränsförskjutning som utredningen föreslagit torde bli mer angeläget än för närvarande med ett sådant överlämnande av inspektionsverksamhet, som här berörts, är det enligt utredningens mening befogat med ett uttryckligt stadgande som ger ombudsmännen befogenhet att förfara på detta sätt.

Fjärde stycket motsvarar 1 § fjärde stycket. Stadgandet innebär att ombudsman, som från den andre till sig fått ett ärende överlämnat eller hänskjutet i enlighet med vad som sägs i paragrafens första och andra stycken, icke äger återställa det utan är skyldig att handlägga det i vederbörlig ord-

ning. Ordet »avgöra» i nuvarande instruktionsstadgande har ersatts av »behandla». Den ombudsman, som från den andre mottager ett ärende, bör nämligen, liksom i andra ärenden, kunna avvisa det eller utan avgörande i sak överlämna det till annan myndighet, om förhållandena är sådana som anges i 16—19 samt 21 §§ instruktionsförslaget. Förevarande stadgande omfattar icke det »överlämnande» av klagoskrift som äger rum, då ett ärende inkommer till den gemensamma expeditionen och där fördelas. Därför har angivits att överlämnandet skall ha skett från ombudsman, alltså icke från expeditionen.

3 §.

Åtalsbefogenheten, som nu finnes reglerad i instruktionens 1 § första stycke, är av sådan grundläggande betydelse för ombudsmännens verksamhet att den bör införas även i en ny instruktion. Den kan då lämpligen intagas i ett särskilt stadgande tillsammans med en motsvarighet till den bestämmelse om rätt att underlåta åtal, som nu finnes i 4 § instruktionen.

Första stycket. Åtalsbefogenheten omfattar givetvis även rätt för ombudsmännen att i de fall, då ett av tjänsteman begånget fel icke anses vara av sådan beskaffenhet att åtal är påkallat, överlämna handlingarna i ärendet till vederbörande överordnade myndighet för förseelsens beivrande i disciplinär ordning. Detta av ombudsmännen ibland tillämpade förfaringssätt bör uttryckligen anges i instruktionen. Om den överordnade myndigheten ej vidtager någon disciplinär åtgärd, är ombudsmannen givetvis oförhindrad att genom åtalsförfarande få förseelsen prövad av domstol.[2]

Att ombudsmännens åtalsbefogenheter är begränsade i vad avser ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten framgår av RF 101 § och 5 § instruktionsförslaget.

Andra stycket. När JO-ämbetet inrättades var tanken att JO vid uppmärksammade tjänsteförsummelser skulle ingripa genom åtal. Vid lindrigare förseelser kunde han dock — utan eget uttalande i sak — överlämna ärendet till JK för kännedom. Detta överlämningsförfarande kom icke att tillämpas i någon större utsträckning. I stället utvecklade sig så småningom den praxis att JO antingen själv väckte åtal för dessa smärre felaktigheter eller underlät sådant åtal och ingrep endast genom att fästa vederbörandes uppmärksamhet på det begångna felet eller genom att erinra honom om hur han rätteligen bort förfara. Icke sällan lät JO sitt beslut om åtal i dessa fall bli beroende av om tjänstemannen medgivit felet och förklarat sig ämna för framtiden undvika dess upprepande. Åtalsfrågan bestämdes också ibland av om rättelse av felet utlovats eller inträffad skada gottgjorts.[3] Denna praxis att låta bero vid vad i saken förekommit godtogs av riksdagen, som i de vid MO-ämbetets inrättande utfärdade instruktionerna gav ombudsmännen ut-

[2] Se t. ex. JO 1960 s. 153.
[3] Prop. 1915: 5 s. 23.

trycklig befogenhet att underlåta åtal, om vederbörande tjänsteman hade »felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt». Detta stadgande har kvarstått sedan 1915 års instruktioner och är nu intaget i 4 § gällande instruktion.

Ombudsmännen är således icke skyldiga att väcka åtal, så snart en tjänsteman befunnits ha handlat felaktigt, utan kan vid förseelser av lindrigare beskaffenhet efter en bedömning av samtliga omständigheter låta bero vid vad som förevarit. Någon saklig ändring av dessa förhållanden bör icke göras. Däremot kan det vara skäl att ge stadgandet en annan och tidsenligare avfattning. Det må bl. a. erinras om att det enligt sin nuvarande lydelse icke öppnar möjlighet för åtalseftergift vid uppsåtliga fel. I praxis torde emellertid åtal ha underlåtits även i sådana situationer.

I instruktionen för JK-ämbetet och i åklagarinstruktionen stadgas att JK och RÅ äger underlåta åtal för självständigt ämbetsbrott, då detta är av »ringare beskaffenhet». 1954 års sakkunniga övervägde att införa uttrycket i 4 § men ansåg det tveksamt om ordet »fel» inbegrep — förutom omständigheterna kring vederbörande åtgärd eller underlåtenhet att handla i och för sig — även följderna därav; också dessa borde nämligen beaktas vid ställningstagandet i åtalsfrågan.[4] Eftersom de sakkunniga ej ansåg sig ha funnit något helt träffande uttryck, föreslog de ej någon ändring av stadgandet.

Trots den av 1954 års sakkunniga uttalade tveksamheten anser utredningen att uttrycket »fel av ringare beskaffenhet» lämpligen kan användas även för nu ifrågavarande åtalsprövningar. Det synes nämligen uppenbart att ombudsmännen vid sina bedömanden också skall beakta vilka följder det felaktiga förfarandet haft.

I det personliga moment, som ansetts så betydelsefullt för ombudsmannainstitutionen, ingår bl. a. att ombudsmännen bör ha stor frihet att själva bedöma vilken form deras ingripanden mot uppmärksammade felaktigheter skall få. Det utrymme att underlåta åtal i därför lämpade fall, som uttrycket »fel av ringare beskaffenhet» ger dem, torde vara något för snävt avgränsat och synes icke ge dem de möjligheter till fri åtalsprövning som vore önskvärda. Det bör därför lämpligen utvidgas genom att stadgandet kompletteras med en bestämmelse av innebörd att åtal kan underlåtas också då det eljest med hänsyn till omständigheterna ej är påkallat med åtalsförfarande.

Nu behandlade möjligheter att låta bero vid vad i saken förekommit avser sådana ärenden, i vilka det anmärkta förfarandet innefattar fel, som i och för sig är av beskaffenhet att kunna föranleda ansvar. I stor utsträckning förekommer emellertid att ombudsmännen finner en tjänstemannaåtgärd vara felaktig eller mindre lämplig utan att den därför kan läggas vederbörande till last såsom straffbart fel och utan att åtal eller disciplinärt förfarande således kan komma i fråga. I instruktionen saknas stadgande, som

[4] SOU 1955:50 s. 136.

reglerar ombudsmännens befogenheter i dylika situationer. Sedan lång tid tillbaka har ombudsmännen emellertid ansett sig berättigade och skyldiga att pröva även sådana ärenden samt vid deras avgörande uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten av tjänstemannens handlande, dock utan att, om det kan undvikas, beteckna det som felaktigt. De uttalanden rörande innebörden av gällande lag och de påpekanden och tillrättalägganden, som ombudsmännen gör vid avgörandet av ifrågavarande ärenden, tjänar som vägledning för myndigheterna i deras tjänsteutövning. Mot denna s. k. erinringspraxis, som således icke innebär något beslut att ej tala å brott, har riksdagen icke haft någon erinran.

Understundom har ifrågasatts om det ingick i ombudsmännens befogenheter att, då ämbetsbrott ej förelåg, ingå på »lämplighetsbedömanden» av tjänstemäns åtgärder. Spörsmålet berördes senast i den vid 1964 års riksdag väckta motionen II: 263. I denna hävdade motionärerna — i anslutning till ett par av MO avgjorda ärenden — att instruktionsenligt stöd saknades för denna praxis, vilken enligt motionärerna kunde betecknas som otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

Första lagutskottet, till vilket motionen hänvisades, framhöll i sitt utlåtande (nr 15) att ombudsmännens erinringspraxis var väl förenlig med den tillsynsskyldighet som ålåg dem och att den fick anses tillhöra hävdvunnen ordning. Med hänsyn till det berättigade och nödvändiga i denna praxis fann utskottet ej anledning att bryta densamma. Utskottet avstyrkte därför bifall till motionens yrkande om att nämnda praxis avskaffades. Denna utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Riksdagen har således nyligen uttalat att ombudsmännens erinringspraxis alltjämt står i överensstämmelse med riksdagens vilja. Utredningen har övervägt att konfirmera denna praxis genom ett instruktionsstadgande men har funnit att det vid sidan av detta riksdagens uttalande icke är erforderligt med någon särskild bestämmelse som bemyndigar ombudsmännen att i nu ifrågavarande fall uttala sig om lämpligheten och riktigheten av tjänstemans åtgärder.[5]

I detta sammanhang må nämnas att det vid ett par tillfällen påtalats att tjänsteman, som icke åtnöjdes med ombudsmans uttalande om någon av honom företagen åtgärd, saknade möjlighet att få ombudsmannens uttalande underställt annan myndighet eller instans för omprövning.

Sålunda föreslogs i motionen II: 609 till 1957 års riksdag att tjänsteman skulle äga rätt att hos första lagutskottet besvära sig över sådana av ombudsmännen gjorda anmärkningar. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 33) hemställde första lagutskottet om avslag å motionen, enär det icke syntes lämpligt eller förenligt med ombudsmannaämbetenas natur att i be-

[5] Närmare redogörelse för ombudsmännens praxis i förevarande avseenden lämnas i de av ombudsmännen till första lagutskottet avgivna yttrandena över förenämnda motion, se L[1]U 1964: 15.

rörda hänseende såsom besvärsinstans införa ett riksdagsutskott. Utskottet erinrade dock om att det var envar obetaget att fästa dess uppmärksamhet på förment felaktigt avgörande av ombudsman; en sådan framställning skulle beaktas av utskottet vid dess årliga granskning av ombudsmannens ämbetsförvaltning.

I de likalydande motionerna I: 263 och II: 224 till 1961 års riksdag föreslogs ett tillägg till instruktionens 4 § av innehåll att ombudsman som uttalat att tjänsteman förfarit felaktigt skulle var skyldig att — om tjänstemannen det påkallade — föranstalta om åtal mot honom i anmärkt avseende. Riksdagen avslog motionerna bl. a. under hänvisning till att ombudsmännen, då de funnit ett tjänsteförfarande innefatta tjänstefel men med stöd av 4 § beslutat att icke tala å brottet, som regel väckte åtal om vederbörande tjänsteman därefter begärde åtalsförfarande.[6]

Med hänsyn till denna praxis och till den möjlighet som en tjänsteman har att vid missnöje med något av ombudsmannen gjort uttalande om hans tjänsteförfarande fästa första lagutskottets uppmärksamhet på ombudsmannens avgörande finner utredningen ej anledning att närmare överväga införande av någon klagorätt rörande ombudsmännens beslut. Ej heller kan anses föreligga behov av att i instruktionen införa en föreskrift, som ålägger ombudsmännen att väcka åtal i de fall då vederbörande tjänsteman anmält missnöje med ett beslut av ombudsman att icke åtala honom.

4 §.

I denna paragraf anges i vilka fall ombudsmännen företrädesvis bör ingripa och åt vilka förhållanden de främst bör ägna sin uppmärksamhet. I nuvarande instruktion finnes stadganden härom i 2, 3 och 22 §§.

Första stycket. Eftersom det överlämnats åt ombudsmännen att i princip själva bedöma när ett ingripande bör ske, kan man ifrågasätta lämpligheten av att i detta hänseende ge dem instruktionsmässiga anvisningar. I 3 § första stycket instruktionen anges emellertid som vägledning för ombudsmännen vilka fel de i första hand bör ingripa mot. I och för sig kan det anses självfallet att ombudsmännen främst skall beivra de fel som där uppräknas, nämligen dem som kan äventyra de medborgerliga rättigheterna eller som synes bero av egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet. Det kan dock vara lämpligt att stadgandet, som funnits intaget även i tidigare instruktioner, bibehålles i den nya instruktionen. Anledning saknas däremot att bibehålla vad i 3 § första stycket sista satsen nu sägs om vissa fel inom försvarsväsendet. Vid överförandet av stadgandet i övrigt har detta undergått en modernisering som emellertid icke innebär någon ändring i sak av vad nu gäller.

