

Nr 32

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten; given Stockholms slott den 3 mars 1967.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att pröva de förslag till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten, som avses i föredragande departementschefens hemställan.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen prövar vissa förslag till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten. I första hand åsyftas att riksdagen skall göra ett principiellt ställningstagande till olika alternativ som föreligger i organisationsfrågorna.

Ett av de föreliggande förslagen härrör från 1963 års JO-utredning och går i den centrala organisationsfrågan ut på att en organisation med två ombudsmän behålls.

Förslag till en alternativ lösning har framförts av tre reservanter i utredningen och innebär i huvudsak att det skall finnas tre ombudsmän, av vilka en skall sköta tillsynen över kommunalförvaltningen. Under remissbehandlingen av utredningsförslaget har en organisation med tre ombudsmän — ev. flera enligt vissa förslag — också föreslagits av vissa remissinstanser, vilkas mening om arbetsfördelningen mellan ombudsmännen dock skiftar. Reservanternas och de nämnda remissinstansernas förslag har inte utförts mer i detalj utan utgör principförslag.

Utredningens förslag innebär — utöver att antalet ombudsmän skall vara oförändrat — i huvudsak följande. MO övertar från JO tillsynen över domstols-, åklagar- och vissa delar av polisväsendet samt över kriminalvården och lantmäteriet. Vissa av MO:s nuvarande tillsynsuppgifter slopas. Ombudsmännens skyldighet att pröva klagomål begränsas genom att de får

möjlighet att i vissa fall avvisa klagomål eller överlämna dem till annan myndighet för handläggning. Vidare förordar utredningen utökad inspektionsverksamhet inom den kommunala och statliga förvaltningen.

Eftersom de aktuella organisationsfrågorna gäller en riksdagens institution, har någon bedömning av de föreliggande förslagen inte skett från Kungl. Maj:ts sida.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 3 mars 1967.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, EDENMAN, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten m. m.* och anför.

Inledning

I motioner till 1962 och 1963 års riksdagar föreslogs att åtgärder skulle vidtas för att öka effektiviteten i den tillsynsverksamhet som utövas av justitieombudsmannen (JO) och militieombudsmannen (MO). 1963 års riksdag begärde hos Kungl. Maj:t en allsidig och förutsättningslös utredning angående riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation och verksamhetsformer (KB:oL¹U 1963: 1, rskr 132).

Med anledning härav tillsattes samma år en utredning, som antog benämningen 1963 års JO-utredning (ledamöter landshövdingen Ingvar Lindell, ordf., riksdagsledamoten Carl Albert Anderson, byråchefen Ingemar Andersson, riksdagsledamoten Per Hilding, numera statsrådet Svante Lundkvist samt riksdagsledamöterna Ivan Svanström och Ragnar Sveningsson; direktiv se riksdagsber. 1964: I Ju 56 och KB:oL¹U 1963: 1).

Utredningen avgav i november 1965 betänkandet »Riksdagens justitieombudsmän» (SOU 1965: 64). I betänkandet föreslås åtgärder för att minska belastningen på ombudsmännen och för att effektivisera deras verksamhet på betydelsefulla områden. Framför allt anses detta kunna uppnås genom att tillsynen över bl. a. domstols- och åklagarväsendet flyttas från JO till MO, genom att tillsynen över försvaret inskränks och genom att den allmänna prövningskyldigheten begränsas. Utredningen anser att organisations- och avlastningsåtgärder av antydd art leder till att man inte behöver öka antalet ombudsmän. Vidare föreslås att kontrollen intensifieras på vissa förvaltningsområden, bl. a. kommunalförvaltningen och skatteväsendet.

Tre av utredningens ledamöter föreslår i en gemensam reservation att ett tredje ombudsmannaämbete inrättas med uppgift att ha tillsyn enbart över den kommunala förvaltningen.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av JO, MO, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, kriminalvårdsstyrelsen, kriminalvårdsnämnden, interneringsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden, överbefälhavaren (ÖB), försvarets intendenturverk, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, medicinalstyrelsen, sinnessjuknämnden, byggnadsstyrelsen, kamrarrätten, riksrevisionsverket, riksskattenämnden, lantmäteristyrelsen, rikspolisstyrelsen, exekutionsväsendets organisationsnämnd, civilförsvarstyrelsen, överstålhållarämbetet (ÖÄ), länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Värmlands, Gävleborgs och Jämtlands län, offentlighetskommittén, förvaltningsdomstolskommittén, kommunalrättskommittén, delegerade för riksdagens verk, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Publicistklubben, Föreningarna Sveriges häradshövdingar, Sveriges stadsdomare, Sveriges statsåklagare, Sveriges polismästare och Sveriges auditörer samt Svenska journalistförbundet.

Yttranden har också inkommit från Sveriges juristförbund och Svenska samernas riksförbund.

RÅ har bifogat yttrande av Föreningen Sveriges statsåklagare. ÖB har överlämnat yttranden av cheferna för armén, marinen och flygvapnet, ÖÄ har insänt yttrande av polismästaren i Stockholms polisdistrikt och länsstyrelsen i Östergötlands län yttranden av Linköpings och Norrköpings städer.

Gällande bestämmelser

JO-institutionen inrättades år 1809 som ett led i det konstitutionella kontrollsystemet. JO:s uppgift var ursprungligen att för riksdagens räkning övervaka att domare och andra tjänstemän efterlevde lagar och andra författningar och inte inspirerades av riksstyrelsen till olagligheter och övergrepp. Ämbetets betydelse som konstitutionell garanti minskade så småningom, i synnerhet vid parlamentarismens genombrott. Det har i stället utvecklats till ett organ för kontroll av tjänstemäns förfarande över huvud taget.

Genom grundlagsändring år 1915 uppdelades JO-ämbetet på två ombudsmän. Tillsynen över försvarsväsendet överfördes till det då nyinrättade MO-ämbetet. Reformen föranleddes av att statsförvaltningens dåvarande kontrollinstitutioner ansågs knappast vara tillräckliga för kontroll av den militära förvaltningen, som till följd av olika försvarsreformer hade fått allt större betydelse för den enskilde. Ett med JO-ämbetet jämställt organ för speciell tillsyn över denna sektor av den statliga administrationen ansågs behövt. Förhållandena inom militärförvaltningen motiverade att MO fick till uppgift bl. a. att utöva tillsyn över den rent ekonomiska verksamheten inom försvaret såsom anskaffande, underhåll och vård av försvarsmateriel.

De grundläggande bestämmelserna om JO och MO finns i RF 96—101 §§ och RO 68 §. Vid sidan härav är vissa föreskrifter beträffande ombudsmännen intagna i RF 102, 106 och 110 §§ samt i RO § 2. Till grundlagsbestämmelserna ansluter sig instruktionen den 24 maj 1957 (nr 165) för riksdagens ombudsmän, vari ges närmare regler för ombudsmännens verksamhet.

RF 96 § föreskriver att riksdagen skall förordna minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare att i egenskap av riksdagens ombudsmän, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, i vad de skall tillämpas av dem som är underkastade fullständigt ämbetsansvar. Vidare anges att ombudsmännen vid vederbörliga domstolar skall åtala dem som har gjort sig skyldiga till tjänsteförsummelse. Föreskriften om tillsynsuppgiften motsvaras av en bestämmelse i instruktionens 1 §, som dessutom ger föreskrifter om gränsen mellan ombudsmännens verksamhetsområden. Det föreskrivs där att MO skall ha tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad i vad de skall tillämpas i militära mål och i övrigt av ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet samt av dem som under ämbetsansvar fullgör uppgifter inom sammanslutningar eller stiftelser som samverkar med försvarsväsendet. Återstoden av rättsskipningen samt den civila stats-

förvaltningen och kommunalförvaltningen skall utgöra JO:s tillsynsområde. Från ombudsmännens tillsyn är JK undantagen. Vidare gäller att ombudsmännen inte utövar tillsyn över varandra.

RF 96 § fick sin nuvarande lydelse genom en grundlagsändring som slutligt genomfördes år 1965 och som innebär att antalet ombudsmän inte skall anges i grundlagarna och att inte heller ombudsmännens ämbetstitlar skall vara utsatta i sådan lag (prop. 1964: 140 s. 175). Härigenom gjordes det möjligt för riksdagen att utan ny grundlagsändring öka antalet ombudsmän eller ändra deras ämbetstitlar. I samband med grundlagsändringen antog riksdagen stadgan den 12 februari 1965 angående antalet riksdagens ombudsmän och deras ämbetstitlar (KU 1965: 2). Enligt stadgan skall antalet ombudsmän vara två, av vilka den ene benämnes riksdagens justitieombudsman och den andre riksdagens militieombudsman.

Ombudsmännen skall enligt RF 97 § väljas för tid och på sätt som RO stadgar. Bestämmelser om mandattid och valsätt finns i RO 68 §. För varje ombudsman »bör» enligt RF 97 § utses en ställföreträdare att i ombudsmannens ställe utöva ämbetet i de fall som instruktionen anger.

I 24 § instruktionen regleras ställföreträdarens tjänstgöring. Där föreskrivs att denne skall förestå ombudsmannaämbetet, när ombudsman åtnjuter semester eller annars av laga förfall är hindrad att utöva ämbetet. Vidare äger ombudsmannen, när arbetets behöriga gång kräver det eller när särskilda skäl i övrigt föreligger uppdra åt ställföreträdaren att samtidigt med honom själv förvalta på ämbetet ankommande göromål. Sådan dubbling av ämbetet får äga rum högst under sammanlagt nio månader om året.

I RF 98 § och RO 68 § sista stycket regleras förfarandet när ombudsmans eller ställföreträdarens ämbete blir ledigt under mandattiden.

RF 99 § innehåller bestämmelser om rätt för ombudsman att närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar, att ta del av deras protokoll och handlingar samt att erhålla biträde av åklagare och andra tjänstemän. Till denna bestämmelse ansluter sig 10 § fjärde punkten och 14 § instruktionen.

Enligt RF 100 § skall ombudsmännen lämna riksdagen årlig redogörelse för sin ämbetsförvaltning. Av 18 § instruktionen följer att ombudsmännen skall lämna var sin ämbetsberättelse. Enligt RO 42 § 2. skall dessa jämte registratur m. m. granskas av ett av riksdagens lagutskott.

I RF 101 och 102 §§ ges vissa regler angående åtal mot justitieråd och regeringsråd för ämbetsbrott. Sådant åtal skall väckas av ombudsman inför riksrätten. Enligt RF 106 §, som behandlar statsrådets juridiska ansvarighet, skall av riksdagens konstitutionsutskott beslutat åtal mot statsråd för ämbetsbrott utföras av någon av ombudsmännen. I 5 och 6 §§ instruktionen finns bestämmelser som anknyter till RF 101 och 106 §§. I RF 110 § föreskrivs bl. a. att ombudsman åtnjuter det straffskydd som tillkommer tjänsteman med ämbetsansvar.

Ombudsmännen avgör efter eget omdöme vilka frågor och ämnesområden de skall ägna särskild uppmärksamhet i sin tillsynsverksamhet. Riksdagen får inte påverka deras handlande annat än genom generellt avfattade instruktioner eller riktlinjer. I instruktionen har getts anvisning på vissa områden som särskilt bör övervakas. I 3 § andra stycket nämns sålunda efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövande och i 22 § tillämpningen av reglerna om tryckfriheten. Dessutom anges i 2 § vissa andra grupper av bestämmelser vilkas efterlevnad MO särskilt bör övervaka. Det nämns bl. a. den militära straff- och processlagstiftningen, bestämmelser om krigsmäns behandling och omvårdnad samt bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen inom försvaret.

Enligt 3 § instruktionen bör ombudsman i första hand anmärka och beivra sådana fel, »som synas honom antingen härröra från egen nytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter eller, såvitt angår MO, kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål». Enligt 4 § har ombudsman rätt att underlåta att väcka åtal, när en tjänsteman »felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt».

Finner ombudsman att något av tjänsteman begånget fel eller annat missförhållande beror på fel eller brister i lagstiftningen, äger han hos Kungl. Maj:t eller riksdagen göra framställning om förbättrad lagstiftning (18 § första stycket och 19 § instruktionen).

Ombudsmännen skall uppta ärenden till behandling dels i anledning av inkomna klagomål och dels på eget initiativ. Initiativärendena upptas till största delen på grund av iakttagelser i samband med inspektioner. I instruktionen har ombudsmännen ålagts att årligen företa inspektionsresor för att göra sig noga underrättade om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt som tillhör området för deras ämbetsutövning (17 §).

I 21 § andra stycket instruktionen åläggs MO att granska s. k. arrestantkort, som enligt 54 § kungörelsen den 19 november 1948 (nr 691) angående den militära rättsvården lämnas till honom. Korten innehåller uppgifter om personer som förvaras i militärhåkte.

Ämbetenas nuvarande verksamhetsområden och personalorganisation grundar sig i huvudsak på den reform av ombudsmannainstitutionen som genomfördes år 1957. Vid denna reform drog riksdagen upp vissa riktlinjer för ombudsmännens tillsynsverksamhet. Reformen innebar i huvudsak att ombudsmännens tillsynsområde vidgades att omfatta alla tjänstemän och enskilda personer, som i sin verksamhet är underkastade fullständigt ämbetsansvar. Härigenom kom också de befattningshavare inom kommunalförvaltningen som har sådant ansvar att stå under ombudsmännens tillsyn. För att trygga den kommunala självstyrelsen föreskrevs emellertid vissa begränsningar i ombudsmännens tillsyn genom samtidigt givna instruktionsbestämmelser, och genom uttalanden i förarbetena klargjordes ytterligare

vilka begränsningar som borde anses gälla (SOU 1957:2 s. 57). Dessa begränsningar berörs närmare i avsnittet om tillsynen över kommunalförvaltningen i det följande.

I fråga om inriktningen av JO:s verksamhet innebär de riktlinjer som riksdagen angav 1957 följande. JO och hans ställföreträdare bör anslå omkring åtta veckor om året till inspektioner. Inspektionsverksamheten — som tidigare huvudsakligen avsåg domstolsväsendet och närliggande områden såsom åklagar- och polisväsendet samt kriminalvården — ansågs till större delen böra inriktas på förvaltningen, i synnerhet på de frihetsberövande åtgärderna. Intresset av en effektiv kontroll över sådana åtgärder kommer i instruktionen till uttryck genom en särskild bestämmelse (21 § första stycket) som ålägger ombudsmännen att inspektera anstalter och inrättningar, där personer som har berövats friheten är intagna.

Ombudsmännen har till sitt förfogande var sin expedition. På denna är anställda ordinarie tjänstemän enligt gällande personalförteckning och dessutom icke-ordinarie personal i mån av behov (26 § instruktionen). Enligt personalförteckningen för JO-expeditionen består dess rättsbildade personal av en kanslichef, tre byråchefer och två byrådirektörer, medan den icke rättsbildade personalen utgörs av en kontorsskrivare, ett kanslibitråde och en förste expeditionsvakt. Byråchefs- och byrådirektörstjänsterna är organiserade på två avdelningar. En byråchef och en byrådirektör tjänstgör på en avdelning, där i huvudsak handläggs ärenden rörande domstols-, åklagar- och exekutionsväsendet, kriminalvården och den brottsutredande verksamheten inom polisväsendet. De två övriga byråcheferna och den andre byrådirektören tjänstgör på den andra avdelningen, som är avsedd för ärenden angående den egentliga civilförvaltningen.

På MO-expeditionen finns två tjänster som byråchef, en som byrådirektör, en som kontorsskrivare, en som kanslibitråde och en som förste expeditionsvakt.

Vid sidan av den personal som anges i personalförteckningen har båda expeditionerna anlitat extra personal för föredragning av ärenden, för biträde vid inspektioner och för skrivgöromål. Sådan extra arbetskraft har under senare år använts i stor utsträckning, särskilt på JO-expeditionen.

Arbetsituationen hos JO och MO

JO-ämbetet

Som förut har nämnts vidgades JO:s verksamhetsområde genom 1957 års reform att — med vissa inskränkningar — omfatta även den kommunala förvaltningen och samtidigt förordades vidgad inspektionsverksamhet i fråga om förvaltningsmyndigheterna. Den ökning av JO:s arbetsbörda som dessa åtgärder beräknades medföra antogs kunna bemästras genom

att JO bemyndigades att i större utsträckning uppdra åt ställföreträdaren att förvalta del av ämbetet och genom att personalen förstärktes med tre juristtjänster (bl. a. en kanslichef och en byråchef) och en tjänst som kanslibitråde. Dessutom fick JO befogenhet att delegera vissa göromål, främst ärendenas förberedande behandling, på underordnade befattningshavare vid sin expedition.

Sedan 1957 års reform har antalet till JO inkomna klagomål och framställningar ökat nästan oavbrutet, vilket medfört en betydande arbetsökning för ämbetet. Med anledning av den växande arbetsvolymen har riksdagen på framställningar av JO förlängt den tid, varunder ombudsmannen äger rätt att dubblera ämbetet. År 1959 förlängdes dubbleringstiden från högst tre till högst sex månader om året och år 1963 till högst nio månader om året. Sedan åtskilliga år har den medgivna möjligheten att dubblera ämbetet helt utnyttjats. Ställföreträdaren tjänstgör alltså årligen samtidigt med JO under nio månader och dessutom under JO:s semester, vartill kommer ställföreträdarens egen semester. Detta innebär att ställföreträdarens tjänstgöring motsvarar en hel årsarbetskraft för ombudsmansuppgifter. Vidare har den fasta personalen förstärkts och dessutom har rättsbildad extra arbetskraft utnyttjats i avsevärd utsträckning, särskilt under senare år.

Arbetsbördans tillväxt vid JO-ämbetet belyses av följande tabell.

År	Klagomål och framställningar	Initiativ-ärenden	Summa	Avgjorda	Till följande år balanserade
1954.....	521	184	705	705	77
1955.....	533	246	779	697	159
1956.....	598	81	679	631	207
1957.....	757	222	979	888	298
1958.....	818	189	1 007	955	350
1959.....	780	223	1 003	1 084	269
1960.....	983	226	1 209	1 238	240
1961.....	983	97	1 080	1 042	278
1962.....	960	203	1 163	1 056	385
1963.....	1 224	172	1 396	1 351	430
1964.....	1 244	190	1 434	1 417	447
1965.....	1 222	190	1 412	1 552	307
1966.....	1 555	164	1 719	1 689	337

Förutom de ärenden som har angivits i tabellen har årligen hos JO handlagts ett mindre antal ärenden angående ämbetets organisation o. d.

Tabellen visar att antalet inkomna klagomål och framställningar under senare tid har stigit kraftigt. Antalet har mer än fördubblats under de senaste tio åren. Denna betydande arbetsökning har påverkat omfattningen av JO:s på eget initiativ utövade tillsynsverksamhet. Ansvällningen av antalet klagomål har lett till att inspektionsverksamheten inte har kunnat intensifieras på det sätt som förutsattes vid 1957 års reform. Genom att den i samband med inspektionsresorna verkställda granskningen har effektiviserats har JO emellertid i stort sett kunnat följa en redan före reformen tillämpad

inspektionsplan, enligt vilken varje domstol och länsstyrelse besöks av JO eller ställföreträdaren en gång vart tionde år. Det har även varit möjligt för dem att besöka fler myndigheter efter 1957 års reform än före, fastän den årliga inspektionstiden efter reformen inte har överstigit fyra veckor under något år. Som framgår av tabellen har också antalet ärenden, som har upp-tagits med anledning av iakttagelser vid inspektionerna och på eget initiativ i andra fall, hållit sig i stort sett oförändrat sedan tiden före reformen.

Tabellen visar vidare att antalet avgjorda ärenden per år har stigit undan för undan. Stegringen i avverkningstakten har emellertid inte helt kunnat uppväga den ökning av arbetsbördan som inträffat under motsvarande tid, utan antalet balanserade ärenden har — med vissa undantag — ökat för varje år. Vid de senaste två årsskiftena har dock kunnat noteras en minskning av arbetsbalansen.

MO-ämbetet

I motsats till vad som har varit fallet inom JO-ämbetet har arbetssituationen inom MO-ämbetet efter 1957 års reform utmärkts av en viss stabilitet i fråga om arbetsvolymen. Under denna tid har MO kunnat lägga huvudvikten av sin tillsynsverksamhet på inspektioner, vilket i och för sig är naturligt med hänsyn till de granskningsuppgifter som har lagts på ämbetet.

Följande tabell visar utvecklingen av arbetsbördan inom MO-ämbetet.

År	Klagomål och framställningar	Initiativ-ärenden	Summa	Avgjorda	Till följande år balanserade
1954	119	538	657	667	80
1955	91	505	596	610	66
1956	79	494	573	565	74
1957	96	504	600	592	82
1958	103	576	679	684	77
1959	121	536	657	640	94
1960	103	522	625	650	69
1961	93	593	686	650	105
1962	98	560	658	632	131
1963	93	555	648	641	138
1964	106	556	662	688	110
1965	106	621	727	725	116
1966	133	606	739	735	127

I tabellen ingår ej sådana ärenden som har avsett MO:s organisation o. d.

Av tabellen framgår att antalet till MO inkomna klagomål och framställningar från enskilda och myndigheter sedan år 1957 har hållit sig i stort sett oförändrat. Även antalet ärenden som MO har tagit upp på eget initiativ, främst i samband med inspektioner, har efter 1957 års reform hållit sig förhållandevis konstant. MO har också i stort sett kunnat följa ett inspektionsprogram, enligt vilket ett besök vart femte år görs hos varje truppförband och annan militär enhet inom försvarsgrenarnas lokala och regionala organ och hos varje sådan domstol och åklagare, som enligt den mili-

tära rättegångslagens allmänna regler har att handlägga militära mål. Den tid som MO och hans ställföreträdare har anslagit åt inspektionsresor har uppgått till omkring sex veckor om året.

Utän att dubblera ämbetet i mer än begränsad utsträckning (jfr bet. s. 185) har vid MO-ämbetet antalet avgjorda ärenden per år i stort sett kunnat hållas i nivå med antalet nytillkomna ärenden under året. Arbetsbalansen vid varje årsskifte har därför i flera år varit av samma storleksordning.

Motioner med förslag om effektivare ombudsmannatillsyn

Det synes inte påkallat att här redovisa de motioner om ombudsmanna-ämbetenas organisation som förekom före 1957 års reform. Jag vill dock nämna att utredningen, som kommer att framgå i det följande, har berört också några äldre motioner.

Efter 1957 års reform av ombudsmannainstitutionen har riksdagen vid flera tillfällen haft att pröva motioner med förslag om effektivisering av JO:s eller båda ombudsmännens tillsynsverksamhet i allmänhet eller inom visst ämnesområde.

De flesta av dessa motioner har syftat till att förbättra den enskildes rättskydd i s k a t t e ä r e n d e n genom vidgade möjligheter för JO att granska verksamheten inom taxeringsväsendet. Som utredningen närmare har utvecklats (bet. s. 154) är nämligen ombudsmännens tillsyn över beskattningsnämnderna begränsad till prövning av om det vid ordförandes eller kronombuds handläggning av skatteärende förekommit fel av formell natur. Detta följer av RF 113 §, som stadgar ansvarsfrihet för »taxeringsmän» för felaktigheter i materiellt hänseende vid taxering och debitering, och av 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken, vari föreskrivs att ledamot av beskattningsnämnd är underkastad endast partiellt ämbetsansvar och därför inte står under ombudsmännens tillsyn. I praxis har emellertid ordförande och kronombud i sådan nämnd ansetts fullgöra sina uppgifter under fullständigt ämbetsansvar.

I motionerna I: 515 och II: 629 till 1962 års riksdag föreslogs att åtalsskyddet i RF 113 § skulle upphävas och JO-ämbetet förstärkas med en biträdande ombudsman med huvudsaklig uppgift att utöva tillsyn över skatteområdet. 1963 års riksdags sammansatta konstitutions-, banko- och första lagutskott, som behandlade motionerna, anmärkte i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 1 att frågan om upphävande av RF 113 § övervägdes av författningsutredningen på grund av framställning av 1956 års riksdag. — Det bör i detta sammanhang nämnas att författningsutredningen i sitt betänkande »Sveriges statskick» (SOU 1963: 17 s. 517) inte fann anledning att gå in på frågan om utformningen av taxeringsmäns straffrättsliga ansvar, eftersom spørsmålet enligt utredningens mening inte kunde ses

isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Frågan om ämbetsansvaret är numera under utredning av för ändamålet tillkallade sakkunniga (se riksdagsber. 1967: I Ju 63).

Vid 1964 års riksdag väcktes motionerna I: 454 och II: 544 med förslag att RF 113 § skulle upphävas och att den personkrets som är underkastad fullständigt ämbetsansvar skulle utsträckas att omfatta även ledamöterna av beskattningsnämnderna. Motionerna avslogs av riksdagen under åberopande att frågan om taxeringsmäns ansvar hade samband med flera spörsmål som var under övervägande i skilda sammanhang (KU 26, reservationen). I de vid samma riksdag väckta motionerna I: 453 och II: 545 begärdes bl. a. utredning om möjligheterna att tillsätta en särskild befattningshavare vid JO-ämbetet för prövning av skatteärenden och att bereda detta ämbete full insyn i samtliga skattemyndigheters verksamhet. I anledning av motionerna avgav JO ett yttrande. Han förordade därvid att vid ämbetet genast skulle inrättas en tjänst som byråchef för skatteärenden, eftersom behovet av en skattejurist framstod som trängande. Riksdagen avtog motionerna. Vid riksdagsbehandlingen uttalades att tanken att förstärka JO-ämbetet med en biträdande ombudsman för skattefrågor hade förts in i JO-utredningens arbete genom motionerna 1962: I: 515 och II: 629 och att JO:s önskemål om en särskild byråchefstjänst för skatteärenden förutsattes komma att prövas av JO-utredningen (B:oU 1964: 42). Beträffande tillsynen över beskattningsnämndernas verksamhet hänvisade utskottet till vad som hade anförts vid behandlingen av de förut nämnda motionerna 1964: I: 454 och II: 544.

Även vid 1965 års riksdag väcktes motioner beträffande JO:s tillsyn över skatteväsendet. I motionerna I: 360 och II: 425 upptogs på nytt frågan om att upphäva RF 113 § och att utsträcka det fullständiga ämbetsansvaret till ledamöter i beskattningsnämnderna. Utan att ta ställning i sak beslöt riksdagen överlämna motionerna till JO-utredningen (KU 7). Till utredningen lämnades också motionerna I: 221 och II: 270 med förslag att JO-ämbetet skulle förstärkas med regionala befattningshavare med uppgift bl. a. att bistå allmänheten i skatteärenden (KU 6). I motionerna I: 468 och II: 567, i vilka begärdes utredning om förbättring av den enskildes rättsskydd i skatteärenden, berördes åter möjligheten att inrätta en särskild tjänst vid JO-ämbetet för prövning av skatteärenden. Motionerna avslogs under hänvisning till de utredningsarbeten som hade utförts eller då pågick beträffande berörda frågor. Härvid nämndes bl. a. JO-utredningens arbete (BevU 39, reservationen).

I motionerna I: 526 och 552 samt II: 610 och 659 till 1966 års riksdag framlades förslag om utredning angående olika åtgärder för att förbättra den enskildes rättssäkerhet i skatteärenden. Bland sådana åtgärder nämndes upphävande av åtalsskyddet enligt RF 113 §. Motionärerna föreslog också att vid JO-ämbetet genast skulle anställas en byråchef för skatte-

ärenden. Motionärernas yrkande avvisades av riksdagen, som ansåg att man borde avvakta de förslag som kunde föränledas av JO-utredningens betänkande och vissa andra utredningars arbete (jfr BevU 28 och B:oU 42).

Frågan om JO:s tillsyn över den kommunala verksamheten togs upp i några motioner till 1963 års riksdag. I motionerna I:270 och II:320 begärdes utredning angående lämplig vidgning av ämbetsansvaret till befattningshavare i kommunala och statliga bolag, föreningar och stiftelser. En sådan vidgning ansåg motionärerna kunde förbättra allmänhetens rättsskydd och göra det möjligt för JO och andra att få offentlig insyn i sådan kommunal och statlig verksamhet som utövades i bolags- och liknande former. Yrkandet föränledde inte någon åtgärd från riksdagens sida, bl. a. med hänsyn till det utredningsarbete som pågick inom kommunalrättskommittén och till den då väntade utredningen om ämbetsansvaret (L¹U 47). I motionerna I:269 och II:321 framhölls att det är ett intresse att JO:s inspektionsverksamhet intensifieras i fråga om den starkt expanderande kommunala förvaltningen. Tillsyns- och inspektionsbehovet på det kommunala fältet ansågs vara så stort att det motiverade en särskild ombudsmanorganisation för tillsynen över kommunerna. Motionerna behandlades av 1963 års riksdags sammansatta konstitutions-, banko- och första lagutskott och föränledde — jämte andra — att JO-utredningen tillkom.

