

## Nr 1

### *Betänkande med förslag till skrivelse angående utredning om JO- och MO-ämbetenas organisation och verksamhetsfor- mer.*

Atgärder med syfte att vidmakthålla eller stärka effektiviteten i den verksamhet som utövas av riksdagens ombudsmän påyrkas i vissa vid innevarande riksdag väckta motioner, nämligen

de likalydande motionerna nr 187 i första kammaren av herrar *Elmgren* och *Torsten Andersson* samt nr 222 i andra kammaren av herrar *von Friesen* och *Braconier*;

de likalydande motionerna nr 269 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 321 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.*; samt

de likalydande motionerna nr 306 i första kammaren av herr *Arvidson m. fl.* samt nr 359 i andra kammaren av herrar *Fröding* och *Anners*.

En förstärkning av JO-ämbetet förordades även i två vid fjolårets riksdag väckta, till årets riksdag uppskjutna likalydande motioner, nämligen nr 515 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* och nr 629 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.*

Alla de nämnda motionerna har hänvisats till konstitutionsutskottet. Genom överenskommelse mellan konstitutionsutskottet, bankoutskottet och första lagutskottet har de hänskjutits till sammansatt konstitutions-, banko- och första lagutskott. Till det sålunda bildade utskottet har även vissa andra frågor rörande riksdagens ombudsmän hänskjutits, nämligen

de på bankoutskottets prövning ankommande, i årets statsverksproposition (14 ht p. 18—22) behandlade framställningarna om anslag för budgetåret 1963/64 för ombudsmännen och deras expeditioner, till vilka ansluter sig en skrivelse den 16 februari 1963 från MO till bankoutskottet;

den på FLU:s prövning ankommande, av JO till riksdagen avlätna framställningen om ändring av 24 § andra stycket instruktionen för riksdagens ombudsmän (ämbetsberättelsen till 1963 års riksdag s. 474 ff).

Yrkandena i motioner och övriga framställningar redovisas i det följande. Beträffande skälen för yrkandena hänvisas, i den mån redogörelse för dem icke lämnas i betänkandet, till motionerna och de övriga framställningarna; ombudsmännens framställningar om anslag för budgetåret 1963/64 kommer dock att redovisas i ett senare betänkande.

*Förkortningar:* (utöver allmänt förekommande): RF = regeringsformen, RO = riksdagsordningen, FLU = första lagutskottet, KonstFLU = sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

## **Ombudsmannaämbetenas nuvarande utformning och verksamhet**

### **1. Ombudsmännens ställning m. m.**

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens ombudsmän finns i 96—101 §§ RF och 68 § RO. Till dessa ansluter sig instruktionen för riksdagens ombudsmän. Enligt 96 § RF i dess ursprungliga lydelse skulle rikstens ständer förordna »en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man, att, såsom deras ombud, efter den instruktion de för honom komma att utfärda, hava tillsyn över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sine ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå, eller underlåta att sine ämbetsplikter behörigen fullgöra»; den sålunda förordnade benämndes rikstens ständers justitieombudsman (97 §). År 1915 uppdelades ämbetsområdet i två: för militärväsendet inrättades ett särskilt ombudsmannaämbete, MO-ämbetet. Ytterligare uppdelning av ämbetsområdet har föreslagits flera gånger men hittills icke genomförts. Man har bl. a. fruktat att det personliga momentet i ombudsmannainstitutionerna, vilket ansetts vara av stort värde, skulle gå förlorat vid en ytterligare delning. I stället har riksdagen, såsom skall beröras i det följande, medgivit en viss dubbling av ämbetena och sört för att dessa i allt större utsträckning utrustats med kvalificerad arbetskraft. (I dessa delar se SOU 1955: 50 s. 114 f och KonstFLU 1956: 2.) Enligt 96 § RF i dess nu gällande, år 1957 slutligt antagna lydelse skall ombudsmännen »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas»; den ursprungliga bestämmelsen om åtal kvarstår utan saklig ändring. Till år 1941 valdes ombudsmännen av varje lagtima riksdag. Numera är mandattiden fyra år (68 § RO). Ombudsmännen väljes av 48 för tillfället utsedda valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. För vardera ombudsmannen utses samtidigt och på samma sätt en ställföreträdare (97 § RF och 68 § tredje stycket RO).

Riksdagens inflytande över ombudsmännen utövas i första hand genom instruktionen. Det har vidare ålagts vardera ombudsmannen att årligen till riksdagen avlämna en redogörelse för sin ämbetsförvaltning (100 § RF). Redogörelserna skall jämlikt 42 § 2 mom. RO granskas av ett av lagutskotten. På grund av de av lagutskotten gemensamt antagna fördelningsnormerna fullgöres granskningen av FLU (lagutskottens memorial nr 1/1950). Utskottet avger utlåtanden till riksdagen över sin granskning. På hemställan av utskottet kan riksdagen, utan avbidan på utgången av mandattiden, entlediga ombudsman eller ställföreträdare, som icke längre åtnjuter riksdagens förtroende. Riksdagen kan däremot icke ge ombudsman direktiv angående handläggningen av särskilda ärenden.

Fördelningen av ämbetsuppgifter mellan ombudsmännen göres i enlighet med föreskrifter i instruktionen (1 §). Den huvudsakliga innebörden av dessa föreskrifter är att den militära förvaltningen och rättskipningen utgör MO:s ämbetsområde samt att återstoden av den statliga och kommunala förvaltningen och av rättskipningen tillhör JO:s ämbetsområde.

Ställföreträdaren för ombudsman kunde fram till år 1941 utöva ombudsmannens ämbete endast då denne hade semester eller annat laga förfall. Då infördes möjlighet för vardera ombudsmannen att, »för att bliva i tillfälle bereda ärende av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet, vilket kräver justitieombudsmannens<sup>1</sup> odelade arbetskraft under viss sammanhängande tid», uppdraga åt ställföreträdaren att förrätta övriga göromål under sammanlagt högst en månad årligen (21 § andra stycket respektive 17 § andra stycket instruktionerna för ombudsmännen). Under förarbetena betonades, att denna möjlighet skulle utnyttjas endast i undantagsfall (SOU 1939: 7 s. 117 och FLU 1941: 8 s. 9). Som ett led i en åren 1956—1957 genomförd reform av ombudsmännens verksamhet utsträcktes tiden för dubbling av ämbetena till tre månader; samtidigt ändrades den tidigare instruktions-texten så att ställföreträdare skulle kunna tjänstgöra jämte ombudsmannen »där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga» (beträffande motiven se SOU 1955: 50 s. 139 ff). Efter framställning av JO beslöt riksdagen år 1959 att utsträcka tiden till sex månader årligen (se FLU 1959: 8).

Ombudsman har samma lön som justitieråd och regeringsråd. Befattningen är förenad med pensionsrätt (förordnandepension).