Andra stycket motsvarar nuvarande 3 § andra stycket och 21 § första stycket. Genom förstnämnda stadgande betonas vikten av en noggrann tillsyn

[6] LUU 1961: 44.

över frihetsberövande åtgärder och av att kontrollens omfattning skall vara oberoende av vilken myndighet — statlig, kommunal eller annan — som beslutat om ingripandet eller ombesörjer omhändertagandet.

Det mest effektiva sättet för ombudsmännen att fullgöra sin tillsynsskyldighet i fråga om frihetsberövandena är att genom besök på anstalter och andra inrättningar, där frihetsberövanden äger rum, inhämta kännedom om anledningen till omhändertagandena och om förhållandena därstädes. Därför har ombudsmännen genom stadgande i 21 § första stycket instruktionen ålagts att, envar inom sitt ämbetsområde, besöka dylika anstalter och inrättningar för att göra sig underrättade om de intagnas skötsel och underhåll.[7] Det synes lämpligt att överföra stadgandet till samma paragraf, vari ombudsmännen anbefallts att öva vaksam tillsyn över frihetsberövanden.

Som en följd av utredningens förslag att befria MO från åliggandet att granska arrestantkorten intages icke i instruktionsförslaget någon motsvarighet till 21 § andra stycket i nuvarande instruktion.

I *tredje stycket* har intagits vad som anses bör bibehållas av 2 § i nuvarande instruktion. Innehållet i detta stadgande, som anger vilka ämnesområden MO har att särskilt övervaka, har närmare berörts under kap. 7 i samband med behandlingen av frågan om kontrollen över försvarets ekonomiska förvaltning. Där föreslog utredningen att MO:s skyldighet att särskilt kontrollera de rent ekonomiska angelägenheterna inom krigsmakten borde upphävas. Detta kan lämpligen ske genom att ur 2 § utesluta de punkter som avser den ekonomiska förvaltningen. I paragrafen skulle då kvarstå de grupper av bestämmelser som berör rätts- och personalvården samt expeditionstjänsten inom försvaret.

I kapitlet angående inriktningen av ombudsmännens verksamhet (kap. 10) fann utredningen att det var angeläget att vederbörande ombudsman kontrollerade tillämpningen av straff- och processlagstiftningen inom krigsmakten. Det torde dock icke vara erforderligt att i instruktionen stadga att särskild uppmärksamhet bör ägnas rättsvården inom försvaret. Ej heller finnes det anledning att i instruktionen skilja mellan intensiteten i tillsynen över expeditionstjänsten inom den civila och inom den militära förvaltningen. Av stort intresse är emellertid att ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet ägnar särskild uppmärksamhet åt efterlevnaden av bestämmelserna om krigsmäns behandling och omvårdnad. Vad i 2 § sägs om tillsynen över dessa förhållanden bör därför överföras till förevarande stadgande i en ny instruktion.

Fjärde stycket. Vad i 22 § gällande instruktion stadgas om skyldighet för ombudsmännen att med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad som är stadgat till skyddande av tryckfriheten bör överföras till förevarande stadgande.

[7] Ang. förarbetena till stadgandet, se L:U 1949:15 s. 5 f och 9 f samt 1949:16 s. 16 f.

5—8 §§.

I nu berörda paragrafer stadgas skyldighet för ombudsmännen att i vissa fall väcka åtal.

5 § motsvarar 5 § i nuvarande instruktion. I nära anslutning till RF 101 § anges i sistnämnda stadgande ombudsmännens plikt att, då i paragrafen närmare angivna förhållanden föreligger, vid riksrätt väcka åtal mot ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten. Den av utredningen föreslagna avfattningen av stadgandet innebär icke någon förändring i sak av vad nu gäller. Även framdeles bör ombudsmännen vara skyldiga att själva föra talan vid riksrätt; föreskrift härom har dock överförts till 9 §. Författningsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit att justitieråd och regeringsråd skall vara underkastade samma ämbetsansvar som andra tjänstemän, d. v. s. enligt de allmänna reglerna i 20 kap. brottsbalken (SOU 1963:17 s. 282). I sitt förslag har JO-utredningen dock utgått från nuvarande grundlagsstadgande rörande ifrågavarande domares straffrättsliga ansvar.

6 § ersätter nuvarande 6 §. Den sakliga ändringen i stadgandet är betingad av den ändring av RF 106 §, som slutligt genomfördes innevarande år och som i sak innebär att konstitutionsutskottet i samband med beslut om åtal mot statsråd jämväl skall förordna om vilkendera ombudsmannen som har att utföra talan.[8] — Talan i förevarande mål bör föras av ombudsmannen själv. Föreskrift härom har intagits i 9 §.

7 §. Enligt 7 § nuvarande instruktion åligger det JO att utföra sådant åtal, som riksdagen eller vissa av dess organ beslutat väcka mot fullmäktige i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot vissa högre befattningshavare däri. Paragrafen är avfattad i anslutning till bestämmelserna i 1936 års ansvarighetslag för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. (SFS 1936:324). Vad i såväl denna lag som 7 § instruktionen stadgas om skyldighet för JO att utföra sådant åtal, varom nu är fråga, måste dock ändras som följd av utredningens förslag att upphäva ombudsmännens nuvarande ämbetstitlar. Det är då tänkbart att — liksom vid åtal mot statsråd enligt RF 106 § — låta det åtalsbeslutande organet också förordna om vilken av ombudsmännen som skall föra talan. Utredningen finner det dock i förevarande fall lämpligare att detta ankommer på en bestämd ombudsman. I så fall bör den ombudsman, som handhar tillsynen över domstolsväsendet, i första hand komma i fråga. Vad nu sagts påkallar således ändring jämväl av ansvarighetslagen. Förslag härom framlägges på annat ställe i detta betänkande.

Enligt andra punkten av 7 § äger JO utan särskilt förordnande väcka åtal mot ifrågavarande befattningshavare under tid då riksdagssession ej pågår eller riksdagens revisorer icke är församlade. Denna bestämmelse svarade direkt mot ett stadgande av samma innehåll i 1936 års ansvarighetslag. År 1949 borttogs emellertid stadgandet ur ansvarighetslagen (SFS 1949:298),

[8] Ang. motiven till grundlagsändringen, se prop. 1964:140 s. 183 och 188 f.

eftersom riksdagens revisorer efter då genomförd ändring av riksdagsordningen skulle utöva sin befattning under hela året samt bestämmelsen därför saknade reell betydelse och eventuellt kunde ge anledning till tolkningssvårigheter.[9] Stadgandet i 7 § andra punkten instruktionen bör därför utgå.

8 § motsvarar 8 § i den gällande instruktionen. Även i denna paragraf regleras vissa av JO:s åligganden som riksdagens åklagare. Genom att båda ombudsmännen enligt utredningens förslag kommer att benämnas JO måste även i detta stadgande — liksom i 7 § — ändring ske i fråga om vilken ombudsman som har att utföra talan resp. vidtaga de åtgärder som är påkallade i anledning av talmannens anmälan. Detta åliggande bör lämpligen också i dessa fall ankomma på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet. Paragrafens andra stycke innebär en erinran om den skyldighet som enligt de för kamrarna antagna ordningsstadgorna åvilar JO i ifrågavarande hänseende. 23 § tredje stycket i dessa stadgor bör därför genom riksdagens försorg ändras i överensstämmelse med vad som föreslagits i förevarande paragraf.

9 §.

Denna paragraf motsvarar nuvarande 10 § första och andra punkterna. När en ombudsman beslutar väcka åtal eller har att efter vederbörligt beslut av riksdagen eller annat därtill behörigt organ föranstalta om åtal, kan han i princip välja mellan att väcka och utföra åtalet själv eller att som ombud anlita någon underordnad befattningshavare eller annan tjänsteman. Vid åtal inför riksrätten är ombudsman — som nämnts under 5 och 6 §§ — emellertid skyldig att själv föra talan. Bestämmelser härom bör intagas i de två första punkterna av 9 §. Ombudsmans rätt att anlita allmänna åklagare för åtals utförande grundar sig på RF 99 § sista satsen.

Andra punkten av nuvarande 10 § har — med endast ett par mindre, formella ändringar — överförts till tredje punkten förevarande paragraf. Stadgandet kan i och för sig anses onödigt, eftersom man torde kunna förutsätta att ombudsmännen, vilka icke behöver utverka prövningstillstånd för fullföljd av talan till högsta domstolen, även utan sådant stadgande skulle fullfölja talan i mål av ifrågavarande beskaffenhet endast då synnerliga skäl därtill fanns. När frågan om att låta stadgandet utgå tidigare övervägts har dock ombudsmännen förklarat att det lämpligen bör bibehållas, enär de därigenom fick instruktionsmässigt stöd för sin underlåtenhet att fullfölja mål av nu nämnd art, när fullgoda skäl därtill icke förelåg.[1] Föreskriften bör därför utan att undergå någon ändring i sak överföras till den nya instruktionen.

I 10 § tredje punkten gällande instruktion föreskrives att ombudsman bör bereda vederbörande tjänsteman tillfälle att, innan åtal beslutas, inkomma med förklaring. Det måste anses självklart att ombudsman, innan han

[9] B:oU 1949: 33 s. 4.
[1] SOU 1939: 7 s. 111.

avgör ett ärende, skall tillse att det blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar. I detta krav på fullständig utredning får även anses ligga att den, som är misstänkt för ämbetsbrott, skall föreläggas att inkomma med yttrande, innan åtalsfrågan prövas. Ett dylikt förfarande, som står i överensstämmelse med stadgandet i RB 23: 18 första stycket, tillämpas också av ombudsmännen. Även i andra fall brukar ombudsman, innan han vid avgörandet av ett ärende riktar kritik mot en tjänsteman, bereda denne tillfälle att yttra sig över den anmärkning, som förekommit mot honom.[2] Det torde icke vara erforderligt att genom särskilt instruktionsstadgande ålägga ombudsmännen att i sitt utredningsförfarande tillämpa dessa principer. Stadgandet i 10 § tredje punkten kan därför utgå.

Vad i fjärde och femte punkterna av 10 § stadgas har överförts till följande paragraf och kommer att behandlas där.

10 §.

I RF 99 § angives vissa befogenheter, som ombudsmännen utrustats med för att kunna effektivt utöva sin granskningsverksamhet. Mot grundlagsstadgandet svarande bestämmelser återfinnes i 10 § fjärde punkten och 14 § nuvarande instruktion. Med hänsyn till stadgandenas samband med varandra bör de i den nya instruktionen lämpligen sammanföras i en paragraf.

