

Nr 420.

Av herr **Forssell**, om justitie- och militieombudsmannaämbetenas sammanslagning till ett ämbete.

Vid 1926 års riksdag väcktes i motion nr 210 i andra kammaren förslag om indragning av militieombudsmannen; justitieombudsmannen skulle härvid ånyo övertaga den uppgift, som sedan tretton år ålegat militieombudsmannen. Den motivering, på vilken sagda motion byggde, var mycket kortfattad. Konstitutionsutskottet avstyrkte bifall. I en reservation, som jag biträdde, förebragtes emellertid en annan motivering för ett avstyrkande än den utskottets majoritet enade sig om. I reservationen yttrades nämligen bland annat, att, så länge värnplikten utgör försvarsorganisationens väsentliga grund, en kontroll på detta område borde bibehållas, men å andra sidan kunde det icke förnekas, att militieombudsmannaämbetet såsom fristående institution blivit alltmera överflödigt och att det därför kunde med fog ifrågasättas, huruvida icke detsamma kunde förenas med justitieombudsmansämbetet till ett justitie- och militieombudsmansämbete. Enär emellertid denna fråga då icke ansågs mogen för utredning, hemställde reservanterna, att motionen ej måtte föranleda till bifall.

Under den tid, som gått sedan dess, har likväl ytterligare material tillkommit för frågans bedömande, och detta material bekräftar efter min tanke den åsikt, som 1926 framfördes i ovanberörda reservation, att nämligen militieombudsmansämbetet som en fristående institution blivit mer och mer överflödigt. Jag fäster exempelvis uppmärksamheten vid, att antalet ärenden, som år 1925 — det sista år, från vilket statistik förelåg vid 1926 års riksdag — inkommit till militieombudsmannaexpeditionen, var 316, medan antalet inkomna ärenden år 1927 var 255, alltså en betydande nedgång. Jag hyser därför den uppfattningen, att nu den utredning kan förebringas, i kraft av vilken riksdagen blir i stånd att fatta beslut om justitieombudsmannens ersättande med en justitie- och militieombudsman.

Till stöd för detta påstående ber jag få andraga följande:

Det framgår av förarbetena till inrättande vid sidan av justitieombudsmansämbetet av ett särskilt militieombudsmansämbete, att det varit i huvudsak trenne skäl, som legat till grund för det nya ämbetet.

Framsta skälet utgöres av de ökningar i fråga om försvarsutgifter och

särskilt medborgarnas personliga skyldigheter, som blevo beslutade i och med 1901 och 1914 års försvarsordningar.

I proposition nr 63 vid 1914 års senare riksdag sägs: »Dessa (de förestående reformerna inom försvarsväsendet) innebära en så väsentlig förökning utöver 1901 års härordning av såväl värnpliktens omfattning som anslagen till försvaret, att utan tvivel även den fordran kan med ökad styrka framställas, att allt skall göras för beredande av visshet om och allmänt förtroende till, att de ålagda personliga och ekonomiska förpliktelserna på ett fullt tillfredsställande sätt komma försvarsändamålet till godo.»

Det är utan vidare klart, att genom 1925 års härordning försvarsanstalterna i allmänhet och medborgarnas värnpliktsskyldighet isynnerhet nedbringats väsentligt under de förhållanden, som inträdde ej endast 1914 utan till och med 1901, och som detta senare år gävo den första impulsen till ett särskilt kontrollämbete för försvarsväsendet.

Det andra skälet var, att den ökning av antalet ärenden, som skulle bliva en följd av försvarsväsendets utvidgning, skulle nödvändiggöra en utökning av justitieombudsmansämbetets arbetskrafter, och under sådana förhållanden kunde det vara lika lämpligt, då från flera håll yrkanden gjorts i den riktningen, att utöva kontrollen genom en ny fristående kontrollmyndighet.

