

Nr 161

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen; given Stockholms slott den 23 mars 1956.

Under återopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen.

GUSTAF ADOLF

Herman Zetterberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att verksamhetsområdet för riksdagens ombudsmän utvidgas att omfatta alla som är underkastade ämbetsansvar, vilket framför allt innebär att kommunala befattningshavare skall ställas under JO:s kontroll.

Förslag

till

ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egen- skap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för *vardera* ut- färdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, *militieom- budsmannen i vad de skola tillämpas i mål, som i den ordning 87 § 1 mom. stadgar förklarats vara att hänföra till militära mål, samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlö- ning från de till försvarsväsendet anslagna medel och justitieombuds- mannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas, ävensom att enligt den fördelning nu är sagd* vid vederbörliga domstolar i laga ord- ning tilltala dem, som uti sina äm- betens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina äm- betsplikter behörigen fullgöra. Om- budsmännen vare i all måtto under- kastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsord- ning för aktorer utstaka.

§ 99.

Justitieombudsmannen och mili- tieombudsmannen må, en var när

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egen- skap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för *dem* ut- färdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad *i vad de skola av dem, som äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt vid vederbörliga domstolar i laga ord- ning tilltala dem, som uti sina äm- betens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina äm- betsplikter behörigen fullgöra.* Om- budsmännen vare i all måtto under- kastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsord- ning för aktorer utstaka.

§ 99.

Justitieombudsmannen och mili- tieombudsmannen må, en var när

(Gällande lydelse)

han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, kunna 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 sin mening därvid yttra, samt äga tillgång till alla domstolars, *kollegiers och ämbetsverks* protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldige att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning, samt alla fiskaler, att medels aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar.

§ 100.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen åligge, att, var för sig, till riksdagen avlämna årlig redogörelse för förvaltningen av de dem förtrodda ämbeten samt däruti, en var med avseende på *det område, som genom 96 § är bestämt* för hans ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

§ 101.

Skulle den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flere funnes hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom,

(Föreslagen lydelse)

han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, kunna övervara *alla domstolars och myndigheters* överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, samt äga tillgång till alla domstolars *och myndigheters* protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldige 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 och militieombudsmannen åligge, att, var för sig, till riksdagen avlämna årlig redogörelse för förvaltningen av de dem förtrodda ämbeten samt däruti, en var med avseende på *området* för hans ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

§ 101.

Skulle den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flere funnes hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom,

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

eller regeringsrätten eller en eller flere av dess ledamöter funnes hava vid prövning av besvärsmål låtit sådant förhållande komma sig till last, vare justitieombudsmannen *eller, om målet utgjort sådant militärt mål som i 96 § avses, militieombudsmannen pliktig*, ävensom Konungens justitiekansler berättigad, att vid den rikets domstol, som här nedanföre bestämmes, den felaktige under tilltal ställa, samt till ansvar efter rikets lag befordra.

eller regeringsrätten eller en eller flere av dess ledamöter funnes hava vid prövning av besvärsmål låtit sådant förhållande komma sig till last, vare justitieombudsmannen *och militieombudsmannen en var inom sitt ämbetsområde pliktiga*, ävensom Konungens justitiekansler berättigad, att vid den rikets domstol, som här nedanföre bestämmes, den felaktige under tilltal ställa, samt till ansvar efter rikets lag befordra.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 23 mars 1956.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, NORDENSTAM, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, fråga om *utvidgning av justitieombudsmannens verksamhetsområde m. m.* Föredraganden anför följande.

Riksdagen anhöll i skrivelse till Kungl. Maj:t den 3 april 1954 (nr 156) om utredning angående justitieombudsmannainstitutionen samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Den begärda utredningen skulle i främsta rummet avse justitieombudsmannens verksamhetsområde och åtgärder för att effektivisera dennes kontroll över förvaltningen och därjämte även vissa andra frågor rörande JO-ämbetet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga borgmästaren Olov Rylander, tillika ordförande, samt kommunalborgmästaren Lars Lindén, advokaten Birger Gezelius och lantbrukaren Ivar Nilzon att verkställa den begärda utredningen. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades hovrättsfiskalen, numera hovrättsassessorn Bertil Holmquist.

De sakkunniga har den 10 december 1955 avlämnat betänkande angående justitieombudsmannainstitutionen m. m. (SOU 1955: 50).

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av justiekanslersämbetet, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, medicinalstyrelsen, länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs, Malmöhus och Kopparbergs län, utredningen om administrativa frihetsberövanden, justitieombudsmannen, militieombudsmannen, lönenämnden och delegerade för riksdagens verk, Sveriges advokatsamfund, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund.

Jag anhåller nu att få upptaga de sakkunnigas förslag till behandling, såvitt angår frågor om grundlagsändring.

Betänkandets huvudsakliga innehåll

Ämbetsansvar

De sakkunniga anför att utredningen vid behandlingen av JO:s verksamhetsområde anknuter till personkretsen för ämbetsansvaret och dettas omfattning. I betänkandet lämnas därför såsom en inledning till den följande framställningen en kortfattad redogörelse för ämbetsansvaret.

Det grundläggande stadgandet om vilka som är underkastade ämbetsansvar återfinnes i 25 kap. 11 § strafflagen. Ämbetsansvaret kan vara fullständigt eller partiellt, allteftersom samtliga eller allenast vissa straffbud i 25 kap. strafflagen kunna bringas i tillämpning å den ansvarige. Första stycket i nyssnämnda paragraf anger personkretsen för det fullständiga ämbetsansvaret. Sådant ansvar åvilar

- 1) domare;
- 2) annan statens befattningshavare som endast medelst rannsaking och dom kan avsättas från sin tjänst;
- 3) den som har förtroendesyssla, från vilken Konungen må entlediga honom;
- 4) de som är satta att förvalta städers och menigheters angelägenheter;
- 5) de som är satta att förvalta allmänna av Konungen stadfästade kasors, verks eller andra inrättingars eller stiftelsers angelägenheter;
- 6) de tjänstemän som lyder under ämbets- och förvaltningsmyndigheterna samt
- 7) andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende.

Till grupp 4) hör ledamöter av kommunernas administrativa och förvaltande organ, såsom barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, drätselkammare, fattigvårdsstyrelse, hälsovårdsnämnd, kommunalnämnd, nykterhetsnämnd och stadskollegium. Däremot är kommunalrepresentationens medlemmar icke underkastade fullständigt ämbetsansvar.

Den i punkt 5) nämnda gruppen avser funktionärer, som icke är vare sig statliga eller kommunala. För ämbetsansvar fordras i detta fall, att den inrättning, vars angelägenheter vederbörande omhänderhar, är allmän och av Konungen stadfästad. För att bedöma om en inrättning är allmän torde sådana synpunkter vara att anlägga som att den utövar någon offentlig funktion, t. ex. de enskilda högskolorna, eller att den tjänar ett allmännyttigt ändamål och icke bedrivs för att bereda affärsvinst, exempelvis hushållningssällskapen och ett flertal allmänna kreditanstalter såsom Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, svenska jordbrukskreditkassan och svenska bostadskreditkassan. Betydelse lärer också tillkomma det förhållandet, att inrättningen grundats med hjälp av allmänna medel eller åtnjuter understöd av sådana medel. Ansvaret omfattar otvivelaktigt styrelse och ledande funktionärer vid ifrågavarande inrättningar. Huruvida ansvaret sträcker sig därutöver är beroende på en tolkning av det i punkt 6) omförmälda uttrycket förvaltningsmyndighet. I rättspraxis har ämbetsansvaret ansetts omfatta åtminstone sådana underlydande

tjänstemän, vilkas verksamhet enligt organisatoriska föreskrifter avsett uppfyllandet av den offentliga eller allmänna funktion som ligger till grund för ämbetsansvarets tillämplighet på den enskilda anstalten (NJA 1937 s. 656).

Till grupp 6) är att hänföra såväl statliga som kommunala tjänstemän. Såsom nyss antytts, torde även vissa tjänstemän vid allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar höra till denna grupp. Om den nedre gränsen för ämbetsansvaret må nämnas, att i rättspraxis i viss utsträckning sådant ansvar icke ansetts skola ifrågakomma, då en tjänst uteslutande innefattar osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde i arbete under annans ledning eller biträde på expedition eller i liknande göromål. Som exempel kan anföras civilarbetare vid flottan, vaktmästare vid folkskola och sjuksköterskebiträde. Tjänst med osjälvständig verksamhet har dock ansetts grunda ämbetsansvar, då verksamheten innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten. Ämbetsansvar har sålunda tillämpats på polisman och exekutionsbetjänt, brevbärrarbiträde samt stationskarlar och stationskarlsaspiranter vid statens järnvägar.

Till grupp 7) hänföres vikarier å viss tjänst ävensom de vilka förordnats att förrätta särskilda ärenden, som hör till någon tjänst, t. ex. den som förordnats att såsom åklagare utföra visst åtal. I praxis har tjänsteärende ansetts föreligga även utom ramen för organiserade tjänster. Detta har varit fallet vid uppdrag att förrätta en till sin art offentlig verksamhet, exempelvis såsom rättens ombudsman i konkurs.

25 kap. 11 § andra stycket strafflagen upptager regler om partiellt ämbetsansvar. Sådant ansvar gäller för den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling eller sitter i jury eller beskattningsnämnd. Det partiella ämbetsansvaret innebär i huvudsak, att här ifrågavarande befattningshavare kan dömas till straff för vissa självständiga ämbetsbrott, nämligen tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, att förhöjning av straff enligt 25 kap. 5 § strafflagen kan ifrågakomma, då sådan befattningshavare genom allmänt brott åsidosatt sin tjänsteplikt samt att avsättning under vissa förusättningar kan ådömas även vid andra brott än tagande av muta och brott mot tystnadsplikt.

Slutligen må framhållas, att stadganden om ämbetsansvar finnes även annorstädes än i strafflagen. Som exempel kan nämnas föreskriften i 19 kap. 14 § föräldrabalken, att överförmyndare är med avseende å sin befattning underkastad ämbetsansvar, samt bestämmelsen i 4 § stadgan om notarius publicus, enligt vilken om denne gäller vad i 25 kap. strafflagen är stadgat om statens ämbetsmän.

JK:s och JO:s kompetensområden

I 27 § regeringsformen föreskrives, att JK skall »hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva». I nu gällande instruktion för JK beskrives

personkretsen som »domare och andra som äro underkastade ämbetsansvar». I tidigare instruktioner har den angivits bestå av domare och andra ämbetsmän. JK torde emellertid alltid ha ansetts behörig att ingripa mot alla som är underkastade ämbetsansvar, vare sig fråga är om statliga, kommunala eller andra befattningshavare.

JO skall enligt 96 § regeringsformen ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de utanför MO:s ämbetsområde skall »vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas — — —». Ursprungligen talades i 96 § allenast om domare och ämbetsmän. Tillägget av »tjänstemän», som skedde vid inrättandet av MO-ämbetet 1915, torde enligt utredningens mening ha varit av redaktionell karaktär. Redan i JO:s första instruktion av den 27 februari 1810 beskrevs personkretsen som »domare, ämbets- eller tjänstemän» och någon ändring i angivandet av personkretsen har icke skett i de instruktioner för JO, som därefter antagits. Någon saklig skillnad i fråga om JK:s och JO:s behörighet i förevarande hänseenden framgår sålunda icke av ordalagen i grundlagsstadgandena eller bestämmelserna i instruktionerna.

Tydligt är, att JO:s tillsyn omfattar domare samt statliga ämbets- och tjänstemän.