Vid 1963 års riksdag förekom två andra motionspar som gällde ombudsmannaämbetenas organisation. I motionerna I:187 och II:222 begärdes åtgärder i syfte att stärka ombudsmännens ställning och öka effektiviteten i deras arbete. Bl. a. nämndes i motionerna möjligheten att ändra gränsen mellan JO:s och MO:s kompetensområden och att bilda ett gemensamt kansli för båda ämbetena. Motionärerna berörde också den arbetsvinst som kunde uppnås genom ändrade arbetsformer. Också i motionerna I:306 och II:359 framhölls det angelägna i att öka effektiviteten inom JO-ämbetet, och man förde fram tanken att dela upp JO-ämbetet på två ämbeten, av vilka det ena skulle i huvudsak avse judiciella ärenden och det andra i huvudsak förvaltningsrättsliga.

I det sammansatta utskottets betänkande framhölls att den föreslagna översynen av ombudsmannaämbetets organisation och verksamhetsformer inte borde begränsas till spörsmål om ämbetenas personalstater utan också borde gälla mer grundläggande frågor. Därvid nämndes de utvägar som fördes på tal av de två senast nämnda motionsparen och möjligheten att inrätta ett ombudsmannaämbete med två eller tre ombudsmän. Också vissa avlastningsåtgärder berördes.

Utredningen

Allmänna synpunkter

Utredningen påpekar att den ökade arbetsbördan inom JO-ämbetet belyses inte bara av de statistiska uppgifterna angående arbetssituationen utan ytterligare framhävs av vissa andra förhållanden. Sålunda nämns bl. a. att ärendena — framför allt på det förvaltningsrättsliga området — har tenderat att bli vidlyftigare och mer svårbedömda.

Mot bakgrund av siffror och andra uppgifter om JO-ämbetets växande arbetsvolym, som antas komma att öka även i fortsättningen, finner utredningen det vara uppenbart att organisatoriska och andra åtgärder måste vidtas så att ämbetets arbetssituation blir tillfredsställande. Den nuvarande ordningen innebär att JO:s ställföreträdare under praktiskt taget hela året måste vara i funktion vid hans sida, och dessa utgör en nödlösning som i längden inte kan godtas. Det aktuella arbetsläget har bl. a. lett till att JO inte har haft möjlighet att ägna sig åt inspektionsverksamhet i den utsträckning som har ansetts önskvärd. Skulle JO dessutom anses böra intensifiera sin tillsynsverksamhet, ter sig den nuvarande organisationen ännu mera ohållbar. Utredningen understryker att utvecklingen mot en alltför belastad årsbalans är otillfredsställande både från allmänna synpunkter och med tanke på den enskilde rättssökanden och den tjänsteman eller myndighet som berörs av klagomål eller annat ärende.

Utredningen påpekar att under senare år vid flera tillfällen har föreslagits att ombudsmannatillsynen skall effektiviseras genom klyvning av JO-ämbetet eller förstärkning av detta med en biträdande ombudsman för speciellt ämnesområde.

I en motion år 1947 angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt (I: 15) anfördes att en differentiering av JO:s verksamhet var en tänkbar möjlighet att nå önskad vidgning av kontrollen över förvaltningen. Motionären framhöll att socialvården eller statens låne-, bidrags- och understödsverksamhet var lämpliga områden för en ny ombudsmans tillsyn. Riksdagen avvisade emellertid denna tanke och framhöll bl. a. att en ökning av antalet ombudsmän lätt skulle försvaga det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen (KU 22).

I två andra motioner samma år (I: 17 och II: 28) föreslogs att en särskild ombudsman skulle inrättas för övervakning av frihetsberövanden på anstalter av olika slag. Även dessa motioner avslogs av riksdagen (KU 23).

Förslag att utöka ombudsmannaorganisationen med en socialförsäkringsombudsman, som skulle övervaka sociallagstiftningens tillämpning, väcktes i motionen II: 14 år 1952. Motionen lämnades utan bifall (KU 11).

I motioner till 1954 års riksdag föreslogs åtgärder för att effektivisera JO-ämbetet. Därvid berördes möjligheten att inrätta ett särskilt ombudsmanna-

ämbete för förvaltningen (I: 134 och II: 316) eller för krisförvaltningen (I: 391 och II: 499). Det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet föreslog en utredning om JO-institutionen och framhöll att frågan om en uppdelning av JO-ämbetet kunde prövas vid detta utredningsarbete. Utskottet ansåg dock att en klyvning av ämbetet borde komma i fråga endast om den befanns oundgängligen nödvändig (KL¹U 1). Riksdagen godkände utskottsutlåtandet och hemställde hos Kungl. Maj:t om den av utskottet föreslagna utredningen (rskr 156).

De sakkunniga som verkställde den av riksdagen begärda utredningen (SOU 1955: 50 s. 115) ville ej föreslå en uppdelning av JO-ämbetet utan sökte på andra vägar åstadkomma en minskning av ämbetets arbetsbörda. En uppdelning borde enligt de sakkunniga i varje fall anstå tills man hade sett, om de sakkunnigas förslag kunde leda till att JO:s arbetsbörda lättades.

I den proposition som byggde på detta betänkande (prop. 1956: 161) uttalade föredragande departementschefen att det inte fanns tillräckligt stöd för antagande att den då aktuella vidgningen av JO:s tillsynsområde skulle göra ämbetets uppdelning ofrånkomlig. I det av riksdagen godkända utskottsutlåtandet (KL¹U 1) över propositionen uttalades att JO-ämbetet inte borde delas. Det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning var enligt utskottets mening av sådant värde att man ej borde avstå därifrån med mindre det visade sig oundgängligen nödvändigt. Utskottet antog att JO skulle hinna med sina utökade arbetsuppgifter, om ämbetets personalorganisation erhöll en tillräcklig förstärkning.

Sedan JO 1959 hemställt om förlängning av dubblingstiden för att snabbare kunna avarbeta då föreliggande arbetsbalans, framhöll första lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande (L¹U 8) att arbetsbalansen inom JO-ämbetet ej syntes ge riksdagen anledning att frångå uppfattningen att en uppdelning av ämbetet borde komma i fråga bara om det befanns oundgängligen nödvändigt.

Som förut har nämnts förekom vid 1962 och 1963 års riksdagar motioner, som föranledde tillkallandet av JO-utredningen. Motionerna innehöll olika förslag till ändrad organisation av ombudsmannaämbetena, nämligen att JO-ämbetet skulle förstärkas med en biträdande ombudsman för skatteområdet (1962: I: 515 och II: 629), att särskild ombudsman för den kommunala förvaltningen skulle tillsättas (1963: I: 269 och II: 321) och att JO-ämbetet skulle delas i två ämbeten, varav ett för de judiciella och ett för de förvaltningsrättsliga ärendena (1963: I: 306 och II: 359).

Förslaget att inrätta biträdande ombudsman för skatteväsendet har återkommit i senare motioner, som har nämnts i det föregående.

Tanken på att dela upp JO-ämbetet för att uppnå en intensivare tillsynsverksamhet har således, sägs det i betänkandet, gång efter annan avvisats under de senaste decennierna. Man har i stället ansett sig kunna åstadkomma möjligheter att öka effektiviteten genom att förlänga den tid varunder

ämbetet kan vara dubblerat och genom att förstärka ämbetets personalresurser med kvalificerade arbetskrafter. Utredningen konstaterar dock att tillfredsställande arbetsförhållanden för ämbetet inte kan skapas genom ytterligare arbetskraftsförstärkning eller förlängd dubbleringstid. Det fordras mer genomgripande åtgärder. Eftersom det i sista hand alltid är JO eller hans ställföreträdare personligen, som skall avgöra ärendena, måste metoden att försöka öka ämbetets arbetskaperitet genom att förstärka den kvalificerade personalen ha en given gräns, nämligen ombudsmannens och ställföreträdarens egen prestationsförmåga. Eftersom det inte torde vara möjligt för JO och hans ställföreträdare att hinna pröva fler ärenden än f. n., synes man inte kunna räkna med att uppnå någon större effektivitetsstegring enbart genom att utöka den underlydande personalen. Vidare är det inte möjligt att ytterligare förlänga dubbleringstiden. Sedan ämbetet under ett år har varit dubblerat nio månader och ställföreträdaren har tjänstgjort under ombudsmannens semester, återstår nämligen inte mer av året än vad som motsvarar ställföreträdarens egen semester.

Utredningen framhåller, att det har skett en väsentlig ansvällning av JO-ämbetets arbetsmängd sedan riksdagen senast tillbakavisade förslag om inrättande av ytterligare ombudsmannaämbete. Det är därför mer motiverat än tidigare att diskutera om ombudsmannainstitutionens göromål bör fördelas på fler än två ombudsmän eller om ämbetenas resurser bör förstärkas med biträdande ombudsmän. Det anmärks att den nutida samhällsverksamheten med dess alltmera komplicerade lagstiftning, i synnerhet på förvaltningsrättens område, gör det allt vanskligare för en enda ombudsman att med sakkunskap och auktoritet utöva tillsyn inom det fält som utgör JO:s nuvarande verksamhetsområde

Utredningen konstaterar, att det således är flera tungt vägande skäl som kan ge anledning att ompröva den hittills avvisande inställningen till tanken att dela upp JO-ämbetet. När man överväger om ombudsmannaorganisationen nu bör förstärkas med ytterligare en ombudsman eller en biträdande sådan, bör man emellertid enligt utredningen också ta hänsyn till vissa förhållanden och synpunkter som ger anledning till en mer återhållsam inställning i frågan. Utredningen beaktar bl. a. att ombudsmännens tillsyn aldrig har varit avsedd för rutinmässig kontroll av alla myndigheter och tjänstemän i landet utan är av extraordinär natur i och med att den kompletterar den granskning som utförs av andra övervakningsorgan. I princip bör nämligen den enskildes behov av rättsskydd i första hand tillgodoses genom det normala besvär förfarandet och genom den granskning som verkställs av samhällets vanliga kontrollorgan. Ämbetenas karaktär bör enligt utredningen inte ändras, utan ombudsmannen bör även i fortsättningen ha till huvuduppgift att utöva en allmän tillsyn över den statliga och kommunala myndighetsutövningen. Vidare bör man vara angelägen om att hos ombudsmannaämbetena bevara det personliga momentet, som alltid har

bedömts vara av betydande värde för institutionen. Detta för ämbetena karakteristiska drag, som kan komma att försvagas vid en utökning av antalet ombudsmän, bör enligt utredningens mening om möjligt bevaras. En fördelning av granskningsuppgifterna på flera ombudsmän kan också vara till nackdel för tillsynsverksamheten genom att åtgärder och uttalanden om myndigheternas rättstillämpning kan komma att bli mindre enhetliga. Om det inrättas ett särskilt ombudsmannaämbete för viss förvaltningsgren, kan detta vidare för vederbörande ombudsman resultera i en alltför snäv och specialinriktad syn på verksamheten inom detta område. Även i övrigt måste det vara till nackdel för verksamheten, om de slutliga avgörandena i de ofta mycket maktpåliggande och känsliga ärendena skiftas ut på alltför många händer.

De anförda synpunkterna gäller enligt utredningen också när man bedömer om det bör införas biträdande ombudsmän. Mot en sådan organisation kan dessutom riktas den anmärkningen att man inom ombudsmannaämbetet skulle få två kategorier ombudsmän, dels den »egentlige» eller »ordinarie» och dels en eller flera honom underställda biträdande ombudsmän. Allmänheten skulle lätt kunna få den uppfattningen att den biträdande ombudsmannen inte uppfyller samma kvalifikationer som den »egentlige» utan har sämre förutsättningar att bedöma ärendena. Utredningen tillägger att den speciella sakkunskap som skulle kunna tillföras ämbetena genom biträdande ombudsmän i stället kan erhållas genom att ombudsmännen använder särskild expertis vid sidan av den ordinarie personalen.

Med hänsyn till att en uppdelning av ombudsmannaämbetena i den ena eller andra formen skulle få ogynnsamma följder för institutionen och dess verksamhet, anser utredningen att uppdelning bör komma i fråga bara om det är oundgängligen nödvändigt. Innan frågan om en ökning av antalet ombudsmän övervägs, bör man därför enligt utredningens mening undersöka om det är möjligt att genom åtgärder inom ramen för den nuvarande organisationen med två ombudsmän lindra JO:s arbetsbörda så, att tillfredsställande arbetsförhållanden inom ämbetet kan uppnås utan uppdelning. Utredningen har verkställt en sådan undersökning — som strax skall redovisas — och har kommit till resultatet att det är möjligt att i önskad utsträckning öka ombudsmannainstitutionens effektivitet utan att ändra ombudsmännens antal och utan att dubblering av ämbetena genom ställföreträdarna skall behöva tillgripas i större omfattning. Utredningen vill därför inte förorda att antalet ombudsmän ökas eller att ett system med biträdande ombudsmän införs.

Den organisation av ombudsmannaämbetena som utredningen kommer fram till utformas på i huvudsak följande sätt. Nuvarande MO-ämbetets tillsynsområde vidgas så att det, förutom försvarsväsendet, omfattar domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, lantmäteriet samt polisväsendet i vad avser frågor som har anknytning till brottsutredningar. Den andre om-

budsmannen avses få tillsynen över de återstående delarna av JO:s nuvarande ämbetsområde, dvs. i stort sett vad som kan betecknas som civilförvaltningen. För att lätta arbetsbelastningen på ombudsmannainstitutionen och då särskilt inom den sektor som f. n. ankommer på JO föreslår utredningen dessutom ett flertal andra åtgärder som strax skall beröras närmare.

De föreslagna åtgärderna anser utredningen kunna leda till följande resultat. En tillfredsställande arbetsbalans inom JO-ämbetet bör bli möjlig. Inspektionsverksamheten i fråga om civilförvaltningen bör kunna bli mer omfattande än som har varit möjligt under de senaste åren. Båda ombudsmännen torde få tillräcklig tid att behandla och avgöra alla klagomål och initiativärenden, som från praktisk eller principiell synpunkt är av betydelse för den enskilde eller för den allmänna rättssäkerheten.

Överflyttning av tillsynsuppgifter från JO till MO

Utredningen uttalar, att man av uppgifterna om antalet ärenden hos JO och hos MO inte omedelbart kan dra den slutsatsen att JO:s arbetsvolym under de senaste åren har varit ungefär dubbelt så stor som MO:s. Utredningen nämner olika förhållanden, som gör att skillnaden mellan de båda ombudsmännens reella arbetsbörda inte kan antas vara så avsevärd som siffrorna ger vid handen. Bl. a. påpekas att ombudsmännens inspektionsverksamhet tar väsentligt större tid och arbetskrafter i anspråk än som visar sig i antalet därvid upptagna ärenden. Eftersom MO:s inspektionsverksamhet är mer omfattande än JO:s, blir denna statistiskt inte märkbara arbetsbelastning förhållandevis större för MO:s del än för JO:s. Även om man tar hänsyn till detta, är det enligt utredningen uppenbart att JO:s arbetsbörda f. n. är avsevärt större än MO:s. Det anses därför vara möjligt för MO att åta sig tillsynen över viss del av JO:s nuvarande verksamhetsområde utan att eftersätta den kontroll över försvarsväsendet som kan bedömas vara behövlig.

Utredningen framhåller, att en förskjutning av gränsen mellan ämbetena tidigare har satts i fråga men att förslag i sådan riktning inte har föranlett någon åtgärd. Som skäl för att avvisa förslaget har i allmänhet åberopats att det är av värde att behålla de enhetliga och naturliga kompetensområdena med klart och bestämt angivna gränser mellan dem. Utredningen nämner därvid en motion från år 1930 (I: 241), som gick ut på att ärendena angående civilförvaltningen skulle flyttas över från JO till MO men som inte vann riksdagens bifall. De sakkunniga som år 1939 avgav ett betänkande angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna tjänsteställning m. m. (SOU 1939: 7) avvisade tanken på att ändra gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden. Samma ställningstagande gjordes i ett betänkande, som av tillkallade sakkunniga avgavs år 1955 och som låg till grund för 1957 års reform av ombudsmannaämbetena (SOU 1955: 50). Det kan nämnas att i det

betänkandet diskuterades huruvida ärenden angående civilförsvaret, som i praxis ansetts tillhöra JO:s ämbetsområde, borde överflyttas. I de år 1963 väckta motionerna I: 187 och II: 222 — som jämte andra låg till grund för framställningen från 1963 års riksdag om utredning angående ombudsman-naämbeten — ifrågasätts om inte en ändring av gränsen mellan ombudsmännens kompetensområden skulle kunna leda till en effektivisering av deras tillsynsverksamhet. Det sammansatta utskott som behandlade motionerna framhöll, att det på lång sikt kan vara en fördel att gränsen ej blir så stel att den hindrar förskjutningar som påkallas av omständigheterna.

Utredningen framhåller att den nuvarande gränsen mellan ombudsmännens behörighetsområden är fast och så preciserad att den i princip anger fördelningen av alla till ombudsmännens verksamhet hörande ärenden. Det anses dock motiverat att överväga om gränsdragningen inte i stället bör göras så smidig att man utan föregående författningsändring kan överföra ämbetsuppgifter från den ene ombudsmannen till den andre, när omständigheterna så kräver. T.ex. kan tänkas att enbart de mest betydelsefulla grupperna av ärenden hänförs till viss ombudsman, medan ombudsmännen i övrigt får träffa överenskommelse om fördelningen. Utredningen anser dock att det är vissa olägenheter med en på detta sätt obestämd gräns mellan ombudsmännens tillsynsområden. Det torde först och främst bli svårt att på ett rationellt sätt utöva inspektionsverksamhet inom det oreglerade gränsområdet. För myndigheterna och tjänstemännen torde det också vara av betydelse att veta vilken av ombudsmännen som har att granska tillämpningen av viss författning. Så länge det personliga momentet i ombudsman-nainstitutionen består, kan det också vara av visst intresse för den enskilde medborgaren att av instruktionen kunna inhämta vilken ombudsman som skall handlägga ett aktuellt ärende. Utredningen anser därför att fördelningen av ombudsmännens kontrolluppgifter bör vara fast och omfatta samtliga ämnesområden under deras tillsyn. Den förskjutning av gränsen som av olika skäl kan behövas kan genomföras genom ändring av den instruktionsbestämmelse som anger skiljelinjen mellan tillsynsområdena.

Den nuvarande arbetsfördelningen mellan ombudsmännen är enligt utredningen lättfattlig för allmänheten, och den enskilde medborgaren kan oftast utan svårighet avgöra vilken ombudsman som skall handlägga visst ärende. Om vissa ämnesområden flyttas över från JO till MO, torde gränsen mellan deras verksamhetsfält inte kunna göras lika enkel och naturlig som f. n. Detta kan i vissa fall medföra osäkerhet om vilken ombudsman som har tillsynen över viss myndighetsutövning. Om MO får nya betydande arbetsuppgifter, skulle detta vidare minska hans möjligheter att i nuvarande omfattning kontrollera den militära jurisdiktionen och förvaltningen. Eftersom en ombudsmannakontroll över försvarsväsendet torde inge den enskilde krigsmannen en känsla av rättssäkerhet och trygghet mot övergrepp från befälets och myndigheters sida, kan de värnpliktiga och andra krigs-

män uppfatta en minskning av MO:s kontrollverksamhet som en försämring av deras allmänna rättsskydd.

Dessa betänkligheter mot att flytta över vissa ämnesområden till MO finner utredningen inte avgörande. För en överflyttning åberopas bl. a. att utvecklingen inom försvaret har gått mot en ökad samordning av hela totalförsvaret. I detta inbegrips vid sidan av den egentliga krigsmakten i stort sett dels civilförsvaret jämte vissa närliggande områden inom polisväsen, hälso- och sjukvård samt socialvård, dels det ekonomiska försvaret, omfattande försörjning, arbetsmarknad och transportväsen, och dels det psykologiska försvaret. MO:s tillsynsbefogenheter har i praxis ansetts begränsade till den rent militära verksamheten inom totalförsvaret. I totalförsvaret inordnas emellertid allt fastare ett flertal verksamhetsgrenar av rent civil art. Omvänt kan sägas att det militära försvarsväsendet, även om det har en viss särprägel, alltmera har kommit att ingå som ett led i den samhälleliga ordinära förvaltningen. Detta har medfört att skillnaden mellan de civila och de militära funktionerna inom statsförvaltningen har försvagats eller bortfallit. Det föreligger därför inte lika starka skäl nu som tidigare att behålla gällande gränser för MO:s ämbetsområde.

Utredningen sätter vidare i fråga om behovet av särskild tillsyn över försvarsväsendet i våra dagar är lika stort som tidigare. Samtidigt framhålls dock att det från vissa synpunkter alltjämt är motiverat med en speciellt uppmärksam och oavlåtlig kontroll över försvarsväsendet från en riksdagens ombudsman. Utredningen pekar därvid på det tvång som militärtjänstgöringen innebär för ett stort antal medborgare och på den militära verksamhetens ofta farliga beskaffenhet, som ger anledning till speciell övervakning av säkerhetsbestämmelsernas efterlevnad. Utredningen anser att det är möjligt att genom olika åtgärder underlätta MO:s granskningsarbete så, att en utökning av hans ämbetsområde inte behöver medföra en minskning av hans möjligheter att i tillräcklig utsträckning vaka över att krigsmännens allmänna och individuella fri- och rättigheter inte kränks.

I fortsättningen redogör utredningen för vilka synpunkter som varit vägledande när utredningen bedömt vilka ärendegrupper som lämpligen bör komma i fråga vid en överflyttning från JO till MO (bet. s. 103). Mot denna bakgrund finner utredningen att man från JO till MO kan flytta över tillsynen över domstolsväsendet, åklagarväsendet, polisväsendet i vad avser polisens befatning med brottsutredningar samt kriminalvården och lantmäteriet.

Som skäl för åsikten att domstols- och åklagarväsendet lämpligen kan flyttas över framhåller utredningen bl. a. att MO redan med nuvarande gränsdragning granskar de allmänna domstolarnas och åklagarnas handläggning av militära mål. Om all utövning av åklagarverksamhet och domsrätt ställs under tillsyn av en enda ombudsman, torde inspektionsverksamheten beträffande dessa myndigheter kunna utövas mer rationellt.

Även med hänsyn till att militära mål i princip inte bör handläggas på annat sätt än övriga rättegångsmål, är det naturligt att kontrollen över den militära rättsskipningen omhänderhas av den ombudsman, som utövar tillsyn över domares och åklagares tjänsteutövning i övrigt. I fråga om åklagarväsendet framhåller utredningen dessutom att åklagarnas roll i rättegångsförfarandet står i så nära samband med domstolsväsendet, att kontrollen över åklagarna lämpligen inte bör utövas av annan ombudsman än den som har tillsyn över domstolarna och deras befattningshavare.

Till domstolarna hänför utredningen i förevarande sammanhang de allmänna och särskilda domstolarna men ej förvaltningsdomstolarna. De allmänna domstolarna är häradsrätter och rådhusrätter samt hovrätter och högsta domstolen. Med de särskilda domstolarna avser utredningen vattendomstolar, ägodelningsrätter, expropriationsdomstolar, krigsrätter, arbetsdomstolen och riksrätten. Till domstolsväsendet räknas även inskrivningsdomare, konkursdomare och ägodelningsdomare. Kontrollen av förvaltningsdomstolarna anser utredningen emellertid böra ankomma på den ombudsman som utövar tillsyn över den allmänna civilförvaltningen.

Utredningen påpekar dock att en placering av tillsynen över domstols- och åklagarväsendet på annat ombudsmannaämbete än det som skall ha tillsyn över den civila förvaltningen inte är helt invändningsfritt. Vid granskning av ärenden rörande domstolarna eller vid inspektion av dessa kan ombudsmannen nämligen i något fall finna skäl att ta upp vissa rent förvaltningsrättsliga spörsmål som frågor om indragning av körkort eller åtgärder inom barnavården och nykterhetsvården. Och omvänt kan vid granskning av ärende, som berör något förvaltningsområde, uppkomma anledning att undersöka visst förhållande inom domstolsväsendet. Denna förening av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet kan mycket väl aktualiseras i en och samma klagoskrift. Utredningen förutsätter emellertid att ombudsmännen i samråd försöker förhindra olägenheter av antytt slag, t. ex. genom att den ene övertar prövningen av ett ärende som egentligen ankommer på den andre eller till denne hänskjuter fråga inom det egna ämnesområdet (2 § andra stycket instruktionsförslaget) eller genom att träffa överenskommelse om att vid inspektioner bevaka varandras ämnesområden.

Beträffande polisväsendet framhåller utredningen att vissa delar av polisens uppgifter står i nära samband med åklagarnas tjänsteutövning. Detta gäller åliggandet att verkställa spaning och annan utredning i anledning av begångna brott. Den ombudsman som har tillsynen över åklagares verksamhet bör av praktiska skäl också kunna ingripa mot de polismän som har verkställt den utredning på vilken åklagaren har grundat sitt handlande eller ställningstagande. Om tillsynen över åklagarväsendet flyttas över till MO, bör detsamma gälla polisverksamhet av nämnd art. Polisen har också uppgifter, som inte har direkt beröring med åklagarnas verksamhet utan

snarare rör den statliga och kommunala förvaltningen. Det synes enligt utredningen lämpligt att denna gren av polisens verksamhet stannar kvar under tillsyn av den ombudsman som handhar kontrollen över administrationen.

Som motivering till förslaget att flytta tillsynen över kriminalvården till MO åberopar utredningen att MO redan i sin nuvarande verksamhet har att utöva tillsyn över sådana frihetsberövanden, som verkställs av militära organ. Vidare åberopas att han torde kunna granska de allmänna fångvårdsanstalternas verkställighet av de häktningsbeslut och domar på frihetsstraff som meddelas i militära mål. Om även den kontroll som JO nu utövar över kriminalvården överförs till MO, kommer i princip all verkställighet av frihetsstraff att vara underkastad tillsyn av en och samma ombudsman. Detta måste anses medföra fördelar i övervakningshänseende.

Förslaget att överföra tillsynen över lantmäteriväsendet till MO motiveras av det nära sambandet mellan denna verksamhetsgren och domstolsväsendet. Utredningen erinrar om att lagligheten och lämpligheten av åtgärd, som vid tjänsteförrättning vidtas av befattningshavare inom lantmäteriväsendet, i olika fall kan bli föremål för bedömande av ägodelningsrätt eller ägodelningsdomare. Det är därför naturligt att den ombudsman som utövar tillsynen över domstolsväsendet också får uppgiften att granska lantmäteriet. Utredningen påpekar också att till JO inkomna klagomål, som riktar sig mot befattningshavare inom denna verksamhetsgren, f. n. i regel handläggs på ämbetets domstolsavdelning. Mot en förening av tillsynen över lantmäteriväsendet och över domstolsväsendet kan invändas att lantmäteristatens tjänstemän i sin verksamhet även har många beröringspunkter med den kommunala och statliga förvaltningen. Utredningen tänker då bl. a. på deras befattning med planläggning enligt byggnadslagen och deras medverkan i lantbruksnämndernas och skogsvårdsstyrelsernas verksamhet. Trots detta samband mellan lantmäteriet och civilförvaltningen finner utredningen övervägande skäl tala för att lantmäteriet flyttas över till MO:s tillsynsområde.

Utredningen framhåller vidare att den har övervägt att till MO föra även andra grupper av ärenden än dem som förut har angivits. Av de grupper som därvid kan komma i fråga nämns särskilt exekutionsväsendet, administrativa frihetsberövanden och totalförsvarets civila sektorer. På grunder som närmare redovisas i betänkandet (s. 108—111) vill utredningen dock inte framlägga förslag om överflyttning av dessa ärendegrupper.

Utredningen framhåller att genom den föreslagna överflyttningen torde skapas två verksamhetsområden, som är så klart avgränsade från varandra att några svårigheter av praktisk art inte torde uppkomma när ärendena skall fördelas. Gränsen mellan tillsynsområdena kan utan större olägenheter

och tidsutdräkt ändras i den mån förskjutningar i ombudsmännens arbetsbörda eller andra omständigheter påkallar det.