## 2. Ombudsmännens behörighet och funktioner

Alltsedan JO-ämbetet inrättades, har JO till stor del verkställt sin tillsyn vid besök hos myndigheterna; detta torde i än högre grad gälla MO. Ombudsmännen har på detta sätt fungerat som ämbetsmännens rådgivare. Det kan väl antagas att man inom 1809 års konstitutionsutskott haft tanken att JO skulle ingripa med åtal endast i allvarigare fall av ämbetsbrott. Någon begränsning härvidlag kom dock icke till uttryck i bestämmelsen i 96 § RF om JO:s uppgifter. Då riksens ständer senare behandlade förslag till instruktion för JO, uppkom meningsutbyte om vidden av JO:s åklagarfunktion och det därmed sammanhängande spörsmålet om hans förhållande till JK. Icke heller i instruktionen kom någon begränsning i JO:s åklagarfunktion till klart uttryck. Här stadgades dock att JO borde »förnämligast» beivra sådana fel, som syntes honom härröra från egennyttia, vrångvisa, våld eller grov försumlighet, eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter (2 §). Vidare erhöll JO befogenhet att, om någon domare eller ämbetsman felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, överlämna ärendet till JK (3 §; se också 9 §). Den sistnämnda möjligheten synes icke ha

<sup>1</sup> Resp. militieombudsmannens.

fått nämnvärd praktisk betydelse.<sup>1</sup> I praxis fann emellertid justitieombudsmännen tidigt andra former för sina ingripanden än åtal; i synnerhet torde de vid inspektionerna ofta ha inskränkt sig till att under hand påpeka smärre oriktigheter. Småningom uppkom bruket att även i mera formell form utan åtal göra erinringar om smärre fel, och denna praxis konfirmerades år 1915 genom instruktionsstadgande (nu upptaget i 4 § 1957 års instruktion). Under senare år har ombudsmännen beslutat om åtal i helt få ärenden, vardera av dem oftast i mindre än tio fall per år. Ombudsmännen har i stället, när något fel konstaterats, i största utsträckning inskränkt sig till att vid avgörande av ärendena göra vissa uttalanden. Fann JO eller MO icke anledning att vidtaga någon åtgärd i ett ärende, brukade han tidigare icke förse sitt beslut med någon motivering. Under senare år har han emellertid även i sådana fall regelmässigt motiverat sitt avgörande, detta i enlighet med önskemål från riksdagens sida (FLU 1957: 33 s. 36). Det är en allmän uppfattning att ombudsmännen numera gör en särskilt betydelsefull insats genom sina uttalanden angående tillämpningen av lagar och andra författningar. Dessa uttalanden brukar publiceras i de årliga ämbetsberättelserna. Berättelserna sänds ut till ett stort antal myndigheter, och uttalandena kan därigenom beaktas i deras verksamhet. Pressen ägnar också fortlöpande stor uppmärksamhet åt ombudsmännens avgöranden.

Det åligger ombudsmännen att i sina ämbetsberättelser »anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring» (100 § RF). Enligt instruktionen (19 §) kan ombudsman också rikta framställningar om ändringar av lagar och författningar till Kungl. Maj:t, och denna väg har efter hand blivit den vanliga. Under senare år har JO gjort framställningar bl. a. rörande enskildas rättssäkerhet vid intagning på arbetshem (se ämbetsberättelserna till 1960 års riksdag s. 311 ff och till 1963 års riksdag s. 446 ff), rörande skyldighet för förvaltningsmyndighet att i sina beslut ange de skäl, på vilka besluten grundas, och att före ärendes avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig (se ämbetsberättelserna till 1961 års riksdag s. 448 ff och till 1962 års riksdag s. 339 ff) samt rörande missförhållanden vid åtskilliga av rikets domsagor i fråga om expediering av inskrivningsärenden och gravationsbevis (se ämbetsberättelsen till 1963 års riksdag s. 139 ff). För MO:s del kan nämnas en framställning om ändrade bestämmelser angående beslag och förverkande av berusningsmedel påträffade hos krigsmän (se ämbetsberättelserna till 1960 års riksdag s. 246 ff och till 1961 års riksdag s. 214 f) samt en framställning om skyldighet för militära befattningshavare med bestraffningsrätt att vid delgivning av straffbeslut låta i förekommande fall underrätta den bestraffade om att auditören ej biträtt beslutet (se ämbetsberättelsen till 1961 års riksdag s. 215 ff).

Enligt den förut citerade ursprungliga lydelsen av 96 § RF skulle JO utöva tillsyn över »domare och ämbetsmän». Detta uttryck — och motsvarande uttryck efter det stadgandet ändrats vid skilda tillfällen — uppfattades i

<sup>1</sup> Till det anförda och det närmast följande se *N. Alexanderson, Justitieombudsmannen, Stockholm 1935 (Sveriges riksdag XVI) s. 34—40 och 80—97.*

praxis så att kommunal verksamhet med begränsade undantag föll utanför ombudsmännens granskning (se härom SOU 1955: 50 s. 53 f). Den år 1957 genomförda reformen innebar härvidlag en betydelsefull ändring. Avgörande för ombudsmännens kompetens är därefter utsträckningen av ämbetsansvaret. Härmed kom kommunala myndigheter och befattningshavare in under ombudsmännens tillsyn. En viss begränsning häri gjordes genom att tillsynen skulle omfatta endast dem som »i allo» är underkastade ämbetsansvar: härmed utesluts ledamot av beslutande kommunal församling samt den som sitter i beskattningsnämnd (25 kap. 11 § andra stycket strafflagen; se också 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken den 21 december 1962, nr 700, som ännu icke trätt i kraft). En ytterligare begränsning i ombudsmännens kompetens på det kommunala området har gjorts genom 9 § instruktionen, vilken är av följande lydelse:

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats.

Utformningen av föreskrifterna om ombudsmännens tillsyn över kommunala organ betecknades under förarbetena såsom resultatet av en kompromiss (FLU 1957: 33 s. 34). Rörande de skäl som anfördes tidigare under lagstiftningsärendet må hänvisas till SOU 1955: 50 s. 53 ff, propositionen 1956: 161 s. 19—26 och 32 ff, KonstFLU 1956: 2 s. 12 f samt SOU 1957: 2.

Nyss nämndes, att begränsningen av ombudsmännens tillsyn till dem som »i allo» är underkastade ämbetsansvar medför att den som sitter i beskattningsnämnd icke lyder under tillsynen. Denna inskränkning i föreskrifterna om ämbetsansvaret grundar sig på 113 § RF. Jämlikt detta stadgande — praktiskt taget oförändrat sedan år 1809 — kan »taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa», icke ställas till ansvar »för debitering eller taxering». Möjligheterna för ombudsmännen att utöva tillsyn över beskattningsväsendet är därigenom begränsade, även om icke alla befattningshavare på området är att hänföra till »taxeringsmän». Riksdagen uttalade sig år 1956 (skr. nr 275) för en utredning av frågan om upphävande eller ändring av 113 § RF. Frågan överväges för närvarande av författningsutredningen.

Statlig eller kommunal verksamhet genom bolag, föreningar eller stiftelser fullgöres utan ämbetsansvar och faller därmed utanför ombudsmännens tillsyn. Frågan om utsträckning av ämbetsansvaret till sådan verksamhet i syfte att förbättra allmänhetens rättsskydd och möjliggöra offentlig tillsyn däröver behandlas i de vid årets riksdag väckta likalydande motionerna nr 270 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 320 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* Dessa motioner har hänvisats till lagutskott och tilldelats första lagutskottet.