Vad angår kommunala organ och tjänstemän fanns vid tillkomsten av 1809 års regeringsform — förutom domare — kommunalt anställda befattningshavare endast i begränsad utsträckning, såsom vid polis- och åklagarväsendet. Befattningshavare hos dessa myndigheter undantogs icke från JO:s tillsyn utan har alltsedan 1809 varit underkastade dennes granskning. Efter hand som under 1800-talet en kommunalförvaltning av modernt slag uppstod, intogs emellertid i praxis den ståndpunkten att denna i princip icke omfattades av JO:s tillsyn. I fråga om ämbetsansvaret likställde man där- emot genom 1864 års strafflag i huvudsak den statliga och den kommunala förvaltningen. Att kommunalförvaltningen sålunda icke anses falla under JO:s behörighet har emellertid ej hindrat att kommunal tjänsteman, vilken liksom tjänsteman vid polis- eller åklagarväsendet haft att fullgöra statliga uppgifter, ansetts vara föremål för JO:s tillsyn beträffande handhavandet av dessa uppgifter. Som exempel från ämbetsberättelsen kan nämnas kronokassör (1908 s. 64 ff), exekutionsbetjänt (1914 s. 24 ff), stadsstyrelsens ordförande (1919 s. 102 ff), stadsstyrelse (1919 s. 108 ff) och kommunalborgmästare (1948 s. 36 ff). Även härutöver har emellertid en viss utvidgning av JO:s ämbetsområde skett såvitt angår kommunala befattningshavare. Sålunda har JO efter ett uttalande av lagutskottet vid 1905 års riksdag ansett sig böra till saklig prövning upptaga klagomål mot kommunalt anställda, av Kungl. Maj:t utnämnda läkare. Av kommunala funktionärer i övrigt har JO ansett ordförande i valnämnd å landet och ordförande i pensionsnämnd, vilka båda utses av länsstyrelse, falla under hans tillsyn.

De som är satta att förvalta allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks och andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter och vid så-

dana inrättningar anställda tjänstemän är icke underkastade JO:s kontroll, eftersom fråga ej är om statliga befattningshavare.

Beträffande sådana enskilda personer, som erhållit uppdrag att förrätta en till sin art offentlig verksamhet må nämnas, att JO ansett sig behörig pröva åtgärder av rättens ombudsman i konkurs (JO:s ämbetsberättelser 1916 s. 189 och 1939 s. 113 ff).

Om anledningen till att JO:s behörighet i princip kommit att begränsas till statliga befattningshavare har framhållits, att det statsskick, som infördes 1809 var uppbyggt på den samtida kontinentala teorien om statsmakternas uppdelning mellan olika av varandra oberoende statsorgan. Lagstiftningsuppgifterna kom därvid att i särskild grad koncentreras å riksdagen, medan den verkställande makten uppdrogs åt regeringen. Denna separation av de statliga befogenheterna kompletterades av ett system för ömsesidig kontroll. Därvid kom riksdagens övervakning av de övriga statsorganen att spela den största rollen. Bland riksdagens kontrollorgan var JO-ämbetet ett. JO skulle sålunda utgöra en av de konstitutionella garantierna. Han hade att hålla ett vakande öga på riksstyrelsen så att denna icke genom missbruk av sin auktoritet inspirerade underlydande ämbetsmän till olagligheter och övergrepp. JO:s aktion kom visserligen i dylika fall till det yttre att rikta sig mot vederbörande ämbetsman men i själva verket mot den regering som ansågs ha föranlett lagbrottet. Syftet med JO-ämbetet skulle sålunda ytterst icke vara att garantera medborgarna rättssäkerhet mot övergrepp, som ämbetsmän av egen vilja gjorde sig skyldiga till, om än JO med hänsyn till ämbetets konstruktion såsom kontrollorgan mot ämbetsmännens åtgärder kom att ha myndighet över alla deras ämbetsåtgärder, vilket även torde ha varit ett av ämbetets tillskyndare önskat resultat.

De sakkunnigas uttalande

De sakkunniga uttalar, att den praxis som utvecklats beträffande JO:s befogenhet att ingripa icke är godtagbar. Åtminstone förefaller det oegentligt — framhåller de sakkunniga — att JO skulle sakna behörighet att ingripa mot kommunala självförvaltningsorgan, varmed de sakkunniga åsyftar kommunala organ, som fullgör statliga uppgifter, t. ex. barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, fattigvårdsstyrelse, folkskolestyrelse, hyresnämnd, hälsovårdsnämnd, nykterhetsnämnd, pensionsnämnd, sjukvårdsberedning, styrelse för rättshjälpsanstalt, valnämnd. Den ursprungliga förklaringen till att dessa organ kommit att falla utanför JO:s tillsynsområde torde vara, att organens ledamöter icke förordnas av Kungl. Maj:t, som därför icke skulle ha någon påvisbar möjlighet att genom maktspråk påverka organen. I betänkandet erinras emellertid om att verksamhet av hithörande slag ofta är beroende av statsunderstöd och att med lämnande av sådant understöd torde kunna förknippas vissa villkor för verksamheten. Vidare påpekas, att ledamot av kommunalt självförvaltningsorgan stundom förordnas av Kungl. Maj:t underlydande myndighet. Som exempel härpå nämnes, att statens hy-

resråd förordnar ordförande i hyresnämnd samt länsstyrelse ordförande i pensionsnämnd och i valnämnd på landet.

I betänkandet påpekas vidare att ordförande i pensionsnämnd och i valnämnd på landet ansetts stå under JO:s tillsyn, medan så ej är fallet med hyresnämndsordförande. Enligt de sakkunnigas mening är det svårt att finna skäl för en sådan skillnad. Till en början, fram till utgången av juni 1942, förordnades ordförande i hyresnämnd av Kungl. Maj:t. Ej heller ordförande som innehar sådant förordnande har ansetts falla under JO:s tillsyn. De sakkunniga finner det icke följdriktigt att i nu förevarande hänseende behandla en av Kungl. Maj:t förordnad hyresnämndsordförande på annat sätt än en kommunalt anställd, av Kungl. Maj:t utnämnd läkare, vilken är underkastad JO:s kontroll. Som ytterligare exempel på bristande konsekvens framhålles i betänkandet, att det kommunala polisväsendet men icke andra kommunala områden med lika klart statliga uppgifter, t. ex. nykterhetsvården, anses hänförliga under JO. Länsnykterhetsnämnds verksamhet anses visserligen underkastad JO:s tillsyn men så är icke fallet med verksamhet av kommunal nykterhetsnämnd, oaktat båda nämnderna gentemot den enskilde i princip har samma befogenheter.

Såsom förklaring till den bristande enhetligheten framhåller de sakkunniga, att sedan ämbetsansvaret genom 1864 års strafflag utsträckts till i princip hela det kommunala området och man — dock utan att ändra tidigare praxis beträffande t. ex. kommunala polismyndigheter — ansett att kommunala organ och tjänstemän i princip ej står under JO:s tillsyn samt de tillämpade principerna godtagits av riksdagen, någon enskild JO ej har kunnat göra ändring härutinnan. Emellertid har det med den fortsatta samhällsutvecklingen visat sig att principen ej helt kunnat upprätthållas. Skilda ombudsmän har ansett sig icke kunna underlåta att under sin tillsyn föra vissa fall av kommunalt bedriven verksamhet. Därvid har man varit nödsakad att på något sätt karakterisera verksamheten eller dess utövare som statlig. Vissa inkonsekvenser har varit ofrånkomliga och skilda ombudsmän har haft olika uppfattningar om hur långt man har kunnat gå. Sedan en JO ansett sig behörig öva tillsyn synes senare JO dock ej ha brutit denna praxis.

De sakkunniga anser att den sålunda använda vägen icke är framkomlig, om man vill nå sakligt tillfredsställande resultat. Man måste enligt deras uppfattning i stället söka att genom lagstiftning få ett enhetligt och efter tillsynsbehovet avpassat ämbetsområde. I betänkandet erinras om att JO:s betydelse som konstitutionellt kontrollorgan minskat, medan ämbetet i stället utvecklats till en modern folktribun, hos vilken den enskilde vet sig kunna påräkna hjälp och stöd mot godtyckligt ämbetsmannavälde. Enligt de sakkunnigas uppfattning bör målet för lagstiftningen vara att fullfölja denna utveckling och bereda den enskilde skydd av JO mot övergrepp även från andra myndigheter och tjänstemän än statliga.

De sakkunniga ingår här efter på frågan om JO bör ha tillsyn över den kommunala förvaltningsverksamheten, d. v. s. verksamheten av de kommunala organ och tjänstemän, som har fullstän-

digt ämbetsansvar. Det starkaste skälet att låta JO:s tillsyn omfatta även dessa kategorier synes de sakkunniga vara att den enskilde medborgaren bör ha samma skydd mot övergrepp av myndigheter eller tjänstemän, oavsett varifrån övergreppen kommer. Att så bör vara fallet framstår särskilt tydligt, då det gäller frihetsberövanden. De sakkunniga framhåller, att offentligrättsliga uppgifter i allt större omfattning ansetts böra anförtros åt kommunala organ som följd av samhällsutvecklingen efter införandet av 1809 års statsskick. Att den sålunda framvuxna kommunala självförvaltningen i tillsynshänseende ej bör behandlas på annat sätt än om staten själv ombesörjt dessa uppgifter förefaller de sakkunniga välmotiverat. Den omständigheten att staten åt annan myndighet än statlig delegerar viss uppgift, som det ytterst ankommer på staten att svara för, bör ej föranleda till att kontrollen över uppgiftens riktiga fullgörande anses mindre angelägen än om uppgiften handhåfts av statlig myndighet. Härtill kommer att de myndigheter, hos vilka talan får föras mot beslut av de kommunala självförvaltningsorganen, är statliga och står under JO:s tillsyn. Det synes svårt att med sakliga skäl försvara ett bibehållande av den nuvarande ordningen enligt vilken en enskild, som hos JO klagat över beslut i samma ärende av t. ex. byggnadsnämnd och länsstyrelse, kan få klagomålet prövat i vad det avser länsstyrelsen men icke i vad det avser byggnadsnämnden. Den omständigheten att högre myndighet, hos vilken klagan kan föras, står under tillsyn av JO är enligt de sakkunnigas uppfattning icke något skäl till att undantaga den lägre myndigheten från tillsyn.

I fråga om kommunal egenförvaltning uttalar de sakkunniga, att något behov av tillsyn av JO knappast torde kunna anses föreligga. Med egenförvaltning avser de sakkunniga en kommuns förvaltning av sådana enskilda angelägenheter, som sammanhänger med dess karaktär av privaträttsligt subjekt med egen förmögenhet och i följd därav är av ekonomisk natur. De sakkunniga föreslår likväl, att även den kommunala egenförvaltningen ställes under JO:s tillsyn. Som skäl härför anföres i betänkandet:

Först må framhållas det i och för sig naturliga i att tillsynen sammanfaller med ämbetsansvaret. Så länge sådant ansvar föreligger synes man nämligen ej med fog kunna göra någon invändning mot att en anmälan till JO om felaktigt förfarande vinner saklig prövning liksom en anmälan till JK eller till allmän åklagare i samma sak skulle göra. De invändningar, som kan göras, bör i stället riktas mot det förhållandet att ämbetsansvar föreligger. En annan sak är att en kontroll är mindre angelägen, där intresset av ämbetsansvar är mindre. — — — Ytterligare skäl att ej undantaga egenförvaltningen från JO:s tillsyn är att kommunala förvaltningsorgan kan taga befattning både med frågor, som tillhör självförvaltningen och frågor som är hänförliga till egenförvaltningen. En uppdelning av tillsynen över förvaltningsorganen så, att de i vissa hänseenden skall vara underkastade tillsyn och i andra ej, torde vara mindre lämplig, då hela verksamheten sker under ämbetsansvar. Slutligen må framhållas, vilket gäller såväl självförvaltningen som egenförvaltningen, att JK utöver tillsyn däröver och att det, då tillsyn redan finnes, ej synes föreligga anledning att vända sig mot hur tillsynen anordnas. — — — Den enskilde skall ej behöva grubbla över i vilka

hänseenden han kan gå till JO och när han allenast har JK att vända sig till. Mot det anförda kan dock invändas att man, när det redan finns en myndighet som kontrollerar, ej bör skaffa sig ännu en. Denna synpunkt har naturligtvis visst fog för sig. Dock faller dess bärkraft på att, om man skall ha endast en kontrollmyndighet, denna synes böra vara JO och icke JK. Det synes nämligen riktigast att kontrollen utgår från ett riksdagens organ. Vill man sedan inskränka JK:s befogenheter ankommer det närmast på Kungl. Maj:t att taga initiativ därtill. Det må för övrigt erinras om att JK har mycket arbetskrävande uppgifter vid sidan av kontrollen över ämbetsmännen och att antalet hos honom anförda klagomål är avsevärt mycket mindre än antalet hos JO anförda klagomål. I detta sammanhang må även framhållas att någon invändning ej gärna skulle kunna riktas mot att JO upplyste en klagande om möjligheten att vända sig till JK. Tvärtom synes vissa skäl tala för att den enskilde med nuvarande ordning borde få denna hjälp, om hans klagomål ej framstode som uppenbart ogrundade. Därest i det ovan anförda exemplet om klagomål mot byggnadsnämnd och länsstyrelse för beslut i samma ärende länsstyrelsen fastställt ett byggnadsnämndens beslut och JO finner beslutet lagstridigt, synes det ej tillfredsställande att JO vidtager åtgärd mot länsstyrelsen men avskriver ärendet i vad det rör byggnadsnämnden utan att ens upplysa klaganden om att ärendet i den delen kan prövas av JK. Man kan till och med gå ett steg längre och fråga sig om icke ärendet borde av JO överlämnas till JK för kännedom. Godtager man nu dessa tankegångar kan man knappast ha något emot det mer praktiska förfarandet att JO får pröva ett sådant ärende i dess helhet.

