

Nr 63.

Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 96—102 och 110 regeringsformen, § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen samt § 4 5:o tryckfrihetsförordningen; given Drottningholms slott den 14 maj 1914.

Under åberopande av bifogade i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till Riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av §§ 96—102 och 110 regeringsformen, § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen samt § 4 5:o tryckfrihetsförordningen.

Regeringsformen.

§ 96.

Varje lagtima Riksdag skall förordna två för lag- och författningskunskap samt utmärkt redlighet kända män, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, efter den instruktion Riksdagen för vardera utfärdat, att hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvaret anslagna medel och justitieombudsmannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas, ävensom att enligt

Bihang till senare Riksdagens protokoll 1914. 1 saml. 33 häft. (Nr 63.) 1

den fördelning nu är sagd 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. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

§ 97.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen, som, så länge de sina ämbeten innehava, skola i alla avseenden anses lika med Konungens justitiekansler, väljas på sätt riksdagsordningen stadgar; och bör därvid jämväl för vardera utses en suppleant av de egenskaper, som hos ombudsmännen erfordras, att ämbetet utöva i de fall instruktionen angiver.

§ 98.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen, under det Riksdag är församlad, avsäger sig det erhållna förtroendet eller med döden avgår, skall Riksdagen i ämbetet genast insätta den man, som blivit till hans suppleant utsedd. Skulle suppleant, under Riksdag, avsäga sig det erhållna förtroendet eller i justitieombudsmans- eller militieombudsmansämbetet insättas eller — — — — utövas.

§ 99.

När justitieombudsmannen det nödigt anser, må han, allenast med undantag för det fall att, enligt vad nedan sägs, sådan befogenhet tillkommer militieombudsmannen, kunna öfvervara — — — — handlingar. Samma befogenhet äge militieombudsmannen i avseende å krigsdomstolarna samt beträffande högsta domstolen, när där handläggas från krigsdomstol dit komna mål, så ock i fråga om arméförvaltningen och marinförvaltningen samt andra ämbetsverk, som stå under hans tillsyn. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldiga att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning, samt alla fiskaler, att medelst aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar.

§ 100.

Justitieombudsmannen åligge — — — — ämbete samt däruti, med undantag för det fall att, enligt vad nedan sägs, sådant tillkommer militieombudsmannen, utreda — — — — förbättring.

Militieombudsmannen åligge att likaledes till varje lagtima Riksdag överlämna berättelse över sin förvaltning av ämbetet samt att däri utreda krigslagskipningens tillstånd, anmärka brister i de lagar och författningar, vilkas efterlevnad han har att övervaka, samt avgiva förslag till deras förbättring.

§ 101.

Skulle den oförmodade — — — — vare justitieombudsmannen eller, om målet från krigsdomstol kommit under högsta domstolens prövning, militieombudsmannen pliktig, ävensom — — — — befordra.

§ 102.

Denna domstol — — — — kollegier. Då justitiekanslern, justitieombudsmannen eller militieombudsmannen finner sig befogad att högsta domstolen samfällt eller särskilda dess ledamöter inför riksrätten tilltala, eller justitiekanslern eller justitieombudsmannen att regeringsrätten samfällt eller särskilda dess ledamöter under sådant tilltal ställa, äske han — — — — tjänst.

§ 110.

Ej må — — — — beivra låta.

Bliver riksdagsman — — — eller justitieombudsman eller militieombudsman, eller — — — förolämpas.

Riksdagsordningen.

§ 42 mom. 2.

Utskottet skall ock granska justitieombudsmannens och militieombudsmannens avgivna redogörelser, ävensom deras ämbetsdiarier — — — inkomma.

§ 68.

Till följd av regeringsformens 96 § skall varje lagtima Riksdag förordna två för lag- och författningkunskap samt utmärkt redlighet kända män, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att hava tillsyn över lagars och författnings efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän samt att inför — — — — fullgöra.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen, vilkas rättigheter och åligganden ytterligare såväl i regeringsformen som genom särskild för en var av dem utfärdad instruktion utstakas, väljas var för sig av fyrtio-åtta — — — — åtskiljas, förrän valen äro fulländade, skola — — — — behörigen vald.

Valmännen böra vid samma tillfälle, då justitieombudsman och militieombudsman utses, och på enahanda sätt välja en suppleant för var av dem.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen, under det Riksdag — — — — genast suppleanten i ämbetet. Skulle suppleant, under Riksdag, avsäga sig det erhållna förtroendet eller i justitieombudsmans- eller militieombudsmansämbetet insättas eller — — — — ställe.

Inträffar — — — — utövas.

Tryckfrihetsförordningen.

§ 4.

5:o. Så snart — — — — likaledes justitieombudsmannen och militieombudsmannen pliktiga, att, i avseende på förbrytelser emot denna lag, lämna sin ämbetsåtgärd, enligt de i instruktionerna, rörande deras befattning — — — — åtala.

Kungl. Maj:t förbliver Riksdagen med all kungl. nåd och ynnest städse välbevågen.

GUSTAF.

Berndt Hasselrot.