### 3. Inriktningen av ombudsmännens verksamhet

Under 1800-talet inriktades justitieombudsmännens verksamhet i stor utsträckning mot domstolarna och närstående grenar av förvaltningen, såsom åklagar- och polisväsendet, fångvården och exekutionsmyndigheterna. Den väsentliga anledningen härtill torde ha varit att för de enskilda betydelsefulla frågor uppkom främst på dessa områden. I samma riktning torde ha verkat den omständigheten att så gott som alla justitieombudsmännen hämtades från domarnas led. Alltsedan början av detta århundrade har från riksdagens sida uttryckts önskemål att JO måtte ägna större uppmärksamhet åt förvaltningsmyndigheterna (se härom SOU 1955: 50 s. 110). Härvid åsyftades särskilt, att JO borde företaga inspektioner rutinmässigt hos dessa myndigheter och icke låta sina ingripanden i huvudsak bli beroende av att klagomål anfördes. Sedan 1954 års riksdag (KonstFLU:s utl. nr 1 och riksdagens skrivelse nr 156) uttalat sig i samma riktning, synes den dåvarande JO ha ökat sin verksamhet på förvaltningsområdet. Det var dock först i samband med den tidigare nämnda reformen år 1957 — vilken föranleddes av 1954 års riksdags framställning — som det blev möjligt att utöva en mera systematisk tillsyn över förvaltningsmyndigheterna. Följande uppgifter om ärenden som JO upptagit på eget initiativ dels under åren 1950—1953, dels under åren 1959—1962, ger en ungefärlig föreställning om hur tyngdpunkten i verksamheten förskjutits. Från år 1962 uppdelas i JO:s egen redovisning polisärendena i dem som har samband med brottsutredningar och ärenden av förvaltningskaraktär. De förra har i tabellen redovisats i den vänstra kolumnen, de senare i den högra. För åren 1959—61 har motsvarande uppdelning gjorts med användande av samma relationstal som för år 1962. I siffrorna för »civilförvaltningen i övrigt» för åren 1959—62 torde ingå några få ärenden som rört ingripanden mot kommunala barnavårds- och nykterhetsvårdsorgan.

På JO:s initiativ upptagna ärenden rörande ställig verksamhet

	Domstols-, åklagar- och exeku- tionsväsendet samt fångvården	Civilförvalt- ningen i övrigt
1950.....	119	9
1951.....	140	33
1952.....	156	11
1953.....	94	17
<i>Genomsnitt 1950—1953</i> .....	<i>127</i>	<i>18</i>
1959.....	105	110
1960.....	127	95
1961.....	53	41
1962.....	77	123
<i>Genomsnitt 1959—1962</i> .....	<i>91</i>	<i>92</i>

#### 4. Ombudsmännens arbetsbörda och ämbetenas organisation

Antalet inkomna, avgjorda och balanserade ärenden under tiden från och med år 1952 för JO:s del framgår av följande uppställning.

	Klago- mål	Initia- tiv	Omedel- bart av- skrivna	Åtal	I övr. behandl.	Balans
1952.....	481	156	145	5	482	59
1953.....	482	111	118	9	448	77
1954.....	521	184	136	5	564	77
1955.....	533	246	159	6	532	159
1956.....	598	81	99	3	529	207
1957.....	757	222	134	4	750	298
1958.....	818	189	159	8	788	350
1959.....	780	223	184	5	895	269
1960.....	983	226	263	8	967	240
1961.....	983	97	190	7	845	278
1962.....	960	203	217	4	835	385

Motsvarande uppgifter för MO:s del anges i följande uppställning.<sup>1</sup>

	Klagomål m. m.	Initia- tiv	Avskriv- na	Åtal	I övr. behandl.	Balans
1952.....	127	579	38	7	735	58
1953.....	119	590	30	4	680	90
1954.....	119	538	28	5	665	80
1955.....	91	505	14	4	636	66
1956.....	79	494	9	1	582	75
1957.....	96	504	8	1	611	84
1958.....	103	576	15	4	686	78
1959.....	121	536	10	9	644	96
1960.....	103	522	10	6	656	72
1961.....	93	593	7	6	658	106
1962.....	98	560	16	9	625	132

JO har nära nog fullt ut utnyttjat möjligheten att dubblera ämbetet genom att låta ställföreträdaren vara i tjänst jämsides med ombudsmannen. Åren 1957 och 1958 var ämbetet sålunda dubblerat tre respektive två och en halv månad och vart och ett av de följande åren t. o. m. år 1962 — efter 1959 års ändring av instruktionen — cirka sex månader. Den tid MO-ämbetet har varit dubblerat har åren 1957—1962 varierat mellan 18 dagar och två och en halv månad.

Före 1957 års reform fanns vid vart och ett av ämbetena en byråchef och en byrådirektörstjänst. Därjämte var extra juristpersonal anställd i varierande omfattning på båda ämbetena. Enligt de år 1957 fastställda personalstaterna — vilka ännu gäller — finns på JO-ämbetet en kanslichef (lönegrad Bp 4), två byråchefer (Br 2) och två sekreterare (högst Ar 25) samt på

<sup>1</sup> Uppgifterna om MO:s verksamhet är icke helt jämförbara med motsvarande uppgifter om JO:s. Bland de ärenden som redovisats under avskrivna, »åtal», »I övr. behandl.» och »balans» ingår vissa ärenden (organisationsärenden m. m.), som ej ingår i »klagomål m. m.» och »initiativ» (i genomsnitt per år knappt 30).

MO-ämbetet två byråchefer (Br 2 den ene ev. Bp 1) och en byrådirektör (Ao 26, fr. o. m. 1/7 1962 Ao 27). Extra anställda jurister har tjänstgjort på JO-expeditionen i en omfattning som svarar mot lägst 13 1/2 anställningsmånader årligen och högst 29 anställningsmånader årligen. Motsvarande tider för MO-ämbetets vidkommande är 0 och 6 1/2 anställningsmånader. Därutöver har båda ämbetena i någon omfattning anlitat jurister för vissa gransknings- och beredningsuppgifter mot arvoden.

JO-ämbetet är under kanslichefen organiserat på två avdelningar, en för domstolarna och angränsande grenar av förvaltningen (åklagarväsendet, exekutionsväsendet och fångvården) och en för förvaltningen i övrigt. På vardera avdelningen tjänstgör en byråchef och en sekreterare.

### **Motioner och övriga framställningar**

I *motionerna I: 187 och II: 222* hemställas, att riksdagen i anslutning till vad i motionerna anförts »måtte fatta de beslut som kan erfordras för att stärka riksdagens ombudsmäns ställning och öka effektiviteten i deras arbete; samt att vederbörande utskott, efter utredning av förevarande spörsmål, måtte utarbeta förslag till erforderliga författningsändringar».

I *motionerna I: 306 och II: 359* hemställas, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande möjligheten till en uppdelning av JO-ämbetet samt angående ombudsmannaämbetenas framtida organisation jämväl i övrigt».

I *motionerna I: 269 och II: 321* yrkas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning angående JO-ämbetets organisation och personalbehov, varvid särskilt JO:s uppgifter beträffande den kommunala förvaltningen måtte uppmärksammas, häri inbegripet alternativet att inrätta en särskilt ombudsmannaorganisation för det kommunala förvaltningsområdet».

I *motionerna I: 515 och II: 629 till fjolårets riksdag* hemställas, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning om skyndsamma åtgärder i syfte att stärka den enskildes skydd i skatteärenden».