De sakkunniga diskuterar även frågan om kommunala organ med partiellt ämbetsansvar bör ställas under JO:s tillsyn. Framförallt är här fråga om kommunalrepresentationens verksamhet eller vad som i betänkandet kallas den kommunala självstyrelsen. De sakkunniga understryker, att utvidgningen av JO:s verksamhetsområde icke får inkräkta på den kommunala självstyrelsen. Frågan om verkan av JO:s tillsyn ligger enligt de sakkunnigas mening till på ett speciellt sätt, när det gäller personer med allenast partiellt ämbetsansvar. De självständiga ämbetsbrott, som omfattas av ansvaret, är tagande av muta och brott mot tystnadsplikt. Vid dessa brott torde annan åtgärd än åtal icke kunna ifrågakomma. Något utrymme för tillrättavisningar av JO torde därför ej finnas. Någon skillnad mellan vad JO skulle kunna göra och vad allmän åklagare gör i motsvarande fall torde således icke föreligga. Det kan därför måhända förefalla obehövt med tillsyn av JO. Emellertid anser de sakkunniga, att man vinner så mycket i enkelhet i tillämpningen genom att låta JO — liksom JK — ha tillsyn över alla som är underkastade ämbetsansvar, oavsett om detta är fullständigt eller partiellt, att man, då någon olägenhet av tillsynen ej är att befara, bör införa en sådan ordning även om betydelsen därav är ringa. Som ytterligare skäl för denna ståndpunkt framhålles, att regeringsformens stadganden bör vara sådana, att de om möjligt icke behöver ändras på grund av ändringar i annan lagstiftning. För den föreslagna utvidgningen av JO:s tillsyn talar i övrigt — anför de sakkunniga — i viss mån samma skäl som anförts beträffande den kommunala förvaltningen, bl. a. att den enskilde icke skall behöva vara i ovisshet om i vilka hänseenden han kan vända sig till JO. De sakkunniga be-

tonar, att då ämbetsansvar föreligger och JK äger utöva tillsyn, den kommunala självstyrelsen icke inskränkes av att JO erhåller tillsynsbefogenhet. Övervägande skäl talar enligt de sakkunnigas mening för att även personer med allenast partiellt ämbetsansvar ställas under JO:s tillsyn. I betänkandet understrykes, att JO icke skall företaga inspektioner beträffande verksamhet av valda förtroendemän annat än då särskild anledning därtill föreligger.

Slutligen återgives några uppgifter rörande omfattningen av klagomål hos JO och JK mot kommunala organ och tjänstemän. Under åren 1950—1954 anfördes hos JO klagomål mot respektive 41, 34, 41, 32 och 37 kommunala organ och tjänstemän, vilka var underkastade ämbetsansvar enligt 25 kap. 11 § strafflagen men vilkas verksamhet ej stod under tillsyn av JO. Av de sålunda anförda klagomålen riktade sig de ojämförligt flesta mot självförvaltningsorgan och tjänstemän. Hos JK anföres årligen 10—20 klagomål mot kommunala organ och tjänstemän, som ej står under JO:s tillsyn.

Som förut framgått, är de som är satta att förvalta allmänna av Konungen stadfästade inrättningars angelägenheter och vid sådana inrättningar anställda tjänstemän, för vilka ämbetsansvar föreligger, icke underkastade JO:s kontroll. De sakkunniga anser det synnerligen önskvärt, att kontroll från JO:s sida äger rum, då fråga är om sådana av stat eller kommun ej ägda anstalter och inrättningar, där frihetsberövande i någon form äger rum, t. ex. de erkända vårdanstalterna för alkoholmissbrukare.

Oaktat något särskilt utpräglat behov av tillsyn av JO över övriga allmänna av Konungen stadfästade inrättningar måhända ofta icke föreligger, anser de sakkunniga likväl, att skäl att undantaga dem heller icke finnes. Gränserna för tillsynen bör vara så enkla och klara som möjligt. Från tillsyn bör enligt de sakkunnigas uppfattning icke undantagas någon myndighet eller tjänsteman, som är underkastad ämbetsansvar, med mindre det finnes ett klart påvisbart skäl till sådant undantag.

De sakkunniga föreslår sålunda, att alla som är underkastade ämbetsansvar skall stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän.

Administrativa frihetsberövanden

De sakkunniga uttalar, att all frihetsberövande verksamhet bör vara underkastad tillsyn av riksdagens ombudsmän, varvid kontrollen över de administrativa frihetsberövandena i allt väsentligt faller på JO. I ett särskilt avsnitt behandlar de sakkunniga frågan i vilken utsträckning ämbetsansvar föreligger och tillsyn från JO:s sida äger rum vid olika former av administrativa frihetsberövanden. Av framställningen i dessa delar framgår bland annat följande.

Vid flera former av frihetsberövande verksamhet finnes organ och befattningshavare, som har eller kan erhålla befogenhet att besluta eller medverka vid beslut om annans personliga frihet men som icke — ehuru under-

kastade ämbetsansvar — står under JO:s tillsyn. Hit hör enligt de sakkunnigas uppfattning bl. a. rektor och föreståndare för landstingets vårdanstalter och särskolor för psykiskt efterblivna, sjukvårdsläkare vid vissa kommunala sinnessjukhus, fattigvårdsstyrelse, barnavårdsnämnd och styrelse för arbetshem.

Somliga organ och befattningshavare med liknande befogenhet är icke ens underkastade ämbetsansvar och står följaktligen icke heller under JO:s tillsyn. Exempel härpå utgör föreståndare för enskild vårdanstalt för psykiskt efterblivna, sjukvårdsläkare vid enskilt sinnessjukhus samt innehavare eller styrelse för enskilt, av socialstyrelsen godkänt barnhem, i vilket skyddsuffostran må verkställas.

Å andra sidan står motsvarande statliga organ och befattningshavare under JO:s tillsyn såsom tjänstemän vid statliga anstalter för psykiskt efterblivna samt sjukvårdsläkare vid statliga sinnessjukhus.

Ehuru JO enligt vad förut framgått saknar befogenhet att direkt ingripa mot vissa underordnade organ, står i allmänhet de överordnade organen under JO:s tillsyn.

Utöver vad här återgivits må i fråga om de administrativa frihetsberövandena hänvisas till de sakkunnigas utförliga redogörelse (s. 63—98).

Då alltså vissa organ och befattningshavare med befogenhet att besluta om frihetsberövande åtgärder icke har ämbetsansvar, erfordras, om även dessa skall komma under JO:s tillsyn, att ämbetsansvaret utsträcker sig att omfatta även dem. De sakkunniga har också föreslagit en ordning som möjliggör en sådan utvidgning av ämbetsansvaret. Enligt deras förslag skall till 25 kap. 11 § första stycket strafflagen göras ett tillägg av följande lydelse: »I övrigt skall ämbetsansvar gälla såvitt Konungen för innehavare av, styrelse för eller befattningshavare vid viss allmän inrättning förordnar därom». I fråga om skälen för denna ordning må hänvisas till betänkan- det s. 72—76.

Utvidgning av MO:s verksamhetsområde

Förslaget att alla som är underkastade ämbetsansvar skall stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän medför enligt de sakkunniga vissa återverkningar såvitt angår MO:s ämbetsområde. MO:s nuvarande tillsynsbefogenhet är liksom JO:s i princip begränsad till domare och statliga befattningshavare. Någon kommunal myndighet, som till följd av förslaget kan tänkas bära föras under MO:s tillsyn, torde enligt de sakkunnigas mening icke finnas. Däremot finnes, framhålles i betänkandet, vissa allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar, vilkas verksamhet i händelse av förslagets genomförande kommer att stå under tillsyn och som lämpligen bör hänföras under MO:s ämbetsområde. Detta gäller, i den mån ämbetsansvar kan anses föreligga, sådana organisationer, vilkas verksamhet är nära anknuten till försvarsväsendet, såsom föreningen svenska röda korset, riksförbundet Sveriges lottakårer och Sveriges kvinnliga bilkårers riksförbund.

Inriktningen av JO:s verksamhet

De sakkunniga erinrar om att behovet av vidgad kontroll över förvaltningen understrukits i olika sammanhang, bland annat av konstitutionsutskottet vid 1947 och 1952 års riksdagar samt första lagutskottet vid 1948 års riksdag. Av statistik över JO:s verksamhet under de sistförflutna fem åren finner de sakkunniga framgå, att den på JO:s eget initiativ bedrivna verksamheten i alldeles övervägande grad varit inriktad på domstolsväsendet och åklagarväsendet medan tillsynen över förvaltningen i huvudsak varit beroende av i vilken utsträckning klagomål inkommit till ämbetet. En viss ökning av den på JO:s eget initiativ utövade tillsynen över förvaltningen synes dock ha skett under år 1954. JO:s möjligheter att själv påverka inriktningen av sin verksamhet har enligt de sakkunnigas mening varit begränsade. Inriktningen bestämmes till mycket väsentlig del av de klagande. De sakkunniga anser det därför vara av desto större betydelse vilken inriktning den på JO:s eget initiativ bedrivna kontrollverksamheten får. Denna bör naturligen vända sig mot områden där behovet framstår som särskilt stort. Enligt de sakkunnigas uppfattning torde det emellertid vara förhastat att antaga att tillsynsbehovet skulle vara störst, där klagomålen är talrikast. I betänkandet framhålles vidare, att den allmänna samhällsutvecklingen under de senaste decennierna medfört en kraftig ansvällning av förvaltningsgöromålen och att olika administrativa organ kommit att få allt större inflytande över den enskildes livsföring och ekonomi i olika avseenden. Ingreppen kan ofta vara väl så kännbara som åtgärder beslutade av domstol. De sakkunniga betonar, att det inom domstolsväsendet och i viss utsträckning också inom åklagarväsendet tillämpade kontradiktoriska och muntliga förfarandet ger större rättssäkerhetsgarantier än förvaltningsförfarandet, som ju regelmässigt är skriftligt. Härtill kommer att man inom förvaltningen mer än annorstädes kommer in på förut oprövade områden med de svårigheter detta för med sig. MO, vars verksamhet i högre grad än JO:s kommit att avse förvaltningen, har funnit anledning till talrika erinringar inom detta område. MO har ändock funnit en utökning av tillsynen över den militära förvaltningen i omfattning och intensitet vara påkallad, särskilt med hänsyn till de stora ekonomiska värden som handhaves av de militära myndigheterna. Det finnes enligt de sakkunnigas uppfattning ej någon anledning av antaga annat än att, om JO:s verksamhet kunnat på motsvarande sätt omspänna den civila förvaltningen, han skulle funnit skäl till en mångfald erinringar av olika slag inom detta vidsträckta område. De sakkunniga påpekar även att den i Danmark efter vårt mönster nyligen införda ombudsmannainstitutionens uppgift är att kontrollera förvaltningen medan domstolarnas judiciella verksamhet undantagits från tillsyn. Med det anförda har de sakkunniga icke avsett att utsäga, att kontrollen över domstols- och åklagarväsendet kan eftersättas, utan endast sökt visa att behovet av tillsyn över förvaltningen ej gärna kan antagas vara mindre.