*Utdrag av protokollet över justitiedepartementensärenden, hållet inför
Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Drottningholms slott
torsdagen den 14 maj 1914.*

Närvarande:

Hans excellens herr statsministern HAMMARSKJÖLD,
Hans excellens herr ministern för utrikes ärendena WALLENBERG,
Statsråden: HASSELROT,
VON SYDOW,
friherre BECK-FRIIS,
STENBERG,
LINNÉR,
MÖRCKE,
VENNERSTEN,
WESTMAN,
BROSTRÖM.

Efter gemensam beredning med chefen för lantförsvarsdepartementet och chefen för sjöförsvarsdepartementet anförde chefen för justitiedepartementet statsrådet Hasselrot följande.

»I samma mån som för vårt lands försvar ökade bördor i personligt och ekonomiskt avseende åläggas befolkningen, framträder såsom en angelägenhet av allt större vikt, att en betryggande kontroll över försvarsväsendet äger rum.

Yrkanden om att en särskild myndighet för tillsyn å försvarsväsendet skulle inrättas framställdes första gången i sammanhang med antagandet av 1901 års härordning och värnpliktslag. I en vid nämnda års riksdag inom andra kammaren väckt motion hemställdes, att riksdagen måtte såsom vilande antaga förslag till vissa grundlagsändringar i syfte att varje lagtima riksdag skulle förordna en militieombudsman med upp-

drag att utöva dylik tillsyn. Såsom mönster för den sålunda ifrågasatta institutionen hade justitieombudsmansämbetet i huvudsak tjänat. Konstitutionsutskottet, som hade att yttra sig över motionen, avstyrkte densamma, under framhållande dock att åtskilliga däri angivna synpunkter vore ganska beaktansvärda. Utskottets hemställan bifölls av första kammaren, varemot andra kammaren för sin del beslöt en skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att de i motionen väckta förslagen måtte göras till föremål för vidare omprövning. Sedermera har frågan i mer eller mindre modifierad form varit före vid 1903, 1904 och 1908 års riksdagar. Vid alla dessa har andra kammaren, de två senare åren i enlighet med vad konstitutionsutskottet tillstyrkt, uttalat sig för en skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan att Kungl. Maj:t täcktes låta allsidigt utreda frågan om avvägabringande, genom utvidgande av redan befintliga institutioner eller genom upprättande av ett särskilt ämbete eller annorledes, av en effektiv kontroll över lagars och författningars efterlevnad inom armén och flottan samt för riksdagen framlägga förslag till de ändringar i gällande grundlagar, vartill utredningen gäve anledning. Första kammaren har städse, dock icke utan meningsskiljaktighet, förkastat de framställda förslagen.

En närmare undersökning av frågan om särskild, civil kontroll å försvarsväsendet avvägabragtes genom Kungl. Maj:ts försorg. Genom beslut den 28 februari 1908 bemyndigade nämligen Kungl. Maj:t chefen för lantförvarsdepartementet att i samråd med chefen för sjöförvarsdepartementet tillkalla sakkunniga personer för att biträda med verkställande av utredning, i vad mån kontroll av eller samarbete med civila personer lämpligen borde äga rum inom det militära området, samt angående omfattningen av kontrollen eller samarbetet och organisationen därav ävensom med utarbetande av förslag i ämnet. De i enlighet härmed tillkallade sakkunniga avgåvo den 10 december 1908 betänkande med förslag om tillsättande av en kommission för att i överensstämmelse med grunder, som angåvos i betänkandet, undersöka vissa försvarsväsendet rörande förhållanden.

Då detta betänkande den 11 december 1908 anmälades inför Kungl. Maj:t, framhöll chefen för lantförvarsdepartementet, att med de ökade krav, som genom 1901 års härordnings genomförande ställdes såväl på samhället i dess helhet som på de enskilda individerna, det finge anses såsom en angelägenhet av största vikt, att ingenting eftersattes, som kunde finnas vara ägnat att bidra därtill att försvarverket måtte inom alla samhällslager kunna uppbäras av tillit och förtroende, varförutan det otvivelaktigt komme att sakna sin väsentligaste inre styrka. De områden, som enligt de sakkunnigas åsikt huvudsakligen borde göras till föremål

för undersökning, vore dels förvaltningen av de för försvaret anslagna medlen dels de värnpliktigas behandling och vård. Med hänsyn till den missstro mot den militära förvaltningen, som under de senare åren på olika sätt tagit sig uttryck, syntes det, enligt vad departementschefen vidare yttrade, vara välbetänkt att anställa en grundlig undersökning i ändamål att undanröja möjligen befintliga missförhållanden och ådagalägga grundlösheten av denna missstro. För att försvaret skulle på ett tillfredsställande sätt fylla sin uppgift, vore förtroende mellan befälet och den värnpliktiga truppen en nödvändig förutsättning. Jämval med hänsyn härtill syntes den föreslagna undersökningen vara nödvändig. Ty en opartisk undersökning av aktade civila personer av olika samhällsklasser och politiska åskådningar vore enda vägen att bryta udden av det smygande förtal och det missnöje, som avskräckte ungdomen från den militära tjänstgöringen och hotade att alltmer vidga klyftan mellan befäl och manskap samt att därigenom undergräva krigstukten och försvåra befälets arbete. En sådan undersökning syntes även vara ett synnerligen kraftigt medel att hejda den sig alltmer utbredande antimilitaristiska propagandan.