Utredningen försöker bedöma vilken verkan som den föreslagna ändringen av gränsen mellan ombudsmännens tillsynsområden kan få för deras arbetsbörda. Med stöd av vissa i JO:s årsberättelser redovisade siffror, som anger hur ärendena har fördelat sig på olika verksamhetsområden, anser utredningen att det inte torde vara alldeles obefogat att anta att JO genom överflyttningen kan bli befriad från ungefär en tredjedel av det antal ärenden som nu årligen diarieförs hos ämbetet. Utredningen tillägger emellertid att åtskilliga klagomål inom dessa ämnesområden inte brukar kräva någon vidlyftigare utredning eller vara av särskilt svårbedömd beskaffenhet. En överflyttning torde därför inte medföra en proportionellt lika stor minskning av arbetsvolymen som antalet ärenden anger. Den arbetslättnad som bereds JO genom denna överflyttning samt genom de föreslagna begränsningarna i prövningsskyldigheten och vissa organisatoriska förändringar synes utredningen vara tillräcklig för att i fortsättningen åstadkomma en tillfredsställande arbetssituation för JO.

Den arbetsminskning som JO får om gränsen ändras på angivet sätt, innebär en motsvarande ökning av MO:s granskningsuppgifter. Enligt utredningens uppfattning får emellertid de föreslagna begränsningarna i ombudsmännens skyldighet att pröva inkomna ärenden speciell verkan just för några av de ämnesområden som tillförs MO. Det synes dock påkallat att befria MO från ytterligare vissa av hans nuvarande granskningskyldigheter för att han efter det föreslagna tillskottet till sin arbetsmängd skall få möjlighet att tillfredsställande fullgöra sina tillsynsuppgifter.

Begränsning av tillsynen över försvarsväsendet

Som tidigare har nämnts anser utredningen att MO:s granskningsuppgifter på försvarsväsendets område bör kunna begränsas i samband med den föreslagna överflyttningen av ämnesområden från JO till MO. Det föreslås att kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning begränsas avsevärt och att MO befrias från skyldigheten att granska s. k. arrestantkort.

Kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning

I gällande och tidigare instruktioner anges vissa huvudgrupper av lagar, författningar och andra bestämmelser inom det militära området, vilkas tillämpning MO har att särskilt övervaka (2 § i gällande instruktion). Bl. a. nämns författningar som rör den ekonomiska förvaltningen inom försvarsväsendet. Anledningen till att MO ålades denna speciella tillsynsuppgift var

att riksdagen när MO-ämbetet inrättades fann det angeläget att tillsyn utövades över att de betydande anslagen till försvaret utnyttjades rationellt och för avsedda ändamål. Även det förhållandet att försvarsutgifterna till stor del var sådana, att det var svårt att bedöma deras nödvändighet och skälighet gjorde att en kontroll på detta område ansågs särskilt värdefull.

MO:s kontroll av försvarets ekonomiska förvaltning fullgörs huvudsakligen genom inspektioner av truppförband och andra militära enheter och genom annan initiativverksamhet. Inspektionsverksamheten är endast stickprovsmässig, eftersom MO inte har resurser att verkställa en fortlöpande och systematisk granskning.

Utredningen konstaterar att det sedan MO-ämbetet inrättades har inträffat olika förändringar i fråga om försvarets ekonomiska förvaltning och att dessa kan ge anledning till ett ändrat bedömande huruvida kontroll från MO:s sida behövs på detta område. Utredningen framhåller att förvaltningsuppgifterna i inte obetydlig grad har centraliserats, bl. a. till försvarets sjukvårdsstyrelse, fortifikationsförvaltningen och försvarets civilförvaltning. Vidare påpekas att försvarets ekonomiska förvaltning kontrolleras av olika statliga organ både inom och utom försvarsväsendet och att dessa har byggts ut och förstärkts i syfte bl. a. att intensifiera den sakrevisionella verksamheten. Av de centrala myndigheterna inom försvarsväsendet nämns särskilt försvarets civilförvaltning, försvarets intendenturverk, armé-, marin- och flygförvaltningarna, försvarets fabriksstyrelse, försvarets sjukvårdsstyrelse och fortifikationsförvaltningen. Utanför den militära administrationen utövas kontroll av riksrevisionsverket, statskontoret och riksdagens revisorer.

Utredningen påpekar att 1949 års riksdag prövade frågan huruvida en MO-kontroll över försvarets ekonomiska förhållanden behövdes. Riksdagen fann sig då inte böra ändra MO:s tillsynsuppgifter (L:U 16).

Eftersom betydande belopp årligen anslås till försvarsväsendets behov, är det enligt utredningens mening ett viktigt samhällsintresse att den militära förvaltningen utsätts för effektiv kontroll så att medlen används så rationellt som möjligt i såväl ekonomiskt som praktiskt hänseende. Den centralisering av försvarets ekonomiska förvaltning som har skett sedan MO-ämbetet inrättades har i viss utsträckning befriat truppförbanden och andra lokala enheter från rena förvaltningsuppgifter. Detta har varit ägnat att skapa större enhetlighet och effektivitet inom den militära administrationen. Det har också blivit möjligt att i förvaltningen i högre grad än tidigare utnyttja sådan teknisk, ekonomisk och annan sakkunskap, som av praktiska och ekonomiska skäl inte kan finnas inom de lokala organen. Genom att kraftigt bygga ut den statliga kontrollapparaten inom och utanför försvarsväsendet har man också kunnat effektivisera granskningsverksamheten i kameralt och sakrevisionellt hänseende. I och med denna utveckling, som i avsevärd omfattning har ägt rum efter det 1949 års riksdag behandlade frågan om inskränkning av MO:s tillsyn över för-

svarets ekonomiska förvaltning, har enligt utredningens mening behovet av en MO-kontroll på detta område minskat betydligt.

Vid MO:s granskning av den militära verksamheten blir det, fortsätter utredningen, framför allt fråga om att bedöma rent praktiska spørsmål, t. ex. hur fastigheter, utrustning och annan materiel vårdas och underhålls samt hur anslagna medel utnyttjas för övningsändamål och för inköp av materiel och förnödenheter. MO har inte möjlighet att verkställa den systematiska och fortlöpande granskning, som torde krävas för att en verkningsfull kontroll på detta område skall kunna genomföras. Inte heller kan man räkna med att innehavarna av MO-ämbetet, som på grund av åklagarbefogenheterna bör ha domarkompetens, skall ha den sakkunskap och erfarenhet av militär verksamhet som torde behövas för att uppnå en i revisionstekniskt hänseende effektiv granskning av dessa rent praktiska angelägenheter. Kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning synes dessutom ligga vid sidan av ombudsmannaämbetenas egentliga tillsynsuppgifter, som inte är så mycket av praktisk som av rättslig natur.

Fastän MO:s granskning får anses i och för sig ha utgjort ett värdefullt komplement till övrig kontrollverksamhet, finner därför utredningen att den tillsyn över försvarets ekonomiska förvaltning som kan behövas vid sidan av befintliga gransknings- och revisionsorgans kontroll inte bör som en speciell uppgift utövas av MO eller något annat ombudsmannaämbete. Utredningen föreslår således att MO befrias från sin hittillsvarande skyldighet att särskilt kontrollera denna förvaltningsgren. Ombudsmannen bör emellertid inte sakna befogenhet att granska tillståndet inom detta område. Han bör fortfarande kunna pröva klagomål över förhållanden, som berör den ekonomiska förvaltningen, och han bör också kunna inspektera därtill hörande myndigheter, när omständigheterna i något ärende eller andra särskilda skäl påkallar detta. Enligt instruktionen åligger det MO att särskilt övervaka efterlevnaden av bestämmelser om personalvården inom försvaret. Han bör även i fortsättningen ägna speciell uppmärksamhet åt sådana frågor vilka av naturliga skäl är nära förbundna med vissa grenar av den ekonomiska förvaltningen, i synnerhet vid truppförbanden. Iakttar ombudsman vid inspektion av personalvården något anmärkningsvärt, som uppenbarligen härrör från missförhållande inom det ekonomiska förvaltningsområdet, skall ombudsmannen givetvis kunna vidta den åtgärd som behövs för att undanröja missförhållandet.

Granskning av arrestantkort

Ombudsmännen skall enligt sin instruktion noggrant vaka över att olagliga frihetsberövanden inte förekommer. MO:s uppgifter är därvid begränsade till den militära rättsvårdens område. Övervakningen sker dels genom inspektioner, dels genom granskning av s. k. arrestantkort.

Enligt 53 § militära rättsvårdskungörelsen skall den som har uppsikt

över militärhäkte beträffande varje straffarrestant och i häktet förvarad häktad person låta upprätta arrestantkort i två exemplar. I sådant kort anges bl. a. arrestantens namn, den myndighet som har beslutat om frihetsberövandet, beslutets innehåll och den tid som förvaringen har pågått. Ett exemplar av varje arrestantkort skall för granskning sändas till MO senast den 15 i månaden näst efter den, under vilken frihetsberövandet har upphört. Arrestantkorten ersätter för MO:s del de fånglistor eller andra fångförteckningar som fångvårdsanstalter, häkten m. fl. tidigare hade att sända till JO och MO för granskning. Skyldigheten att avlämna sådana fånglistor upphävdes emellertid delvis 1948 och i övrigt 1951.

Granskningen av arrestantkorten utförs i regel av en av MO-expeditionens fast anställda jurister. Antalet kort torde uppgå till närmare 5 000 om året. Särskilt ärende upptas bara när det vid granskningen framkommer anledning till misstanke att något fel har förekommit. Detta brukar vara fallet med 12—15 arrestantkort i månaden. Endast dessa ärenden föredras för MO, vilket i allmänhet tar 2—3 timmar i månaden. I de flesta fallen brukar ärendet kunna avskrivas omedelbart. Enligt betänkandet har granskningen lett till åtal i endast ett fall sedan 1951. De i övrigt uppmärksammade felen torde enligt utredningens uppfattning i allmänhet vara av enbart formell natur. Ett påpekande av felaktigheter kan leda till riktigare och enhetligare rättstillämpning. Vid utredningens genomgång av de senaste årgångarna av MO:s årsberättelser noterades att ett fel som ofta uppmärksammas vid granskningen är att vederbörande bestraffningsberättigade befälhavare eller domstol vid utdömande av disciplinstraff har åsatt brottet felaktig brottsbeteckning. I övrigt har anmärkningarna avsett t. ex. oklarheter i beslut om ådömande av disciplinstraff, dröjsmål med expediering av avgörande i militärt mål och felaktig verkställighet av arreststraff.

Särskilt för att åstadkomma enhetlig lagtillämpning i frågor om beräkning av strafftidens längd anser utredningen att det fortfarande torde behövas en löpande redovisning av de militära straffverkställighetsbesluten och en central kontroll av deras laglighet. Utredningen anser emellertid att denna granskning bör överflyttas till annat organ. Bl. a. framhåller utredningen i det sammanhanget att ombudsmännens uppgift att ägna särskild uppmärksamhet åt frihetsberövande åtgärder i första hand bör fullgöras genom inspektioner och vid prövning av klagomål. Utredningen påpekar också att JO numera är befriad från skyldigheten att granska fånglistor och andra anteckningar rörande omhändertaganden på anstalter. MO:s kontroll av arrestantkorten utgör dessutom en kontinuerlig granskning av en typ som i andra fall inte ankommer på ombudsmännen utan får anses ligga utanför deras verksamhetsformer.

Utredningen föreslår därför att granskningen av arrestantkorten flyttas till någon annan myndighet. Vid övervägandet av vilket organ som kan anses

lämpligast för granskningsuppgiften uttalar utredningen bl. a. att det kan vara en viss fördel att kontrollen fullgörs av någon myndighet utanför försvarsväsendet. Utredningen har stannat för att kriminalvårdsstyrelsen bör överta granskningen. Av de synpunkter som har lett utredningen till denna lösning kan nämnas den att kriminalvårdsstyrelsen som chefsmyndighet inom kriminalvården har till uppgift att fatta beslut och utöva kontroll i ett flertal straffverkställighetsfrågor. Bl. a. skall styrelsen vid verkställighet av fängelsestraff förordna om dag för strafftidens slut. En tillsyn över verkställighetsåtgärder inom militärhäkterna genom granskning av arrestantkort anses stå nära kriminalvårdsstyrelsens arbetsuppgifter i övrigt. Frågan huruvida överflyttningen av granskningsuppgiften kräver arbetskraftsförstärkning inom kriminalvårdsstyrelsen synes utredningen böra prövas i ett senare sammanhang.

I fortsättningen påpekar utredningen att kriminalvårdsstyrelsen visserligen inte har några tillsynsbefogenheter gentemot de civila och militära tjänstemän, som tar befattning med handläggningen och verkställigheten av de i arrestantkortens redovisade målen. Med stöd av allmänna verksstadgan och instruktionen för styrelsen torde den dock äga infordra upplysningar och yttranden beträffande sådana mål. Granskningsförfarandet inom kriminalvårdsstyrelsen bör enligt utredningen tillgå på följande sätt. När det uppmärksammas förhållande, som uppenbarligen inte kan läggas någon befattningshavare till last såsom straffbart tjänstefel men som enligt styrelsens uppfattning ändå förtjänar ett omnämmande, bör ärendet avskrivas under påpekande av vad som har förekommit. Eftersom kriminalvårdsstyrelsen inte har några tillsynsbefogenheter gentemot de befattningshavare och myndigheter som svarar för den granskade handläggningen, torde styrelsen sakna rätt att i ett avskrivningsbeslut ge en felande tjänsteman råd och anvisningar rörande frågor som uppmärksammas vid granskningen. Än mindre är styrelsen behörig att ge tillrättavisningar till tjänsteman som står utanför kriminalvårdens organisation. I och för sig skulle det kunna vara ändamålsenligt om kriminalvårdsstyrelsen kunde ge råd och anvisningar för att åstadkomma en riktig rättstillämpning i frågor, som kommer under prövning vid granskningen. Med hänsyn till styrelsens ställning som sidoordnat förvaltningsorgan i förhållande till domstols-, åklagar- och försvarsväsendet anser utredningen det emellertid mindre lämpligt att ge styrelsen sådan befogenhet. Den bör dock självfallet anses oförhindrad att i sitt beslut ge uttryck för sin egen uppfattning i den aktuella frågan. Om något vid granskningen iakttaget fel bedöms kunna föranleda disciplinär åtgärd eller åtal för tjänstefel, bör styrelsen efter omständigheterna anmäla förhållandet för den befattningshavare eller myndighet, som har disciplinär bestraffningsrätt över tjänstemannen, eller överlämna ärendet till vederbörande åklagarmyndighet för åtgärd. Uppkommer fråga om åtal mot tjänsteman, som inte kan åtalas för självständigt ämbetsbrott av annan än JK eller riksdagens ombudsmän, bör ärendet regelmässigt överlämnas till JK.

Begränsning av prövningsskyldigheten

Utredningen betonar att ombudsmännen i största möjliga utsträckning bör befrias från befattningen med ärenden, som är av bagatellartad natur eller i övrigt kan bedömas vara utan saklig betydelse för den enskilde klaganden eller den allmänna rättssäkerheten. För att ombudsmännen i önskad utsträckning skall kunna ägna sig åt sina mera väsentliga tillsynsuppgifter föreslår utredningen olika begränsningar av deras prövningsskyldighet. De är f. n. i princip skyldiga att ta upp och pröva alla inkomna klagomål och andra framställningar. Förslagen går ut på den ändringen att ombudsmännen skall få möjlighet att i vissa fall lämna över klagomål och förfrågningar till annan myndighet för handläggning och att under vissa omständigheter avvisa anmälningar utan närmare prövning i sak.

Överlämnande av ärenden till annan myndighet

Utredningen upplyser att JO flera gånger har fört fram tanken att vissa kategorier av klagomål inte i första hand bör utredas och prövas av ombudsman utan i stället av den myndighet som organisatoriskt är överordnad i förhållande till den myndighet eller tjänsteman som ärendet rör. Uppslaget innebär att, om den överordnade myndigheten inte tidigare har prövat saken, ombudsmännen skall få rätt att överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Blir klaganden inte nöjd med resultatet, bör han kunna påkalla ombudsmannens bedömning av klagomålet.

Utredningen lägger i linje härmed fram förslag om viss rätt för ombudsman att överlämna klagomål till annan myndighet. Förslaget begränsas till vissa klagomål beträffande åklagarväsendet, kriminalvården och mentalsjukvården.

Åklagarväsendet

Utredningen framhåller att högre åklagare har en förmansställning i förhållande till lägre åklagare och att detta utgör grunden för en praxis som innebär att enskilda personer anses berättigade att hos statsåklagare eller RÅ begära överprövning av beslut eller åtgärd av lägre åklagare. I överprövningsärenden kommer också åtgärder, som har vidtagits av polisman under förundersökning i brottmål, ofta under bedömande.

Till JO inkommer årligen ett förhållandevis stort antal klagomål som gäller lägre åklagares eller polismäns åtgärder under förundersökning i brottmål eller lägre åklagares bedömning av åtalsfrågor o. dyl. Antalet sådana klagomål var enligt JO:s diariet under år 1961 ungefär 140, år 1962 omkring 90 och år 1963 ungefär 150. Av dessa gällde övervägande delen (65—70 %) påståenden om dröjsmål eller försummelse under för-

undersökningar och klagomål över att brottsanmälan ej har lett till förundersökning eller åtal. I övrigt gällde klagomålen huvudsakligen åklagares beslut att väcka åtal, åklagares beslut om tvångsåtgärder, verkställigheten av sådana beslut eller missfirmelser och andra olämpliga beteenden som påståtts ha ägt rum under förundersökning. I bara ungefär 15 % av ärendena hade klaganden före anmälningen till JO utnyttjat överprövningsmöjligheten eller på annat sätt påtalat saken hos överordnad åklagarmyndighet.

Klagomålen mot polis- och åklagarmyndigheterna gäller i betydande omfattning deras ställningstaganden i rena omdömesfrågor. I sådana fall kan ombudsmannen i allmänhet inte ingripa mot myndigheten annat än när denna vid sin bedömning överskridit gränserna för sitt fria skön. Ej heller äger ombudsman ändra sådan myndighets beslut eller ge direktiv för handläggning av visst mål. Med hänsyn till dessa förhållanden synes det utredningen lämpligt och naturligt att klagomål mot polismän och åklagare för åtgärder och beslut under förundersökning och vid utförande av talan i brottmål i första hand utreds och prövas av högre åklagare. För klagandena är det också från rättsskyddssynpunkt tryggare med ett förfarande, som innebär att klagomålen som regel överlämnas till den högre åklagarmyndigheten och att den på så sätt får tillfälle att ändra den påstådda felaktigheten. Överlämnande bör kunna ske även när anmälningen avser fel, som inte längre kan rättas av överordnad åklagare eller som är av sådan beskaffenhet att rättelse ej kan vinnas genom överprövning.

Klagomål som riktar sig mot en distriktsåklagare eller gäller förundersökning som har verkställts under sådan åklagares ledning bör enligt utredningen överlämnas till vederbörande statsåklagare och inte direkt till RÅ. Om en klagande har fått sin anmälan överlämnad till statsåklagare men är missnöjd med resultatet av dennes prövning, bör han inte vara skyldig att påkalla RÅ:s prövning av statsåklagarens beslut, innan han begär ombudsmannens bedömning av ärendet.

Kriminalvården

Fångvårdsanstalterna ingår i kriminalvårdsräjonger. Inom varje sådan räjong skall en kriminalvårdsdirektör under kriminalvårdsstyrelsen leda verksamheten. Under denne ansvarar styresman för verksamheten vid anstalt. Inom kriminalvårdsräjong är befogenheterna att besluta i olika placerings- och behandlingsfrågor i stort sett uppdelade på kriminalvårdsdirektören, överläkaren vid psykiatriska avdelningen inom räjongen och styresmännen. Vissa ärenden skall dock prövas av övervakningsnämnd eller av kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden eller interneringsnämnden enligt 75 och 76 §§ lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt. De tre centrala nämnderna är i några speciella frågor besvärinstans över övervakningsnämnderna (78 och 79 §§ samma lag). Med

några undantag äger kriminalvårdsdirektören ändra vad styresman och läkare vid anstalt har beslutat. Kriminalvårdsstyrelsen äger ändra beslut av kriminalvårdsdirektör och — utom i vissa fall — av läkare inom kriminalvården samt av styresman. Sådan överprövning av lägre befattningshavares beslut torde kunna äga rum inte bara efter besvär eller framställning av intagen utan också när anledning därtill framkommer på annat sätt.

Fastän det är möjligt för intagna och andra att hos kriminalvårdsdirektören och kriminalvårdsstyrelsen rikta anmärkningar mot behandlingen och andra förhållanden på fångvårdsanstalterna, har det enligt utredningen visat sig att de missnöjda i stor utsträckning i stället har vänt sig till JO med sina klagomål. Till denne har varje år inkommit ett stort antal sådana klagoskrifter. År 1961 var antalet omkring 110, år 1962 omkring 75 och år 1963 omkring 120. Ärendena avsåg oftast frågor om kost, hygien, läkarbehandling och andra liknande vårdförhållanden, intagens rätt att köpa premievaror, brevcensur och besöksförbud, permission, arbets- och anstaltsplacering, kriminalvårdspersonalens uppträdande och disciplinära åtgärder. Bara i undantagsfall (4—8 % av de under åren 1961—1963 inkomna klagomålen) hade klagandena utnyttjat möjligheten att först vända sig till kriminalvårdsstyrelsen med sina klagomål.

Enligt utredningen avser klagomålen i allmänhet sådana frågor som lämpligen i första hand kan och bör handläggas av organ inom kriminalvården och inte av ombudsman. Denne har ju inte befogenhet att ändra inom kriminalvården fattade beslut eller att ge direktiv i fråga om intagens vård och behandling. Enligt utredningens mening är det också från andra synpunkter mer praktiskt att klaganden hänvänder sig till anstaltsledningen eller annan kriminalvårdsmyndighet innan ombudsman prövar ärendet. Utredningen föreslår därför att ombudsmännen får möjlighet att överlämna klagomål till vederbörande tillsynsmyndighet på samma sätt som föreslås i fråga om åklagarväsendet. När klagomål rör förhållande, som tillhör området för kriminalvårdsnämndens, ungdomsfängelnsnämndens eller interneringsnämndens överprövningsrätt, bör ärendet överlämnas till sådan nämnd, men i övriga fall till kriminalvårdsstyrelsen. Även om klagomål angår sådana beslut och åtgärder av styresmännen, som i och för sig kan överprövas av kriminalvårdsdirektören, bör saken enligt utredningens åsikt överlämnas direkt till kriminalvårdsstyrelsen för utredning och prövning.

Mentalsjukvården

Utredningens förslag om överlämnande av ärenden inom mentalsjukvården grundade sig på 1929 års sinnessjuklag. Denna lag upphörde emellertid att gälla från och med den 1 januari 1967, då lagen den 16 juni 1966 (nr 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall trädde i kraft.

Vidare är reglerna i sjukvårdslagen den 6 juni 1962 (nr 242) numera bestämmande för var intagning skall ske av den som är i behov av sluten psykiatrisk vård.

Visserligen innebär den nya lagstiftningen vissa förändringar av de delar av mentalsjukvården som är av intresse i detta sammanhang, men den torde inte i något hänseende av betydelse ändra de förutsättningar på vilka utredningen har baserat sitt förslag. Redogörelsen för utredningens överväganden i denna del anpassas till den lagstiftning som gäller från och med 1 januari 1967.

Innebörden av denna lagstiftning kan — i den mån den har betydelse för den föreslagna möjligheten för ombudsman att överlämna klagomål — i korthet beskrivas på följande sätt. Vården av såväl mentalsjukdom som kroppssjukdom regleras i princip av sjukvårdslagen. Bestämmelser om villkoren för att bereda psykiskt sjuka vård på sjukhus även mot deras vilja samt vissa andra föreskrifter om vården i dessa fall finns emellertid i lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Begreppet mentalsjukhus försvinner ur lagstiftningen. Beslut om intagning fattas av vederbörande överläkare både vid frivillig och annan intagning. Om utskrivning av den som har beretts sluten psykiatrisk vård förordnar överläkaren eller i vissa fall den lokala utskrivningsnämnden. Mot läkares beslut om intagning, vägrad utskrivning och vissa andra särskilt angivna förhållanden får talan föras hos utskrivningsnämnden. Beslut av sådan nämnd i bl. a. intagnings- och utskrivningsfrågor kan överklagas hos den för landet gemensamma psykiatriska nämnden. Rätten att föra talan mot läkares och utskrivningsnämnds beslut är inte begränsad till viss tid. Talan får inte föras mot psykiatriska nämndens beslut. Medicinalstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om den allmänna hälso- och sjukvården.

Det föreligger alltså viss i lag stadgad talerätt mot läkares och utskrivningsnämnds beslut. Den är dock begränsad till i huvudsak inskrivnings- och utskrivningsfrågor. I övrigt finns inte i författning någon uttrycklig föreskrift om rätt för patienter och andra att genom besvär eller på annat sätt påkalla högre myndighets prövning av förhållande på sjukhus för psykiatrisk vård. Den som är missnöjd med vården och behandlingen där anses dock ha möjlighet att få rättelse genom att hänvända sig till medicinalstyrelsen i saken.

Under åren 1961—1963 inkom årligen till JO i medeltal 70 klagomål som gällde vägrad utskrivning från mentalsjukhus eller patienters vård och behandling på sådant sjukhus. Även andra år har dylika klagomål inkommit i stort antal. Förutom utskrivningsfrågor har anmärkningarna för det mesta gällt patienternas rätt att motta besök och att brevväxla, frigång, kost, hygien och läkarvård samt sjukhuspersonalens uppträdande. Av klagomålen

under åren 1961—1963 gällde endast 6—8 % frågor som dessförinnan hade prövats av medicinalstyrelsen eller av sinnessjuknämnden (som i den nya lagstiftningen ersatts av psykiatriska nämnden).

Enligt utredningen ligger det i sakens natur att klagomålen i dessa ärenden ofta avser omdömesfrågor eller rent medicinska spörsmål, som lämpligen i första hand bör bedömas av medicinalstyrelsen eller, när det gäller utskrivningsfrågor, av den psykiatriska nämnden. Bara i undantagsfall torde klagomål i sådana frågor kunna föranleda något ingripande från ombudsmannens sida. Ombudsmännen bör därför få rätt att hänskjuta klagomål beträffande nu berörda förhållanden till medicinalstyrelsen eller den psykiatriska nämnden för utredning och prövning, om saken inte tidigare har varit föremål för handläggning av sådan myndighet.

Den föreslagna möjligheten att överlämna ärenden avser frågor om patienternas vård och behandling samt utskrivning. Utredningen överväger om inte också klagomål, som gäller beslut om intagning på sjukhus för psykiatrisk vård mot den sjukas vilja, bör kunna överlämnas till medicinalstyrelsen för handläggning men finner att sådana klagomål inte bör omfattas av förslaget. Vid sitt ställningstagande beaktar utredningen bl. a. att andra tjänstemän och myndigheter än sådana som står under medicinalstyrelsens överinseende — t. ex. polismyndighet, militär befälhavare och kriminalvårdsmyndighet — kan medverka vid intagningen. Ej heller finner utredningen tillräckliga skäl att låta möjligheten att överlämna klagomål avse andra ärenden beträffande medicinalväsendet än dem som gäller mentalsjukvården.

Gemensamma frågor

Handläggningen av ärende som ombudsman överlämnar till annan myndighet bör enligt utredningen ske på följande sätt. När ombudsman överlämnar ett ärende, bör han underrätta klaganden om åtgärden och meddela honom att han kan begära ombudsmannens prövning, om han efter den andra myndighetens beslut i saken fortfarande är missnöjd. Efter avslutad handläggning av ärendet bör myndigheten underrätta både klaganden och ombudsmannen om resultatet av sin prövning. Ombudsmannen får därigenom tillfälle att bedöma om han på eget initiativ bör vidta någon åtgärd i saken. Det hos ombudsmannen anhängiggjorda ärendet bör anses avslutat i och med att ärendet överlämnas till den andra myndigheten. Om klaganden därefter på nytt begär ombudsmannens prövning, får denna begäran alltså behandlas som ett nytt ärende.