Med avseende på mängden av hos militieombudsmannen behandlade ärenden ha de år, som förflutit sedan ämbetets tillkomst, varit ägnade att giva en fullt klar bild över hur verksamheten även i framtiden kommer att gestalta sig. Av den bifogade tabellen framgår, att ärendenas antal under de första åren av ämbetets tillvaro, samt så länge 1914 års härordning i full utsträckning tillämpades, var sådant, att en extra kontrollmyndighet kunde ur arbetssynpunkt vara berättigad (943 och 1,075 respektive år 1916 och 1917) men också att redan under provisoriet ärendena minskades ända till omkring $\frac{1}{3}$ för att ytterligare nedgå under de sista åren. De ärenden, som utgöra klagomål eller framställningar från enskilda, och vilka i första hand torde intressera allmänheten, ha nedgått i samma proportion och under senaste året uppgått till 106 mot 492 och 408 respektive 1917 och 1916. Att dessa ärenden endast i sällsynta undantag varit av sådan natur, att ingripande av kontrollmyndigheten erfordrats, framgår av antalet anställda åtal. På grund av klagomål och framställningar från enskilda anställda åtal ha under de tvenne senaste åren uppgått till endast 1 per år. Det bör härvid också uppmärksammas, att någon särskild återhållsamhet i fråga om åtal icke ägt rum, utan att militieombudsmannen vid utövandet av sitt ämbete ej sällan utsatt sig för risken, att ingripande med åtal skulle visa sig oberättigat. I inemot $\frac{1}{5}$ av alla åtal ha nämligen domstolarna avvisat militieombudsmannens straffanspråk.

Man torde kunna påstå, att ur ren arbetssynpunkt skulle aldrig ett självständigt kontrollämbete med därav följande extra kostnader kunnat motive-

ras, om man trott, att antalet ärenden skulle uppgå till den låga siffra, som nu blivit fallet,

Det tredje skälet till inrättandet av en extra kontrollmyndighet var, att man önskade tillmötesgå ett ofta framställt krav på en aldeles speciell folklig eller parlamentarisk kontroll just av försvarsanstalterna och regeringens sätt att sköta desamma. Detta skäl har ju numera helt bortfallit i och med förändringen i styrelsesättet. Flera röster ha också under senare år från de håll, som tidigare ivrigt påyrkat tillsättandet av militieombudsmansämbetet, gjort gällande, att det vore oförenligt med de nuvarande förhållandena och tillika slentrianmässigt att alltjämt kvarstå på en ståndpunkt, som betingades av andra förhållanden. Från frisinnat håll har sålunda sagts, att »M. O. efter demokratiens genombrott saknade berättigande», och den liberala partiledaren yttrade 1926 följande: »Militieombudsmansinstitutionen tillkom i samband med antagandet av 1914 års härordning. Det var en garanti, som fordrades från vänsterhåll för att lämna den anslutning, som gavs till införande av en härordning, som innebar en så väsentlig utsträckning av hittills gällande skyldigheter för landet och speciellt de värnpliktiga. Det var värnpliktens utsträckning, övningstidens längd, kasereringens långvarighet, som gjorde, att man då gick till att införa militieombudsmansinstitutionen — — — om minskningen av militieombudsmannens arbete skulle fortgå och han framstode mera som en symbol för vår vilja att sköta om de värnpliktiges rätt, särskilt de värnpliktiges, men givetvis också ingripande i andra förhållanden av det militära livet, ifall hans arbetsuppgifter skulle i så väsentlig grad minskas, att hans uppgifter icke fyllde en mans tid och verksamhet, får man säga, att det ligger en viss fara i att ha en institution, som endast är en form. — — — Men särskilt som jag hörde till dem, som vid tiden för militieombudsmansinstitutionens tillkomst ivrigt påyrkade desamma, har jag ansett angeläget att vitsorda, att jag åtminstone anser förhållandena väsentligt förändrade, och att jag för min del är öppen för en diskussion för att på grund av dessa förändrade förhållanden överflytta militieombudsmannens uppgifter till justitieombudsmannen.»

Det synes sålunda klart och från olika håll vitsordat, att samtliga de mera reella skäl, som kunnat anföras för tillskapandet av ett nytt fristående ämbete numera blivit antikverade.