På sålunda anförda skäl förklarade departementschefen sig i huvudsak biträda de sakkunnigas förslag. Dock framhöll departementschefen ytterligare, att kommissionens undersökning icke finge ingripa på andra områden än dem, där densamma kunde bliva tillförlitlig. Sålunda borde den icke omfatta det rent fackmässiga militära arbetet och finge den ej heller lägga band på de värnpliktigas uppfostran till de egenskaper, som i fysiskt och psykiskt avseende borde utmärka en kraftig och fälduglig trupp. Synnerligen viktigt vore helt naturligt, att kommissionens verksamhet, även i dess yttre former såsom vid infordrandet av upplysningar från enskilda tjänstemän och dylikt, gestaltades på sådant sätt att den icke i något avseende undergrävde befälets myndighet eller eljest inverkade menligt på krigstukten, vilken vore en nödvändig förutsättning för att försvaret skulle kunna fylla sin uppgift.

Samma dag tillsattes ifrågavarande kommission, den s. k. civilkommissionen. Enligt utfärdad instruktion skulle denna äga att undersöka, huruvida upphandlings-, entreprenad-, kontroll- och besiktningsmetoderna inom försvaret vore byggda på moderna principer för affärsmässighet och i övrigt ändamålsenliga, huruvida truppens, särskilt de värnpliktigas, behandling och omvårdnad gäve anledning till erinringar, huruvida erforderligt samarbete för tillgodoseende av försvarets behov vore organiserat med alla de krafter, som stode eller utan alltför stora olägenheter kunde ställas till statens förfogande, huruvida försvarsmedlen i fråga om utrustning och dylikt vore i ett sådant skick, att de vid fredsbrott kunde fungera på

ett tillfredsställande sätt, samt huruvida författningar och föreskrifter rörande försvaret vore genomgående led i samma system och verkade ändamålsenligt.

Kommissionens verksamhet begränsades från början till en tid av fem år. Sedermera har 1913 års riksdag på framställning av Kungl. Maj:t medgivit, att medel må utgå till bestridande av kostnaderna för att fortsätta kommissionens verksamhet tillsvidare till den 1 juli 1915. Såsom skäl för bestämmande av denna tidpunkt anförde chefen för lantförsvarsdepartementet vid ärendets föredragning inför Kungl. Maj:t den 27 mars 1913, att 1914, då förslag till ny strafflag för krigsmakten samt till ny förordning om krigsdomstolar och rättegången därstädes väntades föreligga till riksdagens prövning, förslag till definitiv lösning jämväl av kontrollfrågan borde kunna framläggas för riksdagen.

Tiden torde nu vara inne att till slutlig behandling upptaga spörsmålet om särskild kontroll å försvarsväsendet. Förutom det av den dåvarande chefen för lantförsvarsdepartementet i nyss återgivna yttrande åberopade sammanhanget mellan berörda spörsmål samt de förslag till revision av strafflagstiftningen och rättegångsordningen för krigsmakten, som komma att föreläggas den närmast sammanträdande riksdagen, föreligger ett ännu mera vägande skäl för kontrollfrågans avgörande i de förestående reformerna inom försvarsväsendet. Dessa 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.

Anledningen till att en ny kontrollmyndighet anses önskvärd och behöfelig torde endast till någon mindre del vara att finna däri att områden, där kontroll erfordras, skulle vara undandragna de nuvarande kontrollmyndigheternas granskningsrätt. Även om man blott fäster sig vid den kontroll, som utövas av riksdagen eller genom myndigheter, som riksdagen för sådant ändamål tillsätter, måste den nu stadgade kontrollen sägas i princip vara utsträckt till så gott som alla statslivets områden. Av riksdagens kontrollinstitutioner torde justitieombudsmannen i detta sammanhang äga den största betydelsen. Hans uppgift är enligt § 96 regeringsformen att såsom riksdagens ombud 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. Även den för justitieombudsmannen gällande instruktionen av den 1 mars 1830 är mycket allmänt hållen. Vad särskilt försvarsverket angår finnes icke någon tvekan om att han även på detta område äger att övervaka gällande författningars efterlevnad av vederbörande civila eller militära tjänstepersonal samt beivra överträdelser eller försummelse, som begås i sådant avseende.

