

Nr 1.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannaämbetet, särskilt dess kontroll över förvaltningen, m. m.

I de likalydande motionerna nr 134 i första kammaren av herr *Herlitz* och nr 316 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.* hemställs, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för effektivisering av justitieombudsmannens kontroll över förvaltningen och om framläggande för riksdagen av de förslag vartill utredningen kan föranleda.

I de likalydande motionerna nr 229 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 307 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära skyndsam utredning av de åtgärder, som lämpligen bör vidtagas i syfte att åstadkomma en effektivisering av justitieombudsmannaämbetet.

Vidare har i de likalydande motionerna nr 391 i första kammaren av fru *Gärde Widemar m. fl.* och nr 499 i andra kammaren av herr *Kollberg m. fl.* hemställts, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning rörande lämpligaste sättet för åvägabringande av ökad kontroll över krisorganens verksamhet.

Motionerna ha — motionerna I: 391 och II: 499 dock allenast i ovan angiven del — hänvisats till första lagutskottet. Enligt överenskommelse mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet ha motionerna hänskjutits till sammansatt konstitutions- och första lagutskott, vilket upptagit dem till behandling i ett sammanhang.

I motionerna beröras främst följande frågor: justitieombudsmannaämbetets verksamhetsområde, inriktningen av ämbetets verksamhet, differentiering av ämbetet, ämbetets personal, av justitieombudsmannen tillämpad praxis, hos ämbetet tillämpade arbetsformer samt mandattiden.

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna ävensom till motionen nr 129 i första kammaren av herr *Herlitz*.

Allmänna bestämmelser om justitieombudsmannen.

Grundläggande bestämmelser om justitieombudsmannens ställning och uppgifter finnas i regeringsformen §§ 96—101 och riksdagsordningen § 68. Till dessa bestämmelser ansluter sig en för riksdagens justitieombudsman meddelad instruktion.

2 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1.*

Enligt regeringsformen § 96 i dess ursprungliga lydelse skulle riksdagen förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom ständernas ombud, efter den instruktion de för honom komme att utfärda, hava tillsyn över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän. År 1915 uppdelades ombudsmannens ämbetsområde på justitieombudsmannen och militieombudsmannen. Dessa riksdagens ombud skola enligt nu gällande lydelse av regeringsformen § 96 efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och justitieombudsmannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas. De skola vidare var och en inom sitt område vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. För de båda ombudsmännen skall enligt regeringsformen § 97 utses vardera en ställföreträdare.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen kunna enligt regeringsformen § 99, när de finna det nödigt för sitt ämbetes utövning, övervara högsta domstolens, regeringsrättens, nedre justitierevisionens, hovrätternas, kollegiernas eller i dessas ställe inrättade verks och alla lägre domstolars överläggningar och beslut, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening. De äga även tillgång till alla domstolars, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. I samma paragraf stadgas vidare, att ämbetsmän i allmänhet äro skyldiga att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning samt att alla fiskaler skola utföra de åtal, som ombudsmännen äska. I regeringsformen § 100 ålägges dem att till varje riksdag avlämna redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt därvid utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

Riksdagsordningen § 68 innehåller bestämmelser om val av riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Ombudsmännen väljas för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått.

Enligt instruktionen för justitieombudsmannen — utfärdad den 14 mars 1941 och i vissa delar ändrad 1949 — åligger justitieombudsmannen att utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän samt, om de i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter, dem vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala. Från justitieombudsmannens tillsyn ha undantagits justitiekanslern, militieombudsmannen och dem, över vilka militieombudsmannen övar tillsyn (1 §). Justitieombudsmannen bör förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbets- och tjänste-

män begångna fel, som synas honom antingen härröra från egen nytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter (2 §). Finner justitieombudsmannen någon domare, ämbets- eller tjänsteman hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken (3 §). Justitieombudsmannen 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. Justitieombudsmannen må även förordna tjänsteman vid sin expedition att företaga tjänsteresa för verkställande i visst fall av undersökning eller utredning, som befinnes önskvärd för justitieombudsmannens ämbetsverksamhet (13 §). Det åligger justitieombudsmannen att årligen till riksdagen avlämna en redogörelse för sin förvaltning av det honom anförtrodda ämbetet (14 §). Finner justitieombudsmannen att brister föreligga i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, må han därom göra framställning till Konungen (15 §). Justitieombudsmannen bör noggrant övervaka tillämpningen av lagar och författningar angående frihetsberövanden inom området för hans verksamhet. Det åligger honom också att besöka fångvårds- och liknande anstalter (17 §). Justitieombudsmannen bör med synnerlig uppmärksamhet iakttaga vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat (18 §). Under den tid, justitieombudsmannen är ledig, skall ämbetet förestås av hans ställföreträdare. För att bliva i tillfälle att bereda ärenden av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet må justitieombudsmannen uppdraga åt sin ställföreträdare att under högst en månad årligen förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål (21 §). Justitieombudsmannen skall i huvudstaden ha en expedition (20 §), å vilken äro anställda de ordinarie befattningshavare, som angivas i gällande personalförteckning och därutöver, i mån av behov, icke ordinarie personal (22 §).

Justitieombudsmannaämbetet, som, då det inrättades år 1809, ansågs skola utgöra en av de konstitutionella garantierna genom att övervaka, att riksstyrelsen icke genom missbruk av sin auktoritet inspirerade underlydande ämbetsmän till olagligheter och övergrepp, var till en början synnerligen omstritt. Under den första tiden efter år 1809 framställdes vid ett par tillfällen förslag och önskemål om ämbetets avskaffande. Efter hand ebbade dock kritiken ut.

Emellertid fick justitieombudsmannen redan från början ytterligare en uppgift av något annat slag än den nyss nämnda, nämligen att bereda befolkningen ett skydd mot byråkratien i allmänhet. Genom sin verksamhet efter denna linje har också ämbetet under tidernas lopp vuxit sig fast i det allmänna medvetandet. Justitieombudsmannen har blivit en modern folktribun, hos vilken den enskilde sökt hjälp och stöd mot godtyckligt ämbetsmannavälde.

Särskilda frågor rörande justitieombudsmannen.

Justitieombudsmannens verksamhetsområde har ansetts vara i princip begränsat till domstolarna, polis- och åklagarväsendet och den statliga förvaltningen.

Av denna grundsats följer, att kommunala befattningshavare — bortsett från sådana som tillsatts av Kungl. Maj:t — icke äro underkastade justitieombudsmannens tillsyn, icke ens i sådana fall då de handlägga förvaltningsuppgifter av statlig natur. Undandragna justitieombudsmannens tillsyn äro vidare sådana personer, som anförtratts vissa offentligrättsliga befogenheter utan att därför bliva tjänstemän, liksom även tjänstemän hos statliga bolag och andra organ för statlig verksamhet i privata företagsformer.

Av regeringsformen §§ 106 och 107 följer, att statsråds ämbetsutövning icke kontrolleras av justitieombudsmannen.

En uppmärksammas konsekvens av vad ovan anförts är att allt frihetsberövande på icke statliga anstalter är undantaget från justitieombudsmannens kontroll. Bland kommunala anstalter märkas sinnessjukhusen i landets tre största städer, vilka alla ha egen sinnessjukvård. De kommunala ålderdomshemmen kunna också nämnas. Kroppssjukvården ombesörjes i huvudsak kommunalt. Även sinnesslövarn försiggår på andra anstalter än statliga. Alkoholister intagas i viss utsträckning på s. k. erkända alkoholistanstalter, vilka till sin natur äro enskilda inrättningar. Klagomål från personer intagna på dylika anstalter, som avse behandlingen därstädes, kunna sålunda icke upptagas av justitieombudsmannen.

I samband med den översyn av instruktionen för justitieombudsmannen som företogs av 1949 års riksdag, uttalade första lagutskottet i denna fråga bl. a. följande (utl. nr 15):

Bestämmande för ämbetets verksamhetsområde blir framför allt den innebörd, som gives begreppet ämbets- och tjänstemän. Då detta förekommer i bestämmelser om justitieombudsmannen, har det sedan gammalt ansetts omfatta allenast statliga befattningshavare. Justitieombudsmannens tillsyn avser sålunda icke samma grupper ämbets- och tjänstemän, vilka enligt 25 kap. 11 § första stycket strafflagen äro underkastade fullständigt ämbetsansvar. Enligt nämnda lagrum omspanner detta straffrättsliga ämbetsansvar statliga och kommunala befattningshavare och även vissa enskilda tjänstemän. Av särskilt intresse är i detta sammanhang straffrättskommitténs förslag att den, som vid statlig, kommunal eller av Konungen godkänd eller särskilt tillåten inrättning förestår verksamhet för vård av dem, som äro berövade friheten, skulle vara underkastad straffrättsligt ämbetsansvar. Denna bestämmelse medtogs visserligen icke i det för riksdagen framlagda förslaget till strafflag och inflöt icke heller i den slutliga lagtexten, men även på grund av de antagna lagreglerna torde ifrågavarande befattningshavare i viss utsträckning kunna åtalas för ämbetsbrott enligt 25 kap. strafflagen.