Första stycket. Författningsutredningen har i 9 kap. 6 § andra stycket i sitt förslag till ny regeringsform intagit en motsvarighet till bestämmelserna i RF 99 §. I förevarande stycke har JO-utredningen — i nära anslutning såväl till författningsutredningens förslag till grundlagsstadgande som till 14 § i nuvarande instruktion — intagit föreskrift rörande ombudsmännens rätt att närvara vid myndigheternas överläggningar och att taga del av deras handlingar. Att ombudsmännen vid sådana överläggningar och beslut icke äger yttra sin mening är självklart och torde ej behöva påpekas i stadgandet. Rätten att taga del av handlingar avser alla slag, även sådana som enligt sekretesslagen icke får utlämnas till envar. Rätten torde icke vara inskränkt till allmänna handlingar utan torde även gälla sådana promemorior, utredningar, minnesanteckningar och andra uppteckningar, som verkställts hos myndighet allenast för måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande och som betraktas som allmänna handlingar först om de efter ärendets eller målets slutbehandling omhändertages för förvaring i akten (2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen). Dessa till vederbörande myndighets akt hörande enskilda handlingar synes vara tillgängliga för ombudsmännen redan under ärendets eller målets utredning. Detta är också i och för sig naturligt med hänsyn till att ombudsmännen har rätt att närvara vid myndigheternas överläggningar och beslut; de bör därför även vara berättigade att taga del av de promemorior och anteckningar som därvid företes eller

[2] Hithörande frågor har också behandlats i motionen 1957: II: 609 och LtU 1957: 33 s. 36.

föredrages. Om en ombudsman, innan vederbörande myndighet slutbehandlat ärendet eller målet, till sitt kansli inlånar en dylik intern arbetspromemoria eller uppteckning, kan det emellertid ifrågasättas om icke handlingen blir att anse som allmän när den inkommer till ombudsmannen och införlivas med hans akt i ärendet. I den mån handlingen icke är att bedöma som hemlig jämlikt sekretesslagen skulle den således bli tillgänglig för envar. Ett sådant förhållande är givetvis från olika synpunkter otillfredsställande. Problemet är dock icke begränsat till ombudsmännens verksamhet utan är aktuellt även i andra fall när en myndighet ställer handlingar, som ej är att betrakta som allmänna, till annan myndighets förfogande. I sin år 1964 avgivna diskussionspromemoria om »Offentlighet och sekretess» har offentlighetskommittén såsom en lösning för vissa av dessa fall föreslagit införande av en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen om underhandsbistånd åt myndighet. Bestämmelsen innebär att, om en myndighet vid måls eller ärendes föredragning eller beredande till avgörande erhåller biträde av person som ej tillhör myndigheten, det vid tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet skall så anses som om denne befattningshavare tillhörde myndigheten (s. 28 f och 68). Enär offentlighetskommittén således i sitt arbete torde beröra förevarande spörsmål, saknar JO-utredningen anledning att närmare ingå på frågan.

Andra stycket motsvarar 10 § fjärde punkten i gällande instruktion. Stadgandet innebär att det åligger alla tjänstemän som en tjänsteplikt att till ombudsmännen inkomma med begärda upplysningar och yttranden och att även i övrigt lämna dem den lagliga handräckning de begär. I stadgandet bör såsom ett komplement till ombudsmännens åtalsbefogenheter intagas en särskild föreskrift om skyldighet för åklagare att på ombudsmannens begäran för dennes räkning väcka och utföra av ombudsman beslutat åtal. Åklagaren har därvid att ställa sig till efterrättelse de direktiv och anvisningar som ombudsmannen meddelar. I den mån åklagaren följt dessa direktiv kan han icke drabbas av ansvar för sina åtgärder i samband med åtalet (se härom följande paragraf).

JO-utredningen har vid avfattningen av nu ifrågavarande bestämmelse beaktat vad MO anfört i sitt till Kungl. Maj:t avgivna remissyttrande över författningsutredningens förslag till lydelse av 9 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. JO-utredningen vill därför rörande stadgandets utformning hänvisa till MO:s ämbetsberättelse 1965 s. 267.

Tredje stycket, som motsvarar 10 § femte punkten nuvarande instruktion, ger ombudsmännen viss möjlighet att av en tredskande tjänsteman framtvinga infordrad förklaring eller upplysning. Även om detta tvångsmedel inte synes ha behövt utnyttjas, bör bestämmelsen kvarstå i en ny instruktion. Vid angivandet av högsta vitesbelopp har utredningen följt besvärssakkunnigas förslag till maximering av förfarandeviten, 1 000 kronor (SOU 1964: 27 s. 273 f).

11 §.

Enligt RF 96 § sista punkten är ombudsmännen »i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka». En bestämmelse av samma innehåll har upptagits i 11 § i nuvarande instruktion.

Ombudsmännen är således på samma sätt som åklagare i allmänhet ansvariga för sina åtalsbeslut och åtgärder vid åtals utförande och kan alltså vid utövandet av sina åklagaruppgifter bli föremål för rekonventionstalan. Sådan talan torde dock aldrig ha väckts mot någon ombudsman.

I de fall då ombudsman för åtals väckande eller utförande anlitat underordnad tjänsteman eller annat ombud (se 9 § och 10 § andra stycket) bär han ansvaret även för ombudets åtgärder, såvida dessa vidtagits i enlighet med de av ombudsmannen för åtalet givna anvisningarna. I den mån ombudet ställt sig dessa till efterrättelse kan han således icke göras ansvarig för åtalet.

Bestämmelser rörande dessa ansvarighetsfrågor har överförts från 11 § till förevarande stadgande.

Frågan huruvida ombudsmännen kan ställas till straffrättsligt ansvar för sitt tjänsteförfarande i andra hänseende än som avses med nyssnämnda åklagaransvar, torde vara tveksam. En tjänsteförsummelse från ombudsmans sida kan dock medföra hans entledigande eller — efter ämbetsperiodens utgång — underlåtet omval. Författningsutredningen har i sitt betänkande SOU 1963: 18 (s. 195 f) — utan att uttala sin egen mening rörande omfattningen av ombudsmännens straffrättsliga ämbetsansvar — ansett att de borde vara underkastade ansvar i enlighet med reglerna i 20 kap. brottsbalken d. v. s. i samma utsträckning som tjänstemän vid statsförvaltningen i övrigt. JO-utredningen anser att detta med författningsfrågan nära sammanhängande spörsmål bör behandlas i samband med författningsreformen och vill därför icke föreslå någon saklig ändring eller tillägg till det stadgande som nu finnes rörande ombudsmännens straffrättsliga ansvar för av dem i deras tillsynsverksamhet vidtagna åtgärder.

12 §.

Paragrafen motsvarar 15 § i den gällande instruktionen. Det torde vara lämpligt att även i fortsättningen kräva att klagomål som regel skall vara skriftliga samt åtföljda av handlingar som kan tjäna som bevis eller i övrigt belysa det påtalade förhållandet. Vid skriftligt anmälningsförfarande vinner man att klagomålen preciseras samt undvikes missförstånd mellan klaganden och den tjänsteman inom ombudsmannaämbetena, som har att uppteckna ett muntligen framfört klagomål. Om anmälningen åtföljes av handlingar och bevis, kan ombudsmannen lättare identifiera den sak som avses samt får möjlighet att snabbt taga ställning till klagomålet.

Ombudsmännen brukar i princip icke upptaga anonyma klagomål till be-

handling. Denna praxis vilar i huvudsak på uppfattningen att den, som ej med sitt namn vill eller vågar stå för uppgifter i en klagoskrift, icke bör vara berättigad att få sitt klagomål prövat. Undantagsvis torde dock anonyma klagomål upptagas, om de gäller allvarligare fel och påståendet icke kan anses helt ogrundat. Även tidningsurklipp, som insändes utan uppgiven avsändare, upptages ibland till handläggning men då såsom ett initiativärende. Enligt utredningens mening bör någon ändring icke göras i förenämnda praxis.

Utredningen har övervägt att införa en föreskrift, som ger ombudsmännen utrymme att avvisa klagomål från person, som icke kan sägas ha något eget partsintresse i den påtalade saken. Emellertid bör man icke fråntaga en utomstående möjlighet att — då så av olika skäl har befunnits lämpligt — i stället för den berörda parten taga på sig ansvaret för en anmälan. Ibland kan det för övrigt vara svårt att bedöma om partsintresse föreligger eller ej. I ett partsärende kan också förekomma förhållanden av mera allmänt intresse, som en utomstående lämpligen icke bör vara förhindrad att påtala. Med hänsyn främst till nämnda omständigheter har utredningen icke ansett sig böra föreslå någon begränsning av klagorätten för den som icke beröres av den sak anmälningen avser.

Jämlikt 10 § första stycket sekretesslagen är handlingar rörande polis- och åklagarmyndighets verksamhet till förekommande, utredande och beivrande av brott sekretesskyddade. Sådana handlingar blir i princip ej offentliga förrän tidigast vid beslut om åtal. I andra stycket samma paragraf sägs att polis- och åklagarsekretessen icke äger tillämpning på riksdagens ombudsmän. Härav följer att till ombudsmännen inkomna anmälningar och andra klagomål blir offentliga så snart de inkommit.

I motionen II: 348 till 1958 års riksdag ifrågasattes — på grund av den skada som en publicerad oriktig anmälan kunde medföra för den utpekade tjänstemannen — om icke anmälningar till ombudsmännen borde betraktas som offentliga först sedan dessa meddelat beslut i ärendet. Motionen avslogs av riksdagen, som ansåg att offentlighetsintresset i dessa fall vägde tyngre än enskildas understundom däremot stridande intresse av sekretess (KU 1958: 12). Utredningen finner för sin del övervägande skäl tala för bibehållande av nuvarande offentlighetsregler på detta område och vill därför ej föreslå någon ändring därav. Det bör tilläggas att offentlighetskommittén i sin förut berörda diskussionspromemoria icke framlagt något förslag i denna fråga (se promemorian s. 36).

Som nämnts i kap. 2 gäller i Danmark och Norge att den som är berövad sin personliga frihet äger insända sina klagomål till ombudsmannen i tillsluten försändelse. Vederbörande anstaltsledning har alltså icke någon rätt vare sig att innehålla försändelsen eller att censurera den.

För de personer, som i Sverige är stadigvarande eller provisoriskt omhändertagna på fångvårdsanstalt, häkte, arrest eller annan inrättning, rå-

der i många fall begränsningar i rätten att avsända brev och andra försändelser (t. ex. 34 § lagen om behandling i fångvårdsanstalt, 8 § lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl., 35 § och 86 § andra stycket militära rättegångslagen, 43 § kungörelsen ang. den militära rättsvården, 66 § utlänningskungörelsen, 14 § sinnessjuklagen, 44 § stadgan för ungdomsvårdsskolorna samt 27 § stadgan för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare). För dessa omhändertaganden gäller i princip att den intagne icke äger avsända skrift utan föregående granskning av föreståndaren för anstalten eller annan myndighet. I ett flertal fall äger dock den intagne avsända skrift utan föregående granskning. Sålunda må brev, som intagen på fångvårdsanstalt eller arbetsanstalt avsänder till kriminalvårdsstyrelsen, icke brytas utan skall alltid utan dröjsmål vidarebefordras. Häktade, anhållna och vissa andra i förvar tagna personer äger utan föregående prövning avsända skrift till länsstyrelsen och till offentlig försvarare. Den som är för vård intagen på sinnessjukhus är oförhindrad att insända framställningar till medicinalstyrelsen, sinnessjuknämnden och överinspektören för sinnessjukvården (dock är den som intagits jämlikt 9 kap. sinnessjuklagen icke underkastad några begränsningar i rätten att avsända brev). Elev på ungdomsvårdsskola äger utan kontroll meddela sig skriftligen med skolans styrelse, barnavårdsnämnd, socialstyrelsen eller annan myndighet. Vidare kan nämnas att sådan skrift från intagen på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare, som är ställd till socialstyrelsen, anstaltens styrelse eller annan myndighet och innehåller klagomål rörande behandlingen i anstalten, ej får kvarhållas utan skall ofördröjligen sändas vidare.

Den rätt att utan hinder av eljest utövad brevkontroll avsända skrifter till »annan myndighet», som elev på ungdomsvårdsskola åtnjuter, innebär att av honom till riksdagens ombudsman ställd skrift icke skall granskas utan alltid skall vidarebefordras till ombudsmannen. Som regel har emellertid de intagna, vilkas brevväxling är underkastad granskning, icke någon ovillkorlig rätt att avsända klagoskrift till ombudsman. Enligt utredningens mening är det lämpligt att ge alla, som är berövade sin personliga frihet, sådan rättighet. Fastän man inte har någon som helst anledning befara att brev från de intagna till riksdagens ombudsmän undertryckes eller censureras under åberopande av gällande regler för kontroll av brevväxlingen, kan en uttrycklig garanti av de frihetsberövades rätt att fritt vända sig till ombudsmännen vara av värde, framför allt för att öka deras känsla av rättsskydd. Rättigheten bör avse anmälningar, klagomål och förfrågningar icke blott rörande förhållandena på den intagnes egen anstalt utan även i andra frågor och ämnen. Någon skillnad bör ej göras mellan tillslutna och icke tillslutna försändelser.