Enligt utredningen bör ombudsmännen efter eget bedömande, allt efter omständigheterna i det enskilda ärendet, få avgöra när överlämnande skall anses motiverat. Utredningen nämner dock några situationer, när överlämnande enligt dess mening inte bör ske. Framstår ett klagomål redan vid en genomläsning av anmälningsskriften som uppenbart ogrundat eller innebär

det en upprepning — utan anförande av nya skäl — av en tidigare av ombudsmannen prövad anmälan, saknas anledning till överlämnande. Sådant ärende bör avskrivas omedelbart. Vidare är det oftast lämpligt att ombudsmannen själv behåller ärenden, i vilka påstås så allvarliga fel eller försummelser att åtal för ämbetsbrott kan bli aktuellt. Bedöms klagomål kunna ge upphov till framställning till Kungl. Maj:t om lagändring eller annan åtgärd, kan de också med fördel förbli under ombudsmannens prövning. Överlämnande bör inte heller äga rum, när klagoskriften riktar sig inte bara mot tjänsteman eller myndighet, vilkens tjänsteåtgärd kan överprövas av överordnat tillsynsorgan, utan även mot tjänsteman inom annan verksamhetsgren. I sådana ärenden torde det i allmänhet vara lämpligare att saken i sin helhet utreds inom ombudsmannaämbetet.

Utredningen har också övervägt att låta även klagomål beträffande barn- och ungdomsvården och nykterhetsvården omfattas av överlämningsförfarandet. Dessa ärenden skulle i så fall kunna hänskjutas till socialstyrelsen. Utredningen har emellertid avstått från att framlägga sådant förslag, främst av det skälet att det i sådana ärenden inte sällan blir fråga om att bedöma åtgärd också av annat organ än socialvårdsmyndighet.

Utredningen påpekar att ombudsmännen ofta får skrifter från enskilda personer med förfrågningar inom olika ämnesområden utan angivande av klagomål eller anmälan mot någon tjänsteman eller myndighet. Skrifterna föranleder ofta ingen annan åtgärd från ombudsmannens sida än en underrättelse till sökanden att det inte ingår i ombudsmannens uppgifter att besvara sådana frågor eller att lämna råd och anvisningar till enskilda. I många fall lämnar dock ombudsmannen som en ren serviceåtgärd vissa upplysningar. Förfrågningar om värnpliktigas tjänstgöringstid och avlöningsförhållanden brukar av MO remitteras till militär myndighet för yttrande, varefter myndighetens yttrande skickas till den frågande med besked att yttrandet inte föranleder någon erinran från MO:s sida.

Enligt utredningens mening är det praktiskt om ombudsmännen får möjlighet att överlämna förfrågningar, som anses vara av beskaffenhet att böra besvaras, till annan myndighet som lämpligen kan ge besked och som i så fall kan ge svar direkt till den frågande. Härigenom kan ombudsmännens befattning med sådana förfrågningar reduceras till att frågeskriften vidarebefordras till något statligt eller kommunalt organ, varjämte meddelande härom bör sändas till den frågande. Det torde i många fall vara till fördel för den frågande att hans fråga besvaras av en myndighet med särskild sakkunskap och erfarenhet på det berörda området. Utredningen föreslår därför att i ombudsmannainstruktionen tas in föreskrift, som ger ombudsmännen möjlighet att behandla inkomna förfrågningar på detta sätt.

Avvisning av klagomål

Såsom förut har berörts anser utredningen att ombudsmännen bör få möjlighet att utan närmare prövning i sak avvisa vissa klagomål. Detta gäller främst sådana som är av underordnad betydelse för den klagande och den allmänna rättssäkerheten. Utredningen räknar med tre grupper av tänkbara avvisningsfall, nämligen *dels* när klaganden inte har utnyttjat befintlig möjlighet att få rättelse till stånd genom överklagande på ordinär väg eller genom hänvändelse till överordnat organ, *dels* när vid klagomålets ingivande mer än ett år har förflutit sedan det påtalade förhållandet inträffade eller upphörde och *dels* när det uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden att hans talan vinner prövning.

Rättelsemöjlighet har ej utnyttjats

Utredningen konstaterar att den som är part eller på annat sätt berörs av ett rättegångs- eller förvaltningsförfarande i regel har möjlighet att överklaga domar och skriftligen avfattade beslut och därmed få saken omprövad av överinstans. Om partens missnöje inte gäller det sakliga avgörandet utan något annat görande eller låtande från tjänstemans sida, har han i allmänhet möjlighet att vända sig till tjänstemannens överordnade myndighet för att få rättelse eller — i förekommande fall — för att denna skall vidta disciplinär åtgärd. Utredningen framhåller att ett stort antal av de klagomål som årligen inkommer till ombudsmännen utmärks av att klaganden riktar sig mot underordnade myndigheter och tjänstemän men ändå inte har försökt att först få det påtalade felet eller missförhållandet korrigerat på annat sätt.

Utredningen finner det naturligt att kräva, att den som anser sin rätt åsidosatt först skall utnyttja möjligheterna att få rättelse genom överklagande med ordinära rättsmedel eller, när överklagandeförfarande inte står till buds, genom hänvändelse till överordnad myndighet och att han först därefter vänder sig till ombudsman. Utredningen framlägger flera skäl för denna uppfattning. Det påpekas bl. a. att ombudsmännen inte har befogenhet att upphäva eller ändra av myndighet fattat beslut. De äger inte heller inverka på myndighets handläggning eller prövning av pågående ärenden. Vidare erinrar utredningen om att ombudsmännens prövning i viss mån har en annan karaktär än den som sker hos överinstans eller överordnad myndighet. Om man begränsar ombudsmännens skyldighet att pröva klagomål, när klaganden har kunnat föra ärendet under annan myndighets prövning men har underlåtit detta, ligger detta i linje med den allmänna principen att den enskildes rättsskydd i första hand bör tillgodoses genom att han utnyttjar de resurser som står till förfogande inom rättsväsendets och förvaltningens egna områden. En föreskrift om begränsning av antytt slag är vidare ägnad att hos allmänheten inskräpa betydelsen av att anlita nor-

mala vägar för att få rättelse i ett avgörande som förmenas vara felaktigt. Härigenom minskas risken för rättsförlust för den som felaktigt tror att ombudsmännen äger befogenhet att ändra myndighets avgöranden.

Vid sina närmare överväganden av de nu aktuella frågorna gör utredningen en uppdelning av ärendena i två kategorier. Den ena avser ärenden i vilka möjlighet att vinna rättelse genom överklagande eller hänvändelse fortfarande föreligger när klagomål inges till ombudsman. Den andra kategorien omfattar ärenden i vilka sådan möjlighet har försuttits när klagomål anförs.

Beträffande den förstnämnda kategorien finns enligt utredningens mening i allmänhet inte någon egentlig anledning för ombudsmännen att utreda och pröva klagomål angående förhållanden, som fortfarande kan dras under överinstans' och överordnad myndighets bedömande genom vanliga rättsmedel eller på annat sätt. Detsamma gäller när saken har förts till sådan högre myndighet men ännu inte har prövats av denna. Utredningen föreslår därför att ombudsmännens skyldighet att uppta klagomål begränsas när det påtalade förhållandet fortfarande kan prövas av en överinstans eller överordnad myndighet. Sådant ärende bör således genast kunna avskrivast med en anvisning till klaganden om hans möjlighet att söka rättelse i vanlig ordning.

Utredningen anger emellertid vissa fall när sådan avvisning inte bör tillgripas. Ombudsmännen bör alltid vara skyldiga att uppta klagomål, som berör judiciella eller administrativa frihetsberövanden. Någon avvisning bör inte heller förekomma, när det redan av klagoskriften och därvid fogade handlingar kan utläsas att uppenbart övergrepp eller annan klart åtalbar tjänsteförsummelse föreligger. Om ett brådskande ingripande är påkallat eller när det av en eller annan anledning kan anses vara av väsentlig vikt för klaganden att saken prövas inte av vederbörande överinstans eller överordnad myndighet utan av ombudsmannen, kan det i många fall vara mindre lämpligt med avvisning. Undantagsvis torde också kunna förekomma andra förhållanden, som kan motivera avsteg från huvudregeln att klaganden i första hand bör försöka få saken tillrättad genom att använda den vanliga besvärsvägen eller genom att i annan ordning hänvända sig till den överordnade myndigheten. Över huvud taget bör gälla att ombudsmännen inte skall avvisa klagomål under hänvisning till andra föreliggande möjligheter att få rättelse, om ombudsmannen finner vägande skäl för att uppta ärendet till prövning.

Med hänsyn till det allmänna intresset att lätta ombudsmännens arbetsbörda finner utredningen att den föreslagna avvisningsrätten bör vara tillämplig också på ärenden som ombudsmannen får först efter det att tiden för överklagande har gått ut eller annan möjlighet att få rättelse har försuttits. I dessa fall bör ombudsmännen enligt utredningen dock vara mer återhållsamma i fråga om avvisning än när rättelsemöjlighet kvarstår. Inte

heller i dessa ärenden bör avvisning ske, när fråga är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp från myndighets eller tjänstemans sida eller andra särskilda skäl motiverar att ombudsmannen tar upp ärendet till behandling. Således bör den berörda avvisningsmöjligheten i princip användas bara när det i anmälningen anmärkta förhållandet kan anses vara av mindre betydelse för klaganden och det inte berör den allmänna rättssäkerheten. Om klagoskriften ger anledning till antagande att den anmälda myndigheten eller tjänstemannen har förfarit felaktigt, är det stötande för den allmänna rättskänslan om klagandens försummelse att söka få rättelse i vanlig ordning föranleder att klagomålet avvisas. Avvisning bör inte äga rum om det finns godtagbar förklaring till att den enskilde underlåtit att i tid använda ordinära rättelsemöjligheter. Bristande förtrogenhet med gällande regler om fullföljdsrätt eller med föreliggande möjlighet att vända sig till överordnad myndighet bör således inte leda till att klaganden förlorar sin rätt att påkalla ombudsmannens ingripande. Detsamma bör gälla då den, som anser sig ha fått sin rätt åsidosatt, inte förrän i efterhand får anledning misstänka att något fel har förekommit. Över huvud taget bör avvisning ej ske, när försummelsen att anlita den normala besvärsvägen berott på förhållande, över vilket klaganden inte varit herre.

Utredningen nämmer ytterligare två situationer, i vilka avvisningsrätten bör vara begränsad både när möjligheten att få rättelse i vanlig ordning kvarstår och när den har försuttits.

Den första av dessa undantag motiveras av att rättegångsbalken föreskriver inskränkningar i enskild persons möjligheter att på egen hand föra talan mot vissa högre tjänstemän på grund av ämbetsbrott. Sedan betänkandet avgavs har vissa ändringar skett i dessa föreskrifter. I samband med reformen av reglerna angående särskilt forum vid talan om ämbetsbrott (SFS 1965: 585) ändrades nämligen de bestämmelser i rättegångsbalken som begränsar enskilds rätt att föra talan på grund av ämbetsbrott. Denna ändring, som trädde i kraft den 1 januari 1966, medförde emellertid inte någon nämnvärd förändring av den personkrets som skyddas mot talan av enskild och torde inte rubba förutsättningarna för utredningens ställningstagande.

Den nya lagstiftningen innebär att målsägande inte äger väcka åtal för s. k. självständigt ämbetsbrott mot statstjänstemän som ej är underkastade disciplinär bestraffning, mot sådan ledamot av domstol eller central statlig förvaltningsmyndighet som ej är statstjänsteman eller mot krigsman som bestrider regementschef eller därmed likställd eller högre tjänst (RB 20: 10). Målsägande får inte heller väcka talan om enskilt anspråk mot sådan tjänsteman på grund av ämbetsbrott med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträds av åklagaren (RB 22: 8).

Med hänsyn till dessa inskränkningar i målsägandens talerätt anser utredningen att ombudsmännen inte bör avvisa klagomål mot sådan tjänsteman som avses i 22 kap. 8 § RB.

Ett ytterligare undantag från avvisningsrätten gäller det fallet att det redan av klagoskriften kan utläsas att anmälningen uppenbarligen saknar fog. I sådana ärenden bör enligt utredningens mening beslutet innebära att ärendet prövats med detta resultat och alltså inte gå ut på att ärendet har avvisats utan prövning i sak.

Utredningens förslag om avvisningsrätt avser bara ärenden, i vilka klaganden har haft *möjlighet* att i normal ordning få rättelse. När det påtalade felet har varit sådant att det inte har kunnat rättas till sedan det en gång begåtts, bör man enligt utredningen inte kräva att klaganden skall vända sig till överordnad myndighet innan han får begära ombudsmannens bistånd. Detta bör gälla även om den överordnade myndigheten har möjlighet att ingripa med disciplinärt förfarande eller med andra åtgärder, som är ägnade att förhindra att felet upprepas.

Tidsbegränsning av klagorätten

Utredningen påpekar att ombudsmännens skyldighet att uppta och pröva klagomål f. n. inte är tidsbegränsad i vidare mån än som följer av gällande preskriptionsregler. Enligt dessa inträder åtalspreskription vid självständiga ämbetsbrott efter fem år från dagen för brottets begående (efter tio år vid vissa grova brott). Reglerna om fordringspreskription sätter en gräns för den tid under vilken fordran på skadestånd på grund av tjänstefel kan göras gällande. De jämförelsevis långa preskriptionstiderna medför att ombudsmännen är skyldiga att pröva klagomål även rörande omständigheter, som har inträffat åtskilliga år tidigare. Detta gäller även om den rättssökande inte har haft något vägande skäl att dröja med anmälningen. Detta förhållande är enligt utredningen mindre tillfredsställande. Utredningen pekar på de med tiden tilltagande svårigheterna att klarlägga faktiska händelseförlopp och skälen för gjorda bedömanden. Bl. a. ökas riskerna för att det slutliga avgörandet kommer att baseras på bristfällig utredning. Rent principiellt bör vidare ombudsmannens reaktion på en felaktig ämbetshandling från en tjänstemans sida komma så fort som möjligt efter det att felet har begåtts.

Utredningen föreslår därför att ombudsmännen i princip inte skall vara skyldiga att utreda och pröva klagomål som anförs senare än viss bestämd tid efter det att det påtalade förhållandet har inträffat. En bestämmelse av sådan innebörd är enligt utredningen ägnad att göra allmänheten uppmärksam på att man inte bör dröja med att inge anmälan till ombudsman. Ombudsmännen avses inte vara förhindrade att pröva klagomål som har kommit in efter tidsfristens utgång, men de skall få möjlighet att när så anses lämpligt avvisa klagomål som avser händelser långt tillbaka i tiden och som saknar betydelse för den allmänna rättssäkerheten. Handlingarna i ärendet kan tänkas visa att det har förelegat någon godtagbar förklaring till att klaganden dröjt med att inge anmälan och vidare kan det vara så att uppgifterna i en klagoskrift ger anledning till antagande att ett allvarigare fel

har förekommit. I sådana fall vore det stötande för rättskänslan om man avisade anmälningen bara för att den har inkommit för sent. Om ombudsmannen av särskilda skäl finner klagomålen motivera saklig prövning, trots att tidsfristen har överskridits, bör han kunna ta upp ärendet till behandling. Så bör alltid ske, när det är fråga om frihetsberövande.

Utredningen anser att — i likhet med vad som har föreslagits beträffande klagomål som har anförts utan att befintlig rättelsemöjlighet har utnyttjats — avvisning inte bör ske, när den för sent ingivna anmälningen är uppenbart ogrundad eller när den riktar sig mot tjänsteman, mot vilken enskild är förhindrad att själv väcka talan.

I frågan vilken tidsgräns som bör uppställas för prövningsskyldigheten finner utredningen — efter förebild av vad som gäller för de danska och norska ombudsmännen — att det är lämpligt med en frist på ett år, räknat från tidpunkten då det påtalade förhållandet har inträffat eller upphört. Om klaganden innan klagomål anfördes har sökt vinna rättelse av felet eller försummelsen genom att överklaga beslutet eller hänvända sig till överordnad myndighet, bör fristen räknas från tiden för överinstansens eller det överordnade organets avgörande. Om ombudsman har hänskjutit klagomål till annan myndighet för handläggning men klaganden efter myndighetens avgörande av ärendet på nytt påkallar ombudsmannens bedömning, bör tidsfristen räknas från dagen för den andra myndighetens beslut. Har den rättsökande inte genast blivit underrättad om att en felaktighet förekommit eller att överordnad myndighet har prövat saken, bör tiden i regel räknas från det han kan antas ha fått kännedom om sådant förhållande. I tveksamma gränsfall bör klagomålen anses inkomma före ettårsfristens utgång.

Förhållanden av ringa betydelse

Enligt vad utredningen framhåller inkommer det årligen, främst till JO, ett förhållandevis stort antal anmälningar och klagomål angående tjänsteförsummelser av fullständigt underordnad betydelse och utan något egentligt rättssäkerhetsintresse. Detta gäller framför allt sådana fall då det påtalas något obetydligt fel av formell natur, som någon tjänsteman har begått av uppenbart förbiseende och som inte har medfört någon skada eller olägenhet för klaganden eller annan och som inte heller i övrigt har haft någon saklig betydelse. Även om klaganden påstår sig ha lidit skada av det inträffade, kan skadan redan genom innehållet i klagoskriften framstå som uppenbarligen helt betydelselös. Fastän sakens ringa betydelse f. n. kan föranleda ämbetena att begränsa utredningen i sådana fall, torde prövningen av dessa ärenden, i varje fall för JO:s del, sammanlagt ta en inte obetydlig del av arbetstiden i anspråk.

Utredningen anser det angeläget att komplettera de tidigare förslagen om begränsning av prövningsskyldigheten med ett generellt bemyndigande för ombudsmännen att utan närmare prövning avvisa klagomål i de fall, då det

kan bedömas vara av ringa betydelse att klagomålen prövas av ombudsman. Enligt utredningen torde ombudsmännen härigenom beredas möjlighet att från sin verksamhet sälla bort exempelvis anmälningar som har karaktären av omisskännlig kverulans eller som uppenbarligen har ingetts bara i syfte att trakassera tjänsteman.

Utredningen föreslår således en allmän möjlighet för ombudsmännen att avvisa vissa klagomål beträffande bagatellartade förhållanden. Utredningen nämner dock att det skulle vara stötande om klagomål i en objektivt sett betydelselös men för klaganden väsentlig fråga kan avvisas av ombudsmannen under hänvisning till att klagomålet är av ringa vikt. Avvisning bör därför inte äga rum, när det framstår som angeläget för klaganden att han får sitt ärende prövat av ombudsmannen. Vidare bör det vara uppenbart att det påtalade förhållandet är av oväsentlig betydelse för klaganden. I likhet med vad som har framhållits i anslutning till övriga förslag till begränsningar i ombudsmännens prövningsskyldighet bör avvisning ej ske när en anmälan redan från början bedöms vara uppenbart ogrundad eller när den riktar sig mot sådan tjänsteman, mot vilken enskild person enligt rättegångsbalkens regler inte själv äger väcka åtal eller ersättningstalan.

Beräknad verkan av begränsningarna

Utredningen gör vissa uttalanden om den lättnad i ombudsmännens arbetsbörda som de föreslagna begränsningarna i prövningsskyldigheten kan beräknas medföra.

Den föreslagna möjligheten för ombudsman att överlämna klagomål till annan myndighet för handläggning avses gälla beträffande åklagarväsendet, kriminalvården och mentalsjukvården. Om dessa fall framhåller utredningen, att man måste räkna med att den rättssökande ibland kommer att känna sig missnöjd med den andra myndighetens prövning av klagomålet och därför kommer att på nytt fordra att ombudsmannen ingriper. Vid sin handläggning av ärendet kan ombudsmannen emellertid då dra nytta av den andra myndighetens utredning i saken och torde vanligtvis inte behöva verkställa ytterligare sådan. Även om ombudsmännen inte kan beräknas bli helt befriade från de ärenden som har överlämnats, kan det enligt utredningen antas att förfarandet kommer att medföra en inte obetydlig lättnad i deras arbetsbörda.

Rätten att avvisa klagomål, när befintlig rättelsemöjlighet inte har utnyttjats, torde enligt utredningen få mera påtaglig betydelse endast för de ärenden, i vilka det påtalade felet fortfarande kan rättas till, när klagomålen inges. Med hänsyn till den enskilde medborgarens rättsskyddsintresse bör nämligen rätten att avvisa klagomål vara mer begränsad, när rättelsemöjligheten har försuttits.

De föreslagna befogenheterna att avvisa kan enligt utredningen antas leda

till att ombudsmännen befrias från att handlägga ett inte ringa antal ärenden. Utredningen understryker emellertid att lätnaden inte kan bedömas bara med ledning av antalet ärenden som kan avvisas. Till största delen torde dessa bli av den beskaffenheten att de, om de hade upptagits till behandling, inte skulle ha föranlett någon vidlyftigare utredning och inte heller skulle ha berett ombudsmannen några problem vid avgörandet. Emellertid torde den sammanlagda mängden klagomål av denna art ha medfört en kännbar arbetsbelastning framför allt för JO. De föreslagna åtgärderna torde därför enligt utredningen bidra till att märkbart reducera dennes arbetsbörda.

Tillsynen över kommunalförvaltningen

Allmänna synpunkter

Enligt 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken är den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande kommunal församling underkastad endast partiellt ämbetsansvar. Eftersom ombudsmännens tillsynsbefogenheter är begränsade till dem som har fullständigt ämbetsansvar, står ledamöterna i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna inte under ombudsmännens kontroll.

Som förut har berörts bestämdes vid 1957 års reform vissa begränsningar i ombudsmännens tillsyn över kommunalförvaltningen i syfte att trygga den kommunala självstyrelsen. Bestämmelser härom finns i instruktionens 9 §. I paragrafens första punkt föreskrivs att tillsynen skall ske med beaktande av de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar och med iakttagande av att den kommunala verksamheten inte onödigt hämmas. Utformningen av ombudsmannatillsynen bör enligt förarbetena påverkas av det förhållandet att de kommunala förtroendemännen tillsätts genom val och endast för begränsad mandattid, att de i princip är oavlönade och att deras verksamhet på ett helt annat sätt än statliga förvaltningar är föremål för insyn från kommunmedlemmars sida. I 9 § andra punkten föreskrivs att ombudsmannen inte bör ingripa mot kommunal befattningshavare, innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut har prövats. Denna begränsning gäller emellertid ej vid frihetsberövande (jfr även 3 § andra stycket) eller uppenbart övergrepp. I förarbetena uttalades bl. a. att — utom vid frihetsberövanden — ombudsmannen inte bör inspektera kommunal myndighet annat än när det föranleds av omständigheterna i ett anhängigt ärende eller eljest påkallas av särskilda skäl.

Beträffande den hittillsvarande omfattningen av JO:s tillsyn över kommunerna upplyser utredningen att antalet klagomål, som har avsett enbart kommunala myndigheter och befattningshavare, under åren 1958—

1960 uppgick till 51, 57 resp. 74 och att antalet på JO:s eget initiativ upptagna ärenden inom detta område under samma år var 7, 18 resp. 11. Motsvarande siffror för åren 1961—1964 kan inte utläsas av tillgängliga statistiska uppgifter. Utredningen anser sig emellertid kunna anta att antalet ärenden beträffande enbart kommunala myndigheter inte heller under de senaste åren varit av större betydelse för JO:s arbetsbörda. Vidare påpekas att en väsentlig del av tillsynen på det kommunala området har utövats i samband med inspektioner. JO har företrädesvis besökt barnavårds- och nykterhetsnämnder för kontroll framför allt av rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden på barnavårds- och nykterhetsvårdens områden och vid försörjningspliktigas intagande på arbetshem.

I frågan hur tillsynen över kommunalförvaltningen bör utformas i framtiden anför utredningen skäl både för och emot en intensivare tillsyn. För en utökad kontroll talar att den kommunala förvaltningsverksamheten under senare tid expanderat på olika områden och att detta har medfört att kommunalförvaltningen har fått allt större betydelse för den enskilde medborgarens personliga och ekonomiska förhållanden. Därigenom kan behovet av allmänna rättssäkerhetsgarantier anses ha ökat. I varje fall i fråga om förvaltningsuppgifter av statlig karaktär kan man säga, att rättsskyddet och kontrollsystemet på det kommunala området bör vara likvärdigt med det som finns inom den statliga förvaltningen. Utredningen framhåller vidare att på de nytillkomna förvaltningsområdena inte har kunnat utbildas någon fast praxis vare sig i det formella förfarandet eller vid bedömandet av sakfrågorna. Detta understryker kravet på särskild tillsyn. Utredningen anmärker också att möjligheterna för den enskilde att genom besvär förfara ingripa mot ett kommunalt organs beslut är begränsade i vissa hänseenden. Institutet kommunalbesvär torde behöva kompletteras med andra kontroll- eller rättsmedel.

Emellertid framhåller utredningen också flera förhållanden som anses tala mot en vidgad kontroll av kommunalförvaltningen. Först erinras om den väsentliga betydelse som den kommunala självstyrelsen har för vårt samhälle. Den allmänna uppfattningen torde enligt utredningen vara att det inte bör ske någon ändring i den självbestämmanderätt och frihet från ingående statskontroll som kommunerna har på många och viktiga ämnesområden. En ökad kontroll från ombudsmannaämbetenas sida kan medföra risk för intrång på självstyrelsen och verka hämmande på den kommunala förvaltningen. På grund av sin särskilda beskaffenhet måste denna i många fall bedrivas under friare och mer informella former och med större hänsynstagande till snabbhet och ändamålsenlighet än som är möjligt inom statsförvaltningen. En intensifierad kontroll kan medföra en mer formalistisk handläggning av ärendena och resultera i ytterligare byråkratisering. Utredningen framhåller också att de kommunala besluten ofta är beroende av skönsmässiga värderingar, som är mindre väl ägnade för ingripande från

en ombudsman. När man bedömer tillsynsbehovet bör man även beakta att de på viss tid valda förtroendemännen bildar de beslutande myndigheterna inom kommunalförvaltningen. Genom dessa förtroendemän har kommunmedlemmarna insyn i förvaltningsapparaten. De kommunala myndigheterna är dessutom i regel utsatta för särskild uppmärksamhet från den lokala tidningspressen, och det är möjligt att genom denna snabbt ge offentlighet åt och påtala fel och brister.

I fråga om den framtida utformningen av tillsynen framhåller utredningen följande allmänna synpunkter. Ombudsmännen bör i princip inte vara samhällets primära organ för kontrollen över kommunerna. Deras tillsyn bör anordnas bara som en komplettering av rättsordningens övriga rättsmedel. Det bör ske så att även på det kommunala området den enskilde medborgaren kan anses vara tillförsäkrad ett betryggande skydd mot fel och försummelser från myndigheternas sida. Mot intresset av en ökad tillsyn ställer utredningen de olägenheter som en intensifierad kontroll, enligt vad förut har sagts, kan medföra. Därvid understryker utredningen kraftigt det utomordentliga värde som ligger i den kommunala självstyrelsen och angelägenheten av att en vidgad ombudsmannakontroll inte medför intrång i denna. Liksom hittills bör enligt utredningens åsikt vid tillsynsverksamheten beaktas de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar.

Mot bakgrunden av dessa allmänna överväganden bedömer utredningen frågan om gällande gränser för tillsynen över kommunerna bör ändras.

Omfattningen av tillsynsområdet

Utredningen finner inte skäl att föreslå sådan ändring av RF 96 § att ombudsmännens tillsyn utsträcks att omfatta även befattningshavare med partiellt ämbetsansvar, t. ex. ledamöterna i kommunalrepresentationerna. Utredningen vill ej heller föreslå att det fullständiga ämbetsansvaret utsträcks till fullmäktigeförsamlingarnas ledamöter för att på det sättet få dem underkastade ombudsmännens tillsyn. En sådan fråga bör enligt utredningen prövas när reglerna om ämbetsansvaret överses. Utredningen uttalar i det sammanhanget att en sådan vidgning av det fullständiga ämbetsansvaret skulle väcka allvarliga betänkligheter. Vidgningen skulle nämligen utgöra ett avsteg från en princip som sedan länge har rått inom vår kommunaldemokrati och som innebär att deltagarna i allmänna kommunala stämmor och i fullmäktigeförsamlingar inte kan göras straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för de beslut som de har medverkat i.

Utredningen anser sig vidare inte ha anledning att pröva frågan om att utsträcka ämbetsansvaret till befattningshavare i kommunala och statliga bolag, stiftelser och föreningar. Utredningen erinrar om att — som har nämnts i det föregående — 1963 års riksdag avslog motioner i den frågan.