Vid tidpunkten för justitieombudsmannaämbetets tillkomst ombesörjdes

de offentligrättsliga uppgifterna i regel av statens egna befattningshavare. Under den fortsatta samhällsutvecklingen ha emellertid dylika funktioner kommit att tilläggas även andra befattningshavare, t. ex. sådana i kommunal eller enskild tjänst. Det straffrättsliga ämbetsansvaret har i enlighet härmed efter hand måst utvidgas. Enär emellertid justitieombudsmannens verksamhetsområde alltså är strängt avgränsat till statliga befattningshavare — en gränslinje, som för övrigt ofta icke låter sig utan svårighet uppdragas — har resultatet blivit, att de enskilda medborgarnas rätts-skyddsbehov är i olika mån tillgodosett beroende på om den tjänsteman med offentligrättslig ställning, som förmenas i denna sin egenskap ha för-gripit sig på den enskildes rätt, kan sägas vara statlig befattningshavare eller ej. Vid granskningen av justitieombudsmannens verksamhet har utskottet också iakttagit, att ett icke ringa antal klagomål måst avskrivas på den grund, att de avse framför allt kommunala befattningshavare. I vissa fall framstår den förefintliga skillnaden med avseende å möjligheten att påkalla justitie-ombudsmannens ingripande som särskilt irrationell. Det torde exempelvis icke kunna sakligt motiveras, varför en person, som berövats sin frihet ge-nom intagande på ett kommunalt sinnessjukhus, skall vara sämre ställd i förevarande hänseende än den, som intagits å en statlig anstalt.

En anpassning på vissa punkter av ämbets- och tjänstemannabegreppet i bestämmelserna om justitieombudsmannen till motsvarande begrepp i strafflagen torde icke kunna undvikas. Utskottet är emellertid icke berett att i anledning av förevarande motion upptaga detta spörsmål till vidare behandling.

Nyligen har konstitutionsutskottet uttalat sig i något annan riktning. Vid 1952 års riksdag framhöll utskottet (utl. nr 11) vid behandling av motion om inrättande av en befattning som socialförsäkringsombudsman, att tanken att ombudsmännens kontroll borde utsträckas att omfatta även den kommunala verksamheten gäve anledning till kritiskt bedömande. I vart fall funnes enligt utskottet icke orsak att utsträcka justitieombuds-mannens kontroll till den kommunala verksamheten just på socialvårdens område.

I ett 1953 i Danmark framlagt förslag till lag om riksdagens ombuds-man har motsvarande fråga där lösts så, att den kommunala förvaltningen i princip undantagits men att vid den särskilda tillsyn, som ombudsmannen skall utöva till skydd för dem som äro berövade friheten, kontrollen om-fattar även personer i kommunal tjänst.

I anledning av en motion behandlade första lagutskottet vid 1950 års riksdag (utl. nr 10) frågan om justitieombudsmannens kontroll över att statsråd icke utövade otillbörlig påtryckning å underlydande myndigheter. Utskottet avvisade därvid tanken att ombudsmännen skulle till riksdagen eller konstitutionsutskottet anmäla, om de iakttagit att ett statsråd över-skridit sina befogenheter, under framhållande av att en sådan anmälnings-skyldighet icke väl överensslämde med de grundlagsenliga reglerna angå-ende statsrådets ansvarighet och kunde leda till en icke önskvärd politi-sering av ombudsmännens ämbeten. Utskottet räknade med att ombuds-männen även för framtiden skulle ingripa mot tjänstemän, trots att de till

sitt fredande anförde att de handlat efter direktiv från högre ort. Motionen föranledde på utskottets hemställan icke någon riksdagens åtgärd.

Inriktningen av justitieombudsmannens verksamhet. Justitieombudsmannens kontroll har i hög grad varit inriktad på olika sidor av rättsväsendet, medan förvaltningsmyndigheterna i övrigt i vida mindre omfattning varit föremål för hans uppmärksamhet. Såsom exempel kan nämnas att justitieombudsmannen under 1953 av eget initiativ upptagit ärende i 82 fall mot tjänstemän vid domstolar, polis- och åklagarväsendet samt exekutionsväsendet men blott i 22 fall mot tjänstemän inom den övriga förvaltningen, därvid det bör beaktas att den förra tjänstemannagruppen torde utgöra blott omkring en tjugondedel av den senare. Närmare uppgifter härom återfinnas i bifogade tabell, som huvudsakligen sammanställts av uppgifter hämtade ur första lagutskottets utlåtanden nr 1 till 1948 års riksdag och nr 1 till innevarande riksdag.

Vad särskilt angår justitieombudsmannens uppsikt över krisförvaltningen kan erinras om att denne — med utnyttjande av ovannämnda stadgande i 21 § instruktionen för justitieombudsmannen — under 1947 helt ägnade sig åt att behandla vissa klagomål mot tjänstemän i dåvarande statens handelskommission och att inspektera denna myndighet.

Från riksdagens sida har vid åtskilliga tillfällen uttalats, att justitieombudsmannens verksamhet på förvaltningens område borde vidgas. Sålunda anförde konstitutionsutskottet vid 1947 års riksdag (utl. nr 22) i anledning av väckt motion angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättsskipning bl. a., att en utvidgning av ombudsmännens verksamhet i och för sig vore önskvärd i syfte att öka kontrollen över förvaltningen men att det borde ankomma på ombudsmännen själva att göra framställningar i den riktningen. Till detta uttalande anslöt sig vid följande års riksdag första lagutskottet i sitt utlåtande (nr 1) i anledning av verkställd granskning av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning. I samband med 1949 års granskning uttalade samma utskott (utl. nr 3):

För förvaltningsförfarandets vidkommande saknas motsvarighet till det fasta regelsystem, som enligt bl. a. rättegångsbalken med tillhörande författningar gäller för domstolsförfarandet. Emellertid ha så småningom på området utbildats vissa grundläggande principer, som antagit sedvane-rättslig karaktär. I justitieombudsmannens åliggande att utöva en allmän tillsyn över lagars, författnings och instruktioners efterlevnad ingår även att till skydd för den enskildes rätt med de medel, som stå till hans förfogande, verka för att dessa grundsatser bliva vederbörligen upprätthållna inom administrationen.

Vidare framhöll konstitutionsutskottet vid 1952 års riksdag i ovan nämnda utlåtande nr 11, att den ökade förvaltningsverksamheten medfört behov av ökad kontroll såväl på det i den ifrågasvarande motionen närmast berörda området — socialvården — som inom förvaltningen i övrigt.

Differentiering av justitieombudsmannaämbetet. Såsom ovan nämnts utbröts ur det ursprungliga justitieombudsmannaämbetet 1915 militieombudsmannaämbetet.

Vid olika tillfällen har såväl i riksdagen som annorstädes framförts tanken på en ytterligare uppdelning eller en utvidgning av ombudsmannainstitutionens uppgifter genom inrättande av en riksdagens ombudsman för särskilda områden.

Redan de år 1937 tillsatta sakkunniga för utredning av justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens ämbetsställning nämna, att förslag framkastats om en socialombudsman med uppgift att öva tillsyn över den sociala förvaltningen (SOU 1939: 7, s. 33). Under hänvisning till att uppgiften för en socialombudsman skulle vara mindre att genom åtal eller på dylik väg ingripa mot vederbörande än att genom råd och hjälp ställa till rätta och ämbetet härigenom skulle erhålla en annan karaktär än de hittillsvarande ombudsmännens, ansågo de sakkunniga emellertid icke denna fråga falla inom området för deras utredning.