Förslag till de lagändringar, som är erforderliga för att genomföra denna lindring av brevcensuren, framlägges på annat ställe i detta betänkande. Därjämte bör i 12 § instruktionen intagas en erinran om denna rättighet för

envar som är berövad sin personliga frihet att fritt framföra klagomål till ombudsmännen.

13 §.

Paragrafen innehåller de allmänna riktlinjerna för tillsynen över kommunalförvaltningen och motsvarar 9 § i gällande instruktion. Angående stadgandet hänvisas till vad som anförts i kap. 8.

Enligt vad där föreslagits bör kontrollen över kommunerna även i fortsättningen utövas med hänsynstagande till de speciella förhållanden som råder inom kommunalförvaltningen och på sådant sätt att den kommunala självstyrelsen icke lider intrång. I första ledet av första punkten i nuvarande 9 § hänvisas till de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar. Det torde icke föreligga skäl att ändra stadgandet i denna del, som för övrigt har tjänat som förebild till motsvarande stadgande i de för den danske ombudsmannen gällande författningarna. Det kan dock ifrågasättas om icke andra ledet i stadgandet borde något justeras. Häri erinras om att tillsynen skall ske »med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas». Avsikten med stadgandet i denna del torde vara att understryka vikten av att ombudsmännen utövar sin tillsyn med sådan återhållsamhet att det icke lägges band på verksamheten inom den kommunala förvaltningen och att dennas rörelsefrihet icke minskas. Stadgandet torde emellertid därjämte kunna tolkas såsom en erinran om att ombudsmännen bör utöva sin tillsyn så hänsynsfullt och smidigt att de icke genom sina utredningsåtgärder eller annorledes vållar de enskilda organen och befattningshavarna onödiga besvär eller störningar i deras arbete. Det är emellertid självklart att ombudsmännen vid fullgörandet av sina kontrollfunktioner alltid skall beakta att de icke onödigtvis besvärar myndigheterna i deras sysslor. Detta måste gälla den statliga förvaltningen lika väl som den kommunala. Ett särskilt påpekande härom i instruktionen kan därför i och för sig anses överflödigt. Med hänsyn till de omständigheter varunder stadgandet tillkommit och då detsamma i praktiken visat sig innebära en lämplig avvägning mellan de intressen som här gör sig gällande, vill utredningen emellertid inte nu framlägga något ändringsförslag härvidlag.

I kap. 8 har framhållits att de olika begränsningar i ombudsmännens prövningsskyldighet, som utredningen föreslagit under kap. 5, i princip skall gälla även klagomål rörande kommunalförvaltningen. Något särskilt stadgande därom behövs inte. Såsom påpekats i kap. 8 är det ej heller erforderligt att bibehålla det stadgande som finnes intaget i 9 § under andra punkten nuvarande instruktionen. Det bör dock anmärkas att när det i 17 § instruktionsförslaget talas om möjligheten att vinna rättelse genom hänvändelse till »överordnad myndighet» avses — i fråga om klagomål på det kommunala området — den kommunala myndighet eller befattningshavare, varunder tjänstemannen lyder.

En reglering av tillsynen över kommunalförvaltningen i visst hänseende förekommer också i 4 § andra stycket instruktionsförslaget, vari anges att kontrollen skall vara oinskränkt beträffande frihetsberövanden även då det gäller kommunala myndigheter.

14 §.

Paragrafen överensstämmer i stort sett med 12 § i nuvarande instruktion. Stadgandet, som tillkom vid 1957 års reform, reglerar förfarandet då hos ombudsman påståtts eller uppkommit misstanke att tjänsteman begått brott, för vilket ombudsman icke äger väcka åtal. Rörande förarbetena till stadgandet kan hänvisas till SOU 1955: 50 s. 100—105 och 1957: 2 s. 62—63 samt L[1]U 1957: 33 s. 19—26 och 34—35.

I nuvarande stadgande talas om »utom tjänsten förövat brott». Uttrycket får dock såtillvida anses oklart som det kan föranleda den feltolkningen att stadgandet avser alla brott som icke utgör självständigt ämbetsbrott. Ombudsmännens befogenheter att ingripa är emellertid icke begränsade till brott, som avses i BrB 20: 1—4, utan gäller även andra handlingar, varigenom tjänsteman åsidosatt sin tjänsteplikt. Även vid brott av sistnämnda art saknas således anledning för ombudsmannen att överlämna ärendet till behörig åklagare. Vid överförandet av stadgandet till den nya instruktionen har utredningen därför ändrat lydelsen i ifrågavarande hänseende.

15 §.

Stadgandet överensstämmer, med undantag för ett par smärre formella ändringar, helt med nuvarande 13 §. I stadgandet, som tillkom vid 1957 års reform, anges hur ombudsmännen skall förfara, då hos dem väckts anspråk mot tjänsteman för ämbetsbrott, för vilket påföljd förfallit. Förarbetena finnes intagna i SOU 1955: 50 s. 106—109 och 1957: 2 s. 62—63, prop. 1957: 127 s. 15 samt L[1]U 1957: 33 s. 26—33 och 35.[3]

16—21 §§.

Paragraferna saknar motsvarighet i nuvarande instruktion. Motiven till stadgandena har redovisats i kap. 5. Paragraferna, särskilt 17 §, har något berörts även i kap. 8 om tillsynen över kommunalförvaltningen.[3]

22 §.

Stadgandet motsvarar nuvarande 16 §. Inte sällan inträffar att en klagande hos ombudsman anför klagomål över samma förhållande eller händelse

[3] Om det förslag till reform av forumreglerna genomföres, som omnämnts i not 2 å sid. 70, bör vid departementsbehandlingen av detta betänkande 15 och 20 §§ instruktionsförslaget något ändras. I 15 § andra punkten kan då stadgas att utredningsskyldighet ej föreligger, när talan om anspråket kan väckas utan att den biträdes av åklagare. Bestämmelsen i 20 § bör ändras att avse sådan tjänsteman, mot vilken enskild enligt rättegångsbalken icke äger föra talan på grund av ämbetsbrott med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av åklagare.

som tidigare påtalats hos JK. Ombudsmannen brukar då från JK-ämbetet inlåna dess akt i ärendet för att taga del av däri verkställd utredning. Om JK ännu icke avgjort ärendet, dröjer ombudsmannen som regel med sin prövning av saken, till dess JK:s handläggning är avslutad. Den omständigheten att JK lämnat ett hos honom anfört klagomål utan åtgärd, inskränker icke ombudsmannens rätt att, om saken tillhör hans tillsynsområde, i anledning av gjord anmälan pröva samma angelägenhet som varit föremål för JK:s bedömande. Ombudsmannen är vid sin prövning obunden av JK:s uttalanden i saken.

I analogi med vad nu sagts gäller att ombudsmännen ej heller är bundna av Kungl. Maj:ts eller departementschefs beslut att lämna anmälan mot underordnad tjänsteman utan åtgärd (se L[1]U 1941: 8 s. 6). En uttrycklig bestämmelse härom har icke ansetts erforderlig.

23 §.

Första stycket. Enligt RF 100 § skall ombudsmännen till riksdagen avlämna årlig redogörelse för sin ämbetsförvaltning. En motsvarande bestämmelse finnes intagen i 18 § första stycket nuvarande instruktion.

I dessa paragrafer anges vad ämbetsberättelserna skall innehålla. I praxis har berättelserna kommit att inrymma— förutom en redogörelse för vissa statistiska uppgifter rörande tillsynsverksamheten samt för verkställda inspektioner m. m. — referat av ärenden, som föranlett åtal eller åtgärd för disciplinär bestraffning, och av andra ärenden som ansetts vara av allmänt intresse. I JO:s ämbetsberättelse har även med jämna mellanrum intagits sammanställningar av vissa vid inspektionerna gjorda iakttagelser. Slutligen intages — som regel in extenso — framställningar till Kungl. Maj:t och riksdagen samt avgivna remissutlåtanden.

Enligt utredningens mening bör ombudsmännen även framdeles utforma sina ämbetsberättelser på i huvudsak samma sätt som nu sker.

Som omnämnts vid behandlingen av 1 § instruktionsförslaget åligger det ombudsmännen att verka för lagstiftningens förbättring. Iakttager ombudsman i sin tillsynsverksamhet brister eller otydligheter i lagar och andra författningar, har han således att vidtaga åtgärd för att avhjälpa felet. Sådana initiativ i lagstiftningsfrågor kan främst ske genom framställningar till riksdagen eller till Kungl. Maj:t.[4] När i 18 § första stycket nuvarande instruktion talas om anmärkning av bristerna i lagar och författningar samt avgivande av förslag till deras förbättring avses dylika framställningar till riksdagen. Stadgandet i denna del bör bibehållas. I efterföljande paragraf behandlas framställningar till Kungl. Maj:t.

I RF 100 § finnes icke längre, efter den ändring av paragrafen som slutligt genomfördes år 1965, någon bestämmelse om antalet ämbetsberättel-

[4] I vissa fall överlämnar ombudsmannen i stället ärendet i saken till vederbörande departementschef eller till någon pågående utredning för kännedom.

ser. Uttrycklig föreskrift härom bör intagas i instruktionsstadgandet. F. n. gäller att ombudsmännen skall avge var sin årsredogörelse. Det talas således om JO:s resp. MO:s ämbetsberättelse. Godtages utredningens förslag rörande en gemensam ämbetstitel för ombudsmännen kan man icke på detta enkla sätt skilja mellan årsberättelserna. Med hänsyn härtill och till förslaget att inrätta en gemensam expedition synes det utredningen naturligt och även från olika synpunkter lämpligt att ombudsmännen i fortsättningen avger en gemensam ämbetsberättelse. Denna kan då erhålla t. ex. benämningen »Justitieombudsmännens ämbetsberättelse». Hinder bör ej föreligga för ombudsmännen att, om så befinnes nödvändigt, utge berättelsen i två delar. De kan då lämpligen disponera var sin del för redogörelse för sin ämbetsförvaltning. Under alla omständigheter bör i ämbetsberättelsen på något sätt angivas vilken ombudsman som bär ansvaret för avgörandet i de refererade ärendena.

I ämbetsberättelserna brukar ombudsmännen vid referat av ärenden alltid namnge de tjänstemän mot vilka väckts åtal eller vidtagits åtgärd för disciplinär bestraffning i anledning av tjänsteförsummelse. Även vid redogörelser för andra ärenden brukar ombudsmännen — för undvikande av personförväxling — namnge berörda tjänstemän eller enskilda, såvida fråga ej är om mera ömtåliga personliga förhållanden.

Spörsmålet i vilken utsträckning ombudsmännen bör utsätta namn i ämbetsberättelserna var föremål för 1964 års riksdags bedömande i anledning av motionen II: 263. Första lagutskottet, till vilket motionen hänvisades, uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 15 att frågan i vad mån avvikelse från den allmänna principen att namn utsättes i de i ämbetsberättelserna upptagna referaten borde äga rum, torde få bedömas av ombudsmännen från fall till fall; att instruera dem i detta avseende syntes utskottet ej erforderligt. Utredningen ansluter sig till denna mening och har därför inte i sitt instruktionsförslag upptagit några bestämmelser härom.

Andra stycket motsvarar 18 § andra stycket nuvarande instruktion.

Ombudsmännen skall redovisa sin ämbetsförvaltning icke blott genom att avlämna årsberättelse utan även genom att till vederbörande lagutskott inge diarier, protokoll och registratur. Dessa handlingar skall, liksom ämbetsberättelsen, avlämnas vid riksdagens början för att omedelbart kunna överlämnas till lagutskott för den i RO 42 § 2. stadgade granskningen.

En bestämmelse om dessa ombudsmännens skyldigheter har intagits i förevarande stycke.

24 §.

Paragrafen är avfattad i nära överensstämmelse med nuvarande 19 §.