Om sålunda den rättsliga befogenheten till kontroll från riksdagens sida redan nu sträcker sig så vitt, att det endast i ganska ringa mån torde kunna ifrågakomma att öppna nya områden för densamma, är det mera ovisst, huruvida för närvarande finnes faktisk möjlighet att med önskvärd kraft och noggrannhet tillämpa kontrollrätten i hela dess omfattning. Under det att kontrollinstitutionerna fortfarande äro de samma som bildades vid det nuvarande statskicketts tillkomst för mer än hundra år sedan, har den statsverksamhet, som utgör kontrollens föremål, i utomordentligt hög grad utvecklats. Jag vill såsom exempel på nya verk endast erinra om kommunikationsverken och de affärsdrivande verken. Även försvarsbördans överflyttning från jordägarna i deras egenskap av rust- och rotehållare till hela befolkningen såsom värnpliktiga har medfört en högst väsentlig utvidgning av statsverksamheten. Antalet av de tjänstemän, som i början av adertonhundratalet ställdes under justitieombudsmannens tillsyn, utgör säkerligen endast en bråkdel av dem tillsynen nu avser. Det ligger i sakens natur, att denna fortgående förökning av statsförvaltningens och därmed även av statskontrollens uppgifter förr eller senare måste leda till att, om en tillfredsställande kontroll skall kunna utövas å statsförvaltningen i dess helhet, antingen de nuvarande kontrollmyndigheternas arbetskrafter måste förstärkas eller ock vissa områden måste utbrytas för att läggas under någon ny kontrollmyndighet. Särskilt synes det knappast kunna förväntas, att utan ändring i förhållandena justitieombudsmannens verksamhet skall kunna i någon större mån sträckas utöver den omfattning densamma redan erhållit. I sådant hänseende må, vad försvarsväsendet vidkommer, nämnas, att justitieombudsmannen genomgår krigsdomstolarnas domböcker samt granskar fångförteckningarna även i fråga om personer, som av dessa domstolar blivit dömda till frihetsstraff. Detta utgör den huvudsakliga kontroll, som han beträffande försvarsväsendet utövar regelbundet och utan att hans ingripande påkallas av särskilda omständigheter.

En fråga, som härefter framställer sig till besvarande, är, varför en förstärkning av kontrollmyndigheterna, om sådan befinnes önskvärd, bör avse just försvarsverket. Under tidigare överläggningar i förevarande ämne

har stundom uttalats den meningen, att med samma fog ökad kontroll kunde påfordras för andra områden av statsförvaltningen, t. ex. skolväsendet. Det torde dock icke med rätta kunna förnekas, att försvarsväsendet ur vissa synpunkter intager en mera säregen ställning, som kan utgöra anledning till att träffa särskilda anordningar för kontroll därå. I personligt avseende medför värnpliktens fullgörande, att stora delar av befolkningen under långa tider underkastas helt andra levnadsförhållanden samt särskilt en annan lagstiftning än befolkningen i övrigt. Att inom försvarsväsendet strafflagstiftningen måste vara strängare och rättegångsordningen i vissa hänseenden medgiva ett mera summariskt förfarande än motsvarande bestämmelser på det civila området lär allmänt erkännas; men härav följer ock att tillämpningen av de militära stadgandena är särskilt ansvarsfull och att man från de tillämpande myndigheternas sida måste kräva ett synnerligen noggrant aktgivande på författningarnas innehåll och syfte. De ekonomiska bördor försvarsverket ålägger upptaga en mycket stor del av statsbudgeten, och härtill kommer, att utgifterna för försvaret merendels äro av en natur, som försvårar tillsynen därå att de äro behöriga och lämpligt avvägda. Medan de årliga kostnaderna för andra förvaltningsgrenar till större delen utgöras av löner, som äro på förhand till beloppet bestämda och vilkas utbetalning lätt kontrolleras, utgå däremot de löpande försvarskostnaderna i högst betydande omfattning för anskaffning av krigsmateriel och förnödenheter av olika slag. Denna anskaffning är så mycket mer i behov av att regleras och övervakas, som försvarsverket, i motsats till exempelvis kommunikationsverken, saknar den begränsning och ledtråd vid anskaffningen, som följer av nödvändigheten att söka erhålla skäligen avkastning å nedlagda medel. I den allmänna uppfattningen torde ock kravet på en betryggande kontroll göra sig med särskild styrka gällande i fråga om försvarsverket.

Av vad jag anfört framgår, att jag anser skäl finnas för att bereda ökad arbetskraft åt den från riksdagens sida utövade kontrollen å statsförvaltningen samt därvid särskilt taga hänsyn till försvarsverket. Att detta härigenom göres till föremål för en i högsta möjliga grad noggrann och fullständig tillsyn måste enligt min mening betraktas såsom fördelaktigt även för verket självt. Någon misstro mot det sätt, varpå försvarets angelägenheter nu handhavas, ligger givetvis icke häri. För varje verksamhetsområde är det till gagn, å ena sidan att förefintliga brister beaktas och undanröjas, samt å andra sidan att genom anordningar i sådant syfte skapas tilltro till att förhållandena i övrigt äro tillfredsställande. 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. På grund av försvarsverkets omfattande och djupgående betydelse i personligt och ekonomiskt hänseende är detsamma helt naturligt föremål för allmänhetens synnerliga uppmärksamhet. Uppkomna 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 självantagna förhållandena en ständig och noggrann uppmärksamhet som ock att undersöka befogetheten av framställda klagomål och anmärkningar. Med tilliten till att uppdagade missförhållanden beivras följer minskad benägenhet att fästa avseende vid rykten om bristfälligheter, som icke föranlett sådan åtgärd; man inser, att ett uppgivet fel åtminstone icke kan äga någon större betydelse, om det antingen icke funnits förtjänt av att bringas till tillsynsmyndighetens kännedom eller ock av denna lämnats utan beivran. Den föreslagna kontrollen å försvarsväsendet är för övrigt icke uttryck för någon ny princip utan innebär allenast en utveckling av den tillsyn å statsförvaltningen, som riksdagen omedelbart eller medelbart utövat sedan lång tid tillbaka. Det torde vara en ganska enhällig uppfattning, att justitieombudsmansämbetets verksamhet varit gagnande, och ett förslag om att avskaffa denna institution skulle säkerligen icke röna någon framgång. Redan av denna anledning torde finnas sannolikhet för att en på liknande grunder inrättad kontrollmyndighet för en viss förvaltningsgren skall utöva en nyttig inverkan, och att de betänkligheter, som kunna göra sig gällande vid myndighetens tillkomst, icke skola vinna erfarenhetens bekräftelse. En nödvändig förutsättning för ett gott resultat är emellertid, att kontrollen icke ingriper på områden, som enligt sin natur måste vara undantagna från densamma. Vid civilkommissionens tillsättande framhöll chefen för lantförvarsdepartementet, att kommissionens verksamhet icke skulle omfatta det rent fackmässiga militära arbetet, och samma begränsning bör givetvis iakttagas vid den kontroll, varom nu är fråga.

