

Nr 916

Av herrar **Hedlund** och **Ohlin**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 32, angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.

(Lika lydande med motion nr 733 i Första kammaren)

Riksdagens ombudsmannaämbeten har alltsedan sin tillkomst spelat en mycket betydelsefull roll i svenskt samhällsliv när det gällt att tillvarata medborgarnas rättssäkerhet samt att tillse att myndigheter och ämbetsmän handlar i överensstämmelse med lag och författning. Ombudsmännens uttalanden har också i stor utsträckning bidragit till klarhet och enhetlighet i myndighetsutövandet.

Ärendetillströmningen till justitieombudsmannen har under senare år oavslåttligt ökat medan militieombudsmannens arbetsbörda varit mer konstant. För justitieombudsmannens del uppstår numera årligen en relativt stor ärendebalans. Det har därför framstått som nödvändigt att genom en omorganisation av ombudsmannaämbetena bidra till en effektivisering av verksamheten.

Vidare har det under senare år framstått som alltmer önskvärt med en intensifierad tillsyn av den kommunala verksamheten.

I proposition nr 32 redovisas nu det förslag till omorganisation av ombudsmannaämbetena som 1965 års JO-utredning framlagt. Vidare refereras de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen. Något eget förslag framlägges däremot inte av Kungl. Maj:t med hänsyn till att organisationsförslagen gäller en riksdagens institution.

Ombudsmannaämbetenas organisation

Vid en bedömning av frågan hur riksdagens ombudsmannaämbeten bör vara organiserade för att på bästa sätt tillgodose de syften som är önskvärda bör ett antal faktorer beaktas:

1. Ärendetillströmningen till justitieombudsmannen ökar — som ovan nämnts — oavslåttligt. Någon stagnation har inte kunnat märkas. I JO-utredningen redovisas att medeltalssiffran för åren 1963—1964 utgjorde 1 412 diariieförda ärenden, sådana ärenden som berör ämbetets organisation oräknade. Motsvarande siffra för år 1966 är 1 719 ärenden, dvs. 300 fler än medeltalssiffran för 1963—1964.

2. Kommunernas verksamhet har under senare år ökat alltmer 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. Ökade insatser för uppsikt över de kommunala organen i syfte att tillvarata den enskildes rättssäkerhetsintressen framstår som önskvärda, samtidigt som man dock måste tillse att den kommunala självstyrelsen icke trädes förnär.

3. Ombudsmannainstitutionen rymmer ett personligt moment innebärande att det är ombudsmannen personligen och icke en myndighet som avgör uppkommande ärenden. Detta personliga moment har alltid betraktats såsom synnerligen värdefullt, och riksdagen har vid flera tillfällen gjort uttalanden som understrukt detta. Det måste fortfarande framstå såsom angeläget att så långt som möjligt bevara ombudsmannainstitutionens personliga karaktär.

Tillsynen över kommunalförvaltningen

Såsom ovan nämnts bör man vid bedömningen av ombudsmannainstitutionens utformning ta hänsyn även till den kommunala sektorns expansion på senare år. På det kommunala planet fattas numera beslut av stor betydelse för den enskilde. En viss intensifiering av tillsynen över den kommunala förvaltningen, bl. a. genom en ökad inspektionsverksamhet framför allt rörande kommunala organ med befogenhet att besluta om frihetsberövanden, framstår som önskvärd. Vi vill emellertid bestämt understryka att avsikten härigenom icke är att inskränka den kommunala självstyrelsen, vilken ju i många fall med nödvändighet måste arbeta under mer fria och informella former än statlig förvaltningsverksamhet. JO-tillsynen bör blott syfta till att tillse att lagar och förordningar till skydd för den enskildes rättssäkerhet iakttages och att flagranta tjänstefel beivras. I likhet med utredningen finner vi därför icke skäl föreligga att föreslå en ändring av RF 96 §. Genom den förstärkning med en ombudsman, som vi föreslår, kommer möjligheter att skapas för en intensifierad tillsyn över den kommunala verksamheten inom den ram som drogs upp genom 1957 års riksdagsbeslut och som visat sig kunna väl fungera utan att lägga hämsko på den kommunala självstyrelsen.