Vid 1947 års riksdag väcktes i likalydande motioner förslag om inrättande av en riksdagens ombudsmannabefattning för övervakning av frihetsberövanden å anstalter av olika slag, tillhörande såväl rättsvården som socialvården. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utl. nr 23) under hänvisning bland annat till att frihetsberövandena vore föremål för särskild uppmärksamhet från justitieombudsmannens sida och att värdefulla resultat vunnits genom justitieombudsmannens övervakningsverksamhet. Utskottet framhöll även att en utökning av justitieombudsmannaämbetets arbetskraft kunde visa sig erforderlig för att ytterligare effektivisera denna övervakning. Motionen avslogs av riksdagen.

I förutnämnda motion vid 1947 års riksdag angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättsskipning framhöll motionären, att den moderna förvaltningen är så omfattande och kräver uppmärksamhet ur så många synpunkter, att det måste bli vanskligt för *en* man att med samma sakkunskap och samma auktoritet utöva hela den kontroll, som ankommer på justitieombudsmannen. Som *en* tänkbar utvecklingslinje för riksdagskontrollen kunde en differentiering av ombudsmannainstitutionen komma i fråga. Många olika linjer för en sådan differentiering kunde tänkas. Motionären erinrade om att socialvården nämnts såsom ett naturligt föremål för en ny ombudsmans tillsyn. Statens låne-, bidrags- och understödsverksamhet vore ett annat sådant område. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utl. nr 22). Utskottet framhöll, att en ytterligare differentiering av ombudsmannainstitutionen vore förbunden med olägenheter av skilda slag. Det syntes utskottet lämpligare att utöka de till ombudsmännens förfogande stående arbetskrafterna.

Vidare väcktes vid 1952 års riksdag en motion om sådan ändring i grundlagarna, som erfordrades för utseende av en riksdagens socialförsäkrings-

ombudsman. Dennes uppgifter inom socialvården skulle främst vara att utöva kontrollverksamhet samt att förhjälpa enskilda att erhålla deras lagliga rätt. Kontrollen skulle omfatta icke blott statlig utan även kommunal verksamhet. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utl. nr 11). Utskottet framhöll beträffande den föreslagna rättshjälpsverksamheten att detta behov finge anses bliva täckt genom en då nyligen föreslagen utvidgning av den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten. Beträffande uppsikten över de kommunala organen ställde sig utskottet, såsom ovan nämnts, kritiskt till förslaget. Vad slutligen uppsikten över den statliga socialvården anginge, ansåg utskottet att den ökade förvaltningsverksamheten medförde behov av ökad kontroll på detta område liksom inom förvaltningen i övrigt men att detta behov borde tillgodoses hellre genom en ökning av justitieombudsmannens personal än genom en differentiering av ämbetet.

Justitieombudsmannens personal. För budgetåret 1953/54 ha till justitieombudsmannen och hans expedition anvisats för avlöningar 159 000 kronor och för omkostnader 12 000 kronor. I 1954 års statsverksproposition (bil. 16, punkterna 19—20) är det för avlöningar begärda beloppet oförändrat, medan omkostnadskontot höjts till 14 000 kronor. Anslaget till avlöningar avser dels tjänstemän å ordinarie stat: 85 000 kronor, dels icke-ordinarie personal: 20 000 kronor, dels ock rörligt tillägg: 54 000 kronor.

Hos justitieombudsmannen tjänstgör en byråchef, en byrådirektör, en halvtidsanställd amanuens och en kansliskrivare. Härutöver anlitas i begränsad utsträckning såväl rättsbildad personal som skrivbiträden.

Byrådirektörstjänsten uppflyttades vid 1953 års riksdag från lönegrad Ca 31 till Ca 33. I skrivelse den 27 april 1953 till delegerade för riksdagens verk motiverade justitieombudsmannen ett av honom härom framställt förslag. Efter att ha erinrat om att i riksdagen vid flera tillfällen framställts önskemål om effektivisering av justitieombudsmannens arbete, därvid förslag framställts om uppdelning av ämbetet på flera innehavare, ökning av de till justitieombudsmannens förfogande ställda arbetskrafterna m. m., anförde justitieombudsmannen — under framhållande av att lättnad i justitieombudsmannens arbetsbörda bäst kunde åstadkommas genom skärpta krav på kvaliteten hos de tjänstemän, som biträda justitieombudsmannen — bl. a. följande.

Genom att byrådirektörsbefattningen nu bliver ledig har jag måst taga organisationsfrågan under förnyat övervägande. Jag har då trots mig finna den bästa lösningen vara den att tills vidare bibehålla den nuvarande organisationen och lägga den önskvärda kvalitetsökningen på byrådirektörstjänsten. Det har befunnits möjligt att befria byrådirektören från handhavandet av expeditionsarbetet, vilket kunnat övertagas av ett kanslibitråde. För byrådirektören komma då att återstå uteslutande kvalificerade arbetsuppgifter, huvudsakligen beredande och föredragning av ärenden för avgörande samt uppsättande av förslag till skrivelser i dessa ärenden, eller således samma uppgifter som ankomma på byråchefen och tillfälligt utan-

för ämbetet anlitade personer. Dessutom skulle byrådirektören — liksom för närvarande — ha att för justitieombudsmannen anmäla inkomna klagomål, uppsätta redogörelse om klagomålen innehåll för införande i diariet samt föredraga ärenden för ytterligare utredning, infordrande av påminnelser m. m., från vilka arbetsuppgifter byråchefen i allmänhet är befriad. Å andra sidan kunde det ansvarsfulla och besvärliga arbetet med redigeringen av justitieombudsmannens ämbetsberättelse, som nu ombesörjes av byråchefen ensam, till viss del övertagas av byrådirektören.

En absolut förutsättning för den sålunda antydda ordningen är, att till byrådirektörstjänsten kan förvärfvas en högt kvalificerad arbetskraft. På denna måste ju kunna ställas i det närmaste samma fordringar som på en byråchef. Endast om byrådirektören kan uppfylla dessa fordringar, kan den önskade förstärkningen av justitieombudsmansexpeditionen ernås. Min avsikt är att till byrådirektörstjänsten söka erhålla en med förvaltningen förtrogen tjänsteman, varigenom önskemålet om vidgad tillsyn över förvaltningsmyndigheterna skulle kunna tillgodoses.

Justitieombudsmannen framhöll slutligen bl. a. att det syntes sannolikt att en uppflyttning av byrådirektörstjänsten till lönegraden Ca 33 icke skulle — trots den avsevärda förstärkning av justitieombudsmansexpeditionen i kvalitativt hänseende som därvid kunde förväntas — medföra någon ökad kostnad för statsverket. Inbesparingen av utgifter för extra anlitad arbetskraft borde nämligen mer än väl uppväga kostnaden för uppflyttning av byrådirektörstjänsten.

Det kan nämnas, att riksdagen 1945 och 1948 avslagit motioner om justitieombudsmannainstitutionens utbyggande med lekmannarepresentanter (se konstitutionsutskottets utl. nr 7/1945 och 7/1948).

Justitieombudsmannens praxis i visst hänseende har på senare tid berörts i riksdagen vid några tillfällen.

Under en interpellationsdebatt i andra kammaren den 15 maj 1953 angående vissa förhållanden inom rättsväsendet togs frågan om justitieombudsmannens förfarande med avseende å anmälningar mot tjänstemän för brott utom tjänsten upp till behandling. Sålunda ifrågasatte herr Ohlin, om justitieombudsmannens praxis att icke upptaga dylika anmälningar vore den bästa. Herr Håstad anslöt sig till denna uppfattning och uttalade, att riksdagen borde överväga en utvidgning i lämplig omfattning av instruktionerna för ombudsmännen.

Till närmare belysning av frågan kan ur ett anförande i denna debatt av herr Rylander återgivas följande.

Det är endast ämbetsmännens göranden och låtanden i ämbetet som kan bli föremål för justitieombudsmannens åtgärder. Skulle det vara så att justitieombudsmannen skulle skicka allt, varmed han inte kan ta befattning, vidare, borde det ju på ett eller annat sätt ha kommit in i de stadganden, som reglerar hans verksamhet. Vi får ju besinna, att justitieombudsmannen är något slags folktribun som är satt att värna enskild man mot ämbetsmäns godtycke. Han står alltså lyft över enskildas tvister med varandra.