I betänkandet framhålles vidare, att JO finner stoff till egna initiativ, för-

utom i pressen, framförallt genom sin inspektionsverksamhet. Denna har emellertid länge varit i huvudsak inriktad på domstolar, polismyndigheter, fångvårdsanstalter och länsstyrelser. Det torde först vara den under perioden 1944—1956 fungerande JO som vid inspektioner ägnat uppmärksamhet åt åklagarmyndigheter, andra anstalter för frihetsberövanden än fångvårdsanstalter samt i viss mån förvaltningen i övrigt. JO:s resurser har enligt de sakkunnigas uppfattning uppenbarligen ej räckt till för en på förvaltningen inriktad inspektionsverksamhet av önskvärd omfattning. Svårigheterna att utöva tillsyn över administrationen har med den fasta personal JO haft till sitt förfogande varit överväldigande. Med den ansvällning statsförvaltningen nu fått erfordras för en sådan tillsyns utövande ingående sakkunskap på de mest skilda områden. De sakkunniga föreslår i annat sammanhang, att personal med erfarenhet från förvaltningen i ökad utsträckning ställes till JO:s förfogande, att JO, liksom hittills, skall vara oförhindrad att anlita särskild expertis samt att JO:s rätt att uppdraga åt sin ställföreträdare att förvalta del av ämbetet till tiden utsträcker från en till tre månader. De sakkunniga anser, att ökade möjligheter till inspektioner härigenom bör erhållas. För närvarande inspekterar JO och hans ställföreträdare under cirka fyra veckor årligen. De sakkunniga menar att med den nya organisationen omkring åtta veckor bör kunna anslås åt inspektionsverksamhet. Den ökade inspektionsverksamheten bör helt läggas på förvaltningen. Det torde även vara möjligt att något reducera den på domstolarna inriktade inspektionsverksamheten utan att effektiviteten av kontrollen därigenom eftersättes. Sålunda har den nya rättegångsbalken medfört väsentliga ändringar, innebärande ökad rättssäkerhet bl. a. genom den muntliga, kontradiktoriska processformen. Därtill kommer att allmänheten nu biträdes av advokater i helt annan utsträckning än tidigare varit fallet. Den tid som kan vinnas genom en minskning av inspektionsverksamheten gentemot domstolarna anser de sakkunniga lämpligen böra användas till intensifierad tillsyn över frihetsberövanden.

De sakkunniga understryker, att JO icke skall inspektera den kommunala egenförvaltningen eller verksamheten av kommunala förtroendemän annat än om särskilt skäl därtill föreligger, såsom att en inkommen anmälan ger anledning därtill. Detsamma torde enligt de sakkunniga gälla de affärsdrivande verken.

Enligt de sakkunnigas uppfattning bör inspektionerna ske stickprovsmässigt. Värdefullt kan vara att följa viss lagstiftnings tillämpning. Särskilt gäller detta förhållandevis ny lagstiftning, där JO:s uttalanden kan vara vägledande.

De sakkunniga har icke funnit skäl föreslå någon överflyttning av göromål från JO till MO eller annan myndighet.

Organisation och arbetsformer

Enligt personalförteckningen för riksdagens verk är på JO:s expedition anställda, förutom kansliskrivare och expeditionsvakt, en byråchef och en

byrådirektör. Dessutom tjänstgör på expeditionen dels stadigvarande å halvtid en jurist och dels sedan 1949 under en stor del av året en yngre hovrättsjurist. Härutöver anlitar JO i viss utsträckning jurister utanför sin expedition för särskilda utredningsuppdrag. I fråga om de olika befattningshavarnas arbetsuppgifter må hänvisas till betänkandet s. 114.

De sakkunniga upptager till behandling frågan om en uppdelning av JO-ämbetet. Härom anföres i betänkandet:

JO:s arbetsbörda är redan nu mycket stor. Man kan därför fråga sig om icke ämbetet med hänsyn till den föreslagna utvidgningen och intensifieringen av verksamheten bör uppdelas. Sammansatta utskottet 1954 har emellertid ställt sig avvisande till en sådan tanke under framhållande av att JO-institutionen ej bör förändras till sin allmänna natur, vilket ståndpunkts-tagande dock självfallet ej borde leda till en avvisande hållning gentemot sådana jämkningar, som en ny tids förhållanden kunde påkalla. Utskottet framhöll även det personliga momentet såsom något för ombudsmannainstitutionen väsentligt — för allmänheten vore ämbetet icke en operativ myndighet utan en bestämd person, till vilken var och en kunde vända sig i vetskap om att denne komme att själv taga befattning med hans sak — och förklarade sig vilja se detta karakteristiska drag bevarat. En uppdelning av ämbetet borde enligt utskottet ifrågakomma allenast därest den befundes oundgängligen nödvändig.

Jämväl konstitutionsutskottet har avvisat tanken på en uppdelning av JO-ämbetet och i stället förordat en utökning av de till JO:s förfogande stående arbetskrafterna. Så skedde dels 1947 (utlåtande nr 22) och dels 1952 (utlåtande nr 11).

Utredningen vill ej föreslå en uppdelning av JO-ämbetet utan ämnar på andra vägar söka nå en minskning av JO:s arbetsbörda i vissa hänseenden för att han skall få möjlighet att utöva den ytterligare verksamhet utredningen föreslår. En uppdelning av ämbetet synes i varje fall böra anstå tills man sett hur förhållandena utvecklar sig om utredningens förslag genomföres. Däremot torde JO lämpligen kunna i princip fritagas från befattning med ärendenas förberedande behandling och sålunda beredas möjlighet att i huvudsak allenast ägna sig åt deras avgörande. Utredningen anser vidare att den tid, varunder JO äger uppdraga åt ställföreträdaren att förvalta del av ämbetet, bör ökas med två månader årligen. JO bör dessutom, om han så önskar, slippa befatta sig med personalärenden. Erhåller JO därjämte tillräcklig kvalificerad arbetskraft till sitt förfogande synes det utredningen möjligt att undvika ämbetets uppdelning.

Enligt de sakkunnigas mening bör den förberedande behandlingen av ärendena anförtros en högt kvalificerad tjänsteman med fast anknytning till JO:s expedition. Denne tjänsteman avses också skola vara personalchef samt handhava fördelningen av arbetet mellan tjänstemännen. Han bör vidare, enligt vad i betänkandet anföres, svara för redigeringen av ämbetsberättelsen samt bereda, föredraga och avfatta förslag till beslut och skrivelser i svårare och viktigare ärenden, särskilt då dessa förutsätter förtrogenhet med JO:s tidigare praxis. För dessa göromål föreslås att en ny tjänst inrättas, vars innehavare skulle ges titeln kanslichef.

Med hänsyn till önskemålet om vidgad tillsyn över förvaltningen synes JO — anför de sakkunniga vidare — böra tillföras erforderlig personal med

erfarenhet från detta område. Handläggningen av ämbetets ärenden torde i princip böra efter ärendenas art uppdelas mellan två avdelningar inom ämbetet. Till den ena avdelningen synes lämpligen kunna hänföras ärenden som rör domstolar, polis- och åklagarmyndigheter, exekutiva myndigheter samt myndigheter och tjänstemän som tager befattning med frihetsberövanden. Till den andra avdelningen skulle övriga ärenden, d. v. s. i huvudsak ärenden rörande förvaltningen i mer inskränkt mening, hänföras. Den förra avdelningen bör förestås av en domstolsjurist och den senare av en förvaltningsjurist, båda med byråchefs tjänsteställning och med huvudsaklig uppgift att bereda och föredraga ärenden, som ej handlägges av kanslichefen, samt att avfatta förslag till beslut och skrivelser i av dem handlagda ärenden. Till sitt förfogande bör byråcheferna ha var sin biträdande jurist, för vilken utredningen föreslår titeln sekreterare.

Enligt de sakkunnigas mening bör JO liksom hittills äga rätt att anlita extra arbetskraft.

Slutligen föreslås en förstärkning av biträdespersonalen hos JO.

Vad angår frågan om särskilda åtgärder för att under en kristid förstärka kontrollen över myndigheter tillhörande kristidsförvaltningen har de sakkunniga funnit den lämpligaste anordningen vara att behovet av särskild kontroll under en kristid tillgodoses genom de arbetskrafter med sakkunskap på förvaltningsområdet som JO enligt förslaget erhåller. Om kontrollbehovet blir särskilt framträdande synes det naturligt att förstärka JO-ämbetets personal, t. ex. med en extra byråchef och eventuellt andra arbetskrafter med speciell erfarenhet från krisförvaltning och att utsträcka tjänstgöringstiden för JO:s ställföreträdare.

De sakkunniga förordar slutligen en förstärkning av MO-ämbetets organisation. I denna del samt i fråga om kostnaderna för förslagets genomförande må hänvisas till betänkandet.

Specialmotivering

De sakkunniga påpekar att ordalagen i 96 § regeringsformen i och för sig synes kunna täcka ett tillsynsområde omfattande alla som är underkastade ämbetsansvar. I betänkandet upptages därför till behandling frågan om en ändring i 96 § regeringsformen är behövlig eller om det är tillfyllest att i JO:s instruktion ändra ämbetsområdet så att det uttryckligen omfattar alla som är underkastade ämbetsansvar. Då JO:s behörighet med vissa undantag alltid ansetts begränsat till statliga befattningshavare, skulle en dylik instruktionsändring medföra en väsentlig saklig ändring och de sakkunniga föreslår därför att 96 § regeringsformen ändras.

De sakkunniga anser vidare, att regeringsformen icke behöver innehålla regler om vilken av riksdagens ombudsmän som i det enskilda fallet har att utöva tillsyn. Därutinnan kan i regeringsformen hänvisas till instruktionen. I regeringsformen torde vara tillfyllest att stadga, att två ombudsmän skall finnas, samt att ange deras huvudsakliga verksamhetsområden, vilket skett genom prefixen justitie och militie. Genom att gränsdragningen regleras i

instruktionen öppnas möjlighet att införa vissa särskilda bestämmelser för fall där den gräns man måst draga framstår som mindre lämplig, något som knappast skulle låta sig göra i regeringsformen. Därjämte medför frågans reglering i instruktionen att man utan större omgång kan ändra gränsen då särskilda förhållanden påkallar att så sker. Så kan vara fallet vid väsentliga förskjutningar i ombudsmännens arbetsbördor, t. ex. under en kristid.

Enligt de sakkunnigas mening bör ombudsman, om förslaget genomföres, äga utöva tillsyn över verksamhet som ägt rum före ändringarnas ikraftträdande, eftersom fråga endast är om en utökad möjlighet att göra gällande ett redan bestående ämbetsansvar.

Vad angår 99 § regeringsformen påpekar de sakkunniga, att uppräkningsen i denna paragraf icke får anses uttömmande. Ombudsman äger tillträde till sessionerna hos alla domstolar och myndigheter som står under hans tillsyn (se 10 § JO:s instruktion och 8 § MO:s instruktion). Som emellertid uppräkningsen i 99 § avser allenast domstolar och statliga myndigheter synes paragrafen böra ges sådan avfattning att därav uttryckligen framgår att ombudsman äger tillträde även till övriga under hans tillsyn stående myndigheters sessioner. Det sagda gäller även ombudsmans rätt att taga del av myndigheternas handlingar.

I 100 och 101 §§ regeringsformen föreslår de sakkunniga vissa ändringar, som är en följd av att ombudsmännens verksamhetsområden enligt förslaget anges i instruktionen och ej i 96 § regeringsformen.

Yttranden

Förslaget att JO:s tillsyn skall omfatta alla som är underkastade ämbetsansvar har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *hovrätten över Skåne och Blekinge, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, medicinalstyrelsen, samtliga hörda länsstyrelser och Sveriges advokatsamfund* samt av *utredningen rörande administrativa frihetsberövanden*, såvitt angår dylika frihetsberövanden. *Svea hovrätt* har förklarat, att goda skäl anförts för den föreslagna utvidgningen av JO:s verksamhetsområde, ehuru hovrätten anlagt vissa kritiska synpunkter på förslaget.

Den föreslagna utökningen av JO:s kompetensområde har avstyrkts av *svenska stadsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund*.

En starkt kritisk hållning till förslaget intages av *justitiekanslersämbetet* och *JO*. Även *svenska landstingsförbundet* har givit uttryck för tveksamhet rörande den föreslagna utvidgningen.

Övriga remissinstanser har icke tagit ståndpunkt till förslaget i nu ifrågasvarande del.