Taxeringsväsendet

Såsom betonats i åtskilliga riksdagsmotioner under senare år från mittenpartiernas sida är den enskildes rättsskydd i skatteärenden av utomordentligt stor betydelse. Vi instämmer i utredningens konstaterande att

betryggande garantier måste finnas för att taxeringarna sker i överensstämmelse med taxeringsförordningen och i möjligaste mån blir likformiga och enhetliga. Även om detta rättsskydd i första hand bör skapas inom ramen för taxeringsproceduren måste det kompletteras genom tillsyn från bl. a. riksdagens ombudsmän. Bl. a. en ökad inspektionsverksamhet framstår därför enligt vår mening som önskvärd. Denna bör kunna komma till stånd genom den förstärkning med ytterligare en ombudsman, som vi föreslår.

En brist är att tillsynen begränsas till det formella förfarandet. Starka skäl talar därför för att det åtalsskydd som taxeringsnämndsordförande och kronoombud åtnjuter enligt RF 113 § borde upphävas, vilket skulle möjliggöra även en materiell kontroll. Vi avstår dock från att ställa något förslag beträffande denna punkt, då det torde falla utanför ramen för föreliggande proposition och dessutom är under beaktande i den pågående utredningen om ämbetsansvaret.

Antalet ombudsmän och deras verksamhetsområden

JO-utredningen har valt att komma till rätta med JO-ämbetets arbetskris icke genom att föreslå en utökning av antalet ombudsmän utan genom att föreslå olika åtgärder som enligt utredningens uppfattning är ägnade att minska JO:s arbete med prövning av inkomna klagomål och andra anmälningar. JO bör enligt utredningen få möjligheter att på vissa villkor avvisa ärenden. Vidare föreslås en omfördelning av ärenden mellan JO och MO, så att den sistnämnde övertar tillsynen över domstolsväsendet m. m. Genom dessa åtgärder anser sig utredningen kunna bibehålla den nuvarande ordningen med två ombudsmän samt föreslår dessutom att den tid ämbetena kan vara dubblerade minskas från nuvarande nio till tre månader. Härigenom anser man att ämbetenas personliga karaktär kan bevaras. Förslaget medför dock samtidigt en reell minskning med 6 "ombudsmannamånader" jämfört med nuläget.

Ett flertal remissinstanser, däribland JO och JK, har riktat allvarliga invändningar mot detta. Vi finner denna kritik motiverad och kan alltså icke medverka till en reform som i realiteten innebär en minskning av antalet ombudsmän. Den ökade ärendetillströmningen och de skäl som anförts för en ökad tillsyn över den kommunala förvaltningen motiverar i stället att antalet ombudsmän ökas från två till tre, vilket i huvudsak blott innebär ett lagfästade av nuvarande praxis. Samtidigt bör de åtgärder som utredningen föreslår i syfte att lätta ombudsmännens arbetsbörda genomföras. Genom dessa åtgärder samt en viss utjämning av ärenden mellan de olika ombudsmännen skapas förutsättningar för en effektivt fungerande ombudsmannainstitution och ökat utrymme för den

inspektionsverksamhet som under de senaste åren p. g. a. arbetsbelastningen blivit eftersatt.

Frågan uppstår då om icke detta medför att ämbetets personliga karaktär går förlorad. Såsom ovan nämnts anser vi att man så långt som möjligt bör bevara det personliga momentet hos ombudsmannainstitutionen. Detta krav bör också enligt vår mening kunna tillgodoses genom att en lämplig organisation väljes för de tre ombudsmännen.

Härvid bör man verkställa en uppdelning i syfte att åstadkomma såvitt möjligt lika belastning på ombudsmännen. Efter vilka grunder denna uppdelning lämpligast bör komma till stånd förutsätter vi kommer att övervägas ur olika synpunkter i samband med den ingående utskottsprövningen av hela det föreliggande ärendet, som enligt vår uppfattning blir nödvändig. Grundregeln bör emellertid enligt vår mening vara att varje ombudsman får ett huvudområde. Därvid kan man tänka sig att den nuvarande JO behåller ärenden som rör justitiestaten, den nuvarande MO de ärenden som rör försvaret samt den tredje ombudsmannen de ärenden som rör kommunalförvaltningen och taxeringsväsendet. Statsförvaltningens ärenden i övrigt bör riksdagen fördela på de tre ombudsmännen så att i första hand ärenden som har anknytning till ombudsmännens huvudområden tillförs dem.