Man får detta fullt klart för sig om man ser på hur det har varit tidigare. Det har varit en fast praxis under hela den tid som justitieombudsmannens befattning har funnits, att justitieombudsmannen inte till allmän åklagare överlämnat till honom inkomna klagomål, som inte avsett tjänstemäns förhållande i tjänsten. I 1864 års strafflag stadgades i 16 kapitlet 1 § straff för falsk angivelse med ett maximistraff av inte mindre än sex års straffarbete. För straff enligt detta lagrum fordrades att angivelsen gjorts till åklagare, som ägde anställa åtal för det angivna brottet, eller myndighet, som var skyldig att vidarebefordra angivelsen till sådan åklagare. Hade angivelse inte skett till sådan åklagare eller myndighet, straffades vederbörande bara för förtal enligt ett annat lagrum, som stadgade avsevärt lägre straff. Även i den nu gällande strafflagen skiljes på angivelse till myndighet, som har att upptaga anmälan, som det heter, »i sådan sak», och angivelse till annan. Det var alltså och är alltjämt av stor betydelse för den enskilde, som till justitieombudsmannen anmäler ett brott, som justitieombudsmannen inte kan åtala, om justitieombudsmannen är skyldig att vidarebefordra hans anmälan till vederbörlig myndighet eller om sådan skyldighet inte föreligger.

Jag tror att många av dem, som nu tämligen lättvindigt kastar i väg en anmälan till justitieombudsmannen, skulle bli mycket bekymrade om därmed skulle vara förbundna de konsekvenser, som följer med att anmäla en person hos polisen. Härvid synes det vara klart att det inte kan föreligga någon skillnad mellan brott av enskild och tjänsteman utom tjänsten. Inte heller kan någon godtycklighet från justitieombudsmannens sida i sådant fall få förekomma. Antingen skall alla anmälningar för brott, som justitieombudsmannen inte kan åtala, vidarebefordras eller också inga alls. Justitieombudsmannen kan inte ingå på någon prövning av det befogade i angivelsen. Den som liksom jag under några år varit med om att granska justitieombudsmannens ämbetsutövning och tagit del av de många högst egendomliga och uppenbart obefogade anmälningar, som jämte befogade sådana inströmmar till ämbetet, inser lätt det äventyrliga i att låta alla dessa bli föremål för polisutredning. Underhandsmeddelande från justitieombudsmannen till behörig åklagarmyndighet får väl anses falla utanför tjänsten och alltså helt komma på justitieombudsmannens personliga ansvar. Justitieombudsmannen torde då själv stå angivaransvar. Att på sådant sätt begagna upplysningar, som justitieombudsmannen fått i tjänsten, synes inte vara att rekommendera. Skulle ett vidarebefordrande ske, i vilken form det nu må vara, bör det väl liksom alla andra justitieombudsmannens ämbetsåtgöranden redovisas för första lagutskottet, som har att granska hans åtgöranden i ämbetet.

Emellertid förefaller denna lagbestämmelse ännu tydligare om man tar hänsyn till en annan bestämmelse i instruktionen, som tillkom samtidigt med att militieombudsmannaämbetet inrättades. Det står i 11 § i instruktionen för justitieombudsmannen: »Står domare, ämbets- eller tjänsteman, över vars åtgärd klagan föres hos justitieombudsmannen, för sin ämbetsutövning ej under hans utan under militieombudsmannens tillsyn, må justitieombudsmannen giva den klagande anvisning att, där honom så gott synes, hänvända sig till militieombudsmannen.» Här understrykes alltså än en gång, att det endast är ämbetsåtgöranden som faller under justitieombudsmannens tillsyn. Hade riksdagen haft den åsikten, att justitieombudsmannen hade ägt att ta någon som helst befattning även med åtgöranden av ämbetsman utom tjänsten, hade här sannerligen varit platsen att i samma

paragraf understryka, att justitieombudsmannen »må» överlämna till vederbörande myndighet de anmälningar, som inte rör tjänstemäns förhållande i tjänsten men som innebär tillvitelse om brott, som kan bli föremål för allmänt åtal.

Herr Rylander ansåg emellertid den tanken böra övervägas, att justitieombudsmannen skulle ingripa mot tjänsteman för brott utom tjänsten av den allvarliga beskaffenhet, att de kunde föranleda avsättning.

I en den 19 oktober 1953 i andra kammaren framställd interpellation angående åtgärder för stärkande av rättsordningen i vårt land tog herr Svensson i Ljungskile ånyo upp frågan. I sitt svar den 8 december 1953 yttrade statsrådet och chefen för justitiedepartementet bl. a. följande:

Den andra punkt, som herr Svensson upptagit, är frågan om en översyn av justitieombudsmannens befogenheter med särskild hänsyn till den mer än sekelgamla praxis, att justitieombudsmannen ägnar uppmärksamhet endast åt förbrytelser eller missgrepp i tjänsten. Eftersom det här gäller riksdagens egen ombudsman, och icke regeringens, anser jag det naturligt att riksdagen i första hand överväger denna fråga. Men naturligtvis kommer regeringen, om riksdagen begär det, att bistå med de utredningar och förslag som kan vara behövliga. Innan riksdagen haft tillfälle att närmare överväga denna sak, anser jag mig sålunda inte böra taga något initiativ. Men för att ändå här redovisa någon uppfattning i frågan vill jag säga att jag efter preliminärt övervägande finner möjligt, att en betydligt längre gående utbyggnad och modernisering av justitieombudsmannainstitutionen, än vad herr Svensson nu har antytt i sin interpellation, kan visa sig önskvärd.

Justitieombudsmannens arbetsformer. Den tid justitieombudsmannen eller hans ställföreträdare anslår till inspektionsverksamhet brukar uppgå till sammanlagt omkring fyra veckor årligen.

Hos justitieombudsmannen anhängiga ärenden handläggas i regel skriftligen. I den mån så finnes lämpligt — vilket särskilt inträffar då fråga är om annan än tjänsteman — hållas i stället muntliga förhör. Sådana förhör omhänderhavas av den lokala polismyndigheten, i första hand landsfogden. I ärenden, som äro lokaliserade till Stockholm eller dess närhet, förekommer undantagsvis att förhör hålles inför justitieombudsmannen själv eller att någon hos justitieombudsmannen anställd tjänsteman inställer sig hos vederbörande för att avhålla förhöret.

Frågan om en vidgad användning av muntlighet var den 13 februari 1952 föremål för debatt i första kammaren i samband med riksdagens behandling av första lagutskottets utlåtande i anledning av granskningen av justitieombudsmannens ämbetsberättelse. Herr Holmbäck förordade — med visst stöd av herr Herlitz — en sådan utvidgning.

Mandattiden. Enligt regeringsformens tidigare lydelse skulle justitieombudsman väljas varje (lagtima) riksdag. Fr. o. m. 1866, då riksdagarna blevo årliga, förrättades sålunda val till justitieombudsman varje år. Genom grundlagsändring 1941 blev emellertid mandattiden förlängd från ett till

12 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1.*

fyra år med rätt för riksdagen att före mandattidens utgång entlediga honom, därest han icke längre skulle åtnjuta riksdagens förtroende. Till grund för denna förlängning av mandattiden lågo följande överväganden av de sakkunniga, som närmare utrett denna fråga (SOU 1939: 7, s. 48 f.):

En förlängd valperiod skulle giva ombudsmannen en mera tryggad ställning. Därigenom skulle för det första ombudsmannen erhålla bättre arbetsro. Väl har sagts att en ombudsman med tillförsikt kan räkna på att bli omvald. Inträffade händelser ha dock visat att så icke alltid blir fallet. I detta sammanhang må även erinras om den utsatta ställning ombudsmannen intager gentemot offentligheten; hans ämbetsåtgärder äro sålunda föremål för en oavtålig uppmärksamhet från pressens sida.

Ett länge mandat ger vidare ombudsmannen tillfälle att visa sin förmåga, hans duglighet blir känd, han kan i vidare kretsar förvärva förtroende och sympatier. En tillfällig misstämning, som till följd av någon hans ämbetsåtgärd må uppstå inom någon grupp av riksdagens ledamöter, kan få tid att lämna rum för en mera objektiv granskning av hans verksamhet i dess helhet. Härvid är särskilt att märka att ombudsmannens åligganden ofta äro av grannliga och ömtåliga natur; han riskerar stundom att stöta en opinion för huvudet. Ombudsmannens prestige skulle vinna, därest man tillförsäkrade honom en stabilare position.

De nu angivna omständigheterna ha sin betydelse icke bara då det gäller ämbetsutövningen utan även, och kanske särskilt, då det för riksdagen gäller att förvärva och behålla en lämplig förmåga.