Vid behandlingen av föregående paragraf nämndes att ombudsmännen äger vända sig antingen till riksdagen eller till Kungl. Maj:t med fram-

ställningar om författningsändring. Rätten att hos Kungl. Maj:t framlägga sådana förslag avser icke blott administrativa författningar utan även lagar och andra författningar som kräver riksdagens medverkan.

Av praktiska skäl har ombudsmännen sedan lång tid tillbaka hänvänt sig endast till Kungl. Maj:t med dylika förslag. I motionen I: 45 till 1961 års riksdag uttrycktes på anförda skäl önskemål om att framställningar av förevarande beskaffenhet i första hand skulle avgivas till riksdagen. I sitt utlåtande (nr 7) hemställde första lagutskottet om avslag å motionen. Utskottet, vars utlåtande godkändes av riksdagen, uttalade bl. a. att ombudsmännen borde lämnas frihet att efter lämpligheten avgöra huruvida deras initiativ i lagstiftningsfrågor borde riktas till Kungl. Maj:t eller riksdagen men framhöll samtidigt, att ombudsmännen ingalunda borde anse sig bundna vid det tillvägagångssätt som i allmänhet begagnats.

Såsom utskottet framhållit bör ombudsmännen således även i fortsättningen ha möjlighet att vid framställningar om lagstiftningens förbättrande välja mellan att vända sig till riksdagen eller till Kungl. Maj:t, beroende av vilket som i det aktuella fallet kan anses lämpligast.

Sedan gammalt har ombudsmännen ansett sig berättigade att till Kungl. Maj:t göra framställningar i annat ändamål än för vidtagande av lagstiftningsåtgärd. Dessa framställningar har åsyftat tillrättaläggande av felaktighet som uppmärksammats vid prövning av något enskilt fall. Sålunda har ombudsmännen i några ärenden till Kungl. Maj:t gjort framställning om ersättning av allmänna medel åt enskild person, som genom felaktig tjänsteåtgärd åsamkats skada (t. ex. JO 1957 s. 304, 1959 s. 391, 1960 s. 89 samt 1965 s. 246 och 251 ävensom MO 1965 s. 259). Därvid har ibland åberopats ett av 1906 års lagutskott vid granskning av JO:s ämbetsförvaltning gjort uttalande. Någon gång har ombudsman i ärende, vari oriktig straffdom eller felaktighet i samband med straffverkställighet konstaterats, ansett sig böra göra framställning om att vederbörande nådevägen befrias från straff eller får detta nedsatt (t. ex. JO 1957 s. 308 och 1964 s. 176).

Denna praxis, som godtagits av riksdagen, bör lämpligen konfirmeras genom att ombudsmännen i förevarande instruktionsstadgande gives uttrycklig befogenhet att till Kungl. Maj:t göra framställning om tillrättaläggande av felaktighet, icke bara då allmänt utan även då enskilt intresse talar därför.

Redogörelse för de framställningar till Kungl. Maj:t som nu berörts bör, såsom hittills, intagas i nästföljande års ämbetsberättelse.

25 §.

Paragrafen motsvarar delvis 17 § i nuvarande instruktion.

Första stycket. För att ombudsmännen skall kunna effektivt fullgöra sina allmänna tillsynsuppgifter är det icke tillräckligt med den insyn över lagstiftningens tillstånd och tillämpning, som de erhåller vid prövning av

inkomna klagomål. Som förut framhållits utgör inspektionerna ett mycket betydelsefullt medel för dem att inhämta kunskap om dylika förhållanden. I 10 § första stycket instruktionsförslaget anges ombudsmännens befogenheter att för inspektion besöka myndigheter och tjänstemän. I förevarande stadgande omnämnes deras skyldighet att utöva sådan verksamhet. Redan tidigare i instruktionsförslaget har ombudsmännen ålagts att inom ett särskilt ämnesområde verkställa inspektioner, nämligen i fråga om sådana anstalter och inrättningar, där personer som berövats friheten är intagna (4 § andra stycket). I kap. 10 har utredningen angivit vissa riktlinjer för inriktningen och omfattningen av den årliga inspektionsverksamheten.

Andra stycket anger ombudsmännens befogenhet att på underlydande personal delegera inspektionsgöromål. Motiven till stadgandet återfinnes i kap. 12.

26 §.

Stadgandet överensstämmer med nuvarande 20 §.

Lagförklaring genom högsta domstolen har kommit helt ur bruk. Författningsutredningen har också föreslagit, att lagförklaringsinstitutet avskaffas (SOU 1963: 17 s. 504). Så länge stadgandet i RF 20 § kvarstår, bör dock en bestämmelse av förevarande innehåll finnas i instruktionen.

27 §.

Paragrafen motsvarar 23 § i nuvarande instruktion.

Anteckningar bör även i fortsättningen föras över de av ombudsmännen handlagda ärendena och däri vidtagna åtgärder. Uppgifter härom intages i praktiken i olika diarier. Stadgandet bör utformas i överensstämmelse härmed. Enligt nuvarande föreskrift skall ombudsmännen låta hålla registratur av alla utgående expeditioner. Vid redogörelsen i kap. 12 för expeditionsarbetet har dock omnämnts att i registraturet icke brukar intagas alla utgående skrivelser och beslut. Anledning att ändra denna ombudsmännens praxis föreligger ej. Instruktionsstadgandet bör avfattas så att det tydligare än den nuvarande föreskriften anger i vilka fall registratur skall hållas.

Bestämmelsen om skyldighet för ombudsmännen att föra inspektionsprotokoll bör bibehållas.

28 §.

Förevarande stadgande överensstämmer nära med 24 § i nuvarande instruktion. Dock föreslår utredningen den sakliga ändringen att den medgivna dubbleringstiden nedsättes till sammanlagt högst tre månader om året. Rörande motiveringen härför hänvisas till det i kap. 11 intagna avsnittet rörande ställföreträdarnas tjänstgöringstid.

29 §.

I förevarande paragraf har sammanförts de bestämmelser rörande ombudsmännens expeditioner som nu finnes intagna i 25 § första stycket och 26 §. De tillägg och ändringar som föreslagits är påkallade av utredningens i kap. 12 framförda förslag om en gemensam ombudsmannaexpedition för registrerings-, skriv- och expeditionsgöromål.

Rörande tredje stycket synes det icke erforderligt att föreskriva att även ombudsmännens kanslier skall hållas öppna för allmänheten.

30 §.

Paragrafen motsvarar 27 § i nuvarande instruktion.

Statstjänstemannalagen, som träder i kraft den 1 januari 1966, innehåller grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning. Lagen är ej tillämplig på riksdagens ombudsmän (1 § andra stycket) men däremot på de hos dem anställda tjänstemännen. I 2 § stadgas att de befogenheter som enligt lagen tilkommer Konungen utövas — i fråga om tjänsteman hos riksdagen eller dess verk — av riksdagen eller organ som riksdagen utser. Rörande sådana anställningsförhållanden, som är reglerade i statstjänstemannalagen, behöver således icke intagas något stadgande i ombudsmannainstruktionen att gälla de hos ombudsmännen anställda tjänstemännen.

Ombudsmännen bör såsom hittills äga befogenhet att anställa sin personal. Enligt 5 § statstjänstemannalagen tillsättes tjänst av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer, såvida ej annat är särskilt föreskrivet. Ombudsmännen torde således icke ha befogenhet att anställa tjänstemännen på sina kanslier och på den gemensamma expeditionen med mindre riksdagen förordnar därom. I instruktionen bör därför intagas en bestämmelse, som ger ombudsmännen rätt att tillsätta sådana tjänster. När det gäller befattningshavare vid expeditionen bör anställningsbeslut fattas av ombudsmännen gemensamt. Vilken anställningsform som skall tillämpas för de olika ordinarie tjänstemännen framgår av personalförteckning, som fastställts av riksdagen.

Som framhållits i kap. 12 bör ombudsmännen även i fortsättningen själva bestämma huruvida ansökningsförfarande skall tillämpas vid tjänstetillsättning eller ej. Med hänsyn till stadgandet i 6 § första stycket statstjänstemannalagen bör detta uttryckligen anges i instruktionen.

I 37 § statstjänstemannalagen regleras beslutanderätten i frågor om anställnings upphörande och förflyttning av tjänsteman till annan tjänst. I ärenden av dessa slag torde ombudsmännen för närvarande icke ha vidsträcktare befogenheter än vad nämnda stadgande ger dem. I instruktionen behöver därför ej införas någon bestämmelse om beslutanderätten i dessa frågor. Eftersom det i första stycket av förevarande instruktionsstadgande uttryckligen stadgas att tjänst vid den gemensamma expeditionen skall tillsättas av ombudsmännen gemensamt, följer av 37 § statstjänstemannalagen

att även beslutanderätten i nu ifrågavarande ärenden tillkommer ombudsmännen gemensamt.

Att ombudsmännen inte äger överflytta beslutanderätten i frågor om anställning och anställnings upphörande på någon underordnad tjänsteman har berörts i kap. 12, avsnittet rörande ombudsmannaexpeditionerna.

31 §.

I paragrafen har instruktionens 28 § andra punkt sammanförts med 25 § andra stycket.

I 10 § statstjänstemannalagen finnes ett allmänt stadgande om tjänstemans åligganden. Enligt detta är tjänsteman skyldig att ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning. Vidare stadgas att tjänsteman skall, oberoende av fastställd arbetsfördelning, lämna det biträde som förman bestämmer. Tjänstemännen vid ombudsmannaämbetena är således enligt statstjänstemannalagen skyldiga att efterkomma ombudsmännens föreskrifter och tillsägelser om arbetsuppgifternas utförande. I instruktionen behöver därför icke intagas något stadgande, som motsvarar första delen av 28 § första punkten i nuvarande instruktion.

I samma punkt finnes intagen en särskild bestämmelse om att ombudsman äger mellan tjänstemännen fördela göromålen. Att ombudsmännen såsom chefer för sina kanslier och den gemensamma expeditionen äger fördela arbetet mellan sina underordnade säger sig självt och behöver icke komma till uttryck i något instruktionsstadgande.

Om fördelningen av arbetet på den gemensamma expeditionen, vars tjänstemän har att efterkomma båda ombudsmännens tjänsteföreskrifter, bör ombudsmännen besluta gemensamt. Som framhållits i kap. 12 är dessa oförhindrade att uppdraga åt kanslichef eller — i fråga om den gemensamma expeditionen — åt förste kontorsskrivaren att fördela göromålen mellan tjänstemännen.

I 28 § andra punkten och 25 § andra stycket i nuvarande instruktion regleras vissa av ombudsmännens möjligheter att delegera arbetsuppgifter på underlydande personal. Dessa stadganden, som närmare kommenterats i det avsnitt av kap. 12 som behandlar delegering av kansligöromål, bör sammanföras i förevarande paragraf. I dess andra punkt har ordet »ämbetsresa» ersatts av »tjänsteförrättning», eftersom föreskriften bör gälla även då ombudsman inspekterar myndighet med ämbetslokaler i Stockholm.

Om befogenheten att delegera vissa inspektionsgöromål stadgas i 25 § andra stycket instruktionsförslaget.

32 §.

Paragrafen ,som motsvarar 29 § i nuvarande instruktion, behandlar ordningen för beivran av ämbetsbrott av vissa högre tjänstemän vid ombudsmannaämbetena.

18 § första stycket statstjänstemannalagen innehåller bestämmelser om att brott i tjänsten av vissa högre tjänstemän skall beivras genom åtal vid allmän domstol. I lagen regleras dock ej vid vilken domstol sådant åtal skall väckas. Kretsen av de tjänstemän, som således är undantagna från lagens bestämmelser om disciplinär bestraffning, har angivits vara »den som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst eller tjänst såsom byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst i statsdepartement, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelse». I paragrafens andra stycke stadgas att Konungen äger föreskriva att bestämmelserna i paragrafens första stycke skall gälla även annan än däri nämnd tjänsteman. (I fråga om tjänsteman vid riksdagens verk äger riksdagen jämlikt 2 § statstjänstemannalagen meddela sådana föreskrifter.)