Denna fördelning av ärendena — som medverkar till att bevara ämbetenas personliga karaktär — bör enligt vår mening icke innebära ett absolut hinder för viss omfördelning av ärendena genom överenskommelse mellan ombudsmännen när särskilda skäl föreligger. Sådana särskilda skäl kan exempelvis vara en synnerligen besvärande ärendebalans hos den ene av ombudsmännen. Det naturliga i en situation då ärendebalans uppstår bör dock icke vara att omfördela ärendena utan i stället att inkalla ställföreträdaren till tjänstgöring. För den händelse en mer permanent omfördelning skulle visa sig önskvärd, bör det tillkomma riksdagen att besluta härom.

Ombudsmännens ämbetstitlar

Ombudsmännens ämbetstitlar har diskuterats mycket. Det torde vara svårt att bibehålla de nuvarande benämningarna som ju icke skulle ange verksamhetsområdet på ett adekvat sätt och som skulle innebära att en ny benämning finge skapas för den tredje ombudsmannen. Benämningen riksdagens justitieombudsman är väl inarbetad hos allmänheten och borde därför kunna användas för samtliga de tre ombudsmännen. I sådant fall måste dock titeln JO förses med en komplettering som någorlunda anger ombudsmannens huvudområde.

Instruktion

Det av utredningen framlagda förslaget till instruktion för ombudsmännen är utomordentligt detaljerat. Kritik har från flera håll riktats häremot. Vi kan instämma i denna kritik och vill alltså framhålla — utan att nu gå in på detaljutformningen som ju blir beroende av riksdagens ställningstagande till organisationsfrågorna — att instruktionen icke bör göras alltför detaljreglerad utan i stället utformas på i huvudsak samma sätt som de av Kungl. Maj:t fastställda instruktionerna för centrala verk och myndigheter. Det utkast till instruktion som Kungl. Maj:t bifogat som bilaga till propositionen torde härvidlag kunna tjäna som god vägledning.

Ställföreträdare

För närvarande finns en ställföreträdare för vardera ombudsmannen. Ställföreträdarna kan dubblera ombudsmännen upp till 9 månader om året. Under de senaste åren har JO utnyttjat i stort sett hela denna tid för dubblering av ämbetet medan MO utnyttjat blott ca 4 månader. JO-utredningen har nu föreslagit att dubblingstiden skall skäras ned till vad som gällde före 1957, dvs. 3 månader.

Den utökning av antalet ombudsmän till tre, som vi föreslår, kommer sannolikt att minska behovet av dubblering så att behov av dubblering borde uppkomma blott i undantagsfall. Visst behov av sådan kan dock från tid till annan komma att uppstå. Vidare måste givetvis ställföreträdare rycka in vid semester etc. Det synes därför icke tillrådligt att skära ned antalet ställföreträdare till en, vilket JO i sitt remissyttrande antytt kunde ske. För varje ombudsman bör därför finnas en ställföreträdare. Den tid som ställföreträdarna skall kunna dubblera ombudsmännen bör begränsas till 3 månader per ombudsman och år.

Med hänvisning till det anförda hemställer vi,

A. att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 32 måtte besluta,

1. att riksdagens ombudsmän till antalet skall vara tre;
2. att de skall ha avgränsade tillsynsområden, som fastställs av riksdagen i arbetsordning eller instruktion;

3. att huvuduppgifterna för de tre ombudsmännen bör vara justitiestaten, det militära området och den kommunala förvaltningen jämte taxeringsväsendet, varjämte övriga förvaltningsområden bör fördelas mellan alla tre;

4. att benämningen för alla ombudsmännen skall vara justieombudsman med ett tillägg som anger det huvudsakliga tillsynsområdet;