I de till utskottet hänskjutna delarna av *statsverkspropositionen* (14 ht p. 18—22) föreslås anslag till riksdagens ombudsmän och deras expeditioner enligt följande.

18. *Justitieombudsmannen och hans expedition: Avlöningar.* Förslagsanslag av 575 000 kr.

19. *Justitieombudsmannen och hans expedition: Omkostnader.* Förslagsanslag av 32 000 kr.

20. *Justitieombudsmannen och hans expedition: Utgivande av register till justitieombudsmannens ämbetsberättelser.* Reservationsanslag av 5 000 kr.

21. *Militieombudsmannen och hans expedition: Avlöningar.* Förslagsanslag av 324 000 kr.



22. *Militieombudsmannen och hans expedition: Omkostnader.* Förslagsanslag av 28 000 kr.

Förslaget under p. 18 innebär i jämförelse med gällande organisation *dels* att ytterligare en tjänst som byråchef (Br 2) inrättas hos JO, *dels* att JO be- myndigas att tillerkänna innehavarna av vissa å personalstaten upptagna tjänster avlöningsförstärkningar med högst följande belopp, nämligen för kanslichefen 6 000 kronor per år, för byråchef 4 800 kronor per år och för sekreterare 3 600 kronor per år.

Förslaget under p. 21 innebär icke annan ändring i förhållande till nuvarande personalstat för MO-ämbetet än att en kansliskrivartjänst (Ao 11) skall bytas ut mot en kontorsskrivartjänst (Ao 13) samt att en tjänst såsom eo kanslibitråde skall uppföras som ordinarie. I den tidigare nämnda skrivelsen den 16 februari 1963 till bankouts-kottet har MO uttalat att det beslut riksdagen kan komma att fatta med anledning av JO:s framställning om avlöningsförstärkningar bör få tillämpning även beträffande MO-expeditionen, så att där tjänstgörande två byråchefer och en byrådirektör kan erhålla motsvarande förmåner.

I JO:s framställning till riksdagen om ändring av 24 § andra stycket instruktionen för riksdagens ombudsmän hemställs att riksdagen måtte *dels* besluta om sådan ändring av nämnda stadgande »att befogenheten för ombudsman att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta å ämbetet ankommande göromål med avseende å ärenden, vilkas prövning ombudsmannen icke själv förbehållit sig, utsträcker till att avse högst nio månader årligen», *dels* medgiva »att ställföreträdaren tillerkännes semesterrätt för den tid han fungerar som tjänstförrättande ombudsman». I sin förut nämnda skrivelse till bankouts-kottet har MO givit uttryck för uppfattningen att ändringar i enlighet med vad JO sålunda föreslagit måste förutsättas få giltighet även för MO-ämbetet.

I de vid fjolårets riksdag väckta *motionerna I: 515 och II: 629* framhålles, att *skatteadministrationen* har fått ökad omfattning som en följd av skatternas starkt ökade betydelse. Statsmakterna har med skilda medel sökt höja taxerings- och uppbördsmyndigheternas effektivitet. Åtgärder har också vidtagits för att tillgodose rättsskyddsintressen och skapa garantier mot maktmissbruk. Det föreligger emellertid, menar motionärerna, behov av en allmänt verkande kontroll. Besvärsinstitutet förmår icke täcka behovet av rättsskydd, och JK:s och JO:s granskning förlorar i effektivitet på grund av stadgandet i 113 § RF. Därtill kommer emellertid, fortsätter motionärerna, att andra ämbetsuppgifter hindrar JK och JO att ägna skatteområdet den uppmärksamhet som är påkallad av skatternas betydelse för alla medborgare. En lämplig åtgärd är enligt motionärerna att förstärka JO-ämbetet med en biträdande ombudsman med huvudsaklig uppgift att utöva tillsyn över skatteområdet. Vidare bör 113 § RF upphävas.

I *motionerna I: 269 och II: 321* framhålles, att det har visat sig omöjligt

för JO att, såsom förutsattes vid 1957 års reform, intensiviera inspektionen över förvaltningsmyndigheterna. Det är enligt motionärerna på grund av de senaste årens utveckling nödvändigt att ompröva den avvisande inställningen till en ytterligare uppdelning av JO-ämbetet: man nödgas, för att bevara överskådliga och begränsade arbetsenheter inom ämbetet, tänka sig en uppdelning eller specialisering. Då det gäller domstolarna anser motionärerna att JO:s insatser för närvarande väl svarar mot behovet. En ökning av JO-institutionens kapacitet bör i stället inriktas på förvaltningsområdet.

Motionärerna pekar på *den kommunala förvaltningens expansion* och nämner som exempel socialvården, skolväsendet, bebyggelseplaneringen och bostadsförsörjningen. För *den specialreglerade kommunalförvaltningen* bör enligt motionärerna utgångspunkten vara att »tillförsäkra den enskilde medborgaren ett i förhållande till annan förvaltningsverksamhet likvärdigt rättsskydd på det snabbt expanderande kommunala området, där rätts- och förvaltningstraditioner i många fall ännu inte hunnit utbildas». Motionärerna uttalar sig icke för någon ändring av de begränsningar som för närvarande åligger JO jämlikt det här ovan återgivna stadgandet i 9 § instruktionen. Däremot behöver, fortsätter motionärerna, »inriktningen av verksamheten uppenbarligen förändras så, att regelbunden och effektiv inspektionsverksamhet kommer till stånd».

Då det gäller *den icke specialreglerade kommunalförvaltningen* har man tidigare, erinrar motionärerna, ansett att behovet av tillsyn genom JO skulle vara mindre (se härom SOU 1955: 50 s. 112 f och SOU 1957: 2 s. 57 ff). Motionärerna ifrågasätter, om denna uppfattning är hållbar: kommunerna intar i denna verksamhet ofta en monopolställning, där t. ex. avstängningsåtgärder, avvikande eller missgynnande debiteringsnormer, bristfälliga anstalter i olika avseenden etc. kan vara av ingripande betydelse för den enskilde.

Motionärerna uppehåller sig vidare vid de problem som hänger samman med *delegation av kommunala uppgifter till stiftelser, bolag och föreningar*: eftersom dessa organs befattningshavare icke har ämbetsansvar, lyder de inte under JO:s tillsyn. De erinrar härvidlag att frågan om ämbetsansvar för dessa befattningshavare har upptagits i särskilda likalydande motiöner till årets riksdag (I: 270 och II: 320), vilkas behandling ankommer på FLU.

Angående det totala tillsyns- och inspektionsbehovet över det kommunala verksamhetsfältet anför motionärerna sammanfattningsvis:

Mot bakgrund av vad här anförts om tillsynsuppgifter på kommunområdet vill det sålunda synas vara väl värt att överväga alternativet att till en del avdela ombudsmannafunktionerna så, att de inriktas på det kommunala förvaltningsområdet. För detta talar såväl de ökade kommunala förvaltningsuppgifterna som de hittills delvis obeaktade tillsynsuppgifterna på detta område. Det förefaller därför möjligt, att kommunalförvaltningen efter en översyn av tillsynsbehoven skall befinnas väl ägnad att utgöra föremål för ett särskilt tillsynsuppdrag för en på kommunområdets förvaltning inriktad ombudsman. Med tanke på de vidsträckta ekonomiska engagemang,

som sker i bolags-, stiftelse- och föreningsform, bör det måhända även övervägas att förse denna ombudsmannainstitution med särskild revisionstekniskt utbildad personal för biträde vid inspektioner av sådana inrättningar, vilkas förvaltning icke regelbundet är underkastad granskning av auktoriserade revisorer.