Ombudsmannaämbetena torde icke kunna hänföras till någon av de grupper myndigheter som anges i 18 § första stycket statstjänstemannalagen. Stadgandet lär därför icke vara direkt tillämpligt på de högre tjänstemännen hos ombudsmännen. Om det anses böra gälla även dessa befattningshavare, måste alltså en särskild föreskrift därom utfärdas, lämpligen i form av ett i ombudsmannainstruktionen intaget stadgande.

Enligt 29 § instruktionen får självständigt ämbetsbrott av kanslichef eller byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänsteman vid ombudsmannaämbetena ej beivras annat än genom åtal, som skall väckas vid Svea hovrätt. Dessa befattningshavare bör även framdeles vara undantagna från bestämmelserna om disciplinstraff. Instruktionsstadgandet gäller emellertid endast självständiga ämbetsbrott, medan 18 § statstjänstemannalagen avser även osjälvständiga sådana brott. Anledning saknas att i detta hänseende uppställa andra regler för de högra tjänstemännen hos ombudsmännen än för motsvarande befattningshavare hos de myndigheter som anges i sistnämnda paragraf. De däri upptagna bestämmelserna bör därför genom särskilt stadgande i ombudsmannainstruktionen göras tillämpliga på kanslichefer och byråchefer samt därmed jämställda och högre tjänstemän hos ombudsmännen. Bestämmelserna bör gälla även vikarie för kanslichef och byråchef.

Som nyss nämnts regleras i 29 § instruktionen jämväl frågan om forum för åtal mot de högre tjänstemännen för ämbetsbrott. Det föreligger icke skäl att i detta sammanhang föreslå att bestämmelsen om särskilt forum för ifrågavarande tjänstemän upphäves.[5]

33 §.

Paragrafen ersätter 30—32 §§ i gällande instruktion, vilka stadganden behandlar vissa frågor rörande disciplinär bestraffning m. m. av tjänsteman hos ombudsman.

[5] Vid departementsbehandlingen av betänkandet bör dock andra punkten i förevarande instruktionsstadgande strykas, om det på sid. 70, not 2, omnämnda förslaget om ändring av forumreglerna genomföres.

I statstjänstemannalagen har inarbetats bestämmelser om disciplinär bestraffning av civila statstjänstemän och vissa därmed sammanhängande frågor. 19 § första och andra styckena anger sålunda vilka fel och försummelser som kan bestraffas i disciplinär ordning samt vilka arter av disciplinstraff som kan ådömas. I tredje stycket sägs att Konungen förordnar om storleken av löneavdrag såsom disciplinstraff. I 24 § regleras utredningsförfarandet i disciplinmål. 26 § innehåller bestämmelser om interimistisk avstängning av tjänsteman som är misstänkt för brott eller för fel som kan beivras på disciplinär väg. (Villkoren för avstängning på grund av sjukdom m. m. omnämnes i 27 §). Nu nämnda stadganden är tillämpliga på tjänstemännen vid ombudsmannaämbetena.

Vad nu stadgas i 30 § första och tredje styckena samt 31 § instruktionen motsvaras av 19 § första och andra styckena samt 24 och 26 §§ statstjänstemannalagen.

I 30 § andra stycket instruktionen anges storleken av löneavdrag som disciplinstraff till A-avdrag enligt avlöningsreglementet för riksdagens verk. Detta reglemente torde komma att upphävas i och med ikraftträdandet av statstjänstemannalagen. Storleken av nu ifrågavarande löneavdrag lär därefter komma att anges i någon annan av riksdagen utfärdad författning. Med hänsyn till bestämmelsen i 19 § tredje stycket statstjänstemannalagen, jämförd med 2 § samma lag, synes det icke erforderligt med något stadgande i ombudsmannainstruktionen rörande löneavdragets storlek.

Vid ingripande med disciplinärt förfarande mot sådana krigsmän som kommenderats till tjänstgöring hos ombudsman, t. ex. för att biträda vid inspektion av militärt förband, skall bestämmelserna i lagen den 30 juni 1948 om disciplinstraff för krigsmän m. fl. författningar tillämpas. De allmänna reglerna om disciplinär bestraffning av tjänstemän är således ej tillämpliga. En erinran härom finnes intagen i 32 § ombudsmannainstruktionen. 25 § statstjänstemannalagen innehåller en motsvarande bestämmelse för krigsmän över huvud taget.

Enligt 32 § instruktionen gäller ej heller vad i 31 § stadgas om interimistisk avstängning den som i sin tjänst hos ombudsman är underkastad ansvar som krigsman. I statstjänstemannalagen göres dock icke något undantag för krigsmän från reglerna rörande avstängning.

Någon motsvarighet till 30—32 §§ instruktionen behöver således ej intagas i en ny ombudsmannainstruktion.

Enligt 23 § statstjänstemannalagen är det i princip den myndighet, under vilken tjänstemannen lyder, som beslutar i frågor om ådömande av disciplinstraff. Av stadgandet följer alltså att beslutanderätten i dylika frågor tillkommer, beträffande tjänsteman vid ombudsmans kansli, den ombudsman under vilken tjänstemannen lyder och, beträffande tjänsteman vid den gemensamma expeditionen, ombudmännen gemensamt. Ett instruktionsstadgande härom torde därför icke vara erforderligt.

Förhållandet är dock annorlunda i fråga om befogenheten att besluta rörande interimistisk avstängning av tjänsteman från utövning av tjänsten. I 26 § statstjänstemannalagen stadgas att sådant beslut meddelas rörande tjänsteman, som icke kan dömas till disciplinstraff, av Konungen (dvs. beträffande tjänsteman hos riksdagens verk av riksdagen eller av riksdagen utsett organ) och eljest av myndighet som Konungen (riksdagen) bestämmer. Enligt 31 § ombudsmannainstruktionen äger emellertid ombudsmännen beslutanderätten i avstängningsfrågor även när det gäller de tjänstemän som är undandragna bestämmelserna om disciplinär bestraffning. Någon ändring i detta förhållande bör icke göras. I instruktionen bör därför intagas ett stadgande som ger ombudsmännen samma befogenhet på detta område som tidigare. I samband därmed kan lämpligen också anges att ombudsmännen har att gemensamt fatta beslut i avstängningsfråga som berör tjänsteman vid expeditionen.

34 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande instruktion. Ett genomförande av utredningens förslag att inrätta en gemensam expedition leder till att ombudsmännen i vissa fall måste gemensamt fatta beslut. Ett stadgande av förevarande innehåll kräves, som nämnts i kap. 12, för det fall att ombudsmännen i dylika frågor hyser skiljaktiga meningar.

35 §.

Stadgandet motsvarar nuvarande 33 §.

De sakliga ändringarna är föranledda av förslaget rörande den gemensamma expeditionen.

Övergångsstadgande

Om utredningens förslag till ny instruktion godtages av riksdagen, torde den komma att träda i kraft under de båda nuvarande ombudsmännens ämbetsperiod. Eftersom utredningens förslag att förskjuta den inbördes gränsen mellan deras tillsynsområden innebär en väsentlig förändring av dessas omfattning och ämbetsinnehavarnas uppgifter, torde det vara erforderligt att riksdagen i någon form förklarar vilka ämbeten de nuvarande ombudsmännen skall inneha efter genomförandet av den föreslagna reformen. Det torde icke möta hinder att denna förklaring sker genom ett övergångsstadgande till en av riksdagen antagen ny instruktion. Det synes naturligt att nuvarande innehavaren av JO-ämbetet därvid får övertaga de uppgifter, som skall ankomma på ombudsmannen för civilförvaltningen, och att innehavaren av MO-ämbetet får förvalta det andra ombudsmannaämbetet.

Eftersom de grundlagsändringar, som är nödvändiga för att utredningens

förslag skall kunna genomföras, redan är vidtagna (SFS 1965: 47), kan den nya instruktionen träda i kraft efter endast den kortare övergångstid som kan befinnas erforderlig av organisatoriska skäl.

2) Vissa andra författningar

Om utredningens förslag att avskaffa ämbetstiteln militieombudsman och att benämna båda ombudsmännen justitieombudsman godtages, blir det nödvändigt att vidtaga ändring av sådana av Kungl. Maj:t, med eller utan riksdagens medverkan, utfärdade lagar och andra författningar vid sidan av ombudsmannainstruktionen, i vilka ämbetstiteln militieombudsman förekommer eller som omnämner endast justitieombudsmannen. Sådana ändringar bör därför företagas i rättegångsbalken, 1936 års ansvarighetslag för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl., lagen om allmänt kriminalregister samt militära rättsvårdskungörelsen. Ändring av sistnämnda författning är erforderlig jämväl i anledning av förslaget att överflytta granskningen av arrestantkort från MO till kriminalvårdsstyrelsen. Huruvida denna överflyttning påkallar ändring i eller tillägg till instruktionen för nämnda styrelse (SFS 1964: 622) torde kunna övervägas i senare sammanhang.

Det torde förekomma även andra, av Kungl. Maj:t utfärdade författningar, vari MO omnämnes. Vad som i sådana stadgas om denne bör ha avseende på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet. Kungl. Maj:t torde lämpligen i särskild kungörelse ge en allmän föreskrift härom.

Såsom i viss mån berörts tidigare kräver ett genomförande av utredningens förslag vidare ändring i kamrarnas ordningsstadgor (23 §) och riksdagsstadgan (3 §) samt, såvida det ej upphävts vid statstjänstemannalagens ikraftträdande, avlöningsreglementet för riksdagens verk (1 §, 7 § 3 mom. och 17 § 1 mom.). Förslag till sådana ändringar framlägges icke av utredningen. Riksdagen torde i samband med beslut om omorganisation av ombudsmannaämbetena föranstalta om erforderliga ändringar i dessa författningar.

Under 12 § har utredningen föreslagit att de, som är intagna i fångvårdsanstalt, häkte eller sinnessjukhus eller som i övrigt är berövade sin frihet inom rätts-, kriminal- eller socialvårdens ram, skall äga rätt att utan föregående prövning av anstaltsledningen eller annan avsända brev och andra handlingar till justitieombudsmännen. Sådana försändelser skall alltså icke granskas utan skall omedelbart vidarebefordras till ombudsmännen. Ett genomförande av detta förslag kräver ändringar i de lagar och författningar, som stadgar inskränkningar i de på anstalt och andra inrättningar intagnas rätt att avsända försändelser av detta slag. Såvitt utredningen kunnat finna är det därför erforderligt att vidtaga sådan ändring i sinnes-

sjuklagen[6], lagen om behandling i fångvårdsanstalt, lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl., kungörelsen ang. tillämpningen av sistnämnda lag, stadgan för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare samt den militära rättsvårdskungörelsen.

I lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. samt i kungörelsen ang. tillämpningen av denna lag har samtidigt den formella ändringen vidtagits att »fångvårdsstyrelsen» utbytts mot »kriminalvårdsstyrelsen».

[6] Jfr sinnessjuklagstiftningskommitténs förslag till mentalsjukvårdslag, SOU 1964: 40 s. 296 f.

Reservation av herrar Sveningsson, Hilding och Svanström

Rörande tillsynen över kommunerna har utredningen icke föreslagit någon annan förändring än en intensifiering av inspektionsverksamheten beträffande frihetsberövande åtgärder och sådana delar av den specialreglerade kommunalförvaltningen, i vilka den enskildes rättsskyddsintresse är särskilt framträdande. Enär utredningen sålunda förordat endast en begränsad utökning av tillsynen har det inte ansetts påkallat att inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete eller en biträdande ombudsman enbart för kommunalförvaltningen.

Vi kan emellertid icke ansluta oss till utredningens ståndpunkt i denna fråga.