Ett annat skäl av mera psykologisk natur, som stundom framhållits, återfinnes redan i propositionen 1914, där det heter: »Erfarenheten torde hava visat, att särskilt de värnpliktigas behandling och den ekonomiska förvaltningen inom försvarsväsendet stundom gjorts till föremål för klander, som måste anses hava berott på missuppfattning eller bristande kännedom om det verkliga sammanhanget. — — — Uppkomma på detta område oriktiga föreställningar, få dessa lätt en vidsträckt spridning. Att förebygga sådant är så mycket mer angeläget med hänsyn därtill, att det utan tvivel är av synnerlig vikt, att allmänheten omfattar försvarsverket med fullt förtroende.

Säkerligen finnes det icke något bättre medel till undanröjande av farhågor och missförstånd än att en sakkunnig och opartisk myndighet har till uppgift såväl att självant ägna förhållandena en ständig och noggrann uppmärksamhet som ock att undersöka befogenheten av framställda klagomål och anmärkningar.»

Utan tvivel ha de sedan dess förflutna åren och icke minst militieombudsmannens undersökningar visat, att de framställda klagomålen och anmärkningarna i mycket stor utsträckning vilat på bristande kännedom om det verkliga sammanhanget, men dels torde kännedomen om detta faktum ha blivit mera allmänt spridd och därför har också antalet oberättigade klagomål minskats, dels är det klart, att det ändamål, som avsetts, skulle kunna vinnas med lika stor säkerhet, om framställningarna behandlades av justitieombudsmannen. Den särställning, som framställningar i militära ärenden till kontrollmyndigheten intagit, kan under inga förhållanden längre motiveras av något större behov av kontroll på detta än på andra områden av statsförvaltningen eller av psykologiska skäl lika litet som av de ovan behandlade mera »reella» skälen. Det bör härvid erinras om den stabilitet, som den militära rättskipningen, vare sig det är fråga om domstolarna eller handhavandet av befälhavarnas disciplinära bestraffningsrätt, numera vunnit, sedan de 1914 antagna formerna hunnit tränga fullt igenom. Militieombudsmannen har ju också under en följd av år framhållit, att »krigsdomstolarna i stort sett fungera mycket tillfredsställande. Även den disciplinära bestraffningsrätt, som är anförtrodd åt de militära befälhavarna, har, såvitt granskningen av förhållanden kunnat giva vid handen, handhåfts på ansvarsfullt och omdömesgillt sätt.»

Anledningen till att en ny kontrollmyndighet skapades 1914 var icke, att militärväsendet var undandraget kontroll genom justitieombudsmannen, utan man ville göra den mer effektiv genom att fördela justitieombudsmannens dittillsvarande arbetsbörda på två myndigheter. För att kontrollen skulle kunna bli effektiv borde den vara sakkunnig, och därför hade den ursprungliga förslagsställaren 1901 också tänkt sig, att den nya myndigheten skulle »äga kunskap i militära ämnen».

I propositionen 1914 lät man emellertid denna garanti för effektivitet av kontrollen bortfalla, »hur önskvärd sådan ur vissa synpunkter kunde vara», ty man ansåg juridisk utbildning ännu mer behöflig. Då förhållandena för närvarande så tydligt visa, att en överorganisation föreligger och att militieombudsmannen kan och bör indragas, bör det dock påpekas, att i samband med en förenkling av kontrollmyndigheterna även en ökad effektivitet kan ernås genom hänsynstagande i viss mån till det ursprungliga förslaget om en sakkunnig militieombudsman. Det är tydligen genom förening av juridisk och militär sakkunskap, som det bästa resultatet kan ernås. Om således justitieombudsmannen åter liksom tidigare övertar kontrollen av hela statsförvaltningen, men i hans expedition ingår en duglig

aktiv militär som föredragande, kommer varken arbetsbördan att bliva övermäktig eller kontrollen att minskas utan snarare bliva effektivare.