Medan de nu refererade motionerna syftar till att JO:s verksamhet skulle få ökad omfattning, är avsikten med de övriga framställningarna mera begränsad: i huvudsak är de uttryck för önskemål att JO-ämbetet skall bli i stånd att bedriva den nuvarande verksamheten med oförändrad eller större effektivitet. Det kan nämnas att JO i sin nyssnämnda framställning till årets riksdag uttalat att det icke är endast det totala antalet ärenden som under senare år ökat; även antalet ärenden av vidlyftig och svårbedömbart natur, särskilt på förvaltningssidan, har visat en tydlig tendens att stiga (ämbetsberättelsen s. 475). Vissa av de nu framlagda förslagen syftar till omedelbara åtgärder, andra är inriktade på mera långsiktiga förändringar, som kan tänkas bli genomförda först efter noggranna utredningar.

En av de omedelbara åtgärder som förts på tal är en ytterligare *utökning av den tid under vilken ombudsmans ställföreträdare* kan tjänstgöra samtidigt med ombudsmannen. Det har tidigare framgått, att JO i sin framställning till årets riksdag föreslagit att denna tid skall ökas från sex till nio månader; det kan anmärkas att eftersom ställföreträdaren dessutom skall tjänstgöra under ombudsmannens till en och en halv månad uppgående semester och därtill själv skall åtnjuta semester under lika lång tid, skulle förslaget i realiteten leda till en total dubblering av ämbetet. Även i *motionerna I: 187 och II: 222* har en ytterligare utökning av ställföreträdarens tjänstgöringstid framhållits som en utväg att provisoriskt minska JO:s alltmer betungande arbetsbörda. I sin motivering för förslaget framhåller JO, att utvecklingen under senare tid av ämbetets arbetsbörda uppenbarligen är ägnad att ingiva allvarliga bekymmer; med hänsyn till de enskilda rättssökandenas befogade intresse av att få sina klagomål prövade inom rimlig tid och till vikten från allmän synpunkt av att tillsynen över förvaltningen effektiviseras i enlighet med vad riksdagen ansett påkallat är det, anför JO, tydligt att ytterligare åtgärder nu måste övervägas i syfte att stärka JO-ämbetets resurser. JO framhåller själv att ändringen bör gälla under en övergångstid.

En annan omedelbar åtgärd som aktualiseras i vissa av framställningarna är *förstärkning av den biträdande juristpersonalen*. Det må först erinras om att FLU vid fjolårets riksdag i anledning av en framställning från JO förklarade sig icke ha något att erinra mot anställande av tillfällig juristarbetskraft i viss omfattning (FLU 1962: 3); vad FLU sålunda uttalat för- anledde ej erinran från riksdagens sida. I nämnda framställning hade JO framhållit, att det fanns anledning överväga att på den vid ämbetet organiserade förvaltningsavdelningen inrätta ytterligare åtminstone en fast tjänst; anställandet av tillfällig arbetskraft var ett provisorium (ämbetsberättelsen

till 1962 års riksdag s. 470 f). I sin nu ifrågavarande framställning om anslag för budgetåret 1963/64 återkommer JO till frågan om utökning av antalet ordinarie tjänster. JO gör gällande att den kraftiga ansvällningen av arbetsbördan som successivt skett efter 1957 års reform sprängt ramen för den i samband därmed fastställda personalorganisationen; det står, yttrar JO, utom tvivel att ett stadigvarande behov föreligger av ytterligare minst en fast tjänst på förvaltningsavdelningen, lämpligen en tjänst som byråchef.

Skall man kunna förvärva och under avsedd tid behålla lämpliga jurister och förvänta att de åt tjänsten ägnar sin odelade uppmärksamhet är det emellertid enligt JO nödvändigt att även frågan om lönevillkoren för ämbets- tjänstemän erhåller en tillfredsställande lösning. Vad JO anför som motivering för förslaget om avlöningsförstärkningar åt de fast anställda juristerna på hans expedition lämnas här åt sidan; frågan kommer att behandlas i ett särskilt utlåtande från utskottet. JO har emellertid också framhållit, att han stundom har haft svårt att hos förvaltningsmyndigheter vinna gehör för framställningar om att få anlita jurister för tjänstgöring under begränsad tid; han har mötts med beskedet att det tyvärr inte fanns någon personal att avstå. Under återopande av vissa uttalanden i ett av de sakkunnigförslag som föregick 1957 års reform (SOU 1955: 50 s. 116) har JO uttalat den uppfattningen att detta sakkunnigförslag byggde på förutsättningen att myndigheterna var skyldiga att på begäran av JO ställa personal till förfogande med rätt för vederbörande att senare återgå till sin förut innehavda tjänst (ämbetsberättelsen till 1962 års riksdag s. 470). Han har därvid också bringat i erinran ett av rikets ständer år 1854 fattat beslut och ett i enlighet därmed utfärdat kungl. cirkulär den 6 april 1854, enligt vilket — om till sekreterare vid JO-ämbetet antogs innehavare av på allmän stat uppförd syssla — denne tjänsteman skulle »under bibehållande av sin förra befordringstur vara berättigad till erhållande av ledighet från sin förra tjänst» (a. st.). I motionerna I: 187 och II: 222 har uttalats att det framstår som angeläget att riksdagen vidtar åtgärder i syfte att undanröja JO:s svårigheter härvidlag genom att erinra om att, i överensstämmelse med syftet i nämnda cirkulär, Kungl. Maj:t underordnade myndigheter har skyldighet att bevilja tjänstledighet åt person, som någon av ombudsmännen önskar antaga till tjänsteman på vederbörande ämbete.

Bland de mera långsiktiga åtgärder som förts på tal i de till utskottet hänvisade framställningarna är tanken att ändra *gränsen mellan JO:s och MO:s kompetensområden*. Redan i den framställning från riksdagen som låg till grund för 1957 års reform nämndes överflyttning av vissa ärenden från JO till MO som en möjlighet att lindra JO-ämbetets arbetsbörda (KonstFLU 1/1954 s. 19). Förslag härom framlades emellertid icke (se SOU 1955: 50 s. 132 f). I motionerna I: 187 och II: 222 diskuteras på nytt ändring av gränsen mellan ombudsmännens verksamhetsområden såsom en tänkbar organisatorisk förändring med syfte att garantera ett effektivare utnyttjande av arbetskraften och öka ombudsmännens egna möjligheter att behandla principiellt viktiga spörsmål och i ökad utsträckning verkställa in-

spektioner. En annan organisatorisk förändring med samma syfte kunde enligt dessa motioner tänkas vara att anordna ett *gemensamt kansli* — med ett ev. ökat antal fasta juristtjänster — för de båda ombudsmannaämbetena.

I *motionerna I: 306 och II: 359* framföres tanken på att *klyva JO-ämbetet* i två ombudsmannaämbeten, ett för i huvudsak de judiciella ärendena och ett för i huvudsak de förvaltningsrättsliga. Den närmare avgränsningen borde avpassas så att arbetsbördan bleve i stort sett jämnt fördelad.