Som utredningen konstaterat har den kommunala verksamheten under senare tid ökat väsentligt i omfattning och betydelse. Denna utveckling, som till stor del ägt rum sedan JO-institutionen senast var föremål för översyn, har medfört att kommunernas maktutövning, såväl på det specialreglerade området som inom den s. k. egenförvaltningen, kommit att alltmer ingripa i den enskildes rättsliga och ekonomiska förhållanden. Den snabbt expanderande kommunalförvaltningen, som i vissa hänseenden berör områden där någon förvaltningsrättslig tradition ännu ej hunnit utbildas, får anses ha skapat behov av ökade insatser för uppsikt över de kommunala organen i syfte att tillgodose de medborgerliga rättsskyddsintressena. Vad särskilt gäller den specialreglerade förvaltningen bör det förhållandet att staten åt den kommunala administrationen överlämnat förvaltningsuppgifter av statlig karaktär icke föranleda att den enskilde i sådana ärenden kommer i en i rättsskyddshänseende sämre ställning än om det varit fråga om statliga myndigheter.

Också andra omständigheter än kommunalförvaltningens ökade betydelse för den enskilde kan motivera en intensifiering av kontrollen däröver. Vid 1957 års reform syntes det naturligt att reglera tillsynen över de kommunala myndigheterna med beaktande av de särskilda betingelser, varunder den kommunala självstyrelsen utövades. Härmed åsyftades bl. a. att kommunalvalda förtroendemän i stor utsträckning deltog i förvaltningen samt att kommunmedlemmarna hade större möjligheter än i fråga om den statliga förvaltningen att få insyn i förvaltningsverksamheten och att taga direkt kontakt med ledamöterna i nämnder och styrelser. Genom de kommunsammanslagningar som därefter ägt rum eller kan förväntas komma att ske har emellertid dessa förhållanden något förändrats. Dessa större kommunenheter kan visserligen sägas från den enskildes rättsskyddssynpunkt medföra vissa fördelar. Sålunda kan det — genom att en kommuns arbetsuppgifter utvidgats och till sin karaktär blivit mer skiftande och svårbedömda — befinnas nödvändigt att i allt större utsträckning överflytta de kommunala

angelägenheter, som tidigare handhafts av förtroendevalda lekmän, på anställda tjänstemän. Det kan inte förnekas att ett sådant ökat tjänstemannainslag kan medföra förbättrade rättsskyddsgarantier genom den utbildning och sakkunskap i fråga om bl. a. förvaltningsrättsliga spörsmål som dessa tjänstemän besitter. Samtidigt måste dock konstateras att det inom stora kommunenheter blir svårare för den enskilde kommunmedlemmen att komma i kontakt med de kommunalvalda förtroendemännen och att hans möjligheter att genom dem få insyn i kommunens förvaltningsverksamhet blir försämrade. Även detta förhållande talar således för en intensifiering av den medborgerliga kontrollen över kommunalförvaltningen.

Kraven på en sådan effektivisering kan lämpligen tillgodoses genom utvidgning av ombudsmännens tillsynsverksamhet. När utredningen emellertid avvisat tanken på en mer betydande utökning av JO-kontrollen över kommunerna, har den främst hänvisat till riskerna för att den kommunala självstyrelsen skulle lida intrång och att tillsynen skulle verka hämmande på förvaltningen. Vidare har påpekats att ombudsmannainstitutionens kontroll i princip är av extra-ordinär natur och endast bör komplettera det rättsskydd som skapats genom besvärsförfarandet och andra befintliga kontroll- och tillsynsorgan.

Farhågorna för att en effektivare tillsyn skulle inkräkta på den folkliga självstyrelsen får dock anses oberättigade. Ombudsmännens verksamhet inriktar sig icke främst på att genom åtal och andra åtgärder ingripa mot felande tjänstemän utan har till huvudsakligt syfte att genom råd och anvisningar skapa en riktig och enhetlig rättstillämpning inom det kommunala förvaltningsförfarandet. En av JO efter dessa principer utövad kontroll kan icke sägas verka inkräktande eller störande på den kommunala självstyrelsen, som även enligt vår uppfattning bör på allt sätt skyddas. För övrigt är den kommunala självbestämmanderätten på flera områden inom den specialreglerade förvaltningen så kringgärdad av givna regler och bestämmelser att något utrymme för självstyrelse knappast kan sägas föreligga. I dylika fall kan ifrågasättas om det är sådan artskillnad mellan kommunala förvaltningsmyndigheter, som handhar dessa ärenden, och statliga organ att de i fråga om tillsyn från JO:s sida bör behandlas på olika sätt.

Någon risk för att kommunerna — efter beslut om utvidgad tillsyn från JO:s sida — i sitt handlande skulle bli mer beroende än hittills av anställd, juridiskt utbildad personal torde icke föreligga, särskilt som kommunerna vid behov kan utnyttja den expertis som står till förfogande inom kommunförbunden.

Visserligen bör den enskildes rättsskydd på olika områden i första hand tillgodoses genom ordinära rättsmedel och normala kontrollorgan men dessa torde på det kommunala området lida av vissa brister som gör att en sådan tillsynsmyndighet som ombudsmännen utgör icke kan undvaras. Såsom utredningen konstaterat är kommunalbesvärinstitutet icke fullt tillräckligt

som rättssäkerhetsgaranti. Till vad utredningen därvid framhållit kan läggas att i de mindre kommunerna förekommer att kommunmedlemmarna av olika skäl står i en så stark beroendeställning till varandra att de därför ofta avstår från att överklaga kommunalt beslut. Ej heller har tidningspressen, ehuru dess granskning och referat av kommunala förhållanden är av väsentlig betydelse för allmänheten och dess insyn i kommunalförvaltningen, möjlighet att fylla den rättsvårdande funktion som ombudsmannainstitutionen kan göra.

Om JO får rätt och skyldighet att utöva tillsyn över kommunerna med samma intensitet som över den statliga förvaltningen, torde således några olägenheter för den kommunala självstyrelsen eller kommunalförvaltningen i övrigt icke behöva uppkomma. Tvärtom torde en utvidgning av den vägledande verksamhet som JO utövar komma att trygga och stärka de kommunala traditionerna samt verka gynnsamt på samhällsutvecklingen inom det kommunala området. Det ökade tjänstemannainslaget i förvaltningen kan också sägas ha medfört att man numera icke har anledning att i samma utsträckning som vid 1957 års reform beakta de särskilda förhållanden under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar.

I motionerna I: 270 och II: 320 samt I: 269 och II: 321, samtliga till 1963 års riksdag, berördes de särskilda tillsynsproblem, som föreligger i anledning av den delegering av kommunala uppgifter som i allt större omfattning skett till kommunala bolag, föreningar och stiftelser. Såsom framhållits i motionerna kan sedvanlig medborgerlig tillsyn och kontroll icke utövas över den verksamhet som bedrives i sådana former. Från rättssäkerhetssynpunkt får det anses otillfredsställande att de kommunala bolagen, föreningarna och stiftelserna icke står under ombudsmännens tillsyn. En förändring härav kan ske genom att utsträcka ämbetsansvaret till befattningshavarna i dessa organ. Denna i motionerna framförda tanke avvisades dock av riksdagen bl. a. med hänsyn till den förväntade allmänna översynen av ämbetsansvarets omfattning. Vi förutsätter att frågan om utvidgning av ämbetsansvaret till dessa personalkategorier närmare prövas i samband med denna översyn.

Enligt vår uppfattning kan således den enskilde medborgaren icke anses åtnjuta ett tillfredsställande rättsskydd på det kommunala området, såvida icke tillsynen från ombudsmannainstitutionens sida avsevärt intensifieras. Det är därför angeläget att vederbörande ombudsman erhåller möjlighet att verkställa en lika effektiv och obegränsad kontroll över den kommunala förvaltningen som över den statliga, icke bara när det gäller frihetsberövande åtgärder. Denna effektivisering lär lämpligen åstadkommas genom ökad inspektionsverksamhet.

Genom utredningens förslag bl. a. att låta en av ombudsmännen ägna sig enbart åt tillsynen över den civila förvaltningen har förutsättningarna för att uppnå en utvidgad kontroll över kommunerna visserligen förbättrats,

men det tillsynsområde, som denne ombudsman skall omhänderha, torde ändock vara för stort för att den enskilde medborgaren skall kunna bli tillförsäkrad ett effektivt rättsskydd inom både den statliga och den kommunala förvaltningen. Enligt vår uppfattning kan tillsynen ej bli tillräckligt effektiv såvida icke ett särskilt ombudsmannaämbete inrättas för kommunalförvaltningen. De skäl som utredningen i kap. 11 anfört mot inrättandet av ytterligare ett ombudsmannaämbete kan icke sägas ha sådan tyngd gentemot angelägenheten att inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete för det kommunala området att man på grund därav bör avstå från en dylik organisation.

Även om tillsynen över kommunerna skulle vara allmän och de kommunala myndigheterna i princip skulle inspekteras i samma utsträckning som de statliga, bör icke ske någon ändring i vad nu gäller i fråga om bagatellartade felaktigheter samt granskning av de skönsmässiga avgöranden, som kommunala organ träffat inom den kommunala kompetensen. I dylika fall bör ombudsmannen även framdeles avstå från att ingripa.

Vi föreslår således att det för tillsynen över kommunalförvaltningen inrättas ett särskilt ombudsmannaämbete, som får befogenhet att utöva tillsyn över de kommunala organen i samma utsträckning som inom det statliga området. Det skulle alltså enligt vår mening finnas tre ombudsmän, en för den statliga civilförvaltningen, en för kommunalförvaltningen och en för domstols- och försvarsväsendet. Det kan övervägas om icke åt ombudsmannen för kommunalförvaltningen borde anförtros jämväl tillsynen över taxeringsväsendet; härigenom torde det vara möjligt att ytterligare förbättra rättsskyddet i skatteärenden.

Särskilt yttrande av hr Svanström

Frågan om upphävande av det ålderdomliga stadgandet i RF 113 § har vid ett flertal tillfällen aktualiserats i riksdagen. Senast skedde detta i motioner till 1965 års vårriksdag. Som nämnts i kap. 9 av betänkandet beslöt riksdagen överlämna motionerna till JO-utredningen.

Vid utredningens behandling av nämnda spörsmål har ansetts, att ett ställningstagande därtill skulle i väsentlig mån innebära ett skatterättsligt bedömande som faller utanför utredningens uppdrag; utredningen hänvisade också till det nära sambandet med frågan om ämbetsansvaret i allmänhet. Av betänkandet framgår dock att författningsutredningen i sitt förslag till ny regeringsform ej medtagit något stadgande som svarar mot ifrågavarande paragraf.

Även om det kan anses oklart huruvida JO-utredningen, enligt sitt ursprungliga uppdrag, bör taga ställning till frågan om utvidgning av taxeringsmännens ämbetsansvar och om JO:s behörighet att pröva även sakinnehållet i taxeringsnämnders och prövningsnämnders beslut, anser jag, eftersom förenämnda motioner till 1965 års vårriksdag överlämnats till utredningen, att denna bort uttala sin mening i ämnet. För min del anser jag det angeläget att allmänhetens rättsskydd i hithörande sammanhang så snart som möjligt förstärkes genom att grundlagsbestämmelsen om åtalsskydd för taxeringsmän upphäves och genom att möjligheter med det snaraste skapas för de skattskyldiga att hänvända sig till JO med klagomål även över själva taxeringsbesluten.

En förstärkning av JO-ämbetet med en biträdande ombudsman för skatteärenden, vilket önskemål framförts i flera motioner de senaste åren, anser jag i princip vara eftersträvansvärd. Då utredningen emellertid föreslagit en förstärkning i form av en byråchefstjänst, vars innehavare skall ha till uppgift att under JO handha skatteärendena, har jag inte velat fullfölja mitt i utredningen framförda yrkande om tillsättande av en särskild ombudsman för skatteväsendet. I stället nöjer jag mig med att anföra att den av utredningen föreslagna organisationen kan anses godtagbar under en övergångsperiod till dess riksdagens ombudsmän får befogenhet att ingripa mot taxerings- och prövningsnämndernas beslut även i materiellt hänseende. Jag anser emellertid att den byråchef för skatteärenden som utredningen föreslår bör få en med kvalificerad personal försedd byrå till sitt förfogande.