Socialstyrelsen uttalar som allmänt omdöme, att de sakkunniga på ett klaggörande sätt belyst den inkonsekvens som blir följderna av att JO:s verksamhetsområde och kretsen av dem som är underkastade ämbetsansvar icke sammanfaller. Ett liknande uttalande göres av *utredningen rörande admini-*

strativa frihetsberövanden, såvitt angår dess verksamhetsområde. *Sveriges advokatsamfund* framhåller, att den nuvarande ordningen, enligt vilken kommunalförvaltningen i princip ansetts falla utanför JO:s tillsynsområde, länge framstått såsom uppenbart otillfredsställande. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser förslaget om utvidgning av JO:s tillsynsområde till att omfatta kommunala befattningshavare med ämbetsansvar vara riktigt och i överensstämmelse med tidsutvecklingen. Härigenom undanröjes den oklarhet, som råder beträffande vilka befattningshavare i kommunal tjänst, som står under JO:s tillsyn. Likaledes vinnes en önskvärd likformighet mellan JO:s och JK:s tillsynsområden. Jämväl *länsstyrelsen i Kronobergs län* understryker önskvärdheten av sådan likformighet. Länsstyrelsen tillfogar, att JO vuxit sig fast i det allmänna folkmedvetandet på ett sådant sätt, att JO i högre grad än JK framstår som den, hos vilken den enskilde kan påräkna stöd och hjälp gentemot myndigheter och tjänstemän.

Svenska stadsförbundet anser att något behov av den föreslagna utökningen av JO:s tillsynsområde icke förefinnes. Samma ståndpunkt intages av *svenska landskommunernas förbund*.

Justitiekanslersämbetet intar den principiella ståndpunkten, att utökningen av JO:s verksamhetsfält bl. a. med hänsyn till hans nuvarande arbetsbörda och angelägenheten av att JO beredes tillfälle att ägna sig åt mera väsentliga rättssäkerhetsuppgifter, bör bestämmas av synpunkten om ett påvisbart praktiskt behov av tillsyn föreligger, samt att det kan ifrågasättas, om så skett i förslaget. JO intager en liknande ståndpunkt. *Svenska landstingsförbundet* ifrågasätter, om behov föreligger att utsträcka JO:s ämbetsbefogenheter till den kommunala verksamheten.

Vad närmare angår behovet av att utsträcka JO:s tillsyn till kommunalförvaltningen håller *svenska stadsförbundet* före att den hittillsvarande kontrollen från statens, den kommunala allmänhetens och de kommunala kontrollorganens sida är tillräcklig. Med intensivare författningsreglering följer, att den legalitetskontroll, som utövas genom kommunalbesvärsinstitutet, effektiviseras. Genom särskilda rättsmedel, exempelvis förvaltningsbesvär, vilka medger lämplighetsprövning, stärkes rättsskyddet ytterligare. Om därjämte en speciell tillsyn över viss kommunal verksamhet uppdragits åt överordnad statlig myndighet, nås en allomfattande kontroll av verksamheten. Kommunalförvaltningen är på annat sätt än statsförvaltningen föremål för kontinuerlig insyn från medborgarnas sida. Det är i detta sammanhang — framhåller förbundet — av utomordentlig betydelse, att kollektivorgan, som kommunmedlemmarna själva inom sig direkt eller indirekt utser, ansvarar för verksamhetens riktiga och ändamålsenliga bedrivande. Det väsentliga i all verksamhet, som kommunallagen omspannar, är att ledningen av och ansvaret för den lokala verksamheten i sista hand faller på lekmän. Det huvudsakliga remediet mot brister i lekmanastyret bör vara underlätet omval. *Svenska landskommunernas förbund* instämmer i dessa synpunkter.

Svenska landstingsförbundet erinrar om att den kommunala verksamheten i olika former kontrolleras av statliga myndigheter, vilka står under JO:s kontroll. Enligt förbundets mening föreligger härigenom betryggande rätts-säkerhetsgarantier för den enskilde.

Flera remissinstanser bedömer behovet av tillsyn beträffande varje förvaltningsform för sig. Vad först angår den kommunala egenförvaltningen påpekar *justitiekanslersämbetet*, att de sakkunniga själva uttalat, att behov av tillsyn över denna förvaltning knappast torde kunna anses föreligga. Även JO är av den mening, att något behov av att ställa kommunernas egenförvaltning under hans tillsyn icke torde förefinnas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har visserligen funnit behovet av kontrolli från JO:s sida över egenförvaltningen vara ringa men anser den föreslagna utvidgningen medföra den fördelen, att tvekan rörande JO:s behörighet i det särskilda fallet icke behöver uppkomma.

I fråga om den kommunala representationens verksamhet uttalar *svenska landstingsförbundet*, att JO:s uppsikt över denna icke tjänar något egentligt syfte. Ledamöter av beslutande kommunal församling är underkastade allenast partiellt ämbetsansvar; de självständiga ämbetsbrott som det partiella ansvaret omfattar — tagande av muta och brott mot tystnadsplikt — torde knappast kunna leda till annan påföljd än åtal. Då under sådana förhållanden JO normalt skulle vara förhindrad att låta hero vid blott en förmaning, torde JO icke kunna åtgöra annat än vad som i motsvarande fall ankommer på allmän åklagare.

Även *svenska stadsförbundet* och *svenska landskommunernas förbund* anser det helt opåkallat att utsträcka tillsynen till den kommunala representationen.

Beträffande den kommunala självförvaltningen håller *justitiekanslersämbetet* före att det för en utvidgning av JO:s kompetens på förslaget sätt bör fordras, att ett praktiskt behov därav, tillika av ej alltför obetydlig styrka och icke begränsat till blott någon del av förvaltningsområdet, kan anses föreligga. För ämbetet är emellertid icke känt, att ett sådant generellt behov är för handen. Det kan självfallet likväl förhålla sig så, att de som är förtrogna med kommunala förhållanden kan vitsorda förefintligheten av ett behov av erforderlig omfattning och styrka. Ämbetet riktar vidare kritik mot de sakkunnigas uttalande, att det skulle vara oegentligt att JO saknar behörighet att ingripa mot kommunala självförvaltningsorgan. Om det förhåller sig så, att JO är att betrakta som ett folkets värn mot ämbetsmannaväldet, synes det ämbetet icke oegentligt, om JO skulle vara förhindrad att ingripa mot dem som utöva kommunal förvaltning. Sådan förvaltning fullgöres ju av de av folkvalda förtroendemen bestående styrelserna och nämnderna eller av därunder lydande befattningshavare, och handhavandet därav står ytterst under kommunmedlemmarnas eget in-seende. Ämbetet gör även anmärkning i fråga om de sakkunnigas uttalande, att den omständigheten att staten åt annan myndighet än statlig delegerar viss uppgift, som det ytterst ankommer på staten att sörja för, ej bör för-

anleda till att kontrollen över uppgiftens riktiga fullgörande anses mindre angelägen än om uppgiften handhåfts av statlig myndighet. Det kan enligt ämbetets mening förhålla sig så, att uppgiften genom att läggas i en lokal myndighets hand kan förväntas bli bättre ombesörjd, så att av denna anledning kontrollbehovet i och för sig är mindre. Vidare kan den lokala kontrollen anses vara så pass god, att ytterligare kontroll rent faktiskt med fog bedömes såsom icke erforderlig.

JO anför om behovet av tillsyn över självförvaltningen:

Mera tveksamt är om dylikt behov förefinnes i fråga om kommunernas självförvaltning, vilken ofta är förbunden med maktutövning gentemot medborgarna. Det torde emellertid knappast vara möjligt för JO att i någon nämnvärd omfattning verkställa inspektioner hos de kommunala självförvaltningsmyndigheterna, vilka kunna räknas till inemot 10 000. Sin kännedom om dessa organs verksamhet måste JO därför erhålla genom till honom inkomna klagomål och genom inspektioner hos de statliga myndigheter, som öva kontroll av självförvaltningsorganens verksamhet.

Därest JO erhåller resurser för ett starkt utvidgat inseende över statsförvaltningen, kunna inom ramen för hans nuvarande verksamhetsområde inspektionerna hos tillsynsmyndigheterna göras särskilt ingående. Genom granskning av förefintliga arbetsredogörelser och andra handlingar, däribland klagomål som inkommit till de statliga myndigheterna från personer, vilka ansett sig ha blivit felaktigt behandlade eller utsatta för övergrepp från de kommunala organens sida, kan JO genom tillsynsmyndigheten åvägabringa rättelse såväl i oriktig praxis som i enskilda fall, där fel förelupit. Hinder möter icke heller att JO överlämnar till honom inkomna klagomål mot ett kommunalt självförvaltningsorgan till vederbörande tillsynsmyndighet med begäran att myndigheten måtte behandla saken och därefter inkomma med upplysning om vad som åtgjorts. Skulle sedermera av de lämnade upplysningarna framgå, att tillsynsmyndigheten gjort sig skyldig till försummelse, åger ju JO vidtaga åtgärd mot denna myndighet och såmedelst förhjälpa klaganden till rättelse. Genom en dylik ändring av JO:s praxis komme de kommunala självförvaltningsorganen jämväl i anledning av inkomna klagomål indirekt under JO:s tillsyn utan att området för hans ämbetsverksamhet därför behöve förändras.

De sakkunnigas uppfattning att den kommunala självförvaltningen bör omfattas av JO:s direkta tillsyn synes huvudsakligen betingad av principiella hänsyn och icke av att något påvisbart praktiskt behov därav skulle föreligga.

Vad härelter angår behovet av tillsyn över de administrativa frihetsberövandena instämmer flera remissinstanser i de sakkunnigas uttalande, att all frihetsberövande verksamhet bör vara underkastad tillsyn av riksdagens ombudsmän. *Socialstyrelsen* anser det således stå utom diskussion, att denna princip är riktig. Samma eller liknande uttalanden göres av bl. a. *skolöverstyrelsen*, *utredningen rörande administrativa frihetsberövanden* och *Sveriges advokatsamfund*.

Svenska stadsförbundet medger, att i fråga om administrativa frihetsberövanden bärande skäl förebragts för en ändring i nuvarande ordning, enligt vilken i vissa fall slumpen avgör, om enskild person har möjlighet att vända sig till JO. Med detta problem kan man enligt förbundets mening

komma till rätta antingen genom att JO erhåller tillsynsbefogenhet över alla former av administrativt frihetsberövande eller genom att införa skyldighet för JO att bringa anmälningar, som JO saknar behörighet att pröva, till JK:s kännedom.

En mera kritisk inställning till förslaget i denna del intages av JO. Efter att tidigare ha erinrat om att sinnessjukhusens utskrivningsnämnder såsom sådana alltid av JO betraktas som statliga institutioner, även då fråga varit om kommunala sjukhus, samt att jämväl delegationerna enligt lagen om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna torde få anses som statliga institutioner, yttrar JO:

Rörande frihetsberövanden bör skiljas mellan å ena sidan — och denna är den viktigaste — tvångsintagning i och utskrivning från anstalt och å andra sidan de intagnas vård och behandling å anstalterna.

Tvångsintagning i och utskrivning från anstalt står, såsom framgår av betänkandet och enligt av JO tillämpad praxis, redan nu i största omfattning under tillsyn av JO. Under hans ämbetsverksamhet faller således tvångsintagning i särskola eller vårdanstalt för psykiskt efterblivna med undantag för viss provisorisk intagning eller intagning för observation, å sinnessjukhus i de ojämförligt viktigaste fallen, nämligen då intagningen sker genom polismyndighets försorg, å alkoholistanstalt såvida fråga ej är om vissa fall av verkställighet av redan meddelat intagningsbeslut, å tvångsarbetsanstalt, å arbetshem och i skola tillhörande barna- och ungdomsvården. Detsamma är, i stort sett, förhållandet med beslut om vägrad utskrivning eller försöksutskrivning från — förutom statliga anstalter — kommunala sinnessjukhus samt särskolor eller vårdanstalter för psykiskt efterblivna. Administrativt frihetsberövande kan ej ske genom tvångsintagning å epidemivårdanstalt eller enligt 18 § lagen om socialhjälp inrättat hem.

Vård och behandling å anstalt står under JO:s tillsyn vad angår statliga anstalter ävensom den vård och behandling av å kommunala anstalter intagna, som lämnas dem av befattningshavare som tillsatts av Kungl. Maj:t eller för vilken sådan befattningshavare är ansvarig. Vårdförhållandena äro emellertid så gott som uteslutande beroende på storleken av de anslag, som ställas till anstalternas förfogande, och av tillgången på kvalificerad personal. JO:s möjligheter att åvägabrinda ökade anslag eller förbättrade personalförhållanden äro högst begränsade. Rörande statliga anstalter kan JO för åstadkommande av en önskvärd förbättring göra framställning till Kungl. Maj:t, något som dock knappast kan anses erforderligt, då frågor av detta slag ändock årligen komma under riksdagens prövning. Skulle JO äga tillsyn över kommunala anstalter, stode honom någon sådan möjlighet icke till buds, utan finge han nöja sig med att fästa vederbörande anslagsbeviljande kommunala organs uppmärksamhet på önskvärheten av en förbättring.