Enligt *motionerna I: 187 och II: 222* borde även *reformer berörande utförandet av verksamheten* kunna övervägas som ett medel att bemästra JO-ämbetets svårigheter. Som exempel på sådana reformer nämner motionärerna rätt att, där särskilda skäl föreligger, till annan myndighet överlämna vidtagande av viss åtgärd. I anslutning härtill kan erinras om att JO i sin ämbetsberättelse till fjolårets riksdag uttalade att det skulle vara en lättnad från arbetssynpunkt, om vissa slags klagomål i regel skulle kunna överlämnas till vederbörande överordnade myndigheter för att där i första hand bli föremål för utredning och prövning. Först om klaganden efter sådan handläggning fortfarande vore missnöjd, skulle han äga påkalla JO:s bedömning i sak. (S. 473.)

### *Utskottet*

JO:s väsentliga funktion var enligt 1809 års RF att på riksdagens vägnar kontrollera att domstolar och förvaltningsmyndigheter handlade i enlighet med lag. Liksom JK — vilken utövade en likartad kontroll på Kungl. Maj:ts vägnar — utrustades JO med åklagarbehörighet. Den ursprungliga tanken var att hans ingripanden mot domare och andra ämbetsmän för fel i tjänsten skulle få formen av åtal. Frågor av mindre allmän vikt skulle han dock kunna överlämna till JK. Denna möjlighet fick inte nämnvärd praktisk betydelse, och efter hand blev det vanligt att justitieombudsmännen inte heller själva beslöt om åtal för smärre fel. Riksdagen godtog denna praxis, och genom en ändring av instruktionstexten — genomförd samtidigt med att MO-ämbetet inrättades år 1915 — fick ombudsmännen uttrycklig behörighet att »låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken», om någon hade »felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt».

Numera upptar åtalen ett ringa utrymme i ombudsmännens verksamhet. Denna har i stället fått en alltmera vägledande inriktning. Då JO eller MO bedömer en befattningshavares handlande, gör han ofta uttalanden om inbördens i gällande lag. Han kan icke ändra en myndighets beslut, och han kan icke heller ålägga myndigheten att besluta i viss riktning. Den betydelse hans uttalanden får för enhetlighet i rättstillämpningen beror endast på styrkan av de argument han anför. Hans uttalanden i viktigare ärenden publiceras i de årliga ämbetsberättelserna, vilka distribueras till berörda myndigheter. Pressen ägnar också stor uppmärksamhet åt ombudsmännens verksamhet. Med begagnande av instruktionsenlig befogenhet har ombuds-

männen vidare på grundval av iakttagelser i sin verksamhet gjort många betydelsefulla framställningar till Kungl. Maj:t om ändringar av lagar och författningar.

Medan JO-ämbetet av ålder inriktat en dominerande del av sin tillsyn på domstolarna och angränsande grenar av förvaltningen, har under senare år allt större uppmärksamhet ägnats förvaltningen i övrigt. Denna utveckling har blivit särskilt märkbar efter 1957 års reform av ombudsmannainstitutionerna, vilken för JO-ämbetets del innebar bl. a. att en särskild förvaltningsavdelning inrättades inom ämbetet. Samtidigt utsträcktes ombudsmännens kompetens att omfatta kommunal verksamhet, något som haft praktisk betydelse endast för JO. På grund av dessa och andra omständigheter har antalet ärenden hos JO-ämbetet nära nog fördubblats sedan tiden före år 1957. Därtill kommer att, enligt vad JO uttalat, ärendena, särskilt på förvaltningssidan, i genomsnitt har blivit mera svårbedömda; enligt en uppskattning av JO belöper mer än 60 procent av den totala arbetsbördan på ärendena tillhörande förvaltningen. Till skillnad från vad som var vanligt tidigare brukar ombudsmännen vidare numera motivera även sina beslut att icke vidtaga någon åtgärd, detta i enlighet med önskemål från riksdagens sida.

Efter dessa allmänna uttalanden om ombudsmannaämbetenas nuvarande situation övergår utskottet till att behandla de genom motioner och övriga framställningar väckta förslagen.

Vad först angår de vid fjolårets riksdag väckta likalydande motionerna I: 515 av herr Bengtson m. fl. och II: 629 av herr Hedlund m. fl. är syftet med dessa icke i första hand att minska JO-ämbetets organisatoriska svårigheter utan att öka den enskildes rättsskydd i skatteärenden. Motionärerna finner stadgandet i 113 § RF om att »taxeringsmän» icke kan åtalas för debitering eller taxering olyckligt från den enskildes synpunkt. Upphävdes detta stadgande, skulle, menar motionärerna, JO-granskningen av beskattningsväsendet bli avsevärt mera effektiv och verksamt öka den enskildes rättsskydd i skatteärenden; JO-ämbetet skulle emellertid i så fall behöva förstärkas med en biträdande ombudsman med sin huvudsakliga uppgift på detta område.

Utskottet vill härtill anmärka, att frågan om upphävande av 113 § RF på grund av en framställning av 1956 års riksdag överväges av författningsutredningen. Kommer den princip som nu är uttryckt i stadgandet att överges vid en författningsrevision, kan följden bli en betydande ökning av JO:s arbetsbördan som måhända kommer att kräva vissa organisatoriska förändringar. Dessa förändringar bör enligt utskottets mening övervägas i sitt sammanhang.

Även de vid årets riksdag väckta likalydande motionerna I: 269 av herr Lundström m. fl. och II: 321 av herr Ohlin m. fl. åsyftar en viss utökning av JO:s verksamhetsområde. Motionerna angår företrädesvis JO:s verksamhet inom den kommunala förvaltningen. Motionärernas avsikt är icke att de nuvarande instruktionsmässiga begränsningarna däri skall avskaffas utan

främst att tillsynen skall bli mera intensiv, i första hand genom ökning av inspektionsverksamheten. Enligt motionärerna kan möjligen kommunalförvaltningen visa sig ägnad att utgöra föremål för ett särskilt tillsynsuppdrag för en därpå inriktad ombudsman.

Det är för utskottet självklart, att vår allmänna rättsordning bör tillförsäkra den enskilde medborgaren effektivt rättsskydd även på det kommunala fältet. Behovet härav är särskilt framträdande inom kommunernas s. k. specialreglerade förvaltning, d. v. s. de områden inom vilka kommunerna handhar statliga angelägenheter, såsom barnavård, nykterhetsvård och annan socialvård samt hälso- och sjukvård. Även inom den icke specialreglerade kommunalförvaltningen måste emellertid riktpunkten vara att den enskilde skall äga ett tillförlitligt rättsskydd mot övergrepp och andra kränkningar från kommunala organs sida, om sådana skulle förekomma.

Då Kungl. Maj:t år 1956 för riksdagen framlade förslag om att JO:s kompetens skulle utsträckas till att omfatta kommunerna, yppades på skilda håll farhågor för att JO-kontrollen skulle innebära intrång i den kommunala självbestämmanderätten och verka hämmande på verksamheten i kommunerna. På andra håll ansågs JO-tillsynen vara ett viktigt bidrag till strävandena att stärka skyddet för den enskilde. De gällande begränsningarna i JO:s kompetens framkom som resultat av ömsesidiga eftergifter: ett uttryck för kompromissen är stadgandet i instruktionen (9 §) att JO skall bedriva tillsynen »med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas».