Då det gäller att genomföra den särskilda kontrollen å försvarsväsendet, kunna olika utvägar tänkas.

En möjlighet i sådant hänseende är att bibehålla civilkommissionen. Denna har emellertid aldrig varit avsedd att utgöra annat än en provisorisk anordning. Den är också, åtminstone med sitt hittillsvarande medlemsantal, en alltför tung och vidlyftig institution att lämpligen kunna äga bestånd för framtiden. Vill man bygga vidare på den grund-

val, som är lagd genom statsförfattningens bestämmelser om riksdagens kontrollrätt, kan dessutom civilkommissionen knappast sägas fullt motsvara ändamålet. Dess medlemmar förordnas av Kungl. Maj:t, och endast genom den sammansättning, Kungl. Maj:t givit kommissionen, har denna kunnat anses i viss mån äga folkrepresentativ karaktär. För en övergångstid torde den nuvarande anordningen hava varit ändamålsenlig, men då det är fråga om att varaktigt bestämma kontrollens organisation, synes det såväl principiellt som ur praktisk synpunkt böra föredragas att utgå från justitieombudsmansämbetet.

Även med nämnda utgångspunkt kan ifrågasättas, vilka anordningar för ökad kontroll böra träffas. Tänkbart är att söka vinna det avsedda ändamålet endast genom en förstärkning av justitieombudsmansexpeditionens arbetskrafter. Denna borde väl särskilt innebära, att till justitieombudsmannens förfogande ställdes en i militärväsendet sakkunnig person, som hade att på detta område bereda förekommande ärenden och tillhandagå med erforderliga upplysningar. Mot en sådan lösning av frågan synas dock invändningar med fog kunna göras. Det måste betecknas såsom i hög grad önskvärt, att justitieombudsmannen vid fullgörande av sin viktiga och grannliga uppgift kan själv i största möjliga omfattning genomtränga och behärska ärendena. Skulle emellertid försvarsväsendet bibehållas under hans tillsyn samt denna tillika utvidgas och fördjupas i enlighet med vad nu är åsyftat, kunde det säkerligen icke undvikas, att han bleve i väsentlig mån beroende av sin militäre medhjälpare. Det militära granskningsområdet är så vidsträckt, att justitieombudsmannen, vars arbetsbörda redan är ganska tung, svårigen skulle kunna ägna detsamma all erforderlig uppmärksamhet, jämte det han såsom hittills fyllde sina övriga åligganden. Han skulle sannolikt nödgas välja mellan att antingen lita till medhjälparen i större utsträckning än som i och för sig vore lämpligt eller ock låta den verksamhet, som nu är hans huvudsakliga, till icke ringa del eftersättas.

Om den eftersträfvade kontrollen å försvarsväsendet skall vinnas utan att den nuvarande tillsynen å andra områden blir lidande, synes den enda tillfredsställande utvägen vara, att försvarsverket brytes ut från justitieombudsmannens ämbetsförvaltning och ställes under en ny, enligt samma grunder ordnad ämbetsmyndighet, en militieombudsman. Innan jag övergår till att närmare yttra mig om dennes uppgifter, vill jag endast tillägga, att han synes böra likställas med justitieombudsmannen jämväl i fråga om förutsättningarna för befattningens erhållande. Även av militieombudsmannen bör alltså enligt min mening fordras, att han, såsom § 96 regeringsformen stadgar beträffande justitieombudsmannen, skall vara känd

för lagkunskap. Häre ligger ett avstående från anspråk på militär sakkunskap. Huru önskvärd sådan ur vissa synpunkter kunde vara, torde juridisk utbildning ännu mer vara behöfelig för en ämbetsman, som skall få till sin förnämsta uppgift att övervaka lagars och andra författningars efterlevnad inom försvarsväsendet. Genom hans egenskap av jurist undanröjas tillika alla svårigheter att på lämpligt sätt ordna behörigheten att inom nämnda granskningsområde anställa erforderliga åtal. För syftet att stärka allmänhetens förtroende till försvarsverket torde det ock äga stor betydelse, att kontrollen utövas av civil man.