Det gängse talet om missförhållanden inom området för de administrativa frihetsberövandena måste enligt av mig vunnna erfarenhet betecknas såsom betydligt överdrivet. Medan de judiciella frihetsberövandena ej sällan giva anledning till åtgärd från JO:s sida, är det ovanligt att ingripande av honom erfordras vid administrativ internering. Då så skett har det vanligen varit polismyndighet, som förfarit felaktigt. Såsom den vid betänkandet såsom bilaga fogade statistiken utvisar, får JO mottaga talrika klagomål från patienter å sinnessjukhusen, men endast i något enstaka fall ha klagomålen visat sig vara befogade. Och dock torde vårdförhållandena i

stort sett vara sämre vid de statliga sinnessjukhusen än vid de kommunala. Klagomål från andra å anstalter intagna än sinnessjukhuspatienter och fångar äro fåtaliga.

Därest ökad tillsyn över de administrativa frihetsberövandena anses behöfelig, synes detta behov bättre kunna tillgodoses genom att statsmakterna i erforderlig omfattning överlämna beslutanderätten i frågor av detta slag till statlig tillsynsmyndighet än att den statliga kontrollen av vederbörande kommunala organ utövas av JO.

icke heller enligt *justitiekanslersämbetets* mening förefaller behovet av ökad tillsyn över de administrativa frihetsberövandena vara särskilt stort. Ämbetet hänvisar till — förutom uttalande i motionerna I: 17 och II: 28 vid 1947 års riksdag — att JO har tillsyn över de myndigheter som kontrollerar dem som beslutar om frihetsberövanden och som handhar vården av intagna. I belysning av ämbetets erfarenhet och nyssnämnda motioner anser ämbetet en sådan indirekt kontroll rörande de intagnas behandling tillfyllest. Ehuru det väl med hänsyn till den synnerliga betydelsen för den enskilde av ett frihetsberövande kan te sig tilltalande, om även JO finge tillsyn över de kommunala organ och befattningshavare, som beslutar om frihetsberövande eller deltagar i vården av intagna, synes det oaktat en ändring av JO:s ämbetsområde att omfatta denna gren av den kommunala verksamheten icke böra genomföras, med mindre så kan ske utan intrång på andra angelägna arbetsuppgifter för JO, något som emellertid synes tvivelaktigt.

Vad angår behovet av tillsyn från JO:s sida över sådana enskilda anstalter, där frihetsberövande i någon form äger rum, åberopar *justitiekanslersämbetet* och JO vad de anfört i fråga om den kommunala verksamheten på motsvarande område.

Beträffande slutligen behovet av tillsyn över andra enskilda personer med ämbetsansvar än sådana, vilkas verksamhet avser någon form av frihetsberövande, har de sakkunniga anfört, att oaktat något särskilt utpräglat behov av tillsyn av JO över dessa personer måhända ofta icke föreligger, skäl att undantaga dem heller icke synes föreligga. Häremot invänder *justitiekanslersämbetet*, att JO:s ämbetsområde bör avpassas efter tillsynsbehovet. Då något egentligt sådant icke synes kunna påvisas och med hänsyn till JO:s andra ämbetsuppgifter vill det förefalla som om den nu ifrågavarande utvidgningen av ämbetsområdet icke borde komma till stånd.

JO intager i huvudsak samma ståndpunkt.

Några remissinstanser påpekar, att ett eventuellt behov av ökad kontroll kan tillgodoses på enklare sätt än det föreslagna. JO framhåller sålunda, att den ordningen kan införas, att klagomål mot tjänsteman för ämbetsbrott, som inkommer till JO men faller utom området för hans ämbetsbefogenhet, överlämnas till JK. Samma tanke framföres även av *svenska stadsförbundet*.

Vissa remissinstanser ifrågasätter, om icke reformsträvandena tillsvidare bör inriktas på mera begränsade mål. Svea hovrätt, som understryker angelägenheten av att bevara det personliga momentet i JO-ämbetet, framkastar sålunda tanken, att reformarbetet skulle begränsas till speciella områden, där kontroll visat sig särskilt påkallad och kan förväntas lämna resultat, t. ex. de administrativa frihetsberövandena och ärenden av den art som behandlas i 2 § 16) lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Möjligt är också, att en gränsdragning skulle kunna ske på så sätt, att den reglerade förvaltningen blir föremål för JO:s tillsyn, medan den oreglerade förvaltningen lämnas utanför.

Justitiekanslersämbetet medger, att det i ett hänseende kan sättas i fråga att utöka JO:s befogenhet beträffande den kommunala förvaltningen. Om i ett ärende som rör statlig myndighets förfarande, fråga uppkommer, huruvida underordnad kommunal myndighet i det påtalade hänseendet handlat riktigt, torde såväl sakliga som arbetskonomiska skäl tala för att JO skulle äga bedöma även den kommunala myndighetens handlingssätt. Det vill synas, som om dessa och liknande fall borde omfattas av JO:s behörighet.

Vad angår de sannolika följderna av den föreslagna utvidgningen av JO:s kompetensområde föres risken för intrång på den kommunala självstyrelsen på tal av justitiekanslersämbetet, främst såvitt angår egenförvaltningen. Om någon är missnöjd med handhavandet av en uppgift, hänförlig till denna förvaltning, och hos JO begär undersökning i saken med påstående att en förtroendemän eller befattningshavare icke iakttagit kommunens bästa utan visat försumlighet härutinnan, torde det — framhåller ämbetet — icke kunna uteslutas, att undersökningen kan komma att ingå å lämplighetsfrågor och därigenom även beröra den kommunala självstyrelsen. Att denna, såsom i betänkandet angives, är liktydig med kommunalrepresentationens verksamhet, förefaller kunna sättas i fråga. I praktiken torde den kommunala självstyrelsen uppfattas ha ett vidsträcktare innehåll och i stor utsträckning omfatta de kommunala nämndernas verksamhet, framförallt inom egenförvaltningen. Vad ämbetet anfört om risken för intrång på den kommunala självstyrelsen inom egenförvaltningen torde ock i viss omfattning äga giltighet även för kommunens förvaltning i allmänhet.

Svenska stadsförbundet anser, att farhågor för att förslagets genomförande skall äventyra den kommunala självstyrelsen icke kan anses obefogade. Med kommunal självstyrelse avser förbundet icke blott kommunalrepresentationens verksamhet utan även insatser av andra kommunala organ. Skulle JO-ämbetet tilläggas tillsyn över kommunalförvaltningen, finns det anledning förmoda, att med denna förvaltning missnöjda personer, särskilt om syftet är att diskreditera politiska motståndare, skulle föredraga att vända sig till JO framför att använda normala rättsmedel. Det tidsödande uredningsarbetet, avfattande av förklaringskrivelser, medverkan

vid inspektioner m. m., som är normala följdföreteelser av JO:s tillsynsverksamhet, skulle bli hindersamma moment i den kommunala verksamheten och hos lekmännen minska villigheten att åtaga sig kommunala uppdrag. *Svenska landskommunernas förbund* synes vara av samma uppfattning.

Svea hovrätt för på tal risken för ökad frekvens av negativa eller passiva beslut från JO:s sida. Eftersom det inom förvaltningen ofta är fråga om diskretionära avgöranden utan stöd av givna regler, minskas i motsvarande mån anledning till ingripande eller annan reaktion från JO:s sida, och JO får i stor utsträckning i dessa omdömesfrågor stanna vid att lämna gjorda anmälningar utan åtgärd. Visserligen är detta i allmänhet fullt riktigt — JO fyller härutinnan utan tvivel sin uppgift, även om åtgärd inskränkes till fall av maktmissbruk och uppenbart felaktiga förfaranden. Men det kan ej förnekas att en starkt ökad frekvens av negativa eller passiva beslut kan verka i viss mån ogynnsamt beträffande tilliten till ämbetet i den allmänna opinionen.

Några remissinstanser befarar, att ärenden och tvister av sådant slag, att JO rätteligen ej bör syssla därmed, skall dragas under hans prövning. Sålunda anför JO, att de rättssäkerhetsfrågor, för vilkas skull ämbetsverksamheten avsetts utvidgad, kan komma att utgöra undantagsfall. I stället kan allehanda partitvister och prestigefrågor inom kommunerna komma att hänskjutas till JO för erhållande av ett gynnsamt uttalande för den klagande till stöd för hans fortsatta fejd med sina motståndare i kommunen. För rättsskyddet i det närmaste betydelselösa spörsmål, t. ex. befodrings- och lönetvister eller andra anställningsfrågor, kan bli föremål för JO:s verksamhet, liksom ock rent privaträttsliga meningsskiljaktigheter, som härrör från kommunernas egenförvaltning eller verksamheten hos enskilda under ämbetsansvar. Långt ifrån att JO:s effektivitet skulle öka kan JO på så sätt i betydande omfattning hindras i sin uppgift att utgöra en medborgerlig rättssäkerhetsgaranti. På grund av de kommunala myndigheternas politiska sammansättning kan till skada för JO:s auktoritet uttalanden av honom i frågor, varom meningsmotsättningar råder inom dessa myndigheter, lätt uppfattas som politiska ställningstaganden. JO-ämbetet skulle på så sätt kunna politiseras, något som under allmänt beklagande skett med JO-ämbetet i Finland.

Även *justitiekanslersämbetet* ifrågasätter om icke risk kan uppkomma för att ärenden och tvister från det kommunala området, varmed JO ej rätteligen bör taga befattning, skall dragas under hans prövning. Ämbetet understryker emellertid, att ett ställningstagande på denna punkt fordrar närmare kännedom om förhållandena på det kommunala området, särskilt om just på detta område en sådan risk må anses framträdande. Skulle det med något fog kunna befaras, att ett icke obetydligt antal ärenden av berörda slag komme att hänskjutas till JO:s bedömande, skulle en beaktansvärd ökning av arbetsbördan ske, samtidigt som nyttan av JO:s befattning med dylika ärenden vore ringa.

De sakkunnigas förslag att MO inom sitt verksamhetsområde skall ha tillsyn jämväl över icke statliga funktionärer med ämbetsansvar har i allmänhet icke föranlett någon erinran från remissinstansernas sida. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ifrågasätter dock, om icke utredning av frågan i vilken utsträckning försvarsväsendet närstående stiftelser och kårer är underkastade ämbetsansvar, bör ske innan slutlig ställning toges till förslaget i denna del.

Vad angår inriktningen av JO:s verksamhet betonar *Sve-ri- ges advokatsamfund*, att en väsentlig effektivisering av tillsynen över förvaltningen är önskvärd, och ansluter sig till de sakkunnigas uppfattning om lämpligheten av ökad inspektionsverksamhet.

I anslutning till de sakkunnigas uttalande att den på JO:s eget initiativ bedrivna kontrollverksamheten bör vända sig mot områden, där behovet av kontroll framstår som särskilt stort, framhåller *justitiekanslersämbetet*, att det skulle ha varit av intresse om en utredning till belysande av detta behov kunnat åvägabringas. Ämbetet anser dock, att en i viss mån ändrad inriktning av JO:s inspektioner kan vara av värde. Särskilt inom vissa grenar av förvaltningen torde det vara påkallat eller i allt fall önskvärt att företaga en kontroll, hur verksamheten ur rättslig synpunkt fungerar. Härvid förefaller det vara lämpligt att gå till väga på sätt de sakkunniga tänkt sig: verkställa inspektionerna stickprovsmässigt och följa tillämpningen av viss lagstiftning, särskilt ny sådan.