Erfarenheterna av JO:s tillsyn inom kommunalförvaltningen från de gångna åren är, såvitt utskottet har sig bekant, goda. JO själv har i ett yttrande, återgivet i ämbetsberättelsen till 1961 års riksdag (s. 444 ff), anfört att den av riksdagen beslutade begränsningen av tillsynen visat sig vara till betydande fördel så till vida, att JO icke behövt befatta sig med påstådda felaktigheter av allenast ringa betydelse, medan den å andra sidan icke i något fall ansetts utgöra hinder för att till prövning upptaga klagomål, vilka objektivt syntts böra ur allmän synpunkt göras till föremål för prövning. Enligt vad JO vidare meddelat i samma yttrande har i fråga om den egentliga kommunala självstyrelsen — den icke specialreglerade förvaltningen — endast ett fåtal klagomål upptagits till prövning. Tillsynen har huvudsakligen varit inriktad på den specialreglerade kommunalförvaltningen och här omfattat ett betydande antal inspektioner. Sammanfattningsvis har JO uttalat, bl. a., att 1957 års utvidgning av JO:s kompetens till det kommunala området visat sig vara till gagn för ett behörigt tillvaratagande av medborgarnas rättigheter och för att främja en riktig praxis vid de kommunala myndigheternas tillämpning av lagarna om barnavård och nykterhetsvård samt att tillsynen kan ske utan att den kommunala självstyrelsen hämmas.

Vid 1957 års reform kunde förutses att JO-ämbetets arbetsbörda skulle öka som en följd av att tillsynen skulle omfatta även kommunerna och, i än högre grad, genom den avsedda intensifieringen av verksamheten på stats-

förvaltningens område. Den nya organisationen utformades med försiktighet — att göra några bestämda förutsägelser om i vilken mån arbetet skulle öka var självfallet icke möjligt. Det står nu klart att tillströmningen av ärenden hos JO-ämbetet har sprängt den ram som drogs upp år 1957. Därför synes det naturligt att en ny översyn av ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhetsformer företages med syfte att möjliggöra en intensifiering av tillsynen.

En sådan översyn bör enligt utskottets mening icke begränsas till att gälla frågor om ämbetenas personalstater utan gälla även mera grundläggande frågor. I vissa av motionerna har uppmärksamheten riktats på skillnaden i belastning mellan JO-ämbetet och MO-ämbetet. Olika utvägar föres på tal: i motionerna I: 306 av herr Arvidson m. fl. och II: 359 av herrar Fröding och Anners framföres tanken på att klyva JO-ämbetet i två ämbeten, i huvudsak ett för de judiciella ärendena och ett för de förvaltningsrättsliga. I motionerna I: 187 av herrar Elmgren och Torsten Andersson och II: 222 av herrar von Friesen och Braconier nämns i stället möjligheten att ändra gränsen mellan ombudsmännens verksamhetsfält.

Utskottet vill i anledning härav framhålla, att det på lång sikt kan vara en fördel, att gränserna mellan ämbetsområdena icke blir så stela att de icke möjliggör förskjutningar som påkallas av omständigheterna. Enligt utskottets mening bör även andra utvägar att organisera ombudsmannatillsynen än de som anvisats i motionerna prövas under den översyn som utskottet förordar. En sådan utväg är att inrätta ett ombudsmannaämbete med två eller tre ombudsmän. Måhända skulle vissa rationaliseringar av verksamheten stå att vinna härigenom. De ökade möjligheterna till samråd mellan ombudsmännen kunde komma verksamheten till godo i form av ökade garantier för enhetlighet i uttalandena om gällande rätt och i ombudsmännens ingripanden. Även på kansliplanet torde vissa fördelar kunna vinnas.

Av intresse är också möjligheten att, i viss överensstämmelse med en av JO framförd tanke, ge ombudsman rätt att hänvisa en klagande att vända sig till överordnad myndighet och först därefter, om klaganden fortfarande är missnöjd, få påkalla ingripande i sak av ombudsmannen. En likartad möjlighet står redan nu till buds vid tillsynen över kommunerna. Bortsett från fall då det är fråga om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp bör nämligen ombudsman, jämlikt 9 § instruktionen, »ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats». Det kan också vara ändamålsenligt, att ombudsmännen, såsom föres på tal i motionerna I: 187 och II: 222, i ökad omfattning får rätt att till annan myndighet överlämna vidtagandet av viss åtgärd.

Sådana ändringar av ombudsmännens behörighet kan ge dem större möjligheter att ägna sina krafter åt verkligt betydelsefulla ärenden. Över huvud taget gäller det, då man strävar efter att göra ombudsmannainstitutionen till ett verksamt medel att främja medborgarnas rättssäkerhet, att undvika faran att göra ombudsmannaämbetena till organ för rutinmässig kontroll.



För sådan kontroll — som är oundgänglig i ett komplicerat samhälle som vårt — finns andra organ. Till skillnad från dessa kontrollorgan bör ombudsmännen ha betydande frihet att avgöra när ingripande skall göras och att välja former för ingripande. Så uppfattat utgör det personliga momentet i ombudsmannaämbetena ett värde, som enligt utskottets mening bör bevaras i framtiden.

Det torde icke vara nödvändigt att dra upp ytterligare riktlinjer för den kommande utredningen: denna bör vara allsidig och förutsättningslös. Redan av de av utskottet valda exemplen framgår, att utskottet icke anser att utredningen bör begränsas till organisatoriska frågor: även uppslag rörande ämbetenas arbetsmetoder bör prövas.

Den ökning av ombudsmannainstitutionernas effektivitet som skulle inträda som följd av omgestaltningen skulle komma hela tillsynsverksamheten till godo. Det skulle bli möjligt för ombudsmännen att, i enlighet med vad riksdagen förutsatte vid 1957 års reform, ge inspektionsverksamheten större omfattning än vad som varit möjligt under de senaste åren. Skulle, såsom förordas i motioner till årets riksdag (I: 270 av herr Lundström m. fl. och II: 320 av herr Ohlin m. fl.) vilka behandlas av första lagutskottet, ämbetsansvaret utsträckas till nya persongrupper, kommer detta också att återverka på ombudsmännens arbete.

Utskottet vill erinra om att vissa spörsmål rörande riksdagens ombudsmän kommer att beröras av författningsutredningens grundlagsförslag, vilket väntas inom en nära framtid. Utskottet har emellertid inhämtat, att förslaget icke kommer att innebära någon omgestaltning av ombudsmannainstitutionernas nuvarande kompetens och organisation. En utredning om ombudsmannainstitutionerna sådan som den av utskottet förordade bör om möjligt bedrivas så att, om grundlagsändringar blir nödvändiga, förslag därtill kan föreläggas riksdagen till prövning före nästkommande andrakammarval. Utredningen bör lämpligen verkställas genom Kungl. Maj:ts försorg.