Begränsning av prövningsskyldigheten

Vid 1957 års reform uttalades från riksdagens sida att de praktiska erfarenheterna vid tillsynen över kommunerna fick avgöra om det i framtiden behövdes någon mindre justering av bestämmelsen i 9 § instruktionen. Under utredningsarbetet har utredningen därför kontaktat JO och de tre kommunförbunden för att få reda på deras erfarenheter av JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen. Deras erfarenheter av tillsynsbegränsningarna på det kommunala området har visat sig vara goda. Under förarbetena till 1957 års reform uttalades vissa betänkligheter mot att vidga ombudsmännens verksamhetsområde till i princip hela kommunalförvaltningen. Farhågorna i den delen har dock enligt utredningens mening inte besannats. Enligt vad utredningen har funnit har JO, såsom förordades i motiven, i största möjliga mån undvikit att ingå på prövning av rena lämplighets- och andra skälighetsfrågor och underlåtit att ingripa i anledning av felaktigheter av oväsentlig betydelse. Det synes också ha varit möjligt för JO att stävja det befarade missbruket att enskilda anför klagomål hos ämbetet i stället för att anlita den ordinarie besvärsvägen. JO torde vidare ha kunnat undvika att dras in i kommunalpolitiska strider. Å andra sidan har begränsningarna enligt utredningen inte hindrat JO att till prövning uppta ärenden, i vilka allmänna och individuella rättsskyddssynpunkter har påkallat ett ingripande.

Utredningen anser sig följaktligen kunna konstatera att de begränsningar som gäller enligt 9 § första punkten instruktionen är lämpligt avpassade. De anses utformade på sådant sätt att en ombudsman allt efter omständigheterna i det enskilda fallet kan ingripa, när ärendets beskaffenhet kräver det, och kan avstå från ingripande när det saknas objektiva skäl att ta upp ärendet. Utredningen anser sig därför inte ha anledning att föreslå någon ändring av den kompromisslösning som 1957 års reform innebär beträffande riktlinjerna för tillsynen på kommunalförvaltningens område.

Liksom hittills bör enligt utredningen inga begränsningar i tillsynen över kommunalförvaltningen gälla i fråga om frihetsberövande åtgärder. I detta sammanhang nämner utredningen att nuvarande JO har förklarat sig anse att tillsynen över barnavårds- och nykterhetsnämnderna omfattar alla ärenden angående tillämpningen av barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna och alltså även ärenden som har avsett annat än frihetsberövanden (t. ex. varningar eller övervakning av barn och av alkoholister). Eftersom för den enskilde viktiga frågor ofta föreligger på dessa ämnesområden och de brukar ha intimt samband med de frihetsberövande åtgärderna, finner utredningen inte anledning att föreslå någon ändring av den praxis som har utvecklats inom JO-ämbetet.

Utredningen erinrar om de begränsningar av ombudsmännens allmänna prövningsskyldighet som utredningen föreslår enligt vad som har nämnts

i det föregående. Dessa begränsningar avses böra gälla även tillsynen på det kommunala området. I anslutning till förslaget, att ombudsmännen skall få rätt att avvisa klagomål när befintlig rättelsemöjlighet inte utnyttjats, påpekar utredningen att på det kommunala området redan nu gäller att ombudsmännen inte *bör* ingripa innan sådan möjlighet prövats (9 § andra punkten instruktionen). Medan den föreslagna generella bestämmelsen åsyftar endast en *befogenhet* för ombudsmännen att skjuta ifrån sig ärenden av viss beskaffenhet, får den nuvarande bestämmelsen som gäller kommunalförvaltningen enligt utredningens åsikt anses sträcka sig längre. Den torde nämligen inrymma även en *rekommendation* åt ombudsmännen att inte ingripa i ifrågavarande fall. Utredningen anser att denna rekommendation bör anses kvarstå. Den behöver dock enligt utredningen inte komma till uttryck i författningstexten. Det anses tillräckligt med den allmänna bestämmelsen om ombudsmännens tillsyn över kommunalförvaltningen och med utredningens motivuttalanden.

Inspektionsverksamheten

Inspektionsverksamheten på det kommunala området är enligt utredningens uppfattning i och för sig ett effektivt och betydelsefullt medel att tillvarata medborgarnas rättigheter och även i övrigt bereda dem ett tillfredsställande rättsskydd. Ett sådant skapas emellertid inte enbart genom de ingripanden mot enskilda befattningshavare som uppmärksammade felaktigheter kan ge anledning till. Av särskild betydelse är också sådana råd och anvisningar, främst i rättsligt hänseende, som ombudsmännen kan ge de kommunala organen för deras handläggning av ärenden på olika områden. En granskning i samband med inspektion är därför ägnad att främja en ändamålsenlig och enhetlig praxis vid rättstillämpningen och att skapa stadga och säkerhet i det kommunala förvaltningsförfarandet. Om inspektionsverksamheten intensifieras, förbättras rättsskyddet för allmänheten och kommunalorganen drar också själva nytta därav.

Som tidigare har framhållits anser utredningen att *frihetsberövande åtgärder* bör ägnas en effektiv och aktiv kontroll från ombudsmännens sida. Detta gäller både inom den kommunala och inom den statliga sektorn. Under senare år har JO dock inte haft möjlighet att inspektera mer än ett fåtal av landets barnavårds- och nykterhetsnämnder. Från rättssäkerhetsynpunkt är det enligt utredningens mening angeläget med en intensivare ombudsmannakontroll över de kommunala myndigheter som handlägger frågor om frihetsberövanden. Utredningen vill inte uttala sig om hur många sådana organ som bör besökas varje år eller hur lång tid som årligen bör anslås åt denna inspektionsverksamhet. Det anses tillräckligt att fastslå att vederbörande ombudsman bör inspektera avsevärt fler av dessa myndigheter än som hittills har kunnat ske.

Även inom *andra specialreglerade förvaltningsområden* kan de kommunala organens maktutövning enligt utredningens åsikt medföra sådana betydelsefulla ingripanden i den enskildes rättssfär att ombudsmännen bör utöva en mera ingående tillsyn genom inspektionsverksamhet. Utredningen framhåller emellertid att kommunala organs verksamhet inom sådana områden i mycket varierande mån berör enskildas intressen. Vidare betonas vikten av att intrång inte sker i den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till dessa förhållanden anses det inte behövt eller lämpligt att inom hela området för den specialreglerade kommunalförvaltningen ha en lika omfattande inspektionsverksamhet som inom den statliga förvaltningen. Frågan vad som bör bli föremål för sådan tillsyn kan bedömas ur skilda synvinklar. Det torde ligga närmast till hands att uppmärksamma ämnesområden, där det regelmässigt är fråga om större ekonomiska eller andra värden. Vidare bör inspektionerna avse områden på vilka det för de enskildas rättsskydd är av särskild betydelse att ombudsmannen utövar en rättslig granskning eller följer tillämpningen av viss lagstiftning. Utredningen anser det inte vara lämpligt eller behövt att ange vilka områden som från denna utgångspunkt kan bli särskilt aktuella. Det bör enligt utredningens mening ankomma på ombudsmannen själv att bedöma vilka specialreglerade förvaltningsgrenar som bör ägnas speciell uppmärksamhet. Dessa kan f. ö. i någon mån växla från tid till annan. Exempelvis kan ny lagstiftning temporärt öka behovet av kontroll på visst område. Utredningen förordar därför att inspektionsverksamheten ökas inom de ämnesområden där intresset av intensivare kontroll bedöms vara stort. I övrigt bör, liksom f. n., myndigheter och befattningshavare inom den specialreglerade förvaltningen inspekteras bara när särskilda skäl föranleder det. Utredningen påpekar att ombudsmännen har möjlighet att utöva indirekt kontroll över kommunala myndigheter genom att granska de statliga organ som utövar tillsyn över dessa kommunala myndigheter eller som i förhållande till dem utgör besvärinstans. En effektivare kontroll över sådana statliga organ medför att tillsynen över den specialreglerade kommunalförvaltningen förbättras.

Utredningen framhåller att kommunalförvaltningens expansion under senare tid har berört även *kommunernas oreglerade förvaltningsuppgifter*. Den verksamhet som därvid utövas kan vara av stor betydelse för den enskilde kommunmedlemmen både ekonomiskt och på annat sätt. Emellertid måste samtidigt beaktas att besluten inom den oreglerade kommunalförvaltningen i stor utsträckning träffas efter diskretionär prövning. Beslutens lämplighet bör i princip inte granskas av ombudsmännen. Det är också på detta område som kommunernas självbestämmanderätt framträder särskilt. Av dessa skäl är det enligt utredningens mening inte lämpligt att vidga ombudsmännens inspektionsverksamhet i fråga om den oreglera-

de förvaltningen. Tjänstemän och myndigheter inom denna bör alltså, liksom hittills, i princip inspekteras bara när särskilda skäl föranleder det.

Frågan om särskild ombudsman för kommunerna

Tidigare har redogjorts för de överväganden som ligger bakom utredningens ställningstagande i frågan om antalet ombudsmän och dess förslag att från JO till MO överflytta vissa tillsynsområden. I detta sammanhang kan tilläggas att utredningen inte anser att tillsynsuppgifterna på det kommunala området blir så omfattande. Det anses därför bli möjligt för den ombudsman som skall handha tillsynen över den civila statsförvaltningen att på ett tillfredsställande sätt utöva kontroll även över kommunerna. Ytterligare skäl anförs mot att inrätta en särskild ombudsman eller biträdande ombudsman för kommunalförvaltningen. Detta skulle medföra den olägenheten att en ombudsman har tillsynen över de kommunala organen medan en annan granskar de statliga myndigheter som är tillsynsmyndigheter eller besvärinstanser över de kommunala. Behandlingen av ett ärende som passerar genom alla instanser skulle således bedömas av två ombudsmän. Vidare skulle myndigheter som handlägger samma slags ärenden utsättas för inspektion av olika ombudsmän, beroende på om det är fråga om en statlig eller en kommunal myndighet. Även om vissa av dessa olägenheter kan motverkas genom bestämmelser, som ger ombudsmännen stora möjligheter att ingripa på varandras tillsynsområden, torde enligt utredningens uppfattning en sådan principiell åtskillnad vara olämplig.

Reservationen

De tre reservanterna i utredningen förklarar att de inte ansluter sig till utredningens förslag att bara en begränsad ökning av inspektionsverksamheten på det kommunala området skall ske. De ansluter sig inte heller till utredningens ståndpunkt att ett särskilt ombudsmannaämbete eller en biträdande ombudsman inte behövs för kommunalförvaltningen.

I reservationen framhålls, att den snabbt expanderande kommunalförvaltningen i vissa hänseenden berör områden, där någon förvaltningsrättslig tradition ännu inte har hunnit utbildas. Detta får anses ha skapat behov att öka insatserna för uppsikt över de kommunala organen i syfte att tillgodose de medborgerliga rättsskyddsintressena. Särskilt i fråga om den specialreglerade förvaltningen har staten överlämnat förvaltningsuppgifter av statlig karaktär åt den kommunala administrationen. Detta bör inte föranleda att den enskilde i sådana ärenden kommer i sämre ställning i rättsskyddshänseende än om det hade varit fråga om statliga myndigheter. Reservanterna påpekar vidare att sedan 1957 års reform har skett kommunsammanslagningar och att ytterligare sådana kan förväntas. Härigenom blir det svåra-

re för den enskilde kommunmedlemmen att komma i kontakt med de valda förtroendemännen. Hans möjligheter att genom dem få insyn i kommunens förvaltningsverksamhet blir sämre.

Reservanterna anser också att utredningens farhågor för att en effektivare tillsyn skulle inkräkta på den folkliga självstyrelsen får anses oberättigade. De pekar därvid på att ombudsmännens verksamhet inte främst inriktas på åtal och andra ingripanden mot felande tjänstemän utan har till huvudsakligt syfte att genom råd och anvisningar skapa en riktig och enhetlig rättstillämpning inom det kommunala förvaltningsförfarandet. En JO-kontroll efter dessa principer kan enligt reservanterna inte sägas inkräkta på eller störa den kommunala självstyrelsen. F. ö. är kommunernas självbestämmanderätt på flera områden inom den specialreglerade förvaltningen så kringgärdad av givna regler att något utrymme för självstyrelse knappast kan sägas föreligga. Till utredningens uttalande att kommunalbesvärsinstitutet inte är fullt tillräckligt som rättssäkerhetsgaranti vill reservanterna tillägga, att i de mindre kommunerna kommunmedlemmarna av olika skäl kan stå i så stark beroendeställning till varandra att de ofta avstår från att överklaga kommunalt beslut. Inte heller har tidningspressen möjlighet att fylla en rättsvårdande funktion på samma sätt som ombudsmaninstitutionen kan göra.

Om ombudsmännen får rätt och skyldighet att utöva tillsyn över kommunerna med samma intensitet som över den statliga förvaltningen, torde det enligt reservanternas mening inte behöva uppkomma några olägenheter för den kommunala självstyrelsen eller kommunalförvaltningen i övrigt. Om man vidgar den vägledande verksamhet som ombudsmännen utövar, kommer detta tvärtom att trygga och stärka de kommunala traditionerna och verka gynnsamt på samhällsutvecklingen inom det kommunala området. Det ökade tjänstemannainslaget i förvaltningen kan också sägas ha medfört att man numera inte har anledning att i samma utsträckning som vid 1957 års reform beakta de särskilda förhållanden under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar.

Reservanterna anser det otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt att befattningshavarna i de kommunala bolagen, föreningarna och stiftelserna inte står under ombudsmännens tillsyn. De förutsätter att frågan om att vidga ämbetsansvaret till dessa befattningshavare kommer att prövas i samband med översynen av ämbetsansvarets omfattning.

För att den enskilde medborgaren skall få ett tillfredsställande rättsskydd på det kommunala området är det enligt reservanterna angeläget att vederbörande ombudsman får möjlighet att verkställa en lika effektiv och o begränsad kontroll över den kommunala förvaltningen som över den statliga. Detta bör alltså inte bara gälla frihetsberövande åtgärder. Effektiviseringen kan lämpligen åstadkommas genom ökad inspektionsverksamhet. Enligt reservanternas uppfattning kan tillsynen ej bli tillräckligt effektiv, om inte

ett särskilt ombudsmannaämbete inrättas för kommunalförvaltningen. De skäl som utredningen har anfört mot att inrätta ett nytt ombudsmannaämbete kan inte sägas ha sådan tyngd att man på grund därav bör avstå från att inrätta ett särskilt ombudsmannaämbete för det kommunala området. Det kan övervägas att låta en sådan ombudsman få tillsyn också över taxeringsväsendet.

Tillsynen över taxeringsväsendet

Allmänna synpunkter

Utredningen upplyser att JO under åren 1957—1961 fick i medeltal 20 klagomål om året beträffande taxeringsväsendet och under åren 1962—1963 omkring 40 per år. År 1964 var antalet 50.¹ Den mest betydelsefulla kontrollen på skatteområdet utövar JO i samband med inspektioner av länsstyrelserna, varvid den formella handläggningen av skatteärenden på taxeringssektion och prövningsnämndskansli granskas. En till tre länsstyrelser om året har besökts. Åren 1957—1964 upptogs i genomsnitt 12 à 13 initiativärenden om året.²

Utredningen påpekar att beskattningsmyndigheternas verksamhet är av väsentlig betydelse för allmänheten, främst för det stora antal medborgare som genom taxeringsförfarandet kommer i kontakt med dessa organ. Betyggande garantier måste finnas för att taxeringarna sker i överensstämmelse med skatteförfattningarna och i möjligaste mån blir likformiga och enhetliga. Utredningen anser att den enskildes rättsskydd i skatteärenden givetvis i första hand bör åstadkommas inom själva taxeringsproceduren. Om behov av ökat rättsskydd i skatteärenden anses föreligga, bör detta alltså främst tillgodoses genom en förbättrad taxeringsprocess. Det rättsskydd som skapas genom taxeringsförfattningarna måste emellertid kompletteras av tillsyn från sådana utanför skattemyndigheterna stående kontrollorgan som JO och JK. Dessas tillsyn måste enligt utredningens uppfattning anses vara av stor betydelse trots att deras tillsynsbefogenheter på området är begränsade.

Utredningen anser att det inte ingår i dess uppdrag att föreslå ändring i taxeringsproceduren i syfte att öka den enskildes rättsskydd. Utan att gå in närmare på frågan om taxeringsförfarandet, anser utredningen dock att det föreligger anledning att överväga en intensifiering av tillsynen över skattemyndigheterna och att behandla också vissa andra frågor.

¹ År 1965 inkom 41 klagomål och år 1966 54.

² År 1965 upptogs 15 sådana ärenden och år 1966 7.

Frågan om åtalsskyddet enligt RF 113 § bör upphävas

Utredningen påpekar att ombudsmännens kontroll över taxeringsnämndernas verksamhet nu begränsas till det formella förfarandet. Kontrollen över taxeringsverksamheten skulle uppenbarligen bli mer djupgående, om de hade möjlighet att pröva nämndernas beslut även i materiellt hänseende och att ingripa mot ordförande och kronoombud när fel uppmärksammas. Sådan möjlighet skulle de få, om man upphäver det i RF 113 § föreskrivna åtalsskyddet för taxeringsmän. Utredningen redovisar vilka skäl som kan åberopas för och emot åtalsskyddets slopande men anser sig inte böra ta ställning till frågan. Enligt utredningen faller den nämligen utanför utredningsuppdraget och hör dessutom nära samman med frågan om ämbetsansvaret i allmänhet. Frågan bör därför bedömas i samband med den allmänna översynen av ämbetsansvarets omfattning.

Vidgning av personkretsen under ombudsmännens tillsyn

Utredningen behandlar olika möjligheter att ge ombudsmännen befogenhet att granska även andra ledamöter i beskattningsnämnderna än ordförande och kronoombud. En möjlighet är att ändra RF 96 § så att deras tillsynsområde vidgas att omfatta även befattningshavare med partiellt ämbetsansvar. En annan möjlighet är att ge taxeringsmän fullständigt ämbetsansvar genom ändring av 20 kap. 12 § brottsbalken. Utredningen föreslår emellertid ingen av dessa vägar. Den hänvisar därvid till vad den anfört som skäl för att inte föreslå en motsvarande ändring beträffande ledamöter i kommunalrepresentation. Eftersom ordförande och kronoombud redan nu står under ombudsmännens kontroll när det gäller skatteärendenas formella handläggning, finner utredningen att man enbart genom ändring av RF 96 § eller 20 kap. 12 § brottsbalken inte kan uppnå någon egentlig förstärkning av rättsskyddet i skatteärenden.

Ökad inspektionsverksamhet

Enligt utredningen kan en effektivare ombudsmannatillsyn över skatteområdet åstadkommas, om organisatoriska åtgärder vidtas så att inspektionsverksamheten kan utökas. Detta skulle givetvis kunna ske genom en omorganisation av själva ombudsmannaämbetena, så att dessa ytterligare uppdelades eller utbyggdes med biträdande ombudsmän. Utredningen erinrar emellertid om att den har funnit att en ökning av antalet ombudsmän eller inrättande av biträdande sådana skulle medföra betydande olägenheter av skilda slag och bör komma i fråga bara om det är oundgängligen nödvändigt. Enligt utredningens uppfattning är skatteområdet — i varje fall så länge nuvarande tillsynsbegränsningar kvarstår — inte så betydande och tillsynskrävande att det är motiverat att inrätta ett särskilt ombudsmanna-

ämbete eller en biträdande ombudsman för skatteärendena. Utredningen anser att det ändå är möjligt att intensiviera tillsynen över taxeringsmyndigheterna i önskvärd utsträckning.

Tillsynen bör enligt utredningens mening lämpligen anförtros åt den ombudsman, som har kontrollen över den allmänna förvaltningen. Genomförs förslaget om inskränkningar i ombudsmännens granskningskyldighet, anser utredningen att denne ombudsman blir i stånd att anslå mer tid åt inspektion av taxeringsväsendet än som hittills har varit möjligt för JO. Det förutsätts dock att de personella resurserna inom detta ombudsmannaämbe- te förstärks. Enligt utredningens mening bör åtminstone en av de fasta juristtjänsterna på detta ombudsmannakansli stadigvarande besättas med en högt kvalificerad förvaltningsjurist som är kunnig och erfaren på taxerings- området. Utredningen föreslår att hos den ombudsman som har att kontrol- lera civilförvaltningen inrättas en särskild tjänst som byråchef för skatte- ärenden. När ytterligare expertis på skatteområdet behövs, kan arvodesav- lönade befattningshavare anlitas som extra arbetskraft. Som senare kom- mer att beröras närmare föreslår utredningen att ombudsmännen får större befogenheter att uppdra åt underlydande tjänstemän att självständigt verk- ställa inspektioner. Byråchefen för skatteärendena och tillfälligt anlitate experter, som är tillräckligt kvalificerade, bör alltså kunna få i uppdrag att på egen hand inspektera taxeringsmyndigheter.

Utredningen påpekar att JO och JK efter överenskommelse försöker för- lägga sina inspektioner så att bl. a. varje länsstyrelse besöks av någondera av dem ungefär en gång vart femte år. Vid dessa inspektioner granskas även länsstyrelsernas befattning med taxeringsverksamheten. Enligt utredning- ens åsikt torde det från rättsskyddssynpunkt inte vara påkallat att granska denna verksamhet med kortare intervaller. Under förutsättning att JK har möjlighet att inspektera länsstyrelserna en gång vart tionde år, skulle om- budsmannen för civilförvaltningen inte behöva besöka dem oftare än vad JO nu gör. Den ökning av inspektionsverksamheten som eftersträvas bör i så fall lämpligen bestå i att ombudsmannen eller, efter delegering, någon av hans underordnade vid besök på länsstyrelserna verkställer en grund- ligare och mer omfattande kontroll av taxeringsförfarandet än som hittills kunnat ske. Även kammarrätten kan tänkas som inspektionsobjekt.

Om det i RF 113 § föreskrivna åtalsskyddet senare skulle upphävas, tor- de detta medföra en betydande arbetsökning hos vederbörande ombudsman. Ökningen torde dock enligt utredningens mening kunna bemästras utan att en särskild ombudsman eller biträdande sådan för skatteväsendet behöver inrättas. Emellertid bör då inom ombudsmannens kansli inrättas en särskild avdelning för skatteärenden, bestående av två kvalificerade skattejurister.

*Inriktningen av inspektionsverksamheten***Inspektioner på civilförvaltningens område**

Enligt utredningen torde det inte råda någon tvekan om att det från allmänna rättssäkerhetssynpunkter fortfarande är påkallat att en väsentlig del av ombudsmännens inspektionsverksamhet inriktas på den civila administrationen. Vid sidan av vanliga rättsmedel och tillsynsorgan torde på detta område behövas en verksam kontroll genom en riksdagens ombudsman. Utredningen påpekar vissa förhållanden som har ökat behovet av sådan vägledande och tillrättaläggande verksamhet som utövas av ombudsmännen i deras inspektionsverksamhet. Bl. a. pekas på att förvaltningen genom den allmänna samhällsutvecklingen fått allt större betydelse för medborgarna och kommit att beröra nya områden av samhällslivet. Nya förvaltningsmyndigheter har inrättats. Myndigheterna i allmänhet har mött nya rättsliga spørsmål och i en del avseenden har det inte hunnit utbildas någon fast praxis. Också andra omständigheter har enligt utredningen skärpt kraven på en effektiv granskning av hur förvaltningsapparaten fungerar från rättslig synpunkt.

Med hänsyn till behovet av kontroll inom civilförvaltningen anser utredningen att ombudsmannen för detta tillsynsområde bör anslå omkring åtta veckor om året åt inspektionsverksamhet. Detta innebär att inspektionsverksamheten på civilförvaltningens område blir inte obetydligt större än vad man förutsatte vid 1957 års reform.

Utredningen anser att det lämpligen bör överlämnas åt ombudsmannen att efter eget bedömande avgöra på vilka förvaltningsområden inspektionsverksamheten bör inriktas. Utredningen erinrar om vad den tidigare har sagt om att det är ett intresse av att öka tillsynen över kommunalförvaltningen och taxeringsväsendet. Dessutom framhålls det angelägna i att en ingående kontroll sker i fråga om administrativa frihetsberövanden och intagnas vård och behandling. Utredningen betonar också att det är önskvärt att centrala förvaltningsmyndigheter inspekteras. Det har hittills inte varit möjligt för JO att besöka några sådana. Utredningen anser att vid sådana inspektioner i första hand bör ägnas uppmärksamhet åt myndigheternas praxis i principiella frågor av allmän förvaltningsrättslig art. Det anses också kunna vara av värde att ombudsmannen i viss utsträckning granskar tillämpningsföreskrifter som utfärdas av de centrala organen.

Inspektioner på domstols- och försvarsväsendets områden

Eftersom kontrollen av frihetsberövande åtgärder hör till ombudsmännens viktigaste tillsynsuppgifter, anser utredningen att inspektionsverksamheten i fråga om kriminalvårdsmyndigheterna inte bör inskränkas.

Utredningen diskuterar om det kan vara skäl att minska den inspektionsverksamhet som är inriktad på domstolsväsendet men finner det påkallat med en inspektionskontroll av ungefär nuvarande omfattning.

Även inom övriga områden, som föreslås bli överflyttade från JO till MO, anser utredningen den nuvarande inspektionsintensiteten i stort sett vara lämplig.

Beträffande tillsynen över försvarsväsendet och därmed samverkande inrättningar påpekar utredningen, att dess förslag att befria MO från den regelbundna kontrollen över den ekonomiska förvaltningen inom försvaret gör det möjligt att förkorta inspektionerna av de militära myndigheterna. Utredningen framhåller emellertid, att det fortfarande får anses vara en angelägen uppgift för ombudsmannen att kontrollera tillämpningen av straff- och processlagstiftningen inom krigsmakten och efterlevnaden av bestämmelserna om de värnpliktigas behandling och omvårdnad. Utredningen anser också att tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna bör granskas. Ombudsmannen bör därför också i fortsättningen regelbundet besöka förband och myndigheter för inspektion. Emellertid bör ombudsmannen vid sina inspektioner i regel inte granska angelägenheter av mer bagatellartad natur utan i första hand inrikta sig på förhållanden av särskild betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. Att inspektionsverksamhet beträffande den ekonomiska förvaltningen avses bortfalla antas inte behöva medföra något förfång för personalvården.

Utredningen finner således att en viss reducering av inspektionsverksamheten kan ske när det gäller lokala och regionala organ inom försvarsväsendet. Beträffande de centrala förvaltningsmyndigheterna föreslår utredningen däremot en utökning av inspektionerna. På grund av bristande tid och ringa personalresurser har MO inte kunnat inspektera sådana verk i den utsträckning som han har ansett önskvärd. Genom att administrationen har koncentrerats och de statliga kontroll- och revisionsorganen har effektiviserats på detta område, kan behovet av tillsyn från riksdagens sida sägas i motsvarande mån ha överflyttats från de lokala till de centrala organen. Det kan därför vara angeläget att ombudsmannen intensifierar denna del av inspektionsverksamheten. Anledning saknas emellertid att låta inspektionerna i större mån beröra sådan central myndighetsutövning som avser den ekonomiska förvaltningen på den militära sidan.

Utredningen anser sig inte böra göra något uttalande om hur lång tid ombudsmannen årligen bör anslå åt inspektioner. Han bör i stället få fria händer att avpassa dessa efter de tillsynsbehov som han anser föreligga.

*Organisatoriska frågor m. m.***Ställföreträdarnas tjänstgöringstid**

Utredningen framhåller att ombudsmännen år 1941 fick rätt att uppdra åt ställföreträdaren att förvalta del av ämbetet. Ursprungligen var dubbleringstiden sammanlagt en månad årligen, men den har sedan förlängts och är sedan år 1963 högst nio månader om året. Vid förlängningen år 1963 framhöll vederbörande utskott att vissa principiella erinringar utan tvivel kunde riktas mot metoden att utsträcka dubbleringstiden till nio månader och därigenom på en bakväg klyva ombudsmannaämbetena. Utskottet ansåg sig dock på grund av den då rådande arbetssituationen inom JO-ämbetet böra förorda att JO och även MO fick möjlighet att »under en begränsad övergångstid» låta ställföreträdarna utöva ämbetet jämsides med ombudsmännen intill nio månader årligen.

Utredningen upplyser vidare att JO sedan år 1953 så gott som helt har utnyttjat den medgivna möjligheten att dubblera ämbetet för att kunna bemästra sin arbetsbörda. Sålunda har hans ställföreträdare tjänstgjort, förutom under JO:s semestrar och andra tjänstledigheter, fram till år 1957 under omkring en månad varje år, under åren 1957 och 1958 tre resp. två och en halv månad, under åren 1959—1962 omkring sex månader årligen, år 1963 ungefär sju och en halv månad samt år 1964 över åtta månader.¹ MO däremot har inte behövt anlita sin ställföreträdare mer än i begränsad omfattning, nämligen under åren 1957—1962 mellan en halv månad och två och en halv månad årligen, år 1963 omkring fyra och en halv månad och år 1964 ungefär fyra månader.¹

Utredningen konstaterar att JO-ämbetet under de senaste åren i praktiken har varit uppdelat på två ombudsmän. Ställföreträdaren har nämligen utöver dubbleringstiden tjänstgjort även under JO:s semester, som uppgår till en och en halv månad, och skall själv åtnjuta sådan ledighet under lika lång tid. En sådan klyvning medför olägenheter av samma slag som utredningen har åberopat när den har avvisat tanken på att öka antalet ombudsmän. Utredningen anser därför att den nuvarande situationen med en faktisk uppdelning av JO-ämbetet inte är tillfredsställande och vill att den längsta tiden för dubblering om möjligt nedbringas avsevärt. Utredningen erinrar om att den år 1963 beslutade utsträckningen av dubbleringstiden från sex till nio månader var avsedd att gälla bara under en begränsad övergångstid.

