

Nr 307.

Av herr **Ohlin, m. fl.**, om åtgärder för en effektivisering av justitieombudsmannaämbetet.

Den allmänna samhällsutvecklingen har under de senaste decennierna fört till att olika administrativa organ kommit att få allt större inflytande över den enskildes livsföring och ekonomi i olika avseenden. Det är av största vikt för varje medborgares rättssäkerhet att de olika myndigheterna håller sig inom den ram, som lagstiftningen anvisat för deras verksamhet, och att alla tendenser till maktmissbruk eller strävanden att mot bestämmelsernas bokstav eller anda gynna det allmänna eller särskilda enskilda på bekostnad av andra enskilda effektivt motverkas. För att nå detta resultat erfordras livaktiga och verksamma kontrollorgan.

Det faller sig naturligt att blickarna i först hand riktas mot riksdagens eget kontrollorgan, den för vår rättsordning ganska unika JO-institutionen. Det torde vara en ganska allmän mening att detta ämbetes verksamhet icke anpassats efter den allmänna utveckling, som ovan med några ord skisserats. Ämbetet torde sålunda numera icke vara i stånd att annat än i begränsad omfattning fullgöra den viktiga kontrolluppgift, som grundlagen anvisat detsamma. Denna fråga har vid flerfaldiga tillfällen varit uppmärksammas av riksdagen, och förslag har väckts för att nå fram till en effektivisering av ämbetet. Riksdagen har därvid några gånger satt i fråga om inte ämbetets tillgång på arbetskraft borde förstärkas, så att dess möjligheter att ingripa kontrollerande förbättrades. Emellertid har riksdagen ansett det böra ankomma på JO själv att framkomma med förslag i sådant syfte. Då emellertid inga initiativ från ämbetets egen sida tagits bör enligt vår mening riksdagen nu själv taga upp frågan.

Inga bestämmelser hindrar, att JO-institutionen göres till ett effektivt kontrollorgan. Vi är av den uppfattningen, att den i och för sig utgör ett mycket värdefullt element i vår rättsordning och att man icke bör avstå från denna kontroll av administrationen. Vi utgår därför från att ämbetet skall behålla sin nuvarande ställning i det konstitutionella systemet och att några ändringar icke skall företagas härutinnan. Vad som eftersträvas är tvärtom, att ämbetet inom den sålunda i huvudsak givna ramen skall göras bättre skickat att fullgöra sina huvuduppgifter.

Vad till en början angår *ämbetets verksamhetsområde* kan erinras om att det vid olika tillfällen framhållits, att det är för snävt avgränsat. Ämbetet tillkom vid en tidpunkt, då någon kommunalförvaltning av större betydelse

icke fanns. Även om den egentliga kommunalförvaltningen alltjämt bör vara undandragen JO:s tillsyn, bör man beakta, att det finns gränsområden, där en justering av de nuvarande reglerna kan ifrågasättas. Ett betydelsefullt sådant område är de administrativa frihetsberövandena. I den mån sådana verkställas i kommunala — eller enskilda — anstalter, bör de intagna ha möjlighet att få sin ställning och sin behandling granskad av JO. Den statliga lokalförvaltningen ombesörjes i många avseenden på det sättet, att staten överlåter åt kommuner att i första hand sköta erforderliga administrativa sysslor, medan tillsynen över förvaltningen och beslutanderätten i besvärsmål eller rörande viktigare frågor förbehållits statliga myndigheter. Som exempel kan nämnas att hyresnämnderna anses vara kommunala organ, medan hyresrådet är statligt. Byggnadsnämnderna är överallt kommunala, även då de ombesörjer statligt betonade uppgifter, medan närmast högre instanser i byggnads- och planärenden är statliga. Det synes i många fall vara oegentligt, att den första kommunala instansen är undandragen JO:s tillsyn, medan den närmast högre statliga är underkastad sådan tillsyn. En översyn av dessa och andra liknande gränsdragningsproblem är enligt vår mening ofrånkomlig.

Inom JO-ämbetet har utbildat sig ett flertal *oskrivna regler*, vilka är vägledande för där tillämpad praxis. Några av dessa har satts under diskussion under senaste tid. Sålunda har det väckt uppmärksamhet att JO, så snart fråga är om en anmälan avseende ett brott begånget av tjänsteman utom tjänsten, icke företager någon som helst åtgärd. Denna praxis synes olämplig. Självfallet hör JO icke alltid ingripa, då någon som är tjänsteman gjort sig skyldig till förseelse utom tjänsten. Men om det blir ådagalagt, att en tjänsteman gjort sig skyldig till allvarligare brott, som uppenbarligen kan inverka på hans sätt att fullgöra den tjänst, som är honom anförtrodd, synes oss JO icke böra lämna ärendet utan varje åtgärd. Det vore i dylika fall naturligt, att JO överlämnade saken till vederbörande åklagare för den åtgärd denne kan finna riktig.