Svårigheterna för JO-ämbetet är emellertid sådana, att det är nödvändigt att redan nu vidtaga vissa provisoriska åtgärder för att öka dess effektivitet. En sådan åtgärd, nu aktualiserad dels i motionerna I: 187 och II: 222 och dels i en särskild framställning av JO, är ytterligare utsträckning till nio månader av den tid under vilken ombudsmans ställföreträdare får utöva ämbetet jämsides med ombudsmannen. Denna tid, som då rätten till dubblering först infördes år 1941 var en månad årligen, har därefter utsträckts, år 1957 till tre och år 1959 till sex månader. Vissa principiella erinringar kan utan tvivel riktas mot denna metod att på en bakväg klyva ombudsmannaämbetena, och under förarbetena till 1941 års ändring betonades, att möjligheten att dubblera ämbetena borde utnyttjas endast i undantagsfall. I det nu uppkomna läget anser sig utskottet dock böra förorda att ombudsmännen får möjlighet att, under en begränsad övergångstid, låta ställföreträdarna utöva ämbetet jämsides med ombudsmännen intill nio månader årligen. Möjligheten torde få praktisk betydelse endast för JO. Det finns, såsom erfarenheterna från åren efter 1957 års reform också bestyrker,

icke någon anledning att antaga att MO kommer att anlita sin ställföreträdarens arbetskraft mera än nödvändigt, och med beaktande av att instruktionen eljest jämställer de båda ombudsmännen finner utskottet icke skäl att föreslå att ändringen skall gälla endast JO.

Ombudsmännen måste självfallet ha hjälp av skickliga tjänstemän. I detta hänseende innebar 1957 års reform en avsevärd förbättring, i synnerhet för JO-ämbetet, som därvid utökades med en särskild avdelning inriktad på granskning av förvaltningsmyndigheter. Den stora ökning av arbetsmängden, som inträtt successivt därefter, har bemästrats dels genom ökade personliga insatser, dels genom att extra arbetskraft anlåtats i större utsträckning än tidigare. Dessutom har, såsom framgått tidigare, ställföreträdaren utövat ombudsmannaämbetet i ökad omfattning. Till behandling föreligger nu vissa förslag som rör ämbetenas personalstater och därmed sammanhängande anslagsfrågor. Det synes lämpligt att, innan dessa anslagsfrågor överväges, avvakta utgången av förhandlingar om ändrad placering i lönegrad av vissa statstjänster. Utskottet kommer därför att ta upp nämnda förslag till behandling i ett särskilt betänkande. Där ämnar utskottet också ta ställning till JO:s förslag att ombudsmans ställföreträdare skall få rätt till semester på ombudsmannaämbetets stat.

Därutöver har emellertid — närmast i motionerna I: 187 och II: 222 — väckts frågan om ombudsmännens möjligheter att få disponera statsanställd personal för tjänstgöring hos ämbetena. Det synes utskottet angeläget att JO:s och MO:s viktiga granskningsverksamhet icke hämmas genom att myndigheter vägrar att bevilja ledighet åt personal som ombudsmännen anser lämplig för tjänstgöring vid ämbetena. Utskottet vill därför förordna att riksdagen i samband med den här föreslagna framställningen om utredning ville uttala att från ämbetsmyndigheternas sida hinder icke bör resas mot att befattningshavare frigöres för tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän, då ombudsmännen framställer begäran därom.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte antaga följande

**Förslag till ändrad lydelse av 24 § instruktionen den 24 maj 1957 (nr 165)  
för riksdagens ombudsmän<sup>1</sup>**

*(Nuvarande lydelse)*

*(Föreslagen lydelse)*

Under den — — — — hans ställföreträdare.

Där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga må ombudsman uppdraga åt sin ställföreträdare att i den utsträckning som för ändamålet erfordras förrätta å ämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt sex månader årligen;

Där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga må ombudsman uppdraga åt sin ställföreträdare att i den utsträckning som för ändamålet erfordras förrätta å ämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt nio månader årligen;

<sup>1</sup> Senaste lydelse se SFS 1959: 71.

*(Nuvarande lydelse)*

*(Föreslagen lydelse)*

och åligge det ombudsman att i sin ämbetsberättelse fullständigt uppgi- va, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren så- lunda tjänstgjort.

och åligge det ombudsman att i sin ämbetsberättelse fullständigt uppgi- va, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren så- lunda tjänstgjort.

---

B. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t ville föranstalta om en allsidig och förut- sättningslös utredning angående riksdagens ombudsmanna- ämbetens framtida organisation och verksamhetsformer;

C. att

1. motionerna I: 515 och II: 629 till 1962 års riksdag;
2. motionerna I: 187 och II: 222 till årets riksdag;
3. motionerna I: 269 och II: 321 till årets riksdag;
4. motionerna I: 306 och II: 359 till årets riksdag; samt
5. JO:s framställning till årets riksdag om ändring av 24 § andra stycket instruktionen för riksdagens ombudsmän, motionerna vid 2. samt JO:s framställning såvitt de icke avser anslag till riksdagens ombudsmän eller deras expedi- tioner (se s. 18),  
måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan anfört och hemställt.

---

Stockholm den 12 mars 1963

På sammanatta konstitutions-, banko- och första lagutskottets vägnar:

**BENGT ELMGREN**

---

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Svenings- son, Ståhle, Gustaf Henry Hansson, Mattsson, Per-Olof Hanson och fröken Mattson; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Linköping, von Friesen, Bengtsson i Halmstad, Sköldin, Berglund, fru Renström-Ingenäs, herrar Landgren, Fröding och fröken Berggren.

---

### Reservation

av herrar *von Friesen, Gustaf Henry Hansson, Berglund* och *Per-Olof Hanson*, vilka ansett, att utskottet bort anföra följande.

JO:s väsentliga — — — (= utskottet) — — — ombudsmännens arbete.

Utskottet vill erinra om att vissa spörsmål rörande riksdagens ombudsmän kommer att beröras av författningsutredningens grundlagsförslag, vilket väntas inom en nära framtid. Utskottet har emellertid inhämtat, att förslaget icke kommer att innebära någon omgestaltning av ombudsmannainstitutionernas nuvarande kompetens och organisation. En utredning om ombudsmannainstitutionerna sådan som den av utskottet förordade bör om möjligt bedrivas så att, om grundlagsändringar blir nödvändiga, förslag därtill kan föreläggas riksdagen till prövning före nästkommande andrakammarval. Utredningen bör, då det här rör sig om en riksdagens egen angelägenhet, verkställas inom riksdagen under inseende av något riksdagens organ, lämpligen talmanskonferensen.

Svårigheterna för — — — (= utskottet) — — — ombudsmannaämbetets stat.

Därutöver har emellertid — närmast i motionerna I: 187 och II: 222 — väckts frågan om ombudsmännens möjligheter att få disponera statsanställd personal för tjänstgöring hos ämbetena. Det synes utskottet angeläget att JO:s och MO:s viktiga granskningsverksamhet icke hämmas genom att myndigheter vägrar att bevilja ledighet åt personal som ombudsmännen anser lämplig för tjänstgöring vid ämbetena. Utskottet vill därför förorda att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala att från ämbetsmyndigheternas sida hinder icke bör resas mot att befattningshavare frigöres för tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän, då ombudsmännen framställer begäran därom.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

A. (= utskottet);

B. att riksdagen måtte uppdraga åt talmanskonferensen att låta föranstalta om en allsidig och förutsättningslös utredning angående riksdagens ombudsmannaämbetets framtida organisation och verksamhetsformer;

C. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala, att från de statliga ämbetsmyndigheternas sida hinder icke bör resas mot att befattningshavare frigöres för tjänstgöring hos riksdagens ombudsmän;

D. (= C. hos utskottet).