Det är utredningens uppfattning att de olika förslag som utredningen har lagt fram i syfte att lindra arbetsbördan inom nuvarande JO-ämbetet gör det möjligt för innehavaren av ämbetet att inte behöva ta ställföreträda-

¹ Åren 1965 och 1966 var JO-ämbetet dubblerat nio månader och MO-ämbetet ungefär en och en halv månad årligen.

ren i anspråk för samtidig tjänstgöring mer än ett ringa antal månader årligen. Förslagen antas medföra att JO-ämbetets arbetsbalans minskas till rimlig nivå och att arbetsförhållandena även i övrigt blir godtagbara vid detta ämbete. Ej heller för den andre ombudsmannen torde det bli nödvändigt att dubblera ämbetet under någon längre tid, om utredningens olika förslag i arbetslindrande syfte genomförs. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att i instruktionen bestämma dubblingstiden till vad som beslutades vid 1957 års reform eller till högst tre månader årligen. Skulle det senare visa sig att någon ombudsman på grund av arbetsmängden inte kan utöva sin tillsynsverksamhet i enlighet med angivna riktlinjer utan att anlita sin ställföreträdare under längre tid av året, bör denna fråga tas upp till nytt övervägande.

Ombudsmännens ämbets titlar

I och med den föreslagna överflyttningen av vissa tillsynsområden från JO till MO blir gränsen mellan de båda ombudsmännens verksamhetsområden inte längre så klar som nu. Utredningen anser att prefixen justitie och militie i deras ämbets titlar i fortsättningen inte blir belysande för deras ämbetsuppgifter. Titlarna bör därför ändras.

Utredningen har övervägt om ombudsmännen kan ges var sin ämbets titel som anger deras huvudsakliga tillsynsområde. Eftersom det är svårt att finna passande ämbets titlar för var och en av dem har utredningen i stället inriktat sig på en gemensam titel för dem. Detta är också lämpligt från den synpunkten att ombudsmännen enligt utredningsförslaget bör ha gemensam expedition för skriv- och expeditionsgöromål. Utredningen anser att ämbets titeln »riksdagens justitieombudsman» passar för båda ombudsmännen. Utredningen framhåller att titeln justitieombudsman, som har funnits sedan ombudsmannainstitutionens tillkomst år 1809, har vunnit fast förankring i vårt språkbruk och att det är beklagligt om den inte längre kommer till användning. Även om ombudsmännen får samma ämbets titel, bör var och en av dem ha någon slags benämning så att man på ett enkelt sätt kan skilja dem åt. Utredningen anser att den ene kan kallas »justitieombudsmannen för civilförvaltningen» och den andre »justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet». I dagligt tal torde dock ämbets titeln »justitieombudsmannen» eller förkortningen JO komma att användas för båda ombudsmännen. Utredningen anser således att ämbets titeln militieombudsmannen kan avskaffas.

Ändring bör ske i vissa lagar och andra författningar, i vilka ämbets titeln militieombudsman förekommer eller som förutsätter att endast en av ombudsmännen benämns JO. Sådana ändringar kräver i vissa fall riksdagens medverkan, nämligen i fråga om rättegångsbalken, ansvarighetslagen den 26 juni 1936 (nr 324) för fullmäktige i riksbanken och fullmäk-

tige i riksgäldskontoret m. fl. samt lagen den 22 maj 1963 (nr 197) om allmänt kriminalregister. Förslag till ändringar i dessa författningar framläggs av utredningen.

Utredningen förutsätter att riksdagen i samband med beslut om omorganisation av ombudsmannaämbetena föranstaltar om ändringar i vissa författningar, som utfärdas av riksdagen (i 23 § kamrarnas ordningsstadgor, 3 § riksdagsstadgan och stadgan angående antalet riksdagens ombudsmän och deras ämbets titlar).

Personalorganisation och delegeringsfrågor

Ombudsmännen har f. n. var sitt kansli, som har likartade arbetsuppgifter men som i administrativt och funktionellt avseende är skilda från varandra. Utredningen sätter i fråga om det inte är möjligt att helt eller delvis sammanslå dessa till ett gemensamt kansli och därmed rationalisera verksamheten. Utredningen framhåller att det från arbetsrationella synpunkter kan anses mindre lämpligt med så små kanslier som de nuvarande ombudsmannaexpeditionerna. Tillfälliga förskjutningar i arbetsbördan torde lättare kunna bemästras inom ett större kansli. En större enhet medför också ökade möjligheter att effektivt utnyttja kontorstekniska och andra arbetsbesparande hjälpmedel. Registrering och diarieföring av de till ombudsmännen inkomna handlingarna kan i så fall äga rum på ett enda ställe. Om gränsen mellan de båda ombudsmännens kompetensområden ändras, blir dessa inte så enhetliga som nu. För allmänheten blir det därför enklare med en gemensam expedition, till vilken man kan inge klagskrifter eller hänvända sig med förfrågningar.

Fördelarna med en gemensam kansliorganisation berör enligt utredningen främst expeditions- och skrivpersonalens arbete. Den kvalificerade personalen torde redan nu vara så effektivt och rationellt utnyttjad att dess arbetskrafter inte torde kunna tillvaratas bättre, om den ingår i ett gemensamt kansli. Dessutom torde det från ombudsmännens synpunkt vara en fördel om var och en av dem har egen sådan personal. Ett förtroendefullt samarbete och en god kontakt mellan ombudsmannen och hans personal utgör en förutsättning för att arbetet skall löpa smidigt, och detta torde främjas om de kvalificerade tjänstemännen binds starkare till respektive ombudsman.

Utredningen föreslår därför att det inrättas en för de båda ombudsmannaämbetena gemensam expedition, bestående av registratorskontor och skrivavdelning. Den kvalificerade personalen däremot föreslås bli uppdelad på särskilda kanslier, ett för vardera ombudsmannen.

Utredningen föreslår att på varje kansli inrättas en tjänst som kanslichef med samma ställning och uppgifter som den nuvarande kanslichefen vid JO-expeditionen har. Innehavaren av sådan tjänst skall svara för kontinuiteten inom ämbetet och bör därför i regel förordnas för sex år. Han skall

bl. a. bereda svårare och viktigare ärenden samt fungera som personalchef för kansliet. Till honom bör kunna delegeras beslutanderätten i frågor om den förberedande behandlingen av förekommande ärenden.

På det kansli som hör till ombudsmannen för civilförvaltningen bör enligt utredningen dessutom inrättas tre tjänster som byråchef och två tjänster som byrådirektör. Som förut har nämnts bör en av byråchefstjänsterna besättas av en skattejurist. Liksom f. n. gäller inom JO-ämbetet bör tjänsterna vara genomgångstjänster för jurister. En byråchef bör i regel tjänstgöra vid kansliet 3—5 år och en byrådirektör 2—3 år. Tjänsteinnehavarnas uppgifter skall bestå i beredning och föredragning av ärenden. Ombudsman bör liksom f. n. kunna uppdra åt byråchef att på eget ansvar vidta åtgärd för ärendes förberedande handläggning.

Kansliet hos ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet föreslås bli uppdelat på två avdelningar, en för handläggning av ärenden angående rättsskipningen och närliggande områden och en för handläggning av militära ärenden. På den förstnämnda avdelningen bör enligt utredningen inrättas två tjänster som byråchef och en som byrådirektör. Avdelningen för militära ärenden föreslås bestå av en byråchef och en byrådirektör. Vad i det föregående har sagts om byråchefs- och byrådirektörstjänsterna hos ombudsmannen för civilförvaltningen bör enligt utredningen gälla även för nu ifrågakvarande tjänster. Byrådirektörstjänsten vid militieavdelningen bör kunna besättas med jurist eller med militärt utbildad befattningshavare.

Beträffande den för ombudsmännen gemensamma expeditionen föreslås att det inrättas en tjänst som förste kontorsskrivare, en kansliskrivartjänst, fyra tjänster som kanslibiträde och en tjänst som expeditionsvakt. Den förste kontorsskrivarens huvudsakliga arbetsuppgifter skall bestå i registratörs- göromål. Ombudsmännen föreslås få rätt att till förste kontorsskrivaren delegera handläggningen av vissa ärenden angående personalen vid expeditionen.

Med hänsyn till att statstjänstemännens löneförmåner och vissa andra anställningsvillkor numera bestäms genom förhandlingsöverenskommelse mellan staten och berörda arbetstagarorganisationer har utredningen inte ansett sig böra uttala sig om lönegradsplaceringen av de föreslagna tjänsterna inom ombudsmannaorganisationen. Utredningen framhåller emellertid intresset av att med tjänsterna förenas goda lönevillkor så att de kan bli konkurrenskraftiga.

Utredningen påpekar att ombudsmännen också i fortsättningen bör ha möjlighet att vid sidan av sin ordinarie personal anlita extra arbetskraft, t. ex. för att möta en tillfällig anhopning av göromål eller tillgodose behov av särskild expertis inom visst ämnesområde. Beslut om antagande och entledigande av personal bör fattas av ombudsmännen själva. De bör även få bestämma om ansökningsförfarande skall tillämpas vid tjänstetillsättning eller ej.

I detta sammanhang understryker utredningen att det är angeläget att de statliga myndigheterna om möjligt medverkar till att ombudsmännen får kvalificerad arbetskraft till sitt förfogande.

Utredningen erinrar om att dess förslag till personalorganisation inom ombudsmannaämbetena innebär förändringar i personalförteckningarna för riksdagens verk. Det torde ankomma på delegerade för riksdagens verk att efter bemyndigande av riksdagen ombesörja dessa ändringar.

Beträffande ombudsmännens möjligheter att delegera arbetsuppgifter till sin personal föreslår utredningen vidare den ändringen att ombudsmännen skall få ökade befogenheter att uppdra åt tjänstemän vid kanslierna att företa inspektionsresor. Ombudsmännen äger f. n. förordna underordnad tjänsteman att företa tjänsteresa för att i visst fall verkställa sådan undersökning eller utredning som befinns önskvärd för ombudsmannens ämbetsverksamhet (17 § andra stycket). Enligt utredningens mening torde denna delegeringsmöjlighet vara avsedd endast för fall då inspektionen påkallas av omständigheterna i ett anhängigt ärende. Däremot synes det tveksamt om tjänsteman kan förordnas att ensam företa inspektionsresor av den beskaffenhet som anges i 17 § första stycket instruktionen, alltså i syfte att ta del av lagskipningens tillstånd och andra förhållanden som rör ombudsmannens tillsynsuppgifter. Utredningen anser att det blir svårt för ombudsmännen att uppnå den önskade intensifieringen i inspektionsverksamheten, om de inte har möjlighet att uppdra åt underlydande personal att självständigt verkställa inspektionsresor av detta slag. I instruktionen bör därför tas in en bestämmelse som ger ombudsmännen sådan delegationsrätt. Med hänsyn till uppdragets kvalificerade art bör det inte anförtros åt lägre befattningshavare än byråchef eller tjänsteman med motsvarande kvalifikationer. Den inspekterande tjänstemannen skall enligt utredningen ha att i inspektionsprotokoll redovisa gjorda iakttagelser, men det skall ankomma på ombudsmannen att själv göra de sakliga bedömningar som föranleds av iakttagelserna och att besluta vilka ärenden som skall upptas i anledning av inspektionen.

Andra organisationsfrågor

Som tidigare har berörts överlämnades två vid 1965 års riksdag väckta motioner (I: 221 och II: 270) till utredningen. I dessa hemställdes om utredning av frågan om inte JO-ämbetet borde förstärkas genom regionala befattningshavare. Dessa skulle enligt motionerna få till huvudsaklig uppgift att bistå allmänheten framför allt i skatteärenden och att tjäna som kontaktorgan mellan JO-ämbetet och allmänheten. Utredningen avvisar emellertid bestämt tanken på att ha sådana befattningshavare (bet. s. 167—169). Det framhålls bl. a. att enskildas behov av rättshjälp i den administrativa processen bör tillgodoses på andra vägar.

Vid undersökningen av olika möjligheter att minska JO:s arbetsbörda prö-

var utredningen även frågan om det är nödvändigt att på alla områden av offentlig myndighetsutövning ha en dubbel kontrollorganisation som nu förekommer genom att både ombudsmännen och JK utövar tillsynsverksamhet. Utredningen anser det kunna övervägas att befria JO från vissa granskningsåligganden och låta JK ensam svara för dessa. Domstolsväsendet kan vara särskilt lämpat för en sådan ordning. Utredningen anför att det inte möter något egentligt hinder från konstitutionell synpunkt att inskränka JO:s tillsynsuppgifter inom detta ämnesområde. Emellertid stannar utredningen för den ståndpunkten att det f. n. inte föreligger tillräcklig anledning att vidta sådan åtgärd. Frågan bör dock kunna tas upp till förnyat övervägande om i en framtid nya betydande uppgifter läggs på ombudsmännen eller den framtida utvecklingen visar att de nu föreslagna åtgärderna är otillräckliga för att bereda ombudsmännen en tillfredsställande arbetssituation.

I fråga om arbetsmetoderna (expeditionsarbetet, utredningsförfarandet och utformningen av ombudsmännens beslut) gör utredningen vissa uttalanden (bet. s. 199—206) men framlägger inte några förslag till författningsändringar. I det sammanhanget diskuteras bl. a. om det är möjligt att minska ämbetenas arbetsbörda genom att besluten görs mer kortfattade. Utredningen uttalar att besluten ibland förefaller onödigt utförliga, framför allt när de innebär att klagomålen lämnas utan åtgärd. Principen att även avskrivningsbeslut motiveras anser utredningen dock inte böra ändras.

Instruktionsförslaget

Enligt RF 96 § skall riksdagen närmare reglera ombudsmännens ämbetsuppgifter i en för dem utfärdad instruktion. Gällande instruktion är utfärdad den 24 maj 1957 (nr 165; ändrad 1959: 71, 1960: 27, 1963: 117 och 1965: 903). På grund av de omfattande ändringar i instruktionstexten som utredningens olika förslag medför anser utredningen det lämpligt att en ny instruktion utfärdas. Vid avfattningen av förslaget har utredningen i viss mån moderniserat lydelsen av bestämmelserna. Förslaget torde få bifogas detta protokoll som *bilaga 1*.

1 § anger i första stycket att antalet ombudsmän skall vara två och att båda skall ha ämbets titeln justitieombudsman. Bestämmelser härom behövs, eftersom det efter 1965 års ändring av RF 96 § inte längre föreskrivs i grundlag hur många ombudsmän som riksdagen skall utse och vilka deras ämbets titlar skall vara.

I andra stycket redovisas först ombudsmännens allmänna tillsynsuppgifter i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande instruktion (1 § första stycket) men med vissa tillägg. Utredningen anser att det bör framgå att tillsynen skall avse — förutom efterlevnaden av lagar och andra författ-

ningar — också att tjänsteåligganden över huvud taget fullgörs, t. ex. att allmänna rättsgrundsatser, praxis och sedvana iakttas. Enligt utredningens mening bör vidare anges ombudsmännens betydelsefulla verksamhet för att avhjälpa brister i lagstiftningen och att främja enhetlighet och ändamålsenlighet i rättstillämpningen.

I paragrafen upptas vidare bestämmelser angående omfattningen av varje ombudsmans tillsynsområde i enlighet med de överväganden i denna fråga som förut har redovisats.

2 § reglerar möjligheterna för ombudsman att överlämna till honom inkommet ärende till den andre ombudsmannen samt vissa andra arbetsfördelningsfrågor. Första, andra och fjärde styckena motsvarar nuvarande 1 § andra—fjärde styckena men vissa jämkningar har skett. Tredje stycket saknar motsvarighet i gällande instruktion. Föreskriften motiveras av att en ombudsman efter den föreslagna omfördelningen av tillsynsuppgifterna mer än hittills kan komma i beröring med den andre ombudsmannens kompetensområde. Det torde vara möjligt för ombudsmännen att rationalisera inspektionsverksamheten genom att överenskomma att den ene ombudsmannen vid inspektioner granskar också förhållanden som enligt huvudregeln i 1 § tredje stycket egentligen ankommer på den andre att pröva. Utredningen anser att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse som ger ombudsmannen befogenhet att förfara på sådant sätt.

3 § innehåller i första stycket regler om ombudsmans åtalsbefogenhet och ersätter de föreskrifter därom som nu finns i 1 § första stycket. Eftersom åtalsbefogenheten naturligen bör vara förenad med rätt för ombudsman att vidta åtgärd för att få en förseelse beivrad på disciplinär väg i stället för genom åtal, anser utredningen att bestämmelsen om åtalsbefogenheten bör kompletteras med föreskrift om sådan rätt.

I andra stycket upptas i något ändrad lydelse den nuvarande bestämmelsen (4 §) om ombudsmännens befogenhet att underlåta väcka åtal.

I betänkandet redogör utredningen vidare för ombudsmännens s. k. erinringspraxis (s. 224 f) och säger sig ha övervägt att konfirmera denna genom en instruktionsbestämmelse. Utredningen finner emellertid att det inte är påkallat att ha någon bestämmelse härom. Ej heller anser utredningen det vara anledning att närmare överväga att införa någon klagorätt beträffande ombudsmännens beslut. Utredningen beaktar därvid att den enskilde kan fästa första lagutskottets uppmärksamhet på ett förment felaktigt avgörande av ombudsman. Vidare nämns ombudsmännens praxis att i regel väcka åtal om tjänsteman anmält missnöje mot ombudsmans beslut att inte åtala honom.

4 § anger i vilka fall ombudsmännen företrädesvis bör ingripa och åt vilka ämnesområden de främst skall ägna sin uppmärksamhet. De nuvarande bestämmelserna i 3 § första stycket har med vissa ändringar av formell art förts över till första stycket i förevarande paragraf. Med anledning av

den föreslagna begränsningen av tillsynen över försvarets ekonomiska förvaltning har dock dessutom uteslutits föreskriften för MO att främst ingripa mot fel som kan föranleda att anstalter inom försvarsväsendet inte uppfyller sitt ändamål.

I andra stycket har med vissa jämkningar intagits bestämmelserna i 3 § andra stycket och 21 § första stycket gällande instruktion. Den nuvarande föreskriften i 21 § andra stycket om MO:s åliggande att granska arrestantkorten har utgått, eftersom utredningen föreslår att granskningskyldigheten förs över till kriminalvårdsstyrelsen.

Av 2 § nuvarande instruktion bör enligt utredningen endast föreskriften om särskild tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om krigsmäns behandling och omvårdnad föras över till den nya instruktionen. Föreskriften härom upptas i tredje stycket. Som en följd av förslaget att upphäva MO:s skyldighet att särskilt kontrollera den ekonomiska verksamheten inom försvaret har den nuvarande 2 §:s bestämmelser om sådan kontroll uteslutits. Vidare anser utredningen att man inte behöver föreskriva i instruktionen att särskild uppmärksamhet bör ägnas rättsvården och expeditionstjänsten inom försvaret. Även de delar av nuvarande 2 § som gäller dessa ämnesområden har därför utelämnats.

Bestämmelsen i 22 § gällande instruktion angående ombudsmännens åliggande att med synnerlig uppmärksamhet och nit iaktta vad som är stadgat till skyddande av tryckfriheten har med vissa jämkningar förts över till 4 § fjärde stycket.

5—8 §§ reglerar ombudsmännens åklagaruppgifter i vissa speciella fall. I 5 § har i förkortat skick upptagits de nuvarande bestämmelserna i 5 § om åtal mot ledamot av högsta domstolen och regeringsrätten. 6 § reglerar åtalsskyldigheten vid åtal mot statsråd enligt RF 106 §. I den nuvarande bestämmelsen (6 §) sägs att JO skall föra sådan talan. Enligt RF 106 § i dess lydelse efter 1965 års grundlagsändring skall av konstitutionsutskottet beslutat åtal mot statsråd väckas och utföras av någon av ombudsmännen. I samband med beslut om åtal har utskottet att förordna vilken ombudsman som skall föra talan. Instruktionsbestämmelsen om åtalsskyldigheten har justerats i enlighet härmed.

Enligt nuvarande 7 § har JO att utföra åtal mot vissa befattningshavare i riksbanken och i riksgäldskontoret. Om ombudsmännens ämbetsstitlar ändras på sätt utredningen har föreslagit, måste paragrafen justeras. Utredningen anser att den ombudsman som handhar tillsynen över domstolsväsendet bör anförtros åtalsuppgiften. Bestämmelsen har utformats i enlighet härmed. Den nuvarande föreskriften i 7 § andra punkten om befogenhet för JO att i vissa undantagsfall väcka åtal utan särskilt förordnande har utredningen ansett kunna utgå, eftersom den efter en tidigare genomförd ändring av riksdagsordningen saknar reell betydelse.

Till 8 § har förts över de bestämmelser om viss utrednings- och åtalsskyld-

dighet som nu finns i 8 §. Med hänsyn till den föreslagna ändringen av ombudsmännens ämbetsstitlar har därvid den jämkningen gjorts att skyldigheten lagts på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet.

9 § innehåller bestämmelser om ombudsmans befogenhet att uppdra åt annan att väcka och utföra åtal m. m. Paragrafen ersätter med något ändrad lydelse nuvarande 10 § första och andra punkterna. Den nuvarande bestämmelsen i 10 § tredje punkten föreskriver skyldighet för ombudsman att före åtalsbeslut bereda den misstänkte tjänstemannen tillfälle att yttra sig. Denna föreskrift beträffande åtalsfallen har ansetts kunna utgå. Utredningen påpekar att ombudsmännen när åtal kommer i fråga tillämpar ett förfarande, som överensstämmer med 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Även när åtal ej är aktuellt men kritik mot tjänsteman kan komma i fråga, brukar tjänstemannen beredas tillfälle att yttra sig. Utredningen anser det självklart att ombudsman tillser att ärende blir så fullständigt utrett som dess beskaffenhet fordrar. Det anses inte nödvändigt att ha en särskild instruktionsbestämmelse om att ombudsmännen i utredningsförfarandet skall tillämpa dessa utredningsprinciper.

10 § anger i första stycket ombudsmans befogenheter att närvara vid myndigheternas överläggningar och ta del av deras handlingar. Andra stycket avser ombudsmännens rätt att erhålla biträde av åklagare och andra tjänstemän. Tredje stycket avser ombudsmans befogenhet att med vitesföreläggande framvinga infordrat yttrande. Paragrafen motsvarar 14 § samt 10 § fjärde och femte punkterna nuvarande instruktion. De har i sak inte ändrats på annat sätt än att vitesbeloppet i tredje stycket maximerats till 1 000 kronor (jfr SOU 1964: 27 s. 273).

11 § innehåller bestämmelser om ombudsmans åklagaransvar och överensstämmer i sak med nuvarande 11 §. Utredningen har inte behandlat frågan om ombudsmännens straffrättsliga ansvar i övrigt, eftersom detta spörsmål enligt utredningen bör behandlas i samband med den förestående författningsreformen.

12 § upptar i första och tredje styckena med vissa jämkningar de bestämmelser om klagomål och diariebevis som finns i nuvarande 15 §.

Andra stycket har ingen motsvarighet i gällande instruktion. I betänkandet föreslår utredningen att alla personer, som genom omhändertagande på anstalter och inrättningar av olika slag är berövade sin frihet, skall äga en ovillkorlig rätt att avsända skrifter till ombudsmännen. Sådana försändelser skall således inte granskas av anstaltsledningen eller annan, innan de vidarebefordras. En sådan ordning förutsätter ändring av de olika författningar, som föreskriver inskränkningar i intagnas rätt att utan föregående kontroll sända brev till bl. a. ombudsmännen. Utredningen framlägger förslag till sådana författningsändringar. I andra stycket av denna paragraf har utredningen tagit in en erinran om rätten för intagna att fritt framföra klagomål till ombudsmännen.

Utredningen redogör för ombudsmännens praxis vid behandlingen av anonyma anmälningar och av klagomål från personer utan eget partsintresse i den påtalade saken (bet. s. 232—233). Enligt utredningens mening är någon ändring i denna praxis inte motiverad och instruktionsbestämmelse i saken obehövlig. Utredningen finner ej skäl att föreslå några sekretessregler i fråga om de till ombudsmännen inkomna anmälningarna. Utredningen erinrar i det sammanhanget om att riksdagen har avslagit motion i ämnet (jfr KU 1958: 12).

13 § uttrycker principerna för ombudsmännens tillsyn på det kommunala området och motsvarar nuvarande 9 § första punkten. Utredningens överväganden i frågan om kontrollen av kommunalförvaltningen har redovisats i det föregående. Därvid nämndes också att de föreslagna allmänna begränsningarna av ombudsmännens prövningsskyldighet (bl. a. när befintlig rättelsemöjlighet ej har utnyttjats) avses gälla även för tillsynen över kommunalförvaltningen. Den nuvarande föreskriften i 9 § andra punkten har därför ansetts kunna utgå.

14 § reglerar förfarandet när i ärende hos ombudsman påståtts eller uppkommit misstanke att tjänsteman begått brott, för vilket ombudsman inte äger väcka åtal. Bestämmelsen motsvarar i sak nuvarande 12 §.

15 § ger regler för ombudsmans handlande när det i ärende hos honom uppkommit fråga om enskilt anspråk mot tjänsteman i anledning av ämbetsbrott, för vilket straff har förfallit. Paragrafen överensstämmer så gott som helt med 13 § nuvarande instruktion.¹

16—21 §§, som saknar motsvarighet i gällande instruktion, upptar bestämmelser om den av utredningen föreslagna avvisnings- och överlämningsrätten. Utredningens överväganden i dessa delar har tidigare redovisats.²

22 § föreskriver att ombudsman är oförhindrad att handlägga ärende angående klagomål, som tidigare har prövats av JK. Bestämmelsen har med vissa smärre språkliga ändringar förts över från nuvarande 16 §.

23 § anger i huvudsaklig överensstämmelse med 18 § nuvarande instruk-

¹ Sedan utredningen framlade sitt betänkande, har gjorts en genomgripande reform av reglerna om särskilt forum vid talan om ämbetsbrott (prop. 1965:146, SFS 1965:585). De nya forumreglerna, som trädde i kraft den 1 januari 1966, innebär att särskilt forum behålls endast för en starkt begränsad krets av tjänstemän. I samband härmed ändrades också rättegångsbalkens bestämmelser om målsägandes rätt att själv föra talan om enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott. På grund av denna reform har det skett en ändring i de förutsättningar, på vilka utredningen byggde sitt förslag i 15 § andra punkten om undantag från utredningsskyldighet. För att bestämmelsen i praktiken skall få den räckvidd som utredningen avsåg bör den numera ges den innebörden att utredningsskyldighet ej föreligger om målsäganden äger väcka talan om det enskilda anspråket utan att talan biträds av åklagaren (jfr 22:8 RB) och det måste anses vara av ringa betydelse för målsäganden att hans talan vinner prövning.

² Den reform av reglerna om särskilt forum vid talan om ämbetsbrott som har nämnts i not 1 bör påverka även lydelsen av den föreslagna 20 §. Enligt denna paragraf skall avvisningsmöjligheterna inte tillämpas, när klagomålet riktar sig mot tjänsteman med forum i överrätt. Bestämmelsen torde få en i stort sett oförändrad innebörd om den ändras att avse klagomål mot sådan tjänsteman, mot vilken enskild enligt rättegångsbalkens bestämmelser inte äger föra talan på grund av ämbetsbrott med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträds av åklagaren.

tion ombudsmännens skyldighet att årligen till riksdagen avlämna redogörelse för sin ämbetsförvaltning och att samtidigt till lagutskottet inlämna diarium, protokoll och registratur för granskning. Därvid har emellertid den sakliga ändringen gjorts att ombudsmännen skall avge en gemensam ämbetsberättelse och inte var sin, som f. n. Utredningen finner en sådan ordning naturlig och lämplig med hänsyn till förslagen om en gemensam ämbetsstitel och en gemensam expedition. — Utredningen berör i detta sammanhang frågan i vilken utsträckning ombudsmännen i ämbetsberättelserna bör namnge de tjänstemän och enskilda personer som berörs av de refererade ärendena. Utredningen finner med hänvisning till första lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande 1964:15 att bestämmelser i ämnet inte behövs.