För inrättande av ett militieombudsmansämbete erfordras vissa grundlagstadganden. I det förslag härtill, om vars framläggande för den härnäst sammanträdande riksdagen jag ämnar att hos Eders Kungl. Maj:t hemställa, torde, såsom av det förut anförda framgår, det nya ämbetets allmänna ställning och uppgift böra angivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller beträffande justitieombudsmannen. Liksom i fråga om denne synes det också vara lämpligt, att för närmare bestämmande av hans åligganden från grundlag hänvisas till en instruktion, som utfärdas av riksdagen. I sammanhang med uppgörande av en sådan instruktion blir det även behöfeligt att vidtaga vissa förändringar i den för justitieombudsmannen gällande instruktionen. Då grundlagsändringarna icke kunna slutligt antagas förr än av 1915 års riksdag, synes emellertid till densamma kunna anstå med framläggande av förslag till instruktionsbestämmelser i ena eller andra avseendet. Däremot torde det vara nödvändigt att, till ledning för riksdagens bedömande av grundlagsfrågan, redan nu något redogöra för de viktigaste åligganden, som det kan antagas att militieombudsmannens uppdrag skall omfatta.

Bland de lagar och författningar, vilkas efterlevnad denne skall hava att övervaka, märkas i första rummet den särskilda strafflagstiftning och därmed sammanhängande rättegångsordning, som gälla för krigsmakten.

I värnpliktslagen och inskrivningsförrordningen finnas åtskilliga stadganden, vilkas tillämpning i särskilda fall äger stor betydelse för de värnpliktiga. Dessa författningars efterlevnad av det militära befälet samt nämnder och myndigheter, som handlägga inskrivnings- och rullföringsärenden, torde böra ställas under militieombudsmannens tillsyn.

Vidare bör militieombudsmannen äga att övervaka de värnpliktigas behandling och omvårdnad i ungefär samma utsträckning som nu tillkommer civilkommissionen. I detta avseende anföres i motiveringen till de sakkunnigas utlåtande — till vilken kommissionens instruktion hänvisar — följande:

'Den civila undersökningen bör enligt vårt förmenande från början äga att tillse, att de värnpliktiga ägnas all den omvårdnad, som anslagna medelstillgångar och övningarnas mål medgiva. Sålunda bör tillsyn övas däröver, att de värnpliktiga beredas god beklädnad, tillräcklig, närande och i all möjlig utsträckning omväxlande, fastän enkel kost vid måltider, vilka, så långt övningarna tillåta det, förläggas till de tider å dagen, som bäst stå i överensstämmelse med de värnpliktigas vanor från deras hem. Snygghet i logement och matinrättning bör icke få eftersättas, och den trevnad, som med till buds stående medel kan beredas de värnpliktiga, får icke av något skäl förhållas dem.

Den ställning i personligt och rättsligt avseende, som ungdom för fullgörande av densamma ålagd värnplikt måste intaga, bör icke få göras mera motbjudande än övningarnas mål må föranleda. Tvärtom bör all möjlig hänsyn tagas därtill, att det icke är avlönat manskap utan värnpliktiga medborgare, i allmänhet ovana vid intrång i sin personliga frihet, som ställas inför den militära lydnadsplikten. Därest i detta avseende på något håll berättigad anledning till klagomål förefinnes, anse vi, att redan en undersökningskommissions tillvaro i regel utgör en maning till dem det vederbör att iakttaga erforderlig försiktighet vid behandlingen av dem anförtrödda värnpliktiga.

Undersökningen bör jämväl avse, att nödig uppmärksamhet ägnas åt att de värnpliktiga under sina övningar i fredstid icke onödigtvis utsättas för behandling, ägnad att ådraga dem ohälsa. Själva dessa övningar, särskilt under rekrytövningstiden, kunna ju tänkas, om icke de svagare med nödig omsikt avskiljas, över måttet av deras krafter anstränga de värnpliktiga, och tiden för övningarna kan användas även för ändamål, som avse bibringande av kunskaper och färdigheter av den art, att de lämpligare på annat sätt tillgodoses, och som ligga så främmande från krigets värv och behov, att varken staten eller de värnpliktiga få beräknad valuta för sina uppoffringar, och befälet föranledes att på den tid, som återstår, fordra för den nödiga fackutbildningen alldeles för mycket av de fysiskt svagare. Därmed avses naturligtvis icke vare sig här förut omnämnda kunskaper och färdigheter till gagn för de värnpliktigas framtida bärgning m. m. eller sådan sysselsättning å fritid, som de värnpliktiga kunna finna vara dem till rekreation eller tidsfördriv, vilken sysselsättning dock alltid bör vara frivillig. Icke heller kan härmed avses att lägga band på de värnpliktigas uppfostran till de egenskaper, som i fysiskt och psysiskt avseende böra utmärka en kraftig och fältduglig trupp.

Särskild makt anse vi ligga däruppå, att övningarnas betydelse icke

i de värnpliktigas ögon tager skada därav, att de ens tillfälligtvis och på något enstaka håll synas så bedrivs, att de få karaktären av bestraffning.'

Vid fullgörandet av civilkommissionens uppdrag i denna del har det visat sig nödvändigt för kommissionen att taga del av de planer, som fastställts för vissa marschövningar, och undersöka, huruvida planerna upprättats i överensstämmelse med gällande föreskrifter och de grunder, varpå dessa vila.

Att skilja på värnpliktiga och övrig militär personal vid bestämmande av militieombudsmannens ämbetsuppgifter torde icke vara lämpligt eller ens möjligt. I instruktionen för militieombudsmannen måste följaktligen komma till användning uttryck, som omfatta hela personalen.