Vad beträffar rekryteringen till ämbetena har nog vid en del tillfällen inom riksdagen framhållits, att kompetenta kandidater till befattningarna i fråga aldrig skulle saknats. Detta synes dock vara en sanning med modifikation. Enligt vad de sakkunniga erfarit har ofta en eftersträvad, högt kvalificerad person visat sig ovillig antaga kandidaturen huvudsakligen på grund av osäkerheten i förordnandets längd. Och det må icke förtänkas vederbörande att han, huru gärna än riksdagen velat att han skulle mottaga dess förtroende, ställt sig avvisande mot erbjudandet av ett ämbete som han möjligen skulle komma att lämna inom ett eller annat år. Detta gäller naturligen i synnerlig mån sådana jurister vilka, såsom en lantdomare, måste lämna sin verksamhetsort för att flytta till huvudstaden eller, såsom en Stockholmsadvokat, avbryta förbindelserna med sitt klientel och uppsäga sin kontorspersonal eller överlåta sin rörelse.

Än starkare framstår önskemålet att förläna ökad trygghet åt ämbetsinnehavaren, då fråga blir om möjligheten för riksdagen att å befattningen kvarhålla en värderad ombudsman. Även om innehavaren av justitieombudsmanna- eller militieombudsmannaämbetet finge samma lön som ett justitieråd, skulle han säkerligen i allmänhet icke tveka att mottaga en plats i högsta domstolen om den erbjödes honom. Denna inställning är väl förståelig, ty även om ombudsmannaskapet erbjuder en friare och självständigare verksamhet än justitierådsämbetet och även om det senare icke kan anses vara mera ärofyllt än det förra, erhåller han dock såsom ledamot av högsta domstolen en betydligt tryggare ställning. — — —

De sakkunniga ha nu framhållit de fördelar som skulle följa med en förlängd mandattid för ombudsmännen. Emellertid må det ej fördöljas att även olägenheter äro förbundna med en sådan anordning. Vid olika tillfällen har inom riksdagen påpekats att då riksdagens ställning till ombudsmännen, såsom redan själva namnen angäve, vore den, en huvudman intoge

till sitt befullmäktigade ombud, riksdagen borde vara i tillfälle att varje gång den sammanträdde utöva den rättighet att återkalla sin fullmakt, som allmän lag tillerkände varje huvudman. Här må genast påpekas att denna regel redan i ett viktigt avseende är modifierad. Riksdagen har sålunda aldrig haft möjlighet att avlägsna en ombudsman under loppet av den period, för vilken han blivit vald. Men på grund av den särskilda arten av ombudsmännens verksamhet är det i fråga om dem måhända mera betänkligt än i avseende å de flesta andra ämbetsmän om valmännen skulle råka misstaga sig på vederbörandes person, hans självständighet och omdömesförmåga. Riskens av att erhålla en ombudsman, som icke fyller måttet, skulle naturligen minskas, därest riksdagen bleve i tillfälle att före valet pröva kandidaternas kvalifikationer noggrannare än vad nu är fallet. —

Vid sin prövning av frågan — ha de sakkunniga funnit skälen för en utsträckning av mandattiden för de båda ombudsmännen väga så tungt att de sakkunniga trots tidigare berörda betänkligheter anse sig böra framlägga förslag om en sådan utsträckning. Såsom en förutsättning vilja emellertid de sakkunniga uppställa det villkoret att en ombudsman skall, även under de år nyval ej sker, kunna av riksdagen skiljas från sitt ämbete därest exceptionella omständigheter föreligga. Vidare komma de sakkunniga att i en följande avdelning föreslå vissa ändringar i det nuvarande valförfarandet bl. a. i avsikt att garantera en mera ingående prövning av kandidaternas kvalifikationer än den som nu i allmänhet torde verkställas av valkollegiet.

De sakkunniga framhöllo emellertid att det icke torde vara lyckligt, om ombudsmannabefattningarna regelmässigt bleve slutposter. Själva naturen av dessa ämbeten förutsatte — enligt de sakkunnigas mening — av deras innehavare en viss ungdomlighet och initiativkraft. Vidare anförde de sakkunniga:

Intresset och vakenheten hos en ombudsman som under en mycket lång tid beklätt ämbetet kunde komma att slappna. I detta hänseende är särskilt att märka, att området för militieombudsmannens ämbetsverksamhet är betydligt trängre och mindre omväxlande än för justitieombudsmannens. Å andra sidan har den sistnämnde en synnerligen tung arbetsbörda med en daglig ström av klagomål från enskilda, ägnad att i längden göra befattningen tröttande.

Ombudsmännen böra icke kvarstå i sina ämbeten så länge, att risk uppstår för att de själva hemfalla åt den byråkratism, de äro satta att bekämpa. Att regeln om en viss längsta tid för ämbetsutövningen icke bör vara undantagslös, är självfallet. Erfarenheten har ju visat hurusom ombudsmän på ett utomordentligt sätt fyllt sitt viktiga kall även under avsevärda tidsperioder och även vid långt framskriden ålder.

Under detta sekel har ämbetet beklättts av samme innehavare under 1 år i ett fall (Östergren), under 3 år i ett fall (Petrén), under 4 år i tre fall (Leijonmarck, Geijer och Ekberg), under 5 år i ett fall (Berger, som dock innehade ämbetet i två omgångar), under 7 år i två fall (Hasselrot och Lilienberg) samt under 9 år i ett fall (Ljunggren). Nuvarande justitieombudsmannen har innehaft ämbetet sedan 1944.

14 Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 1.

Före 1941 hade vid ett par tillfällen förekommit att riksdagen genom särskilt beslut beviljat pension till en avgående justitieombudsman. I samband med den nämnda år genomförda förlängningen av mandattiden till försäkrades ombudsmännen rätt till tjänste- och familjepension (se bankoutskottets utl. nr 6/1941). För närvarande gäller enligt 1947 års tjänste- och familjepensionsreglementen för riksdagens verk, att justitieombudsmannen äger rätt till s. k. förordnandepension, sedan han innehaft ämbetet under sammanlagt minst två fulla tjänsteperioder, d. v. s. åtta år, eller dessförinnan på grund av sjukdom eller eljest blivit oförmögen att uppehålla ämbetet (20 § 1 mom. andra stycket). Om ämbetet innehafts under minst tre fulla tjänsteperioder eller avgången är föranledd av olycksfall i tjänsten, utgår grundbelopp av *hel* pension. I övriga fall minskas pensionsunderlaget med $\frac{1}{100}$ för varje kvartal, varmed tjänstetiden understiger tolv år, dock med högst $\frac{24}{100}$ (grundbelopp av *avkortad* pension; 20 § 3 mom. andra stycket).

Utskottet.

Riksdagens ombudsmän äro för svenskt statsskick säregna organ. De ingå som led i vårt konstitutionella kontrollsystem, i det de såsom folkrepresentationens företrädare å dennas vägnar skola tillse att lagar och författningar efterlevas vid domstolarna och av ämbets- och tjänstemännen. Kontrollen av statsrådets tjänsteförehavanden är dock enligt regeringsformen förbehållen riksdagen själv. Ombudsmännen ha sålunda icke att i sin normala ämbetsutövning taga befattning med statsråds åtgärder.

Sin angivna uppgift skola ombudsmännen enligt grundlagen fullgöra genom att vid domstol tilltala dem, som i sin ämbetsutövning på ett eller annat sätt förbrutit sig. Grundlagen understryker att de därvid äro likställda med övriga åklagare. Samtidigt som de för ombudsmännen utfärdade instruktionerna i olika avseenden framhäva dessas åklagarställning, öppna de möjlighet för dem att även i annan ordning verka för sin uppgift. I instruktionerna stadgas sålunda, att ombudsmännen i vissa situationer kunna underlåta att anställa åtal och låta bero »vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken». I själva verket förekommer åtal i ganska begränsad omfattning och i flertalet fall, där ombudsmännen funnit anledning till anmärkning, anställes icke åtal. Åklagarfunktionen träder ofta i realiteten i bakgrunden.

Vid sidan av den nyssnämnda grundlagsenliga uppgiften att öva tillsyn över gällande rätts efterlevnad ha ombudsmännen i instruktionerna ålagts att verka för en förbättrad lagstiftning. I den ämbetsberättelse, envar av dem har att årligen avgiva till riksdagen, skola de sålunda »anmärka bristerna i lagar och författningar samt avgiva förslag till deras förbättring». Ombudsman må ock göra framställning omedelbart till Kungl. Maj:t, då han funnit sådan brist föreligga eller eljest någon anstalt vara nödig till

främjande av allmänt gagn. Emellertid ha ombudsmännen på senare tid kommit att endast i begränsad omfattning ägna sig åt denna nu angivna uppgift.