24 § innehåller bestämmelser om ombudsmännens befogenhet att till Kungl. Maj:t göra framställning om författningsändring m. m. Paragrafen är avfattad i nära överensstämmelse med nuvarande 19 §. Ett tillägg har dock gjorts i syfte att konfirmera ombudsmännens ibland tillämpade praxis att hos Kungl. Maj:t till enskilds förmån hemställa om att uppmärksammas felaktighet tillrättaläggs, t. ex. genom ersättning av allmänna medel.

25 § uppftar i första stycket med vissa jämkningar de bestämmelser om ombudsmans inspektionsåligganden som nu finns i 17 § första stycket. Andra stycket innehåller föreskrifter om ombudsmans befogenheter att delegera inspektionsgöromål och ersätter 17 § andra stycket nuvarande instruktion. De föreslagna föreskrifterna innebär viss vidgning av delegeringsbefogenheterna så att uppdrag att inspektera kan ges även när inspektionen inte har samband med visst ärende. Skälen till ändringen har berörts i det föregående.

26 § ger vissa föreskrifter om förfarandet, när högsta domstolen har avgivit lagförklaring jämlikt RF 20 §. Paragrafen motsvarar 20 § nuvarande instruktionen.

27 § innehåller bestämmelser om skyldighet för ombudsmännen att föra diarium och inspektionsprotokoll samt hålla registratur. Paragrafen motsvarar nuvarande 23 § men innehåller visst förtydligande beträffande registratures omfattning.

28 § reglerar ställföreträdarnas tjänstgöring och är avfattad i nära överensstämmelse med 24 § nuvarande instruktion. I sak föreslås inte någon annan ändring än att i enlighet med utredningens i det föregående redovisade överväganden den tid varunder ställföreträdaren kan tjänstgöra samtidigt med ombudsmannen minskas till högst tre månader om året.

29 § uppftar bestämmelser om den gemensamma expeditionen och de kanslier som enligt utredningens förut redovisade förslag skall stå till ombudsmännens förfogande (jfr nuvarande 26 § och 25 § första stycket).

30 § första stycket motsvarar nuvarande 27 § och reglerar ombudsmännens befogenhet att själva anställa sin personal. Andra stycket ger ombudsmännen rätt att bestämma om ansökningsförfarande skall tillämpas vid

tjänstetillsättning. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i gällande instruktion och motiveras av att ombudsmännen med hänsyn till innehållet i 6 § första stycket statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274) saknar sådan rättighet, såvida riksdagen inte bestämmer annat.¹

31 § upptar bestämmelser om ombudsmans befogenhet att på underordnad befattningshavare delegera vissa arbetsuppgifter av expeditionell natur. Paragrafen motsvarar 28 § och 25 § andra stycket nuvarande instruktion.

32 § behandlar ordningen för beivran av ämbetsbrott av vissa högre tjänstemän vid ombudsmannaämbetena. I första punkten sägs att bestämmelserna i 18 § första stycket statstjänstemannalagen, som anger att brott i tjänsten av vissa högre tjänstemän skall beivras genom åtal vid allmän domstol, skall gälla kanslichef, byråchef och därmed jämställd eller högre tjänsteman vid ombudsmännens kanslier. Andra punkten anger vid vilket forum åtal skall väckas.²

33 § ger ombudsmännen befogenhet att besluta om interimistisk avstängning av underordnad tjänsteman från utövning av tjänsten. Utan särskilt förordnande av sådant innehåll torde ombudsmännen med hänsyn till bestämmelserna i 26 § statstjänstemannalagen inte ha dylik rättighet.³

34 §, som saknar motsvarighet i nuvarande instruktion, innehåller omröstningsbestämmelser för det fall att skiljaktiga meningar förekommer mellan ombudsmännen vid gemensamt fattade beslut.

35 § reglerar besvärsvärförandet vid talan mot ombudsmans beslut i disciplinärende. Paragrafen motsvarar med vissa jämkningar nuvarande 33 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Den nya instruktionen kan, sedan den har antagits, träda i kraft efter den kortare övergångstid som kan behövas av organisatoriska skäl. I övergångsbestämmelser bör förklaras hur

¹ Efter det att utredningen framlade sitt instruktionsförslag, har riksdagens bankoutskott utfärdat tjänstemannastadgan den 16 december 1965 för riksdagen och dess verk. Enligt 9 § denna stadga skall bestämmelsen i 6 § första stycket statstjänstemannalagen inte gälla vissa särskilt angivna tjänster. För ombudsmännens del innebär föreskriften att tjänst som kanslichef och byråchef samt arvodestjänst kan tillsättas utan kungörelseförfarande, medan tjänst som byrådirektör och ordinarie tjänst vid den gemensamma expeditionen alltid skall ledigförklaras. Med hänsyn till att rätten att bestämma om tillämpning av ansökningsförfarande nu regleras i tjänstemannastadgan behövs inte andra stycket av förevarande paragraf. Om ombudsmännen anses böra äga bestämmanderätt i fråga om andra tjänster än vad som nu gäller enligt tjänstemannastadgan, framför allt beträffande byrådirektörstjänsterna, synes särskild bestämmelse därom böra införas.

² I 17 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk har upptagits en föreskrift om att bestämmelserna i 18 § första stycket statstjänstemannalagen skall äga tillämpning på innehavare av tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst hos riksdagen och dess verk. Första punkten i förevarande paragraf behövs därför inte. Också i fråga om forumregeln i andra punkten har förutsättningarna numera ändrats, eftersom särskilt forum vid talan om ämbetsbrott har avskaffats för samtliga tjänstemän vid ombudsmanexpeditionerna i samband med den reform av forumreglerna som berörts i det föregående. Forumregeln i nuvarande instruktion (29 §) har upphört att gälla från och med den 1 januari 1966 (B:oU 1965:64, rskr 449 och SFS 1965:903).

³ 25 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk ger numera ombudsmannen befogenhet att besluta i ifrågavarande avstängningsfrågor. Behov av sådan föreskrift som har upptagits i 33 § utredningsförslaget föreligger alltså inte längre.

de nya ämbetena skall fördelas på de ombudsmän som tjänstgör när instruktionen träder i kraft. Innehavaren av JO-ämbetet bör enligt utredningen överta de uppgifter som skall ankomma på ombudsmannen för civilförvaltningen och innehavaren av MO-ämbetet de uppgifter som ankommer på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet.

Övriga författningsändringar

Utredningens olika förslag beträffande ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhet ger anledning till ändringar också av vissa lagar och andra författningar vid sidan av ombudsmannainstruktionen. Eftersom dessa följdändringar kommer att prövas i annat sammanhang, anges de här bara översiktligt.

Som förut har berörts kräver förslaget beträffande ämbetstitlarna att vissa lagar och andra författningar ändras. De paragrafer som enligt utredningen bör justeras av denna anledning är 7 kap. 8 § och 54 kap. 9 § rättegångsbalken, 2 § ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl., 8 § lagen om allmänt kriminalregister och 61 § kungörelsen angående den militära rättsvården. Förslag till ändrad lydelse av dessa paragrafer framläggs i betänkandet. Förslaget till ändrad lydelse av 2 § ansvarighetslagen har utformats i enlighet med utredningens förut berörda överväganden i frågan om vilken ombudsman som bör anförtros ifrågavarande åtalsuppgift (se 7 § instruktionsförslaget).

På grund av förslaget att flytta åliggerandet att granska arrestantkorgen från MO till kriminalvårdsstyrelsen framlägger utredningen också förslag till ändrad lydelse av 54 § militära rättsvårdskungörelsen.

Vid den föregående redogörelsen för 12 § instruktionsförslaget har redogjorts för utredningens förslag att ge dem som är berövade sin frihet rätt att utan föregående kontroll avsända brev och andra handlingar till riksdagens ombudsmän. Som där har sagts förutsätter en sådan ordning ändringar i olika lagar och författningar som reglerar intagnas rätt att sända sådana försändelser. Utredningen har framlagt förslag till ändrad lydelse av 34 § lagen den 6 maj 1964 (nr 541) om behandling i fångvårdsanstalt, 8 § lagen den 25 april 1958 (nr 213) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl., 12 § kungörelsen den 25 april 1958 (nr 214) angående tillämpningen av sistnämnda behandlingsdag, 27 § stadgan den 23 november 1956 (nr 551) för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare och 43 § militära rättsvårdskungörelsen.

Förslagen om ändring i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m. fl. och i kungörelsen angående tillämpningen av denna lag innefattar också ett utbyte av den i dessa författningar förekommande benämningen fångvårdsstyrelsen mot kriminalvårdsstyrelsen.

Här kan också erinras om vad som förut har sagts i avsnittet »Ombuds-

männens ämbetstitlar» om ändring i vissa av riksdagen utfärdade författningar och i avsnittet »Personalorganisation och delegeringsfrågor» om ändring i personalförteckningarna för riksdagens verk.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Som en kort översikt av remissutfallet kan anges följande.

De flesta remissorganen godtar huvudlinjerna i utredningsförslaget eller lämnar dem utan erinran. Hit hör t. ex. *MO*, *RÅ*, *Göta hovrätt*, *hovrätten för Nedre Norrland*, *kriminalvårdsstyrelsen*, *ÖÄ*, *fyra av de sex hörda länsstyrelserna*, *förvaltningsdomstolskommittén*, *kommunalrättskommittén*, *kommunförbundet*, *landstingsförbundet* och *stadsförbundet*.

Fyra remissinstanser är tveksamma om det är möjligt att inom en organisation med bara två ombudsmän skapa förutsättningar för en effektiv ombudsmannakontroll. De förklarar sig dock f. n. inte vilja avstyrka förslaget. Dessa remissinstanser är *kammarrätten*, *försvarets civilförvaltning*, *länsstyrelsen i Värmlands län* och *stadsdomarföreningen*.

Nio remissinstanser anser att utredningens förslag är otillräckliga och förordar att antalet ombudsmän ökas. Denna ståndpunkt har *JO*, *JK*, *advokatsamfundet*, *rikspolisstyrelsen*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *härads-hävdingeföreningen*, *auditörföreningen*, *juristförbundet* och *journalistförbundet*. För en ökning av antalet ombudsmän uttalar sig också vissa skiljaktiga ledamöter i några remissorgan som inte avstyrkt utredningsförslaget (bl. a. två av sex ledamöter av förvaltningsdomstolskommittén, tre av sex ledamöter av kommunalrättskommittén och sex ledamöter av styrelsen för stadsförbundet).

Beträffande inställningen till de olika detaljförslagen kan nämnas, att inget av remissorganen har haft något att erinra mot förslaget att ombudsmännens prövningsskyldighet skall begränsas. Fyra remissinstanser avstyrker att tillsynsuppgifter flyttas över från *JO* till *MO* och att den senares tillsyn över försvaret begränsas. I ett flertal remissyttranden anför kritiska synpunkter beträffande utredningens bedömanden av vilka ärendegrupper som bör överflyttas. Detsamma gäller förslaget om reducering av den tid under vilken ombudsmannaämbete får dubbleras. Ett större antal remissorgan är också kritiska mot utredningens uttalanden beträffande omfattningen av kontrollen av kommunalförvaltningen och mot förslaget angående ombudsmännens ämbetstitlar.

Om den utförda utredningen i allmänhet säger *JO* att betänkandet på ett förtjänstfullt sätt belyser de problem som är av betydelse när man skall bedöma vilken organisation och vilka verksamhetsformer som *JO*-ämbetet bör ha för att effektivt kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter. *JK* intar däremot en mera kritisk hållning. Han menar att man

måste försöka lägga en sådan grundval för ombudsmännens verksamhet, som kan antas bli bärkraftig för längre tid än som blev fallet med 1957 års reform. JK anser att betänkandet saknar det samlande grepp och den principdiskussion om ombudsmännen och deras verksamhet som mot bakgrunden av erfarenheterna från 1957 års reform är särskilt angelägna. Det anses inte vara lätt att skapa sig en helhetsbild av förslagen och bedöma vilken sammanlagd effekt de kan antas få.

Även om det har uttalats olika uppfattningar om hur ombudsmannainstitutionen bör omorganiseras, har ett stort antal yttranden den synpunkten gemensam att det anses nödvändigt att förbättra arbetssituationen inom JO-ämbetet.

En allmän fråga, som har diskuterats något under remissbehandlingen, gäller ombudsmannainstitutionens betydelse som rättssäkerhetsgaranti. Hovrätten för Nedre Norrland uttalar, att behovet av ombudsmannainstitutionen som ett medborgarnas värn mot övergrepp och godtycke i princip måste anses ha minskat genom att andra rättssäkerhetsgarantier har förstärkts. Kraven på likformig och rättvis lagtillämpning har skärpts genom den offentliga verksamhetens ansvällning. Dessa krav bör i första hand tillgodoses genom bättre lagstiftning och tjänstemannarekrytering och genom utbildnings- och upplysningsverksamhet. Inom så gott som hela fältet finns möjlighet att med ordinära rättsmedel vinna rättelse av ett felaktigt tjänstemannaförfarande. Ombudsmännens verksamhet och befogenheter bör inte utsträckas längre än som är nödvändigt för att de skall kunna fullfölja sin uppgift som ett speciellt tillsynsorgan, främst i fråga om de högre tjänstemännen. Hovrätten varnar för att låta ombudsmannainstitutionen svälla ut ytterligare. Den kan då med tiden komma att förlora åtskilligt av sin auktoritet. MO anser att ombudsmännens kontroll inte behöver täcka allt som sker inom övervakningsområdet. Det bör i första hand ankomma på andra myndigheter med revisions- och övervakningsuppgifter och på vederbörande chefer att stå för kontrollen. Ombudsmännens tillsyn skall utgöra en extraordinär kontrollform. Kammarrätten uttalar sig på liknande sätt och tillägger att utformningen av författningsbestämmelser, myndigheternas organisation och utbildningen av tjänstemännen är av grundläggande betydelse för rättsskyddet. Allvarliga brister i dessa hänseenden uppvägs inte av aldrig så välutrustade ombudsmannaämbeten. Även *juristförbundet* betonar att den interna kontrollen är av betydelse men framhåller att det dessutom behövs en efterföljande kontroll genom fristående organ som ombudsmännen och JK. Ombudsmannatillsynens karaktär av extraordinär kontroll understryks också av *förvaltningsdomstolskommittén* och *kommunförbundet*.

Offentlighetskommittén framhåller att ombudsmannaämbeten genom utredningens förslag kan bevara sin ställning som medborgarnas organ för kontroll av lagstiftning, förvaltning och rättsskipning.

Antalet ombudsmän

Utredningens förslag att man inte skall öka antalet ombudsmän tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. MO, RÅ, Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, ÖÄ, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings och Jämtlands län, förvaltningsdomstolskommittén, kommunförbundet, landstingsförbundet och stadsförbundet.

I fråga om ombudsmännens antal säger MO bl. a. följande. Som riksdagens förtroendemän skall ombudsman själv fatta alla avgörande beslut i ärendena. Institutionen får inte utveckla sig till ett byråkratiskt ämbetsverk, där ärendena avgörs av olika tjänstemän och chefen i främsta rummet leder och fördelar arbetet. Det personliga momentet i ombudsmannaämbetet medför i och för sig en begränsning i kontrollverksamheten. MO betonar betydelsen av att ombudsmannen, som har att bedöma ovanligt ömtåliga och svåra ärenden, intar en auktoritativ ställning. Med hänsyn till ombudsmannaämbetets allmänna karaktär och arten av ombudsmännens uppgifter anser MO att en ökning av antalet ombudsmän om möjligt bör undvikas. Om de föreslagna begränsningarna i ombudsmännens provningsskyldighet utformas så, att en verklig arbetslättning åstadkommes, torde det vara möjligt att skapa tillfredsställande arbetsförhållanden för båda ombudsmännen. I varje fall anser sig MO inte ha tillräckliga skäl att göra gällande motsatsen såvitt avser klagomålen. Initiativverksamheten måste alltid i viss mån vara en regulator för att uppnå rimliga arbetsförhållanden. För MO-ämbetets del innebär förslaget att tillsynen över försvarsväsendet inskränks. MO finner försvarets särställning i övervakningshänseende numera vara mindre motiverad än tidigare. Med hänsyn till nu anförda förhållanden vill MO i princip inte motsätta sig utredningens förslag.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att förslaget i huvudsak tillgodoser önskemålen om ökad tillsyn samtidigt som det för ytterligare någon tid bevarar institutionens traditionella karaktär. Vidare skapas förutsättningar för ombudsmännen att fullgöra sin uppgift utan att tillsätta onormal arbetsinsats.

Göta hovrätt säger att utredningens förslag är ägnat att läggas till grund för en ombudsmannainstruktion. Emellertid anses de principella skäl som utredningen har anfört mot en ändrad organisation vara föga hållbara.

Förut har nämnts att fyra remissinstanser — *kammarrätten, försvarets civilförvaltning, länsstyrelsen i Värmlands län* och *stadsdomarföreningen* — är tveksamma om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga men ändå har förklarat sig inte vilja avstyrka huvudlinjerna i förslaget.

Kammarrätten delar utredningens uppfattning om vilka åtgärder som i första hand bör vidtas i anledning av JO-ämbetets ökade arbetsböda.

Emellertid sätter kammarrätten i fråga om inte ombudsmannen för civilförvaltningen får sådan arbetsbörda att det är mer ändamålsenligt att inrätta en befattning som biträdande ombudsman, ev. i utbyte mot en byråchefstjänst vid detta ämbete. Med en sådan organisation skulle ombudsmannen kunna ägna sig åt de större och mest betydelsefulla frågorna. Övriga arbetsuppgifter kan då ankomma på en biträdande ombudsman, som även han bör ha förutsättningar att framträda med erforderlig auktoritet. Kammarrätten framlägger dock inte något förslag utan anser att erfarenheterna av den föreslagna omorganisationen bör avvaktas, innan man slutligt överväger en mer långtgående åtgärd. *Stadsdomarföreningen* anser att de föreslagna åtgärderna bör prövas men att de troligen inte är tillräckliga för att skapa helt tillfredsställande förhållanden. I varje fall synes det uppenbart att någon intensifiering av tillsynen på det kommunala området tyvärr inte kan hinnas med. En liknande ståndpunkt intar *länsstyrelsen i Värmlands län*. Enligt *försvarets civilförvaltning* kan tillsynen över kommunalförvaltning och taxeringsväsende antas bli så omfattande och maktpåliggande att det kan sättas i fråga om ombudsmannainstitutionen kan begränsas till två ombudsmän. Civilförvaltningen avstyrker emellertid inte utredningens förslag i denna del.

De nio remissinstanser som anser, att det inte är realistiskt att begränsa ombudsmännens antal till två och alltså vill ha fler än två ombudsmän, är *JO*, *JK*, *rikspolisstyrelsen*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *advokatsamfundet*, *häradshövdingeföreningen*, *auditörföreningen*, *journalistförbundet* och *juristförbundet*. Efter de förslag till annan organisation som de framlägger kan dessa remissinstanser indelas i tre grupper:

a) *Rikspolisstyrelsen*, *häradshövdingeföreningen* och *auditörföreningen* anser att *MO*-ämbetet bör behållas i stort sett oförändrat, medan *JO*-ämbetet bör utökas med ytterligare en ombudsman eller biträdande sådan.

b) *JK*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *journalistförbundet* förordar att antalet ombudsmannaämbeten utökas till tre men uttalar sig inte särskilt i frågan om *MO*-ämbetet bör behålla sin nuvarande gestaltning. De två sistnämnda remissinstanserna anser att en av ombudsmännen bör ha tillsynen över kommunalförvaltningen.

c) *JO*, *advokatsamfundet* och *juristförbundet* föreslår att ett enda ombudsmannaämbete inrättas, bestående av flera ombudsmän.

Rikspolisstyrelsen anser, att problemet med *JO*:s alltför stora arbetsbörda bör lösas genom att *JO*-ämbetet förstärks med en biträdande ombudsman eller vid behov med två eller flera sådana. Denne eller dessa bör ha till uppgift att självständigt handlägga vissa ärenden eller grupper av ärenden. *JO* själv bör ombesörja den del av verksamheten som har större principiell räckvidd eller av annan särskild anledning kräver hans personliga handläggning. Någon mera väsentlig ändring av *MO*-ämbetets uppgifter bör inte komma till stånd. Från bl. a. beredskapssynpunkt synes det

angeläget att behålla ämbetet. Vid ett krisläge kan arbetsuppgifterna snart öka.

Häradshövdingeföreningen anser, att arbetsbelastningen inom ombudsmannainstitutionen är sådan att det är ofrånkomligt att redan nu inrätta ett tredje ombudsmannaämbete. MO bör av rättsskyddsintresse ha samma tillsynsuppgifter som f. n. Föreningen avstyrker därför att gränsen för MO-ämbetets tillsynsområde ändras eller att MO:s granskningsåligganden inskränks. Även med de föreslagna inskränkningarna i granskningsskyldigheten är det ofrånkomligt att dela upp JO-ämbetet på två ombudsmän med var sin ställföreträdare. Detta behövs om de riktlinjer som utredningen föreslår för ombudsmännens verksamhet skall kunna följas utan att menige mans rättsskydd blir lidande. Med den organisation som utredningen föreslår finns ingenting att växa i, om ombudsmännens arbetsbörda kommer att öka år efter år, vilket föreningen förutsätter kommer att ske. Föreningen föreslår att nya överväganden görs i den gränsdragningsfråga som uppkommer om JO:s nuvarande tillsynsområde uppdelas på två ombudsmän.

Med hänsyn till den stora betydelse som MO-ämbetet hittills har haft för förhållandena inom krigsmakten ställer sig *auditörföreningen* tveksam till förslaget att beskära ämbetets uppgifter inom försvaret och att utöka dess verksamhetsområde till andra delar av den offentliga rättsskipningen och förvaltningen. Föreningen anser att man bör undersöka möjligheterna att behålla MO-ämbetet och fördela det nuvarande JO-ämbetets verksamhet på två innehavare. Av dessa bör den ene huvudsakligen befatta sig med allmänhetens klagomål och den andre utöva initiativverksamhet.

Även *ÖB* anser att MO-ämbetet bör behållas men tar inte ställning till hur ombudsmannainstitutionen i övrigt bör organiseras. Enligt *ÖB* synes visserligen utredningsförslaget i och för sig vara genomförbart. Det kanske kan medföra en i vissa avseenden effektivare organisation och kostnadsbesparingar. Emellertid bör MO få möjligheter att i samma utsträckning som hittills utöva tillsyn över försvaret. Blotta tillvaron av ett särskilt MO-ämbete torde vara av inte oväsentlig psykologisk betydelse för att förebygga friktionsanledningar mellan befäl och meniga. Man bör vidare inte genomföra förändringar som kan medföra att det personliga momentet i MO:s ämbetsutövning går förlorat. Det synes *ÖB* nödvändigt att ingående pröva möjligheterna att genomföra reformer som innebär att man behåller det nuvarande MO-ämbetet som ett fristående organ för övervakningsuppgifter uteslutande inom försvarsväsendet.

Av de remissinstanser som har förordat att antalet ombudsmannaäm-beten ökas till tre har *JK* motiverat sin ståndpunkt på följande sätt. JK utgår från att det f. n. i praktiken finns tre ombudsmän jämte semestervikarier, eftersom de nuvarande ombudsmannaämbetena är dubblerade, JO-ämbetet omkring åtta månader och MO-ämbetet omkring fyra månader om året.

Detta innebär totalt 36 »ombudsmannamånader» om året. Utredningens förslag att begränsa antalet ombudsmän till två och att maximera dubbelringstiden till tre månader om året innebär en minskning med sex »ombudsmannamånader» eller i realiteten med en halv ombudsman. JK sätter i fråga om det verkligen är realistiskt att föreslå en sådan minskning av ombudsmannainstitutionen. Den största arbetsbesparingen i fråga om mindre angelägna ärenden sker uppenbarligen på tjänstemannaplanet och ej för ombudsmännen själva. Vidare har utredningen föreslagit att tillsynsverksamheten intensifieras på vissa områden. Dessa förhållanden gör enligt JK att man måste betvivla att slutresultatet av de föreslagna reformerna blir en sådan minskning av ombudsmännens arbetsböda, att deras totala arbetsinsats kan reduceras. Ärendebalanserna visar att 36 »ombudsmannamånader» om året inte räcker under nuvarande förhållanden. Det synes realistiskt att räkna med en fortsatt ökning av medborgarnas hänvändelser till ombudsmännen. Frågan om att utöka själva ombudsmannaorganisationen innesluter i sig två principspörsmål, till vilka det är ofrånkomligt att ta ställning. Dessa avser dels vilken roll man vill anvisa åt den rättskontroll som utövas av ombudsmännen, dels vilken betydelse man vill tillmäta det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen. Enligt JK:s mening måste man *antingen* acceptera att JO:s arbetsböda kan komma att öka även i framtiden, vilket måste leda till en ökning av antalet ombudsmän, om inte ombudsmannaämbetena skall befinna sig i en permanent arbetskris och riskera att så småningom förlora allmänhetens förtroende. *Eller* också måste en principståndpunkt intas, enligt vilken ombudsmannainstitutionen anvisas en viss ställning och betydelse oberoende av utvecklingen, t. ex. vad som kan presteras inom ramen för två ombudsmäns arbetskapacitet. Enligt JK:s mening kan man inte underlåta att ta ställning till dessa principfrågor för att i stället inrikta sig bara på smärre interna reformer. Sådana reformer medför sannolikt endast, att frågan uppskjuts för att återkomma efter några år. JK betonar också att det är angeläget att slå vakt om det personliga momentet och inte låta ombudsmannainstitutionen omvandlas till något slags ämbetsverk. Han anser dock att den synpunkten inte får överdrivas. Risken för försvagning av det personliga momentet kan inte anföras mot en utökning av antalet ombudsmän till tre, eftersom det redan nu genom ställföreträdarnas tjänstgöring de facto finns tre ombudsmän. Enligt JK:s uppfattning talar således starka skäl för att nu »ordinariesätta» ett tredje ämbete som ombudsman.

Länsstyrelsen i Gäbleborgs län finner det riktigt att avvisa tanken på biträdande ombudsmän men kan inte dela utredningens uppfattning att JO-ämbetet ej bör klyvas. Länsstyrelsen finner det angeläget att det ges större möjligheter för ombudsman att utöva tillsyn över den kommunala förvaltningen. Ett tredje ombudsmannaämbete bör inrättas för detta område.

Journalistförbundet anser det inte vara någon större risk att det personliga momentet och enhetligheten i åtgärder och uttalanden går förlo-
rade, om man ökar antalet ombudsmän. Förbundet förordar att ett sär-
skilt ombudsmannaämbete för kommunalförvaltningen inrättas.

*Två ledamöter av förvaltningsdomstolskommittén, tre ledamöter av kom-
munalrättskommittén, sex ledamöter av styrelsen för stadsförbundet samt
två ledamöter av stadsfullmäktige i Norrköping* har i särskilda reservatio-
ner förklarat sig tillstyrka vad minoriteten inom JO-utredningen anfört,
nämligen att det bör inrättas en särskild ombudsman för kommunala ären-
den.