Vidare har i praxis utbildat sig en regel, att om en förseelse är att anse som straffrättsligt preskriberad, JO avskriver ärendet. Med hänsyn till målsägandens ställning samt önskemålet att i vissa lägen erhålla ett klagande uttalande, även om brottspreskription föreligger, torde icke vara lämpligt att strikt tillämpa en sådan regel.

Det synes oss lämpligast, att JO:s instruktion ändras så, att nuvarande praxis brytes i de fall, där den visat sig leda till icke önskvärda resultat.

Genom grundlagsreformer 1941 sökte man förstärka JO:s och MO:s ställning. Bland annat förlängdes *mandatperioden* till fyra år. Huruvida de önskemål, som då eftersträvades, blivit realiserade genom grundlagsändringen är måhända ännu för tidigt att bedöma. I detta sammanhang torde emellertid även en annan viktig synpunkt böra beaktas. För att en institution av JO-ämbetets karaktär skall kunna arbeta med största möjliga effektivitet

torde det vara ändamålsenligt, att det icke under alltför lång tid är besatt med samme person. Effektiviteten hos ett kontrollorgan är i hög grad beroende av att dess verksamhet icke glider över i ett slentrianmässigt arbete. Utan alltför långa intervaller bör friska krafter få gripa sig an med arbetets kontrolluppgifter. Plats bör beredas för en ny man, då efter ett visst antal år de uppslag, som vederbörande fört med sig vid ämbetstillträdet, blivit uttömda. Genom en sådan ordning uppnås också lättare att olika områden av domstolarnas och förvaltningens verksamhet kan komma att successivt bli föremål för mera intensiv granskning, enär olika innehavares intressen kan antagas ha olika inriktning. Å andra sidan är självfallet av stor vikt, att innehavarna icke växlar alltför tätt, då givetvis en viss tid måste åtgå för en ny man att sätta sig in i arbetsuppgifterna. Vunna erfarenheter måste också kunna utnyttjas.

Från nu angivna utgångspunkter föreslår vi införande av en regel av innehåll, att samme person icke utan synnerliga skäl skall kunna omväljas för mer än en fyraårsperiod. Då ämbetstiden härigenom maximeras till normalt högst åtta år, torde även pensionsreglerna m. fl. stadganden kräva en omprövning.

En av de viktigaste reformerna i effektiviserande syfte gäller arbetsformer och personalutrustning. Det är uppenbart, att ämbetet är alldeles underdimensionerat i *personalavseende* för sin uppgift att utöva en allmänt kontrollerande uppsikt över hela förvaltningen. Det är, som konstitutionsutskottet vid något tillfälle påpekat, av vikt att JO-ämbetet icke uppdelas. Där emot bör det utrustas med ett flertal underordnade högt kvalificerade krafter, som kan verkställa alla erforderliga specialundersökningar och eventuellt även självständigt företaga inspektioner och kontroller hos olika verk och myndigheter. Det är vidare av vikt, att den verksamhet, som härrör från JO:s egna initiativ, avsevärt ökas. Tidningspressen är här en icke oväsentlig informationskälla. Framför allt torde emellertid inspektionsverksamheten böra utvidgas och inriktas också mot alla sådana myndigheter, som nu i realiteten icke är föremål för någon granskning från JO:s sida.

Även *arbetsformerna* bör överses. Det vidlyftiga remissförfarande, som nu tillämpas och som medför, att ärendena ofta drar ut över flera år, varför det ofta kan bli svårt att rekonstruera ett händelseförlopp, torde åtminstone i viss utsträckning kunna kompletteras eller i vissa fall ersättas med muntliga förhandlingar eller förhör, där de faktiska omständigheterna, där sådana är omtvistade, kan effektivt utredas.

De olika spörsmål, vi här tagit upp, är av ganska skiftande natur och berör olika sidor av JO-ämbetet och dess verksamhet. Några torde vara av sådan art, att de skulle kunna omedelbart genomföras utan att annan utredning erfordras än den som kan utföras inom riksdagens utskott. Andra är mera svåröverskådliga och kräver ingående undersökningar. Det torde under sådana omständigheter vara bäst att man i ett sammanhang får ut-

reda här framförda och andra förslag, som kan framkomma till effektivisering av JO-ämbetet.

Åtskilliga av de förbättringar, varom är fråga, torde endast kräva ändring i instruktionen för JO. I den mån sådana ändringar vidtages, bör motsvarande ändringar givetvis företagas i de för MO gällande stadgandena.

Under åberopande av det anförda får vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära skyndsamt utredning av de åtgärder, som lämpligen bör vidtagas i syfte att åstadkomma en effektivisering av JO-ämbetet.

Stockholm den 27 januari 1954.

Bertil Ohlin.

Wald. Svensson.

Filip Kristensson
i Osby.

Bertil von Friesen.

Sven Wedén.

O. Malmborg
i Skövde.

Ragnhild Sandström.

Per A. Johnsson
i Kastanjegården.

Manne Ståhl.