Om utredningens förslag att tillsätta en byråchef för skatteärenden genomföres, får en viktig principiell fråga anses ha lösts. Därmed torde det vara fastslaget att skattefrågorna fordrar särskild bevakning inom vederbörande JO-ämbete för att de enskilda medborgarnas berättigade krav på rättssäkerhet i taxeringsförfarandet skall bli tillgodosedda. Härigenom får ett stort steg anses ha tagits på vägen mot målet att bereda den enskilde ett effektivt rättsskydd även i skatteärenden.

Bilaga 1

Antalet ärenden hos JO

År	Under året diarieförda ärenden				Under året avgjorda ärenden [1]	Till följande år balanserade ärenden [1]
	Klagomål och framställningar	På eget initiativ upptagna	Rörande JO:s organisation o. dyl.	Summa		
1950	589	122	43	754	719	60
1951	530	172	61	763	708	54
1952	481	156	36	673	632	59
1953	482	111	36	629	575	77
1954	521	184	36	741	705	77
1955	533	246	32	811	697	159
1956	598	81	25	704	631	207
1957	757	222	30	1 009	888	298
1958	818	189	13	1 020	955	350
1959	780	223	19	1 022	1 084	269
1960	983	226	16	1 225	1 238	240
1961	983	97	21	1 101	1 042	278
1962	960	203	15	1 178	1 056	385
1963	1 224	172	27	1 423	1 351	430
1964	1 239	190	[2] 32	1 461	1 417	447

[1] I antalet avgjorda och balanserade ärenden ingår icke sådana som avsett JO:s organisation o. dyl.

[2] I detta antal ingår 5 ärenden, som anhängiggjorts genom remisser från Kungl. Maj:t eller riksdagen.

Bilaga 2

Vidtagna åtgärder i av JO avgjorda ärenden[1]

År	Överlämnade till annan myndighet eller avskrivna efter återkallelse	Avskrivna utan föregående utredningsåtgärd	Avskrivna efter verkställd utredning	Åtal eller disciplinär bestraffning	Framställning till Kungl. Maj:t	Föranlett rättelse, påpekande, erinran eller annan åtgärd	Summa
1950	18	187	372	6	1	135	719
1951	20	151	371	11	4	151	708
1952	19	145	329	6	2	131	632
1953	10	118	334	11	3	99	575
1954	14	136	389	5	3	158	705
1955	13	159	364	7	2	152	697
1956	40	99	371	4	2	115	631
1957	20	134	497	6	17	214	888
1958	39	159	532	9	13	203	955
1959	21	184	619	5	8	247	1 084
1960	20	263	669	10	5	271	1 238
1961	29	190	592	7	16	208	1 042
1962	19	217	620	6	2	192	1 056
1963	22	287	746	7	14	275	1 351
1964	15	381	722	2	[2]14	283	1 417

[1] Ärenden rörande JO:s organisation o. dyl. har ej medtagits.
[2] I detta antal ingår 7 ärenden, i vilka remissutlåtanden avgivits.

Verksamhetsområden, berörda av de hos JO diarieförda ärendena[1]

Verksamhetsområden	1957		1958		1959		1960		1961		1962		1963		1964	
	Kl[2]	In[2]	Kl	In	Kl	In	Kl	In	Kl	In	Kl	In	Kl	In	Kl	In
Domstolsväsendet (utom förvaltningsdomstolar)	125	55	142	87	125	51	132	78	141	30	132	46	166	75	130	96
Åklagarväsendet	111	18	101	18	118	31	106	17	155	16	73	8	89	19	106	24
Polisväsendet[3]	99	18	151	16	135	15	162	28	98	3	142	26	194	19	197	11
Kriminalvården	63	29	84	8	81	4	107	4	122	1	105	1	144	2	163	—
Exekutionsväsendet	38	8	39	11	35	14	22	18	30	5	30	14	48	7	39	4
Medicinalväsendet:																
sinnessjukvården	100	7	109	2	90	3	91	—	107	3	122	1	102	—	114	—
i övrigt	22	1	27	4	24	1	25	2	27	1	19	—	30	1	45	1
Nykterhetsvården	14	5	9	5	13	13	14	10	15	1	17	4	14	4	26	5
Barna- och ungdomsvården	8	2	6	4	23	7	19	10	27	5	34	19	40	10	47	12
Byggnadsväsendet	6	3	6	2	7	3	7	2	14	—	18	3	18	1	17	5
Hyresregleringen	21	—	19	—	12	—	12	—	8	—	11	—	9	—	3	—
Lantmäteriet	9	2	8	1	4	1	9	1	10	1	11	1	14	—	21	1
Skolväsendet	12	2	12	—	16	1	19	1	10	1	24	—	35	1	30	4
Taxeringsväsendet	22	17	19	8	18	14	24	11	29	8	37	29	45	8	50	5
Administrationen i övrigt:																
centrala statliga verk och nämnder	33	2	51	6	49	9	36	4	63	6	45	4	70	3	61	—
länsstyrelser	34	43	32	15	34	32	36	33	54	11	42	36	38	16	48	23
andra lokala organ	24	5	47	8	48	14	40	1	47	1	47	7	55	1	57	6
Statens affärsdrivande verk	16	1	5	—	7	—	8	—	13	—	14	—	17	—	21	1
Kyrkliga myndigheter	13	3	7	—	5	2	18	2	31	1	13	1	14	5	12	—
Kommunala myndigheter (i övrigt)	22	1	60	2	44	13	68	10	56	3	55	3	81	—	85	2

[1] Åtskilliga ärenden har avsett flera verksamhetsområden, varför summan av de i tabellen för varje år angivna ärendena icke motsvarar antalet under året diarieförda.

[2] Kl = klagomål och andra framställningar; In = ärenden, upptagna vid inspektioner eller eljest på JO:s eget initiativ.

[3] I JO:s ämbetsberättelser, varifrån tabelluppgifterna är hämtade, har från och med år 1962 polisärendena uppdelats i sådana som har samband med brottsutredningar och sådana som har förvaltningskaraktär. Av de klagomål under åren 1962—1964, som berört polisväsendet, har 91, 128 resp. 121 avsett brottmål, medan 51, 66 resp. 76 utgjort andra polisiära ärenden. Av initiativärendena under samma år har 8, 6 resp. 5 hänförts till brottsutredningar och 18, 13 resp. 6 till andra polisiära ärenden.

Bilaga 4

Antalet ärenden hos MO

År	Under året diarieförda ärenden					Under året avgjorda ärenden[1]	Till följande år balanserade ärenden[1]
	Inkomna från myndighet	Klagomål och framställningar från enskilda	På eget initiativ upptagna	Rörande MO:s organisation o. dyl.	Summa		
1950	39	97	450	14	600	657	106
1951	47	110	567	25	749	735	95
1952	25	102	579	24	730	743	58
1953	19	100	590	26	735	677	90
1954	18	101	538	22	679	667	80
1955	25	66	505	32	628	610	66
1956	10	69	494	16	589	565	74
1957	22	74	504	19	619	592	82
1958	20	83	576	12	691	684	77
1959	28	93	536	14	671	640	94
1960	24	79	522	13	638	650	69
1961	21	72	593	13	699	650	105
1962	17	81	560	11	669	632	131
1963	17	76	555	13	661	641	138
1964	17	89	556	12	674	688	112

[1] I antalet avgjorda och balanserade ärenden ingår ej sådana som avsett MO:s organisation o. dyl.

Bilaga 5

Vidtagna åtgärder i av MO avgjorda ärenden

År	Överlämnade till annan myndighet eller avskrivna efter återkallelse	Avskrivna utan föregående utredningsåtgärd	Avskrivna efter verkställd utredning	Åtal eller disc. bestraffning	Framställning eller yttrande till Kungl. Maj:t eller annan myndighet	Föranlett rättelse, påpekande, erinran eller annan åtgärd	Summa	Härav har följande antal avsett MO:s organisation o. dyl.
1950	16	51	445	7	5	145	669	12
1951	7	43	345	5	8	354	762	27
1952	10	33	386	6	5	327	767	24
1953	9	26	287	4	7	370	703	26
1954	6	27	277	8	3	368	689	22
1955	8	11	206	6	6	405	642	32
1956	5	7	212	1	5	350	580	15
1957	3	6	186	5	5	405	610	18
1958	9	13	145	7	6	517	697	13
1959	4	9	136	8	10	486	653	13
1960	7	6	228	1	4	416	662	12
1961	—	7	165	5	2	486	665	15
1962	11	7	203	8	—	414	643	11
1963	2	11	189	4	3	445	654	13
1964	4	9	182	4	6	496	701	13

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM
16 FEB 1966

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1965

1. Transportekonomisk forskning i Norden.
3. Enkelte mellomriksveger mellom Norge og Sverige.
4. Forskning af international politik.
5. Afro-asiatiske studier i Norden.
6. Utbildning av sjukhusadministratörer i Norden.
7. Nordisk forskningskonferens i Helsingfors.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1. Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2. Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3] Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. [34] Del 5. Förslaget till riksdagsordning. [37]
Rättegångshjälp. [13]
Godtrosförvärv av lösöre. [14]
Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. [17]
Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. [18]
Dagstidningarnas ekonomiska villkor. [22]
Ändringar i ensittarlagen m. m. [26]
Pensionsstiftelser II. [41]
Författningsfrågan och det kommunala sambandet. [54]
Radioansvarighetslag. [58]
Mönsterskydd. [61]
Riksdagens justitieombudsmän. [64]

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Försvarsdepartementet

Soldathemsverksamheten. [52]

Socialdepartementet

Tandvårdsförsäkring. [4]
Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. [24]
Hälso- och socialvårdens centrala administration. [49]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del II. Målsättning och utformning. [50]
Barn på anstalt. [55]
Samordnad rehabilitering. Del 3. Rehabiliteringsinsatser i näringslivet. [57]
Vissa pensionsfrågor. [62]

Kommunikationsdepartementet

Skånes och Hallands vattenförsörjning. [8]
Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. [19]
1960 års radioutredning. 1. Radions och televisionens framtid i Sverige I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. [20] 2. Radions och televisionens framtid i Sverige II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. [21]
Vägmärken. [33]
Nykterhet i trafik. [35]
Körkortet och trafikutbildningen. [42]
Statens trafikverk. [43]
Radiolag. [46]
Statens vägverk. [47]
Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken. [48]

Finansdepartementet

Måttenheter. [5]
Uppbördsfrågor. [23]
Nytt skattesystem. Remissyttranden. [28]

Ecklesiastikdepartementet

Antikvitetskollegiet. [10]
1963 års universitets- och högskolekommitté 1. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader I. [11] 2. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader II. Specialutredningar. [12]
De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. [15]
1960 års lärarutbildningssakkunniga III. 1. Studieplaner för lärarutbildning. [25] 2. Lärarutbildningen IV: 1. [29] 3. Lärarutbildningen IV: 2. [30] 4. Specialundersökningar om lärarutbildning V. [31]
Fackutbildning i automatisk databehandling. [56]
Kyrklig beredskap. [59]
Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola. [60]
Lokaler för ungdomsverksamhet. [63]

Jordbruksdepartementet

Ny jordförvärvslag. [16]
1960 års jordbruksutredning. 1. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. [27]
Stöd åt hästaveln. [44]

Handelsdepartementet

Sveriges släktnamn 1965. [36]
Beredskap mot oljeskador. [45]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommittén VI. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. [6] VII. Kommunala bolag. [40]
Praktik- och feriearbetsförmedling. [7]
Arbetsmarknadspolitik. [9]
Höjd bostadsstandard. [32]
Affärstidsutredningen. 1. Affärstiderna. Del I. Motiv och lagförslag. [38] 2. Affärstiderna. Del II. Konsumentundersökning. [39]
Gemensamma bostadsförmedlingar. [51]
Polisutbildningen. [53]

P. A. NORSTEDT & SÖNER
STOCKHOLM 1965

RIBU STOCKHOLM
16 FEB 19