Grundlagsstiftarna synas närmast ha föreställt sig att justitieombudsmannen vid fullgörande av sin huvuduppgift skulle — genom inspektioner eller på liknande sätt — av egen kraft uppspåra försumliga ämbets- och tjänstemän. I de nuvarande instruktionerna för ombudsmännen åläggas dessa också att årligen företaga inspektionsresor för att göra sig noga underrättade, justitieombudsmannen om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra hans ämbetsområde, och militieombudsmannen om förhållandena inom hans ämbetsområde. Emellertid har det för ombudsmännen blivit en viktig uppgift att upptaga klagomål, som komma in från allmänheten. I verkligheten har fullgörandet av denna uppgift kommit att fordra avsevärd tid och i motsvarande mån minskat ombudsmännens möjligheter att taga egna initiativ och på denna väg bilda sig en uppfattning om det allmänna läget i rättsligt hänseende inom ämbetsområdet.

På denna punkt förefinnes dock en påtaglig skillnad mellan de båda ombudsmannaämbetena. Militieombudsmannen har befunnit sig i ett gynnsammare läge än justitieombudsmannen på grund av att hans ämbetsområde är mera begränsat och lättöverskådligt samt att antalet till honom ingivna klagomål i varje fall under normala förhållanden är avsevärt mindre än antalet klagomål till justitieombudsmannen. Av under 1953 hos militieombudsmannen nytillkomna 735 ärenden ha 590 uppkommit vid inspektioner eller eljest i samband med ombudsmannens granskning och blott 100 genom klagomål, medan av under samma år hos justitieombudsmannen anhängiggjorda 593 ärenden mot tjänstemän allenast 111 uppkommit genom dennes anmärkningar och 482 genom inkomna klagomål.

I de motioner utskottet nu har till behandling beröras förhållandena blott inom den civila förvaltningen och yrkandena avse en effektivisering allenast av justitieombudsmannens ämbete eller hans kontroll över förvaltningen eller vissa delar av denna. På grund härav torde utskottet i den fortsatta framställningen kunna begränsa sig till justitieombudsmannaämbetet och kommer icke att ingå på militieombudsmannaämbetet i vidare mån än som erfordras av hänsyn till att uppkommet spörsmål är gemensamt för båda ämbetena.

Då motionärerna kräva en effektivisering av justitieombudsmannens ämbete eller den av honom utövade kontrollen, syfta de, såsom de uttryckligen angivit, icke till annat än förbättringar av institutionen inom dess nuvarande organisatoriska ram. Endast den i motionerna I: 134 och II: 316 framförda tanken om en uppdelning av ämbetet kan anses föra längre. Emellertid vilja de ifrågavarande motionärerna icke genom en dylik åtgärd skänka förändrad karaktär åt ombudsmannainstitutionen som sådan.

För egen del vill utskottet redan nu som sin bestämda mening uttala,

att justitieombudsmannainstitutionen icke bör förändras till sin allmänna natur. Den ställning, grundlagen anvisar ämbetet, bör sålunda icke rubbas. Detta ståndpunktstagande bör självfallet icke leda till en avvisande hållning gentemot sådana jämkningar, som en ny tids förhållanden kunna påkalla.

I enlighet härmed anser utskottet sålunda ämbetet böra bibehållas vid sina nuvarande uppgifter att öva tillsyn över lagars och författningars efterlevnad vid domstolar och inom förvaltningen och att verka för lagstiftningens förbättring. Icke heller kan enligt utskottets mening någon ändring anses erforderlig i de allmänna bestämmelserna om ämbetets verksamhetsformer, som förutsätta att justitieombudsmannen skall såväl behandla inkomna klagomål som taga egna initiativ. Såsom något för ombudsmannainstitutionen väsentligt framstår för utskottet det personliga momentet i denna. För allmänheten är ämbetet icke en opersonlig myndighet utan en bestämd person, till vilken var och en kan vända sig i vetskaper om att denne kommer att själv taga befattning med hans sak. Detta karakteristiska drag vill utskottet se bevarat. Det får icke förkvävas genom de organisatoriska förändringar, som kunna finnas behövliga.

De i motionerna framförda förslagen avse i främsta rummet inriktningen av justitieombudsmannens verksamhet och i samband därmed frågan om personalförstärkning och rationaliseringsåtgärder, vidare justering av gränserna för hans verksamhetsområde, vissa av ombudsmannen vid ärendenas handläggning och avgörande tillämpade regler, utredningsförfarandet samt slutligen mandatperioden för ombudsmannen. Utskottet kommer i det följande att behandla dessa spörsmål vart och ett för sig.

Vad angår justitieombudsmannaämbetets *verksamhetsområde* har i motionerna I: 229 och II: 307 uttalats, att det är för snävt avgränsat. Motionärerna föra fram tanken att justitieombudsmannen skall få tillsyn beträffande alla administrativa frihetsberövanden samt ifrågasätta, huruvida icke hans befogenheter böra utsträckas till viss del av den kommunala förvaltningen. En utvidgning till kommunalförvaltningen anses även i motionerna I: 134 och II: 316 böra tagas under övervägande.

Varken i regeringsformen eller i instruktionen för ämbetet finnes angivet, att justitieombudsmannens kompetens är inskränkt till en övervakning av statliga ämbets- och tjänstemän. Vid tillkomsten av 1809 års regeringsform funnos kommunalt anställda ämbets- och tjänstemän endast i begränsad utsträckning, t. ex. vid städernas domstolar och i deras polisväsende. Befattningshavare hos dessa myndigheter undantogs emellertid ingalunda från justitieombudsmannens tillsyn utan ha allt sedan 1809 varit underkastade dennes granskning. Efter hand som under 1800-talet en kommunalförvaltning av modernt slag uppstod, intogs emellertid i praxis den ståndpunkten att den icke omfattades av justitieombudsmannens tillsyn.

Då det under motsvarande skede gällde att draga upp gränserna för det straffrättsliga ämbetsansvaret, kom man däremot i lagstiftning och rättspraxis till ett annat resultat beträffande kommunalförvaltningen. Sålunda gäller, att de representativa kommunala församlingarna visserligen icke omfattas av detta ansvar men väl vissa kommunala styrelser, nämnder och tjänstemän, icke minst i vad de handlägga uppgifter av statlig natur.

Kommunala förtroendemän och tjänstemän kunna sålunda enligt gällande rätt i viss omfattning åtalas för ämbetsbrott av allmän åklagare, vilket också någon gång förekommer. Justitiekanslern, vilken enligt sin instruktion har att öva tillsyn över alla som äro underkastade ämbetsansvar, äger på grund härav befogenhet att å Kungl. Maj:ts vägnar öva kontroll över vissa delar av kommunalförvaltningen. Härvid kan han jämlikt sin instruktion företaga inspektioner för att göra sig underrättad om förhållandena inom området för sin ämbetsutövning.

Den föreliggande frågan begränsar sig sålunda till att gälla, huruvida riksdagens ombudsman skall i detta hänseende ha samma befogenhet som Kungl. Maj:ts förtroendeman eller icke. Att den nu rådande skiljelinjen icke är allmänt känd framgår därav, att det årligen till justitieombudsmannen inkommer något tiotal klagomål, som avse kommunala myndigheter. Första lagutskottet har i ett av 1949 års riksdag godkänt utlåtande uttalat den meningen att en anpassning på vissa punkter av ämbets- och tjänstemannabegreppet i bestämmelserna om justitieombudsmannen till motsvarande begrepp i strafflagen icke torde kunna undvikas.

Vid en översyn av justitieombudsmannaämbetets ställning kan det under sådana omständigheter synas naturligt att även överväga, huruvida skäl föreligga för en skillnad mellan riksdagens ombudsmans och justitiekanslerns kompetens i nyss omnämnda hänseende samt huruvida och i vilken omfattning de kommunala förtroendemännen, i de fall då dessa äro underkastade ämbetsansvar, med avseende å justitieombudsmannens tillsyn böra intaga en särställning. Då emellertid antalet klagomål riktade mot kommunala nämnder och tjänstemän, som inkomma till justitiekanslern, inskränker sig till ungefär ett tjugutal om året, torde frågans praktiska räckvidd vara begränsad. Utskottet vill framhålla, att en förändring i vad nu gäller icke får ske på sådant sätt, att därigenom den kommunala självstyrelsen inskränkes, vilken utskottet på allt sätt vill värna.