Efterlevnaden av de författningar, som angå anskaffningen av underhåll och utrustning åt truppen samt all annan försvarsmateriel, måste givetvis ställas under militieombudsmannens kontroll.

Bland dessa är förordningen angående statens upphandlings- och entreprenadväsen en av de viktigaste. Denna författning gäller ju för ett vidsträckt område än försvarsväsendet, men en mycket betydelsefull del av dess tillämpning faller numera inom detta. De högst ansevärda belopp, som årligen anslås till försvaret, få nämligen till ojämförligt största delen sin användning vid upphandling och entreprenader. Därtill kommer, såsom förut påpekats, att då de sålunda använda summorna icke äro avsedda att och icke kunna lämna någon avkastning, här jämväl saknas den naturliga och lätt påvisbara regulator för förhållandet mellan omkostnader och avkastning, som förefinnes på åtskilliga andra områden av statsförvaltningen.

Myndigheternas beslut i avseende å utbud, antagande av anbud, besiktning o. s. v. äro ofta av synnerlig betydelse för statsverket. Kontrollen över dessa beslut kan i allmänhet knappast äga rum annorstädes än å myndigheternas egna lokaler. Visserligen åtföljas räkenskaperna av ingångna kontrakt och vissa därtill hörande handlingar, men av dem kan i regel icke någon slutsats dragas rörande sättet för upphandlingen eller entreprenaden. Och skulle fullständiga handlingar i alla upphandlingsärenden avlämnas till den centrala kontrollen, bleve förvaltningsverksamheten nedtyngd i alltför stor omfattning. Redan på grund härav är det angeläget, att förfaringsättet vid upphandlingar och entreprenader blir föremål för granskning under militieombudsmannens inspektioner.

Gällande upphandlingsförordning föreskriver offentligt förfarande vid upphandlingar och entreprenader. Häri kan väl sägas ligga en viss kontroll så till vida, att därigenom möjliggöres för tävlande, som anser sig obehörigen förbigången, att besvara sig i högre instans. Dylika besvär

kunna dock knappast föranleda annan rättelse än till enskild klagandes förmån och medverka därför endast i undantagsfall vid tillgodoseendet av statsverkets intressen.

I de fall, då statsverkets bästa gentemot de tävlande icke iakttagits, vare sig detta allenast gäller ett enstaka ärende eller beror på slentrianmässigt tillämpade, felaktiga affärsmetoder, kan erforderlig rättelse knappast väntas annat än genom ingripande av kontrollmyndighet. För försvarets vidkommande gäller den årliga omsättningen så betydande belopp, att militieombudsmannen säkerligen skall finna en av sina mest arbetsamma uppgifter i tillsynen över upphandlings- och entreprenadförordningens efterlevnad. Både direkt och kanske framför allt indirekt är fullföljden av denna kontrolluppgift ägnad att tillgodose stora ekonomiska intressen för statsverket. Därjämte är effektiv kontroll över upphandlingar och entreprenader för försvaret ägnad att undanröja en ofta återkommande anledning till misstroende mot de militära myndigheterna.

Anskaffningen av förnödenheter och materiel åt försvaret är liksom vården av förråden och bruket av materielen jämväl i andra avseenden reglerad genom en mångfald författningar. Bland dessa kunna nämnas för armén utfärdade vapenvårds-, artillerimateriel-, kasernvårds-, ingenjörmateriel-, intendenturmateriel-, fredsförplägnads- och sjukvårdsmaterielreglementen samt instruktionen för arméns intendenturförråd. För penningförvaltningen och därmed sammanhängande angelägenheter gälla kassa- och avlöningsreglementen. För marinen finnas motsvarande föreskrifter i gällande reglementen. Genom dessa exempel torde vara ådagalagt, att tillsynen över efterlevnaden av författningar angående försvarets ekonomiska förhållanden blir en vittomfattande och viktig uppgift för militieombudsmannen.

Det sätt, varpå expeditionstjänsten fullgöres hos de militära myndigheterna och de civila huvudförvaltningarna vid försvaret enligt därför utfärdade föreskrifter, bör jämväl ställas under militieombudsmannens tillsyn. Denna bör särskilt gälla arkiven och deras ordentliga vård samt förvaringen av de koncept till utgående expeditioner, som skola finnas och vara tillgängliga för allmänheten.

Till de militära författningarna höra vidare alla föreskrifter, hemliga och offentliga, rörande krigsberedskapen.

Folkrepresentativ tillsyn däröver, att försvarsmöjligheterna stå effektivt till buds, när helst fredsbrott kan inträffa, måste anses såsom en viktig förutsättning för det allmänna förtroendet till försvarsväsendet, särskilt med hänsyn därtill att den offentliga kritiken i regel är utesluten från hithörande, av naturliga skäl hemliga förhållanden. Även denna

kontrolluppgift med därtill hörande stora ansvar torde bäst kunna uppbäras av militieombudsmannen.

För att sätta militieombudsmannen i stånd att fylla sistberörda uppgift torde det vara nödvändigt att utrusta honom med befogenhet att taga del av hemliga handlingar. Vissa dylika äro dock av den art, att deras utlämnande till militieombudsmannen icke bör utan vidare följa av hans instruktion utan få bero av Kungl. Maj:ts medgivande i varje särskilt fall.