Det framgår vidare av instruktionerna för justitie- och militieombudsmännen, att gränsen mellan deras verksamhetsområden varit svår att draga och att ofta någon principell skillnad ej kan spåras, utan att rent godtyckliga avgränsningar måst göras (exempelvis det anslag, från vilket avlöning åtnjutes). Krigsdomstolarnas och auditörernas verksamhet synes sålunda i många fall kunna kontrolleras utan speciell militär sakkunskap, och i en del fall gäller detsamma militära läkare och förvaltningstjänstemän. I de flesta rent militära mål är däremot militär sakkunskap önskvärd för ett riktigt och utan alltför stor tidsutdräkt fattat beslut. Det synes sålunda, som om vissa ärenden skulle kunna utan vidare avgöras av justitieombudsmannen såsom fullt likartade med dem han redan nu handlägger, och de andra skulle — med ökad effektivitet och sannolikhet för riktigt avgörande — kunna, även de, överföras till hans avgörande, därest i hans expedition ingår en militär föredragande.

Ett studium av samtliga de åtal, som av militieombudsmannen föranstalts, visar, att ett tiotal gällt läkare, ett halvt dussin speciell förvaltningspersonal, och att återstoden till ett antal av sammanlagt mellan 130 och 140 tämligen jämnt fördelar sig på militär personal och civil personal (krigsdomstolar, i vilka den civila personalen har avgörandet, och auditörer) med någon övervikt i antalet för den civila gruppen. Även arten av de åtal, som föranstalts, visar således hän på det oberättigade i en dubbelhövdad kontrollmyndighet.

Den föreliggande utredningen ger vid handen, att vissa känsloskäl möjligen kunna anföras för ett fortsatt bibehållande av tvenne jämställda kontrollinstitut med likartade uppgifter. De sakliga skälen synas dock bära fälla utslaget mot argument av denna beskaffenhet. På grund härav föreslås, att i besparingssyfte militieombudsmansämbetet indrages; en följd härav blir att i samband med det definitiva beslutet om militieombudsmannainstitutionens indragning riksdagen i vederbörlig ordning fattar beslut om en militär föredragande i justitieombudsmannens expedition. Det torde också vara riktigt att efter denna reform benämna justitieombudsmannen justitie- och militieombudsmannen.

På grund härav tillåter jag mig föreslå,

att riksdagen måtte såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling antaga

1:o följande

Förslag

till ändrad lydelse av §§ 96 och 97 regeringsformen:

§ 96.

Varje lagtima riksdag skall förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att, såsom riksdagens om-

bud, efter den instruktion riksdagen för honom utfärdad, hava tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Vare dock han i all måtto underkastad samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktörer utstaka.

§ 97.

Denne riksdagens justitie- och militieombudsman, som så länge han ämbetet innehaver, skall i alla avseenden anses lika med Konungens justitiekansler, väljes på sätt riksdagsordningen stadgar; och bör därvid jämväl utses en man av de egenskaper, som hos denna ämbetsman erfordras, att honom efterträda, ifall han, innan nästföljande lagtima riksdag anställt nytt val av justitie- och militieombudsman, skulle med döden avgå, samt att utöva ämbetet under den tid justitie- och militieombudsmannen kan vara av svår sjukdom eller annat laga förfall därifrån hindrad.

2:o) de redaktionella ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen, som måste bliva en följd av ovan föreslagna ändringar i §§ 96 och 97 regeringsformen, varvid hemställes, att konstitutionsutskottet, i händelse utskottet tillstyrker förslaget, måtte låta utarbeta ifrågavarande följdförändringar i grundlagstexten.

Stockholm den 18 februari 1928.

Arne Forssell.

Bilaga:

	1927	1926	1925	1924	1923	1922	1921	1920	1919	1918	1917	1916	1915 ¹⁾
Antalet ärenden, som inkommit	255	268	316	247	324	315	321	353	555	647	1075	943	436
Därav klagomål eller framställ- ningar från en- skilda	106	131	123	133	139	125	142	144	173	273	492	408	179
Anställda åtal:													
1) klagan	1	1	2	8	5	5	2	1	6	5	15	8	2
2) anmärkning vid inspektion eller annan anledning	5	2	2	3	3	8	4	4	5	14	15	18	6

¹⁾ ej helt år.