I ett avseende synes det utskottet dock vara tydligt att skäl föreligga för en utvidgning av justitieombudsmannens verksamhetsområde, nämligen i fråga om frihetsberövanden. Såsom första lagutskottet uttalat i sitt nyssnämnda utlåtande vid 1949 års riksdag, kan det icke anses försvarligt att personer, som berövats sin frihet och äro intagna på andra anstalter än statliga, skola vara sämre ställda beträffande rättsskyddet än dem, som tvångsintagits på statens inrättningar. På denna punkt synes det böra övervägas huruvida icke alla anstalter, där frihetsberövanden verkställas, böra oavsett huvudmannaskapet vara ställda under justitieombudsmannens till-

syn. En sådan utvidgning av dennes ämbetsområde torde dock böra föregås av en granskning beträffande det straffrättsliga ansvar, som åvilar befattningshavare vid dylika anstalter.

I detta sammanhang inställer sig frågan huruvida vissa andra personer, som äro underkastade straffrättsligt ansvar enligt 25 kap. strafflagen, skola ställas under justitieombudsmannens tillsyn.

Då i motionerna påkallas effektivisering av *justitieombudsmannens verksamhet*, avses främst att denna i högre grad än vad nu är fallet bör inriktas på förvaltningen.

I denna del vill utskottet till en början erinra om att justitieombudsmannaämbetet ända sedan sin tillkomst haft att verka som ett skydd för befolkningen mot ämbets- och tjänstemännen över huvud taget. Utskottet vill vidare hänvisa till vad de sakkunniga, som 1939 avgåvo betänkande angående bl. a. justitieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. (SOU 1939: 7), anförde därom att, i och med att den statliga verksamheten spände över allt flera områden av samhällslivet och därmed den statliga förvaltningen vidgades, behovet av en sådan utanför byråkratien stående kontrollinstans som justitieombudsmannen gjorde sig i ökad grad gällande. Under senare år har såväl konstitutionsutskottet som första lagutskottet upprepade gånger — senast vid 1952 års riksdag — understrukit behovet av vidgad kontroll över förvaltningen genom justitieombudsmannen. Utskottet kan ansluta sig till dessa uttalanden och anser därför, att frågan om i vilken omfattning justitieombudsmannen bör ägna uppmärksamhet åt administrationen bör bliva föremål för utredning. Det nuvarande läget framgår av bifogade tabell.

Under föreliggande omständigheter har det varit utskottet angeläget att närmare överväga de olika möjligheter som finnas att tillgodose detta allmänt omfattade önskemål. Konstitutionsutskottet har tidigare vid upprepade tillfällen uttalat den meningen, att en effektivisering av ämbetets verksamhet med avseende å förvaltningen främst bör åstadkommas genom att den justitieombudsmannen underlydande personalen förstärkes, så att denne i möjligaste mån befrias från rutingöromål. Denna utväg förordas också i motionerna I: 229 och II: 307. Konstitutionsutskottet har däremot i tidigare utlåtanden ställt sig avvisande till den i motionerna I: 134 och II: 316 nu ånyo framförda tanken på en uppdelning av ämbetet. Justitieombudsmannen har själv, då han lämnat utskottet upplysningar i ärendet, ställt sig kritisk till en uppdelning av ämbetet men vitsordat behovet av personalförstärkningar inom detta.

Om en ökad kontroll från justitieombudsmannens sida över förvaltningen skall kunna förverkligas, är av avgörande betydelse att justitieombudsmannens arbete kan organiseras så, att justitieombudsmannen får erforderlig tid att icke blott behandla inkomna klagomål utan även fullgöra sådana uppgifter, som bero på hans eget initiativ. Framför allt måste han beredas tid att på olika områden av förvaltningen förrätta inspektioner och

där granska förhållandena ur rättslig synpunkt. Bland de åtgärder, som härvidlag kunna komma i fråga, må nämnas utökning av den underordnade kvalificerade personalen, överflyttning av vissa tidsödande rutingörömmål, som icke ha närmare samband med ämbetets egentliga verksamhetsområde, från ämbetet till annan myndighet och reducering av den på domstolsväsendet inriktade inspektionsverksamheten. Vidare bör en förlängning övervägas av den tid om en månad årligen, varunder ställföreträdaren kan, medan justitieombudsmannen helt ägnar sig åt ärende av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet, förrätta övriga å justitieombudsmannaämbetet ankommande görömmål. Skulle det visa sig, att lindring i justitieombudsmannens arbetsbörda utan olägenhet i någon mån kan vinnas genom vissa ärendens överflyttning till militieombudsmannen, bör även en sådan åtgärd kunna övervägas. Genom rationaliseringsåtgärder av dessa slag torde — utan att det personliga elementet i ämbetet äventyras — ökat utrymme kunna beredas för initiativ från justitieombudsmannens sida inom förvaltningskontrollens område.

Vissa av de åtgärder utskottet i det föregående ansett böra övervägas torde kunna genomföras utan vidlyftigare utredning. Beträffande andra måste däremot vissa undersökningar företagas. Utskottet har under sådana omständigheter ansett lämpligast, att samtliga spörsmål upptagas till utredning i ett sammanhang. Även frågan om en uppdelning av ämbetet torde därvid kunna komma under omprövning, ehuru utskottet är av den uppfattningen att en sådan åtgärd bör ifrågakomma allenast därest den befinnerse oundgängligen nödvändig.

Då krisförvaltning, där sådan förekommer, i huvudsak redan står under tillsyn av justitieombudsmannen, torde även den i motionerna I: 391 och II: 499 berörda frågan om åtgärder, som i en kristid kunna visa sig erforderliga för förstärkning av kontrollen över myndigheter tillhörande denna förvaltning, komma under beaktande i samband med det av utskottet förordade utredningsarbetet.

I motionerna I: 229 och II: 307 beröras två *regler, vilka justitieombudsmannen tillämpar i sin verksamhet*, nämligen att ärende, som avser preskriberat brott omedelbart avskrivses, och att ärende, som gäller av tjänsteman förövat brott utom tjänsten, avskrivses utan åtgärd.

Orsaken till att justitieombudsmannen icke till utredning upptager gärning, för vilken straff förfallit, är uppenbarligen den att i dylikt fall någon straffrättslig åtgärd icke kan ifrågakomma. Justitieombudsmannen anser sig dock oförhindrad att, trots att preskriptionstid utgått, företaga sådana undersökningar rörande vissa händelser, som kunna finnas erforderliga för att han skall instruktionsenligt kunna göra sig underrättad om förhållandena inom ett rättsområde. Han får emellertid därvid icke tillvita viss tjänsteman ett brott, som på grund av preskription icke vidare kan komma under domstols prövning.

I vad sålunda nu gäller bör enligt utskottets mening någon ändring icke

ifrågakomma. Emellertid kunde tänkas, att justitieombudsmannen av annan grund skulle kunna upptaga preskriberad gärning till saklig behandling, nämligen av hänsyn till målsägandes ställning. Formellt ingår icke i justitieombudsmannens nuvarande uppgifter att ingripa till förmån för enskilda. Det kan emellertid på goda grunder antagas att, då justitieombudsmannen ålagts att tillse lagarnas efterlevnad, skälet framför allt varit att härigenom bereda medborgarna rättsskydd. I verkligheten har också ämbetet utvecklats till att bliva ett betydelsefullt värn för den enskilde gentemot övergrepp från myndigheternas sida. Under sådana omständigheter kan det ifrågasättas, om icke även i bestämmelserna om justitieombudsmannen uttryckliga föreskrifter — utöver vad som gäller enligt rättegångsbalken — borde intagas om skyldighet för denne att i vissa situationer vara målsäganden behjälplig vid förande av talan mot tjänsteman om ersättning eller dylikt i anledning av ämbetsbrott. För den enskilde, som hänvänder sig till justitieombudsmannen, torde det regelmässigt vara av mindre intresse att en felande tjänsteman ådömes straff än att klaganden erhåller rättelse i ett felaktigt avgörande eller annan gottgörelse. Emellertid kunna även skäl andragas mot att låta justitieombudsmannen på detta sätt biträda enskilda.