JO framhåller, att hans utan tvekan viktigaste uppgift är hans verksamhet som åklagare rörande ämbetsbrott av tjänstemän med forum i överrätt samt tillsynen över dessa tjänstemäns ämbetsverksamhet. Jämte JK är JO inom området för sin ämbetsutövning med visst undantag den ende åklagaren i riket beträffande dylika ämbetsbrott. Denna JO:s åtalsrätt är förklaringen till de talrika klagomålen mot domare och JO:s särskilt på domstolväsendet inriktade tillsyn. JO:s verksamhet bestämmes främst av klagomålen antal, vidlyftighet och svårhetsgrad. Endast den tid, som ej kräves för klagomålen, står till buds för den på JO:s eget initiativ utövade tillsynen. Under det senaste årtiondet har en avsevärd del av JO:s arbete angått tillämpningen av nya rättegångsbalken. Dessutom har under tioårsperioden oberoende av klagomålen en skärpt tillsyn ägnats anstalsväsendet och lokala statliga förvaltningsmyndigheter, de sistnämnda i särskilt hög grad under åren 1954 och 1955. Den på domstolväsendet inriktade inspektionsverksamheten har det oaktat icke reducerats. En minskning i tillsynen av domstolarna synes heller knappast kunna ske. En och samma domstol har hittills besökts av JO endast ungefär vart tionde år. Den numera vidgade inspektionen av förvaltningsmyndigheterna har lett till åtal, erinringar, rättelser av begångna felaktigheter samt utredningar rörande myndigheternas praxis i olika hänseenden och har därför uppenbarligen varit av behovet påkallad. Den av JO vunna erfarenheten visar önskvärdheten av att JO:s tillsyn över statsförvaltningen utövas icke blott i den

omfattning som numera är fallet utan — om ämbetets organisation giver möjlighet därtill — i än större utsträckning. Särskild uppmärksamhet borde lämpligen ägnas de centrala förvaltningsmyndigheterna, något som med de nuvarande resurserna är i det närmaste ogörligt.

Svenska stadsförbundet uttalar tveksamhet rörande lämpligheten av att den speciella inriktning mot domar-, polis- och åklagarmakt, som varit ett utmärkande drag för JO:s tillsyn, skulle upphöra. Förbundet håller visserligen före, att JO bör ägna större uppmärksamhet än hittills åt statsförvaltningen, men anser, att förstärkningen av JO-ämbetets resurser även bör utnyttjas på JO:s traditionella arbetsfält, där för den enskilde regelmässigt större värden står på spel än inom den övriga förvaltningen.

Svea hovrätt påpekar, att förvaltningsområdet i stor utsträckning saknar strikta regler och att ordningen för rättslig prövning av beslut och åtgärder icke nått den fasthet som präglar rättsvärden i övrigt. JO har med hänsyn härtill icke möjlighet till samma övervakning som kan genomföras på andra, mera reglerade områden. De till en förstärkt tillsyn knutna förväntningarna bör därför icke ställas så högt som förmodligen sker, i varje fall icke förrän utvecklingen nått längre beträffande normal rättslig prövning i förvaltningsärenden.

Länsstyrelserna i Kronobergs och Kopparbergs län understryker vikten av att JO:s tillsyn utövas på sådant sätt att den kommunala självstyrelsen icke inskränkes.

Socialstyrelsen uttalar önskemål om att uppmärksamhet även ägnas JO:s uppgift att anmärka lagarnas och författningarnas brister och att uppgiva förslag till deras förbättring.

Beträffande JO-ämbetets organisation och arbetsformer framhåller JO att arbetsbördan för närvarande är mer än rimligt betungande. Sön- och helgdagar, kvällar och nätter har fått tillsättas för att arbetet skolat kunna bemästras. Full semester har åtskilliga år ej uttagits eller också har viss semestertid använts för arbete med större ärenden. Från slutet av 1930-talet och början av 1940-talet har antalet klagomål stigit från mindre än 400 till över 500 om året. Förlidet år var antalet 533. Samtidigt har klagomålen från de å fängvårdsanstalterna och sinnessjukhusen intagna, vilka ärenden i regel ej är särskilt betungande, varit i sjunkande. Enligt JO:s erfarenhet visar klagomålen i övrigt en bestämd tendens att tilltaga i svårhetsgrad och vidlyftighet. De på JO:s eget initiativ upptagna ärendenas antal har starkt varierat, då verksamheten i detta hänseende varit beroende av vilken tid som stått till buds utöver behandlingen av klagomålen. Den under de senaste åren skärpta tillsynen över statsförvaltningen har varit för mycket för ämbetet med påföljd att till år 1956 måst balanseras ej mindre än 74 på prövning beroende ärenden mot eljest endast ett tiotal. Denna ökade balans ligger utslutande på de i samband med inspektionerna upptagna förvaltningsärendena. Dessa ärenden är långt mer invecklade och svåra att bedöma än de som följa av domstolsinspektionerna. Det är också

självfallet, att det under själva inspektionsarbetet är mer tidskrävande att sätta sig in i hur en förvaltningsverksamhet skötes än att göra motsvarande iakttagelse rörande en domstol. — Om JO:s verksamhet utvidgas i den omfattning, som de sakkunniga tänkt sig, är enligt JO:s mening en betydande ökning av antalet klagomål att emotse. JO påpekar, att man icke kan taga det nuvarande antalet till JO eller JK inkomma klagomål mot icke-statliga organ till intäkt för att ökningen skulle bli ringa. I den mån JO:s verksamhet på det kommunala området blir allmänt känd, kan det bli vanligt att de, som är missbelåtna med kommunala tjänstemän, vänder sig till JO i samma utsträckning som de, vilka för närvarande anför klagomål mot statstjänstemännen.

JO fortsätter:

Erhåller JO-ämbetet fullt tillräcklig personal, kommer det att bero uteslutande på JO:s egen arbetsförmåga, om arbetsbördan skall kunna bemästras. Alla ärenden skola ju föredragas för och avgöras av JO och han har att justera av tjänstemännen uppsatta förslag till skrivelser, som innebära någon hans åtgärd. Jag har beräknat att genom den av de sakkunniga föreslagna organisationen av ämbetet JO skulle erhålla lättnad med högst hälften av den tid, han nu tillbringar på ämbetsrummet. Med beaktande av vad jag förut anfört om JO:s hittillsvarande arbetsbörda synes det mig icke möjligt, att JO skall kunna under ett år avgöra stort mer än 1 000 ärenden mot för närvarande 700. Detta torde vara en aktningsvärd arbetsprestation av en enda person. Det måste nämligen uppmärksammas, att JO:s arbete med förberedande av inspektionerna och hans efterarbete i anledning av desamma — arbetet med de i samband med inspektionerna upptagna ärendena ej medräknat — taga ungefär samma tid i anspråk som själva inspektionerna, varför ställföreträdarens med två månader ökade tjänstgöring helt konsumeras av den utvidgade inspektionsverksamheten. Tager man hänsyn till den ökning av antalet ärenden, som följer av de fördubblade inspektionerna, samt tendensen till ökning av klagomålens antal inom JO:s nuvarande verksamhetsområde, lär redan en mycket måttlig tillströmning av klagomål mot kommunala myndigheter och enskilda med ämbetsansvar bringa upp ärendenas antal därhän, att gränsen för JO:s förmåga att bemästra sin arbetsbörda är nådd. Det återstår då endast för honom att vinna erforderlig tid genom att inskränka på inspektionerna och annan på eget initiativ upptagen verksamhet. Därigenom skulle dock den värdefullaste vinsten av den förstärkta organisationen av JO-ämbetet, nämligen möjligheten till skärpt tillsyn över statsförvaltningen, gå förlorad.

Av det anförda synes mig klart framgå, att området för JO:s ämbetsverksamhet icke bör utvidgas, med mindre ett oavvisligt behov därav i ena eller andra avseendet kan konstateras. Enligt min mening måste ett bifall till de sakkunnigas förslag om utvidgning av verksamhetsområdet leda till att JO-ämbetet inom kort måste uppdelas. Finnes den föreslagna utvidgningen böra äga rum, kan det därför ifrågasättas om icke spörsmålet om ämbetets uppdelning redan nu borde övervägas. I likhet med vad sammansatta utskottet 1954 anfört anser jag emellertid en uppdelning av ämbetet böra ifrågakomma allenast om den befinner sig oundgängligen nödvändig. Därest JO-ämbetet erhåller den av de sakkunniga föreslagna organisationen, är det icke uteslutet, att därigenom och genom ändringar i JO:s praxis ett sådant resultat kan vinnas, att den föreslagna utvidgningen av JO:s verksamhetsområde kan finnas obehövligen eller att uppdelning av ämbetet ej är erforderlig inom överskådlig tid.

Liksom JO påpekar *justitiekanslersämbetet* att man icke utifrån nu kända förhållanden kan med säkerhet veta hur stort tillskottet till arbetsbördan blir, om förslaget genomföres. Ämbetet anser det vidare vara mycket osäkert, om de organisatoriska åtgärder, som de sakkunniga föreslagit, är tillfyllest för att möjliggöra den ifrågasatta utökningen av JO:s ämbetsområde och den tilltänkta intensifieringen av hans verksamhet. En uppdelning av ämbetet synes dock böra anstå, tills man sett hur förhållandena utvecklar sig, om förslaget genomföres. Med den medarbetarstab, varmed JO enligt förslaget skall utrustas, framstår JO-ämbetet mera som ett ämbetsverk än som ett enmansämbete. I verkligheten torde väl också uppstå en rätt avsevärd risk att det personliga momentet i ämbetet icke blir som förr. Det synes ligga nära till hands att antaga, att hart när oöverkomliga svårigheter skall uppstå för en enda man att mottaga och »smälta» allt det material som kan komma att framläggas för honom, taga ställning till alla uppkommande frågor och slutligt utforma besluten. För att undvika stockning i arbetet torde JO rent faktiskt kunna bli nödgad att avstå från att lika ingående som hittills varit övligt personligen taga befattning med en del ärenden och i stället låta avgörandet i dessa ärenden i viss utsträckning gå på den föredragandes ansvar. Den omständigheten, att JO:s arbetsbörda redan nu är mycket stor, finner justitiekanslersämbetet utgöra ett beaktansvärt skäl mot en utvidgning av JO:s kompetensområde. Den frågan synes nämligen med fog kunna ställas, om det är ändamålsenligt att för ett sådant ämbete som JO:s, öka arbetsbördan så att den kan befaras mer eller mindre närma sig bristningsgränsen. Beaktas bör, att JO:s verksamhet till mycket stor del avser ärenden av betydelsefullt, ofta ömtåligt slag, att hans avgöranden tillmätas stor vikt, att hela hans verksamhet vaksamt följes av den offentliga opinionen samt att det även med hänsyn till nu nämnda förhållanden är av vikt, att all möjlig omsorg nedlägges på ärendenas prövning och avfattningen av besluten.

Icke heller *socialstyrelsen* anser, att JO-ämbetet bör uppdelas. Med hänsyn bland annat till värdet av att i hithörande frågor erhålla en i görligaste mån likartad bedömning finner socialstyrelsen den av utredningen valda utvägen att utbygga JO-ämbetet vara att föredraga framför en klyvning av ämbetet. Av samma skäl vill socialstyrelsen i likhet med de sakkunniga ifrågasätta, om icke en utvidgning av JO:s befogenheter i enlighet med utredningens förslag borde aktualisera en inskränkning av JK:s befogenheter. Härför talar även det förhållandet att de konstitutionella skäl, som ursprungligen föranlett inrättandet av de två ämbetena, efter parlamentarismens genombrott icke längre har samma aktualitet som tidigare. En sådan åtgärd måste dock rimligen kompletteras med en motsvarande förstärkning av personalen vid JO-ämbetet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län uttalar som sin åsikt, att någon uppdelning av JO-ämbetet icke bör ske för närvarande.

Svea hovrätt hyser farhågor för att det personliga momentet i ämbetet skall försvagas. Enligt hovrättens mening kan detta undvikas genom att

JO:s ämbetsområde, oavsett om det får den i betänkandet föreslagna eller en något mindre omfattning, delas mellan två ombudsmän. I varje fall synes tillskapande av ytterligare en ombudsman med uppgift att svara exempelvis för kontrollen å förvaltningen vara att föredraga framför en mycket stark ansvällning av JO:s kansli. Eventuellt kan därvid även någon jämkning vara påkallad beträffande MO:s ämbetsområde. Redan nu föreligger beträffande JO:s och JK:s verksamhet en dubblering som framstår såsom mindre rationell, och det är uppenbart att vad härutinnan är att erinra framträder ännu mera efter det att JO:s verksamhetsområde utökas och den sammanfallande tillsynen blir så gott som fullständig i vad angår ämbets- och tjänstemän. Enligt hovrättens åsikt ger reformplanerna i varje fall anledning till prövning huruvida icke i anslutning till deras genomförande JK:s befogenheter bör inskränkas, måhända i sådan grad att JK:s uppgift blir att väsentligen vara kronjurist i egentlig mening. Det inbördes sambandet mellan de båda ämbetsmännens befogenheter är så starkt att utredning även i denna del lämpligen bör ske innan slutlig ställning toges till förslaget om utvidgning av JO:s verksamhetsområde.