Med tillsynen över lagars och andra författningars efterlevnad kan och bör lämpligen förbindas åliggande att granska gällande bestämmelsers innehåll och undersöka, huruvida genom dem på ett tillfredsställande sätt givits reglering åt alla de förhållanden, som äro i behov därav. I instruktionen för militieombudsmannen torde böra föreskrivas, att han skall hos riksdagen anmäla de brister, som vid dylik undersökning ådagaläggas, samt avgiva förslag till deras avhjälpande.

Militieombudsmannens ställning såsom åklagarmyndighet torde bliva ungefär densamma som justitieombudsmannens, sådan denna i praxis utvecklats sig, särskilt i förhållande till justitiekanslern. Då gränsen mellan riksdagens båda ombudsmäns ämbetsbefogenhet alltid måste bliva svår att exakt fastställa, torde instruktionen böra innehålla en föreskrift, att därest en av dem påbörjat en undersökning eller anställt ett åtal av den art, att i samma sak finnas invecklade även ämbets- och tjänstemän, vilka i regel endast den andre äger åtala, den förre likväl äger att fullfölja saken i hela dess vidd.

Om förslaget att inrätta ett militieombudsmansämbete vinner godkännande, blir det behöfligt jämväl att vid 1915 års riksdag till nämnda ämbete utsträcka tillämpningen av de bestämmelser reglementet för riksbankens styrelse och förvaltning samt reglementet för riksgäldskontoret innehålla angående rätt för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret gemensamt att under tiden mellan riksdagarna i vissa fall insätta justitieombudsmannens utsedde efterträdare i ämbetet eller välja justitieombudsman.

De grundlagsbestämmelser, i vilka ändringar erfordras, äro §§ 96—102 och 110 regeringsformen, § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen samt § 4 5:o tryckfrihetsförordningen. Förslag till dessa ändringar har uppgjorts i justitiedepartementet. Innebörden i desamma framgår i allmänhet av vad jag redan anfört, och endast några stadganden anhåller jag att ytterligare få beröra.

Vid fördelning mellan justitieombudsmannen och militieombudsmannen av tillsynen å lagars och andra författningars efterlevnad torde icke

kunna tagas hänsyn uteslutande till innehållet i den bestämmelse, om vars tillämpning det är fråga. Vissa författningar rörande försvarsväsendet kunna nämligen komma att tillämpas icke blott av personer, vilkas verksamhet huvudsakligen faller inom detta område, utan även av andra myndigheter, t. ex. Kungl. Maj:ts befallningshavande. Ett fel, som därvid begås av sådan myndighet, synes böra beivras icke av militieombudsmannen utan av justitieombudsmannen. Den förres kontrollrätt torde lämpligen i huvudsak inskränkas till den ämbetsverksamhet, för vilken avlöning, däri inberäknade arvoden och dagtraktamenten, åtnjutes från medel, som anslås till försvaret, eller från avkastningen av försvarverkets fonder och fastigheter. Krigshovrättens verksamhet är emellertid icke hänförlig hit, och möjligen komma vid ny krigslagstiftnings genomförande jämväl andra militära domarsysslor att uppföras under annan huvudtitel än fjärde eller femte. Då militieombudsmannens tillsyn torde böra omfatta all utövning av militär domsrätt, oavsett varifrån den dömandes avlöning härleder sig, böra krigsdomstolarna särskilt nämnas vid angivande av militieombudsmannens ämbetsbefogenhet. För vissa gränsfall torde det bliva behöfligt att i instruktionerna för riksdagens ombudsmän meddela supplerande föreskrifter.

Befogenhet att utföra åtal mot högsta domstolen eller ledamot däri torde böra tilläggas militieombudsmannen, då fråga är om fel begånget vid handläggning av mål, som från krigsdomstol kommit under högsta domstolens prövning.

Jämväl rättigheten att övervara domstolars och ämbetsverks överläggningar och beslut torde böra fördelas mellan ombudsmännen enligt nu angivna grunder och alltså tillkomma militieombudsmannen i avseende å krigsdomstolarna samt från dem till högsta domstolen komma mål ävensom beträffande arméförvaltningen och marinförvaltningen samt andra ämbetsverk, som stå under hans tillsyn.

I sammanhang med de för ifrågavarande ändamål behöfliga ändringarna i sak synes en ändring av mera redaktionell natur lämpligen kunna vidtagas i § 97 regeringsformen. Vad där stadgas om de förutsättningar, under vilka suppleanten skall inträda i ombudsmannens ställe, torde nämligen hava sin rätta plats i vederbörande instruktion och så mycket hellre böra flyttas dit, som tillika erfordras bestämmelser om avlöningsförmåner och vissa andra förhållanden vid suppleants inkallande till tjänstgöring.»

Sedan föredragande departementschefen här efter uppläst det utarbetade förslaget till ändrad lydelse av §§ 96—102 och 110 regeringsformen,

§ 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen samt § 4 5:o tryckfrihetsförordningen, hemställde han, att förslaget måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan täcktes Hans Maj:t Konungen förordna, att till riksdagen skulle avlätas proposition av den lydelse bilaga vid detta protokoll utvisar.

Ur protokollet

Gunnar Fogelmarck.