Utskottet är för sin del icke berett att taga ståndpunkt till det nu behandlade spörsmålet. Det synes emellertid vara förtjänt av övervägande vid en översyn av justitieombudsmannainstitutionen. Självfallet bör frågan lösas på enahanda sätt beträffande båda ombudsmannaämbetena.

Då det gäller av tjänsteman utom tjänsten förövat brott är till en början uppenbart att, om justitieombudsmannen skulle åläggas att själv åtala eller låta åtala dylika brott, institutionens karaktär i viktiga avseenden skulle påverkas. En reform i sådan riktning synes utskottet utesluten. Motionärerna gå icke heller längre än att de anse justitieombudsmannen böra åläggas att i vissa fall till behörig åklagare överlämna ärende, som avser brott av tjänsteman utom tjänsten, för vederbörlig behandling.

Även utskottet finner det stötande att, om det i ett hos justitieombudsmannen anhängigt ärende blir känt att t. ex. en domare såsom kassaförvaltare hos en enskild förening förskingrat betydande belopp, justitieombudsmannen avskriver ärendet utan åtgärd. Uppenbart är å andra sidan att justitieombudsmannen icke bör vidtaga någon åtgärd, därest det skulle komma till hans kännedom att en tjänsteman gjort sig skyldig till en parkeringsförseelse. Måhända kan en lämplig gränsdragning åstadkommas med ledning av 25 kap. 7 § strafflagen, t. ex. så, att justitieombudsmannen i instruktionen ålades överlämna ärende beträffande brott av tjänsteman utom tjänsten till vederbörande åklagare i sådana fall, då påföljden vid en fällande dom kunde väntas bliva suspension eller avsättning. Problemet är emellertid gemensamt för båda ombudsmannainstitutionerna och fordrar ingående övervägande bl. a. beträffande frågan om rekonventionstalan grundad på ombudsmannens ifrågasatta överlämnande.

Vissa önskemål beträffande de av justitieombudsmannen brukade *formerna för utredning* i de hos honom anhängiga ärendena framföras i motionerna I: 229 och II: 307. Särskilt vända sig motionärerna mot det vidlyftiga remissförfarande som ofta tillämpas.

Självfallet skulle det enligt utskottets mening vara en vinning, om de allmänt erkända grundsatserna om muntlighet och omedelbarhet kunde vinna ökad tillämpning vid utredningar inom ämbetet. Å andra sidan finnas uppenbarligen åtskilliga fall, där ett skriftligt förfarande ger ett bättre resultat. Även om så icke skulle vara fallet, måste skriftligheten i många fall föredragas av praktiska och ekonomiska skäl. Dessa och andra liknande frågor beträffande ämbetets arbetsformer måste ses i samband med vad utskottet i det föregående uttalat om åtgärder för en rationalisering av verksamheten hos ämbetet. De böra bli föremål för närmare utredning vid de undersökningar i rationaliseringshänseende utskottet ovan förordat. Personalbehovet torde exempelvis icke kunna beräknas utan att ståndpunkt tagits till frågan om ökad användning av muntlighet.

Utskottet har slutligen att taga ställning till det i motionerna I: 229 och II: 307 framförda förslaget rörande *mandattiden* av innehåll att justitieombudsmannen icke utan synnerliga skäl skulle kunna omväljjas för mer än en fyraårsperiod.

I denna del vill utskottet erinra om den allmänna uppfattning rörande justitieombudsmannens ställning, varåt de förut nämnda sakkunniga givit uttryck i sitt betänkande 1939. Dessa åsyftade med sina sedermera av riksdagen i allt väsentligt antagna grundlagsförslag att stärka justitieombudsmannens ställning och möjliggöra, att innehavaren kvarstode i ämbetet under något längre tid än som då brukat förekomma. Samtidigt voro de sakkunniga emellertid angelägna understryka — såsom framgår av deras ovan intagna uttalande — att det icke vore lyckligt om ombudsmannabefattningarna bleve slutposter. Ämbetenas natur förutsatte nämligen av deras innehavare en viss ungdomlighet och initiativkraft. De borde därför icke kvarstå i sina ämbeten så länge att risk uppstode för att de själva hemfölle åt den byråkratism, de vore satta att bekämpa.

Utskottet, som ansluter sig till de sakkunnigas uttalande, finner emellertid riksdagens rörelsefrihet icke böra bindas genom grundlagsfästa regler i detta avseende. De av riksdagen utsedda valmännen böra äga att fritt bestämma om innehavaren av ämbetet skall omväljjas eller icke. Motionärernas förslag på denna punkt kan utskottet för den skull icke godtaga.

Av vad utskottet anfört torde framgå att vissa frågor rörande justitieombudsmannen och hans verksamhet äro i behov av utredning. En sådan torde därför nu böra komma till stånd. Hinder bör därvid icke möta att upptaga andra spörsmål rörande justitieombudsmannaämbetet än de ovan be-

rörda, som under utredningsarbetets gång kunna få aktualitet. Då likformigheten mellan de båda ombudsmannainstitutionerna bör bevaras, måste även förslagens återverkningar på militieombudsmannaämbetet bl. a. i organisatoriskt avseende beaktas.

Av utredningen torde komma att framgå, huruvida de förändringar beträffande justitieombudsmannainstitutionen, som utskottet ovan funnit kunna komma i fråga, äro av beskaffenhet att föranleda grundlagsändringar. I detta sammanhang vill utskottet blott framhålla, att eventuella förslag till grundlagsändringar om möjligt böra bringas under riksdagens prövning i så god tid, att de kunna slutligt avgöras efter nästa ordinarie andrakammarval.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte i anledning av motionerna I: 134 och II: 316 och motionerna I: 229 och II: 307 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående justitieombudsmannainstitutionen i ovan angivna hänseenden och därmed sammanhängande spörsmål samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen må föranleda; samt

B. att motionerna I: 391 och II: 499, i vad de hänskjutits till utskottet, måtte anses besvarade genom vad utskottet under A. hemställt.

Stockholm den 23 mars 1954.

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit

från konstitutionsutskottet: herrar Lindén, Karl August Johanson, Herlitz, Hansson, von Friesen, Norén, Jonsson i Haverö och Andersson i Brämhult; samt

från första lagutskottet: herrar Rylander, Ahlkvist, Branting, Lodenius, fru Gärde Widemar, herrar Lindberg, Gezelius och Jacobsson i Sala.

	Ärenden föranledda av						S u m m a		
	inkomna klagomål			anmärkningar av JO					
	1947	1952	1953	1947	1952	1953	1947	1952	1953
Ärenden mot tjänstemän vid									
domstolar	55	70	81	114	27	37	169	97	118
polis- och åklagarväsendet	75	119	149	59	113	45	134	232	194
exekutionsväsendet	<u>21</u> 151	<u>11</u> 200	<u>14</u> 244	<u>1</u> 174	— 140	— 82	<u>22</u> 325	<u>11</u> 340	<u>14</u> 326
fångvården	77	91	101	21	12	2	98	103	103
sinnessjukvården	106	62	54	2	—	—	108	62	54
medicinalväsendet i övrigt	6	13	5	2	—	—	8	13	5
alkoholistanstalter	4	4	5	1	1	—	5	5	5
arbetshem, yrkesskolor o. d.	— 193	<u>1</u> 171	<u>1</u> 166	— 26	<u>3</u> 16	<u>1</u> 3	— 219	<u>4</u> 187	<u>2</u> 169
förvaltningsdomstolar (försäkr.råd, hyresråd)	5	12	9	1	—	—	6	12	9
taxeringsmyndigheter	15	17	11	1	2	2	16	19	13
länsstyrelser	13	21	27	4	9	14	17	30	41
centrala verk m. m.	24	35	34	5	4	2	29	39	36
kommunikationsverken m. m.	9	13	4	—	1	1	9	14	5
kyrkliga myndigheter	5	6	6	1	1	—	6	7	6
krisförvaltningen	<u>17</u> 88	— 104	— 91	<u>4</u> 16	— 17	— 19	<u>21</u> 104	— 121	— 110
militärväsendet		4	—	—	—	—		4	—
JK		1	—	—	—	—		1	—
kommunala myndigheter		26	12	—	—	—		26	12
andra organ	— 30	<u>3</u> 34	<u>30</u> 42	— —	— —	— —	— 30	<u>3</u> 34	<u>30</u> 42
orediga klagomål	<u>22</u>	<u>9</u>	<u>5</u>	—	—	—	<u>22</u>	<u>9</u>	<u>5</u>
Summa	484	518	548	216	173	104	700	691	652