Sveriges advokatsamfund understryker att det personliga momentet är något för JO-ämbetet väsentligt. Med hänsyn härtill och till JO:s nuvarande arbetsbörda förordar samfundet en uppdelning av ämbetet på så sätt, att den nye ombudsmannen övertager tillsynen över sociallagstiftningens område.

En ledamot av Svea hovrätt avstyrker inrättandet av en kanslichefsbefattning hos JO samt föreslår, att jämte JO två biträdande ombudsmän väljes eller alternativt att tre likställda ombudsmän utses. Arbetet skulle fördelas jämnt mellan ombudsmännen. Under ombudsmännen skulle i ett gemensamt kansli å tre byåer tjänstgöra erforderligt antal byråchefer och övrig personal. Samme ledamot ifrågasätter vidare, för den händelse arbetsbördan skulle bli för stor för tre ombudsmän, om icke i 96 § regeeringsformen bör stadgas, att riksdagen skall förordna högst fyra ombudsmän.

Beträffande frågan hur ett odelat JO-ämbete bör vara organiserat må här nämnas, att JO i princip tillstyrkt de sakkunnigas organisationsförslag men ansett att förslaget bör genomföras även vid ett bibehållande av JO:s nuvarande kompetensområde, därest en i verklig mening utvidgad och intensifierad tillsyn över den omfattande statliga förvaltningsapparaten skall kunna genomföras. JO framhåller tillika, att någon ytterligare personalutökning icke torde vara möjlig, för såvitt det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning vill ses bevarat. *Lönenämnden* samt *delegerade för riksdagens verk* har likaledes tillstyrkt förslaget rörande personalorganisationen hos JO. *Delegerade för riksdagens verk* har därjämte förklarat sig ha för avsikt att, om de föreslagna grundlagsändringarna förklaras vilande av innevarande års riksdag, genom skrivelse till nästa års bankoutskott förelägga riksdagen de förslag till ändringar i tjänste- och personalförteckningarna för JO- och MO-expeditionerna, som kan föranledas av vidgade arbetsuppgifter för riksdagens ombudsmän.

Den föreslagna organisationen av MO-ämbetet har tillstyrkts av MO men föranlett vissa anmärkningar från *lönenämnden* och *delegerade för riksdagens verk*.

Vad angår frågan om grundlagsändring är erforderlig framhåller *justitiekanslersämbetet* bl. a. att grundlagen genom hänvisningen i 96 § regeringsformen till instruktionen för ombudsmännen lagt i riksdagens hand att instruktionsvis närmare utforma tillsynens omfattning. Det förefaller berättigat antaga, att grundlagsbudet blott uppdragit en allmän ram för JO:s verksamhet och icke ingått på en mera noggrann gränsdragning; huruvida och i vilken omfattning ämbetsansvar vid grundlagens tillkomst fanns för andra än ämbetsmän synes dock osäkert. Den omständigheten, att JO icke ansetts behörig att utöva tillsyn över andra än statliga befattningshavare, torde icke med nödvändighet behöva innebära, att en motsatt tolkning vore oförenlig med 96 § regeringsformen. Och då riksdagen lämnat utan erinran den ståndpunkt, som i förevarande hänseende intagits av en JO, behöver däri icke ligga mera än att riksdagen så att säga instruktionsvis gett till känna, att tillsynen icke bör sträckas längre än JO ansett, ehuru någon formlig reglering i instruktionen i samband därmed icke kommit till stånd. Med detta betraktelsesätt skulle det vara i sin ordning, att riksdagen genom uttryckligt stadgande i instruktionen vidgade ombudsmännens ämbetsområde på sätt nu anses önskligt. Om ändring icke anses påkallad i 96 § regeringsformen, torde tillräcklig anledning icke föreligga att vidtaga någon ändring i övriga grundlagsrum.

JO anser, att grundlagsändring är erforderlig om JO:s verksamhetsområde utsträcker till alla som har ämbetsansvar. Enskilda personer synes nämligen icke kunna innefattas i begreppet ämbets- och tjänstemän. Där emot anser JO ändring i regeringsformen obehövlig, därest verksamhetsområdet endast utvidgas att omfatta de kommunala tjänstemännen eller vissa slag av sådana. I 96 § regeringsformen hänvisas till de instruktioner riksdagen för ombudsmännen utfärdat, och vilka ämbets- och tjänstemän som avses bör därför kunna bestämmas i instruktionerna.

Socialstyrelsen uttalar, att den föreslagna reformen lämpligast genomföres genom ändring av 96 § regeringsformen.

De sakkunnigas förslag att till instruktionen överföra bestämmelserna om ombudsmännens inbördes behörighet har särskilt behandlats av MO, som finner förslaget från flera i betänkandet angivna synpunkter medföra icke oväsentliga fördelar.

Departementschefen

Den moderna samhällsutvecklingen har medfört, att offentligrättsliga uppgifter i vidsträckt omfattning anförtrotts kommunala organ och i viss utsträckning även enskilda institutioner. Trots denna utveckling har den sedan länge tillämpade grundsatsen, att JO:s tillsyn — liksom MO:s —

i princip är begränsad till statliga befattningshavare, bibehållits i stort sett oförändrad. Resultatet härav har blivit, att JO:s ämbetsområde, såsom de sakkunniga påvisat, kommit att präglas av en viss oenhetlighet. Det förekommer sålunda icke sällan, att en viss myndighet eller tjänsteman är underkastad JO:s tillsyn, medan en annan myndighet eller funktionär, som fullgör samma eller likartade uppgifter, icke står under JO:s uppsikt. Självfallet är det föga tillfredsställande, att den enskildes rättsskyddsbehov på detta sätt är i olika grad tillgodosett. Särskilt olämpligt är, att den bristande konsekvensen även förekommer på områden, där den offentliga maktutövningen är av mera ingripande natur, såsom fallet är på de administrativa frihetsberövandenas område. Jag anser det därför angeläget att söka åvägabringa en riktigare bestämning av JO:s ämbetsområde.

Efter vilken metod en rationell avgränsning av JO:s ämbetsområde skall åstadkommas, kan naturligtvis vara föremål för delade meningar. Under remissbehandlingen har ifrågasatts att bestämma ämbetsområdet efter förhandenvaron av ett påvisbart praktiskt tillsynsbehov. Mot denna metod kan emellertid anmärkas, att den långtifrån alltid leder till den eftersträlvade likformigheten. Det måste nämligen med ett dylikt tillvägagångssätt antagas ej sällan komma att inträffa, att myndigheter eller funktionärer med samma befogenheter än blir underkastade, än undantagna JO:s tillsyn, allteftersom ett konkret tillsynsbehov låter sig konstatera eller icke. Då svårigheterna att fastställa, om ett sådant behov är förhanden, stundom är betydande, är denna metod förenad med vissa svagheter ur rättsskyddssynpunkt. Det skulle icke vara tilltalande, att en person, som utsatts för ett rättsligt övergrepp från en myndighets sida, saknade möjlighet att påkalla JO:s ingripande av den anledningen att övergreppet skett på ett område, där verksamheten, åtminstone såvitt känt vore, i allmänhet handhades på ett tillfredsställande sätt. Härtill kommer, att det konkreta tillsynsbehovets styrka på ett visst område kan variera från tid till annan. Då de gäller att i grundlag bestämma området för JO:s ämbetsbefogenheter, är en så pass föränderlig faktor mindre väl ägnad att tjäna som riktmärke. Skall önskvärd likformighet och stabilitet uppnås, synes ämbetsområdet böra bestämmas efter mera allmänna kriterier. Härvid förefaller det ändamålsenligt att fästa huvudsaklig vikt vid verksamhetens art. Alla som utövar en offentligrättslig funktion av icke alltför underordnad betydelse torde i princip böra stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän. Kretsen av dem som fullgör en sådan funktion lär i stora drag sammanfalla med personkretsen för ämbetsansvaret sådant detta är bestämt i gällande lag. Det faller sig därför naturligt att på sätt de sakkunniga föreslagit och i likhet med vad som gäller JK:s kontrollbefogenheter anknyta tillsynen till området för ämbetsansvaret. Med hänsyn härtill anser jag de sakkunnigas förslag böra genomföras, såvitt icke olägenheter ur andra synpunkter skulle lägga hinder i vägen härför.

Att tillsynen med den tilltänkta lösningen även kommer att omfatta områden, där det konkreta tillsynsbehovet är ringa, torde icke spela någon

större roll ur arbetsekonomisk synpunkt, eftersom tillsynens intensitet givetvis bör avpassas efter behovets styrka och klagomålen på dylika områden i allmänhet får antagas vara relativt fåtaliga.

Enligt förslaget skall jämväl den kommunala förvaltningen stå under tillsyn av JO, i den mån ämbetsansvar föreligger. Från några remissinstansers sida har framförts farhågor för att den kommunala självstyrelsen härigenom skulle komma att lida intrång. En sådan uppfattning torde emellertid bero på ett missförstånd. JO:s uppgift är att kontrollera, att de offentliga organens beslut och övriga åtgöranden står i överensstämmelse med lag och författning. I den mån lagstiftningen överlämnat åt vederbörande organ att träffa avgörande efter diskretionär prövning, vilket i vidsträckt omfattning skett på kommunalförvaltningens område, lär det icke tillkomma JO att granska beslutets eller åtgärdens lämplighet. Vad särskilt angår kommunalrepresentationens verksamhet är det för övrigt icke ens fråga om någon fullständig legalitetskontroll från JO:s sida. JO:s tillsyn över ledamöter av beslutande kommunal församling är nämligen enligt förslaget begränsad till de två handlingstyperna tagande av muta och brott mot tystnadsplikt. Det kan förtjäna tilläggas, att det veterligen aldrig gjorts gällande, att den av JK utövade tillsynen över kommunalförvaltningen skulle ha medfört något intrång i den kommunala självbestämmanderätten.

Ej heller i övrigt kan jag finna, att den av de sakkunniga förordade lösningen skulle föranleda några olägenheter av beskaffenhet att böra hindra förslagets genomförande. Jag biträder därför de sakkunnigas förslag, vilket tillstyrkts av flertalet remissinstanser.

Utvidgningen av ombudsmännens behörighet bör, på sätt de sakkunniga föreslagit, ske genom grundlagsändring.

Beträffande frågan om en uppdelning av JO-ämbetet har riksdagen givit tillkänna, att en sådan åtgärd icke bör ske, med mindre den befinnerse oundgängligen nödvändig. Även om skälen för en uppdelning kan tänkas öka i styrka till följd av förslagets genomförande, finnes dock för närvarande icke tillräckligt stöd för antagandet, att reformen skulle göra ämbetets uppdelning ofrånkomlig.

Mot de ändringar i regeringsformen, som de sakkunniga i övrigt föreslagit, har jag icke funnit anledning till erinran. Det synes vara lämpligt att, såsom de sakkunniga föreslagit, låta fördelningen av ämbetsuppgifter mellan justitieombudsmannen och militieombudsmannen utgå ur grundlagen och i stället regleras i ombudsmännens instruktion.

De sakkunniga har även utarbetat förslag till ny instruktion för riksdagens ombudsmän. Förslaget torde lämpligen böra av Kungl. Maj:t föreläggas den riksdag som har att taga slutlig ståndpunkt till grundlagsändringarna. Det av de sakkunniga utarbetade förslaget till ändring i strafflagen torde även få upptagas i annat sammanhang.

De av de sakkunniga upprättade förslagen till ändringar i tjänsteförteckningen och personalförteckningen för riksdagens verk kommer att

bringas under riksdagens prövning i den ordning, som delegerade för riksdagens verk i sitt yttrande angivit.

I enlighet med förut angivna grunder och i allt väsentligt överensstämmande med vad de sakkunniga föreslagit har inom justitiedepartementet upprättats bifogade *förslag till lag om ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen*.

Föredraganden hemställer, att detta förslag måtte genom proposition föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

Med bifall till denna, av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Torsten Johansson