JO uttalar att han tidigare har utgått från att man kan förbättra JO-
ämbetets arbetsförhållanden i enlighet med de riktlinjer som utredningen
har angivit och att detta kan ske utan att ämbetets karaktär ändras. De se-
naste åren har dock arbetsbördan ökat, och behov av en vidgad inspek-
tionsverksamhet över förvaltningen har visat sig föreligga. Detta har nu
lett honom till uppfattningen att det är nödvändigt med en något mer ge-
nomgripande reform än den som utredningen har föreslagit. Detta behövs
för att ombudsmannainstitutionen skall kunna fylla sin uppgift på behö-
rigt sätt och utan att betungas av en permanent arbetskris. *JO* säger vi-
dare att det knappast är möjligt att med säkerhet uttala sig om vad utred-
ningens förslag sammanlagt ger för resultat för JO- och MO-ämbetena.
Å ena sidan begränsas ombudsmännens prövningsskyldighet och tillsyns-
verksamhet i vissa avseenden men å andra sidan utökas inspektionsverk-
samheten inom vissa områden. *JO* anser det dock föga troligt att åtgär-
derna tillsammans medför någon mera avsevärd minskning av arbets-
mängden för de båda ämbetena. I realiteten tjänstgör f. n. drygt tre om-
budsmän hela året. Vidare har en betydande övertidstjänstgöring inom
JO-ämbetet varit nödvändig för att förekomma olyckliga följder av arbets-
belastningen. Enligt *JO:s* mening måste man av dessa förhållanden dra
slutsatsen att utredningen är alltför optimistisk när den antar att två om-
budsmän — jämte var sin ställföreträdare med en tjänstgöringstid som
begränsas till tre månader om året — skall kunna hinna med de föreslagna
arbetsuppgifterna. I varje fall medför utredningens förslag en betydande
risk för att organisationsfrågan redan efter ett par år måste omprövas.
Med en realistisk inställning har man enligt *JO:s* bestämda uppfattning
att välja mellan två vägar. Valet står mellan att söka förverkliga den av
utredningen förordade inriktningen av verksamheten genom att ha mera
än två ombudsmän eller att behålla nuvarande antal ombudsmän men
på annat effektivt sätt begränsa deras uppgifter. Det förra alternativet
försvagar det personliga momentet som har ansetts så värdefullt att det
i det längsta bör bevaras. Det senare alternativet medför att den en-
skildes möjligheter att få klagomål prövade måste ytterligare och av-
sevärt beskäras. *JO* har svårt att föreställa sig hur sistnämnda begräns-
ning skall kunna genomföras utan att medföra en radikal förändring

av ämbetenas karaktär. Hittills har de varit instanser till vilka var och en utan kostnadskrävande hjälp kan vända sig för att få rättsskydd mot felaktiga myndighetsbeslut. JO anser att man nu har nått gränsen för två ombudsmäns prestationsförmåga. Man har med andra ord kommit till det stadium, när det är »oundgängligen nödvändigt» att utöka antalet ombudsmän. En utökning till tre ombudsmän innebär snarast ett lagfästande av nu rådande förhållanden och försvagar inte i mera märklig mån det personliga momentet i ämbetsutövningen. Betydelsen av det personliga momentet bör inte överskattas. För de flesta klagande torde nämligen frågan vilken person som beslutar i deras ärenden vara av mindre vikt än att avgörandet träffas av en person som står fri gentemot myndigheterna och som personligen prövar och avgör varje enskilt ärende.

JO redogör i stora drag för hur han tänker sig en organisation med tre ombudsmän och anför bl. a. följande. För att arbetet skall kunna löpa effektivt och smidigt bör några preciserade gränser mellan ombudsmännens verksamhetsområden inte anges i instruktionen. Det synes lämpligare att verksamheten hålls samman inom ett ämbete, där ärendena fördelas mellan ombudsmännen efter överenskommelse dem emellan med hänsyn bl. a. till vars och ens särskilda sakkunskap. Genom en sådan organisation kan många svåra och onyttiga gränsdragningsproblem undvikas. JO anser att olika olägenheter vid prövning av klagomål och i inspektionsverksamheten kan följa om ombudsmannatillsynen delas upp på skilda ämbeten. I händelse av oenighet mellan ombudsmännen i fråga om fördelningen av arbetsbördan bör majoritetens mening gälla. En annan möjlighet är att den äldste ombudsmannen får bestämma. Det kan även sättas i fråga om inte den äldste borde äga bestämma vilka områden han skall ägna sig åt. Han kan då samla sina krafter åt översiktliga och särskilt betydelsefulla spörsmål. I övrigt bör varje ombudsman vara verksam på områden, med vilka han t. ex. på grund av tidigare arbetsinsats har blivit särskilt förtrogen. Vad som därefter återstår kan delas upp på lämpligt sätt så att arbetsbördan blir rimligt fördelad. Risken för bristande enhetlighet i uttalanden och åtgärder kan inte bli påtagligare med tre ombudsmän, som kan delge varandra sina erfarenheter, än med det nuvarande systemet, där två ställföreträdare avgör ett inte obetydligt antal ärenden. Om det personliga momentet tillmäts den betydelsen att antalet ombudsmän inte anses böra utökas, måste ställföreträdarna få utnyttjas i avsevärt större utsträckning än vad utredningen har tänkt sig. Vidare är det nödvändigt att en uppkommen balans hos den ena ombudsmannen skall kunna avarbetas hos den andre utan att instruktionsändring först måste avvaktas.

Enligt *advokatsamfundet* står åtskilliga fördelar att vinna, om ombudsmannaämbetena slås samman till en enda institution, utrustad med det antal ombudsmän som behövs. Någon i förväg bestämd gräns mellan olika tillsynsområdena bör i så fall inte fastställas, utan ombudsmännen bör kunna fördela arbetet mellan sig som de själva finner lämpligt. Vid menings-

skiljaktighet mellan dem kan tillämpas de principer som har kommit till uttryck i 34 § instruktionsförslaget. Den största fördelen med en sådan organisation ligger i att det alltid blir möjligt för en och samma ombudsman att i alla avseenden behandla ett ärende, även om detta berör myndigheter både inom domstolsväsendet och inom civilförvaltningen. Såvitt samfundet förstår kan därigenom också kansliorganisationen och inspektionsverksamheten rationaliseras. Med en enhetlig ombudsmannainstitution måste det också vara lättare att anpassa arbetsfördelningen efter vad arbetsbördan kräver vid varje tid. Samfundet har svårt att inse bärkraften i invändningen att det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen kan förkvävas, om ombudsmännen sammanförs till ett ämbete. Att det personliga momentet vidmakthålls är i allra högsta grad önskvärt, men häri ligger inte något annat än att man alltjämt bör upprätthålla kravet på att var och en av ombudsmännen personligen skall avgöra varje på honom ankommande ärende. En omorganisation i enlighet med de av samfundet antydda riktlinjerna behöver inte medföra någon ändring i detta hänseende. Samfundet anser sig dock inte ha anledning att avstyrka att tillsynsfunktionerna delas upp på två ombudsmän i enlighet med utredningens förslag. Även en sådan organisation har otvivelaktigt sina förtjänster.

Juristförbundet utgår från att tre ombudsmän kommer att behövas och föreslår att dessa sammanslås till ett enda JO-ämbete. Förbundet jämför en sådan organisation med Kungl. Maj:t. Den som »går till kungs» torde i allmänhet inte reflektera över var hans sak behandlas — i statsrådet, högsta domstolen eller regeringsrätten. På samma sätt torde den som vänder sig till JO inte tänka så mycket på vilken person som fungerar som JO. En kompetensfördelning bör göras mellan ämbetsinnehavarna så att var och en har sitt klart definierade verksamhetsområde. Det erbjuder inga tekniska svårigheter att åstadkomma samordning i blandade ärenden. En av ombudsmännen torde lämpligen kunna svara för domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, polisväsendet och försvarsväsendet. Den andre skulle kunna svara för den statliga civilförvaltningen och den tredje för kommunalförvaltningen. Ombudsmannen med kommunalförvaltningen som verksamhetsfält bör ha behörighet att i kommunala frågor, som har prövats av statligt organ, handlägga även det som rör den statliga förvaltningen. Med hänsyn till taxeringsnämndernas starka kommunala inslag torde även tillsynen över skatteväsendet böra ankomma på ombudsmannen för kommunalförvaltningen.

Överflyttning av tillsynsuppgifter från JO till MO

Utredningens förslag att flytta över vissa tillsynsuppgifter från JO till MO har godtagits i princip av flertalet remissinstanser. Det har avstyrkts endast av de fyra remissinstanser som enligt vad tidigare har

sagts anser att MO-ämbetets granskningsåligganden bör förbli i stort sett oförändrade, nämligen *ÖB*, *rikspolisstyrelsen*, *häradshövdingeföreningen* och *auditörföreningen*. Dessa remissinstanser befarar att man förlorar många av de fördelar som är förbundna med det nuvarande MO-ämbetet, om detta tillförs nya omfattande uppgifter utanför försvarets område. Deras synpunkter i den frågan har i huvudsak redovisats i det föregående. *Häradshövdingeföreningen* åberopar dessutom att MO:s arbetsuppgifter fortfarande torde vara så betydande att de inte lämpligen kan förenas med JO:s. Så länge vårt försvar bygger på allmän värnplikt, måste det vara ett rättsskyddsintresse av första ordningen att MO har samma tillsynsuppgifter som f. n. Om utredningens förslag genomförs, måste det leda till att de värnpliktigas allmänna rättsskydd försämrats. MO-ämbetet synes i stället behöva förstärkning av sina resurser för att kunna inspektera centrala förvaltningsmyndigheter i önskvärd utsträckning och kan långt mindre överta några uppgifter från JO.

MO berör den föreslagna överflyttningens konsekvenser för MO-ämbetets del. Han konstaterar att förslaget måste medföra en i det närmaste fullständig omläggning av verksamheten. Det tillskott på cirka 500 klagomål om året, som den föreslagna överflyttningen kan beräknas innebära för MO-ämbetet, kommer att minska utrymmet för MO:s inspektioner och initiativverksamhet i övrigt. Denna minskning kan säkerligen inte uppvägas av den föreslagna befrielsen från vissa speciella åligganden. Inspektionerna av de militära förbanden torde inte som hittills kunna genomföras under en femårsperiod. Man får vidare räkna med att sådan tidsödande granskning av flyghaverier och andra allvarligare händelser, som i tämligen stor utsträckning har företagits med utgångspunkt från tidningsuppgifter, i fortsättningen inte kan äga rum annat än i undantagsfall. En sådan inskränkning i tillsynen över försvarsväsendet kan uppenbarligen väcka betänkligheter. Eftersom ett stort antal medborgare varje år har att fullgöra militärtjänstgöring och verksamheten inom försvaret i betydande omfattning är förhållandevis farlig, kan det sägas att en speciellt ingående övervakning alltjämt är påkallad. MO framhåller dock samtidigt att försvarets särställning i övervakningshänseende numera utan tvivel är mindre motiverad än tidigare. Bl. a. erinras om den utveckling som har ägt rum på personalvårdens område. MO vill därför inte i princip motsätta sig utredningens förslag.

Kammarrätten anser att utredningens förslag till överflyttning av vissa tillsynsuppgifter innebär en godtagbar lösning. Tillräckliga förutsättningar torde alltjämt komma att finnas för ombudsmännen att förläna sina ämbeten det personliga drag som utredningen varit angelägen att slå vakt om.

I några remissyttranden anförs allmänna erinringar mot den föreslagna ärendefördelningen. *JK*, *förvaltningsdomstolskommittén* och för-

svarets civilförvaltning sätter i fråga om inte ombudsmannen för civilförvaltningen, som får det område där inspektionsbehovet bedöms vara störst, åläggs fler arbetsuppgifter än den andre ombudsmannen. JK anser vidare att ärendefördelningen inte bör låsas fast för hårt och att ombudsmännen bör få betydligt större handlingsfrihet. *Socialstyrelsen* anmärker att gränsdragningen inte är helt tillfredsställande genom att likartade ärendegrupper fördelas på skilda ombudsmän, t. ex. frågor om frihetsberövanden och anstaltsvård.

Beträffande utformningen av instruktionsförslaget i denna del anser *kammarrätten, länsstyrelsen i Jämtlands län, försvarets civilförvaltning* och *förvaltningsdomstolskommittén* att bestämmelsen i 1 § tredje stycket om gränsen mellan tillsynsområdena bör förtydligas i vad den avser domstolsväsendet. Av instruktionen bör nämligen klart framgå att ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet inte avses ha tillsyn också över förvaltningsdomstolarna. Enligt förvaltningsdomstolskommittén kan man exempelvis föreskriva att under denne ombudsmans tillsyn skall stå — utom annat — de allmänna domstolarna och vissa uppräknade särskilda domstolar. *Civilförsvarsstyrelsen* föreslår att uttrycket försvarsväsendet i samma föreskrift utbyts mot uttrycket krigsmakten för att skiljelinjen mellan de båda ombudsmännens kompetensområden i fråga om försvarets olika delar skall bli tydligare.

Länsstyrelserna i Uppsala och i Jönköpings län anser att förslaget att dela upp tillsynen över polisväsendet på två ombudsmän inte är helt tillfredsställande. De motsätter sig dock inte förslaget. *JO, MO, rikspolisstyrelsen, ÖÄ, polismästaren i Stockholms polisdistrikt* och *Föreningen Sveriges polismästare* avstyrker förslaget i den delen och förordar att hela polisväsendet ställs under tillsyn av samme ombudsman. De tre sistnämnda remissorganen förklarar det vara naturligt att det i så fall blir den ombudsman som har tillsyn över domstols- och åklagarväsendet.

Som skäl för sin ståndpunkt framhåller *rikspolisstyrelsen* att den föreslagna uppdelningen utan tvekan är irrationell och skulle utgöra en belastning för polisväsendet. *Polismästaren i Stockholms polisdistrikt* påpekar att det inom alla grenar av den egentliga polisverksamheten ofta förekommer, att samma polismän utför uppgifter av både brottsutredande och förvaltningsrättslig karaktär. De flesta polisdistrikt är inte så stora att den specialisering som utredningsförslaget förutsätter är möjlig att genomföra. Vidare framhålls att cheferna för vakt-distrikten i Stockholm i likhet med rotelcheferna vid utredningsavdelningen där genom delegation erhållit en vidsträckt rätt att leda förundersökning i brottmål. *Föreningen Sveriges polismästare* anför likartade synpunkter.

ÖÄ framhåller att en överflyttning av hela polisväsendet medför att polisärendena av förvaltningsrättslig natur inte kommer att stå under tillsyn av ombudsmannen för civilförvaltningen. Olägenheterna härav anses dock

kunna undanröjas genom överlämningsförfarande enligt 2 § instruktionsförslaget.

Förslaget att flytta över tillsynen över lantmäteriväsendet till MO föranleder en del invändningar. JO anser det olämpligt att i övervakningshänseende skilja på lantmäteriväsendet och byggnadsnämndernas verksamhet. MO anser det vara tveksamt om lantmäteriet har närmare anknytning till domstolsväsendet än till förvaltningen. Stadsförbundet betonar att ett samband föreligger mellan det statliga lantmäteriet och det kommunala mättningsväsendet. Båda omhänderhar förrättningar för fastighetsbildning och fastighetsmätning m. m. och även frågor om planläggning enligt byggnadslagen. Det är svårt att dra en klar gränslinje mellan dessa myndighetsområden. I vissa fall är vidare distriktslantmätare chef för en eller flera kommunala mättningsorganisationer inom sitt distrikt. Det torde därför vara lämpligt att lantmäteriväsendet står under tillsyn av den ombudsman som har att övervaka den allmänna civilförvaltningen.

Lantmäteristyrelsen däremot förklarar sig inte ha något att invända mot utredningens förslag att lantmäteriet skall stå under tillsyn av ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet.

Förslaget att låta tillsynen över exekutionsväsendet vara kvar hos ombudsmannen för civilförvaltningen avstyrks bestämt av *exekutionsväsendets organisationsnämnd*. Nämnden påpekar, att de klagomål som anförs över utmättningsmans åtgärder undantagslöst torde hänföra sig till exekutiva åtgärder, som kan överklagas hos överexekutor, hovrätt och högsta domstolen. Det är inte rimligt eller ändamålsenligt att olika led i det judiciella förfarande som den exekutiva verksamheten utgör granskas av olika ombudsmän. Under alla omständigheter anser nämnden uppenbart att exekutionsväsendet skall ställas under tillsyn av ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet, om överexekutorsinstitutionen avskaffas, vilket väntas ske snart nog. Att i detta läge föra exekutionsväsendet och de domstolar som prövar besvär över utmättningsmans avgörande till olika ombudsmäns tillsynsområde finner nämnden irrationellt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* godtar utredningsförslaget men påpekar samtidigt att frågan kan prövas på nytt, sedan överexekutorsinstitutionens framtida ställning klarlagts.

Länsstyrelsen i Uppsala län påtalar att tillsynen över totalförsvarets olika delar enligt förslaget delas upp på två ombudsmän. En sådan ordning anses bli konstlad, särskilt under krigsförhållanden. I samband med sitt förslag att bibehålla MO-ämbetet och förstärka JO-ämbetet med en eller flera biträdande ombudsmän förordar *rikspolisstyrelsen* att vissa totalförsvarsärenden, som nu handläggs av JO, flyttas över till MO. Detta gäller t. ex. ärenden som hör till civilförsvarets och civilbefälhavarnas tjänsteområden. Vidare föreslås att kontrollen över det militära rättsgångsväsendet förs över från MO till JO.

Kriminalvårdsnämnden förordar att ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet får tillsyn över hur lagstiftningen om samhällsfarlig asocialitet tillämpas. Det åberopas att tillämpningen av denna lagstiftning helt faller inom de allmänna domstolarnas och kriminalvårdens verksamhetsfält.

Begränsning av tillsynen över försvarsväsendet

Som förut har nämnts har *ÖB*, *rikspolisstyrelsen*, *häradshövdingeföreningen* och *auditörföreningen* avstyrkt utredningens förslag att påföra MO-ämbetet fler tillsynsuppgifter. De har åberopat att MO:s möjligheter att utöva tillsyn över försvaret därigenom skulle minska.

Beträffande kontrollen av den ekonomiska förvaltningen påpekar *häradshövdingeföreningen* att denna förvaltningsgren hör intimt samman med personalvården inom försvaret. Någon ändring i tillsynen på detta område anses inte böra ske. Samma ståndpunkt intar *auditörföreningen*.

Försvarets civilförvaltning, *försvarets intendenturverk* och *riksrevisionsverket* tillstyrker däremot förslaget. Civilförvaltningen framhåller därvid att försvarets ekonomiska förvaltning under senare årtionden har fått en alltmer teknisk och specialiserad karaktär.

Enligt *häradshövdingeföreningen* är den föreslagna överflyttningen av åliggandet att granska arrestantkorten inte lämplig med hänsyn till att den militära rättsskipningen fortfarande utövas även av militära befattningshavare och att arreststraff skall verkställas i militärhåkte. Någon besparing skulle inte uppstå, eftersom kriminalvårdsstyrelsen torde komma att begära arbetskraftsförstärkning. Vidare invänds att kriminalvårdsstyrelsen inte har några tillsynsbefogenheter gentemot de civila och militära tjänstemän som tar befattning med handläggningen och verkställigheten i militära mål.

Auditörföreningen sätter i fråga om granskningen av arrestantkort kräver så mycket av MO:s tid att överflyttningen av kontrolluppgiften i nämnevärld mån ger honom tillfälle att ägna sig åt nya verksamhetsområden.

Hovrätten för Nedre Norrland avstyrker också att granskningen av arrestantkorten flyttas till kriminalvårdsstyrelsen. Hovrätten sätter i första hand i fråga om inte den centrala kontrollen av dessa kort bör slopas. I andra hand föreslås att ombudsmannainstitutionen behåller granskningen. Hovrätten åberopar att påträffade felaktigheter torde ha varit ytterst fåtaliga och att de så gott som uteslutande synes ha gällt brister i formellt hänseende. Den inte initierade får ett allmänt intryck av att de berörda myndigheterna sedan lång tid skött sin uppgift på ett mycket tillfredsställande sätt. Hovrätten menar därför att man, åtminstone försöksvis, borde slopa den centrala granskningen och nöja sig med den kontroll som

utövas i samband med inspektioner eller när särskild anledning annars uppkommer. Olaga kvarhållanden och andra allvarigare följder av slarv eller misstolkning torde i regel komma att uppmärksammas och påtalas av den som råkar bli lidande därav. Att flytta granskningen till kriminalvårdsstyrelsen och ge denna befogenhet att pröva om det har förekommit fel av beskaffenhet att föranleda disciplinär åtgärd eller åtal finner hovrätten möta betänkligheter. Visserligen är styrelsen såsom förvaltningsorgan sidoordnat med domstols-, åklagar- och försvarsväsendet. Bilden blir dock en annan om man ser till det organisatoriska förhållandet mellan styrelsen och den judiciella verksamheten. Det åligger styrelsen att verkställa de av domstolarna beslutade påföljderna. För de tankegångar och det system, efter vilka samhällsorganen är uppbyggda i beslutande och verkställande enheter, synes det helt främmande att låta det senare ledet utöva särskild kontroll över det föregående. Granskningen av arrestantkorten riktar sig i viss mån mot domare och åklagare. Om den centrala granskningen inte anses kunna slopas, vill hovrätten avråda från att kontrollen överflyttas.

Kriminalvårdsstyrelsen har ingenting att erinra mot att granskningen flyttas över till styrelsen under förutsättning att denna får den personalförstärkning som påkallas av den nya uppgiften. Utredningens förslag om rätt för ombudsmännen att till kriminalvårdsstyrelsen överlämna klagomål för handläggning och om överflyttning av granskningen av arrestantkorten kan inte under några förhållanden genomföras utan personalförstärkning inom styrelsen. Eftersom styrelsen i fråga om arrestfallen inte avses få rätt att i ett avskrivningsbeslut ge råd och anvisningar åt en tjänsteman, som har förfarit felaktigt, synes det påkallat att styrelsen får befogenhet att inom ramen för styrelsens kontrollverksamhet beträffande arrestantkorten utfärda de anvisningar som kan vara behövliga.

Begränsning av prövningsskyldigheten

Ingen av remissinstanserna har i och för sig haft något att erinra mot huvudprincipen i utredningens förslag att ombudsmännens prövningsskyldighet skall begränsas. Invändningar har dock förts fram beträffande omfattningen av överlämnings- och avvisningsrätten och utformningen av instruktionsbestämmelserna.

MO, rikspolisstyrelsen, exekutionsväsendets organisationsnämnd och juristförbundet framhåller att det är angeläget att begränsa ombudsmännens skyldighet att pröva klagomål av ringa betydelse så att de får möjlighet att koncentrera sig på väsentligare spörsmål. *Förvaltningsdomstolskommittén* påpekar att det finns risk för att ombudsmannaämbetenas ram sprängs och att deras personliga prägel förloras, om inte långt gående åtgärder vidtas i föreslagen riktning.

Flera remissorgan framhåller att begränsningarna i prövningsskyldigheten är önskvärda inte bara för att bereda ombudsmännen lättnad i arbetsbördan utan även för att understryka ombudsmannainstitutionens karaktär av ett extraordinärt kontrollorgan. Uttalanden i sådan riktning görs av bl. a. *MO*, *JK*, *RÅ*, *hovrätten för Nedre Norrland*, *socialstyrelsen*, *ungdomsfängelsenämnden*, *länsstyrelsen i Jämtlands län*, *förvaltningsdomstolskommittén*, *kommunförbundet* och *juristförbundet*.

Några remissinstanser berör frågan om begränsningsförslagen kan anses medföra minskat rättskydd för allmänheten. *Kammarrätten* anser att förslagen inte innebär något egentligt intrång i de medborgerliga intressen som ombudsmannainstitutionen är avsedd att garantera. *Advokatsamfundet* uttalar sig på liknande sätt. *JO* framhåller att begränsningarna från principiell synpunkt innebär att man inskränker den hittills gällande rätten för enskild att få klagomål mot myndighet undersökta och prövade. *JO* utgår därför från att dessa inskränkningar bör tillämpas mycket restriktivt. *Kriminalvårdsstyrelsen* och *journalistförbundet* ger uttryck för en liknande uppfattning.

Några remissinstanser tar upp frågan om de fall som åsyftas med de föreslagna bestämmelserna inte är av sådan beskaffenhet att man kan ha enkla bestämmelser och möjlighet för ombudsmännen att efter en friare prövning avgöra vilka ärenden som bör avvisas eller överlämnas till annan myndighet. Enligt *MO* är förutsättningarna för avvisning av klagomål (17—20 §§) tämligen invecklade och kan knappast utläsas ur reglerna utan tillgång till utredningens motiv. Tillämpningen torde ytterst bli beroende på ombudsmannens diskretionära prövning. Om ombudsman mer generellt berättigas att avvisa klagomål, kan reglerna i 17—20 §§ bytas ut mot en bestämmelse av innehåll att om ombudsman finner att klagomål, med hänsyn till att det anförts senare än ett år efter det att påtalade förhållandet inträffat, att dess prövning uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden eller att annan sådan omständighet föreligger, inte är av beskaffenhet att påkalla bedömning från hans sida, ombudsmannen äger avvisa klagomålet utan prövning.

JK anser också att reglerna i 16—21 §§ kan avkortas högst väsentligt. Sålunda föreligger enligt *JK*:s mening t. ex. inte någon anledning att formellt begränsa ombudsmännens rätt att avskrivna ärenden, när ordinarie rättsmedel inte har anlåtats, utan man bör kunna lita till ombudsmännens omdömen och riksdagens granskning av deras ämbetsförvaltning. Det synes *JK* vidare utan särskild föreskrift vara klart att ombudsmännen kan överlämna en förfrågan till annan myndighet för besvarande.

Även *JO* anser att reglerna om begränsningar av prövningsskyldigheten kan förenklas. Ombudsmännen bör enligt *JO* inte vara bundna av så detaljerade bestämmelser som de föreslagna.

Hovrätten för Nedre Norrland påpekar att det i frågorna om begränsningar i prövningsskyldigheten möter så många skilda och motstridiga in-

tressen att området är föga lämpat för en sådan systematisering, som har gjorts av utredningen. Utan att någon saklig ändring därmed åsyftas synes befogenheterna enligt 17 och 18 §§ med fördel kunna uppsamlas i en enda generellt avfattad föreskrift av samma typ som exempelvis 54 kap. 10 § rättegångsbalken. Över huvud taget bör det kunna överlämnas till ombudsmännen att avgöra vilka ärenden som bör avvisas eller överlämnas till annan myndighet. De utförliga direktiven i betänkandet jämte blivande förarbeten i övrigt samt de personella resurser som ställs till ombudsmännens förfogande synes sammantagna utgöra en mycket betryggande garanti för att begränsningarna får avsedd tillämpning.

Den föreslagna bestämmelsen (16 §) om rätt för ombudsman att i vissa fall överlämna klagomål till annan myndighet berörs av flera remissinstanser. *Förvaltningsdomstolskommittén* sätter i fråga om man inte i paragrafen borde ta in några av de närmare riktlinjer för förfarandet som har upptagits i motiven. Bl. a. bör en bestämmelse införas om den föreslagna skyldigheten för ombudsman att meddela klaganden att han efter ärendets behandling av den mottagande myndigheten äger att på nytt vända sig till ombudsmannen (jfr 21 § andra punkten instruktionsförslaget). *Juristförbundet* anser att det är tveksamt om ett ärende bör anses avslutat hos ombudsmannen i och med att han överlämnar det till annan myndighet för handläggning. Det anses vara av vikt för förtroendet för ombudsmannainstitutionen och utgöra en garanti för den enskilde, om ombudsmannen följer upp ärendet och inte avför det från sitt diarium förrän det slutredovisats från myndigheten. *Kammarrätten* sätter i fråga om det behövs en generell regel att myndighet, som fått ärende överlämnat till sig, skall sända avskrift av sitt beslut i saken till ombudsmannen. Myndighetens beslut eller åtgärd kan t. ex. ha sådan form att en föredragning därav för ombudsmannen kan bli omfattande och tidskrävande. Det torde vara tillräckligt om ombudsmannen, när han så finner lämpligt, kan ålägga myndigheten att för honom redovisa vad som har åtgjorts i ärendet.

När det gäller att överlämna klagomål mot tjänsteman inom åklagarväsendet påpekar *MO* och *RÅ* att den föreslagna bestämmelsen inte klart visar att — såsom är avsikten — också anmälningar mot vissa åtgärder från polismans sida skall kunna överlämnas till överåklagare. *RÅ* förklarar vidare att klagomål över polismans åtgärd i samband med förundersökning inte bör överlämnas, om det föreligger skälig anledning till misstanke om tjänstefel från polismannens sida. *RÅ* diskuterar också huruvida klagomål mot åklagare, som ej är underkastad disciplinär beträffning, bör överlämnas till statsåklagare — som ej har befogenhet att väcka åtal mot sådan åklagare för tjänstefel — eller direkt till *RÅ*. *RÅ* anser att sådana klagomål bör överlämnas till *RÅ*, om det föreligger skälig anledning till misstanke om tjänstefel. *Statsåklagarföreningen* uttalar att statsåklagarna bör ha samma rätt som *RÅ* att vid fel av ringa beskaffenhet låta

bero vid vad som har förekommit i saken. I annat fall blir statsåklagare skyldig att underställa RÅ sådana från ombudsman överlämnade ärenden, i vilka skäl anses föreligga att låta saken bero utan åtal för tjänstefel. *Juristförbundet* gör uttalanden av liknande innebörd. Förbundet anser vidare — i motsats till utredningen — att en klagande som är missnöjd med statsåklagares beslut bör begära RÅ:s överprövning innan han på nytt vänder sig till ombudsmannen.

RÅ och *statsåklagarföreningen* befarar att den föreslagna ordningen kommer att medföra sådan ökning av RÅ-ämbetets och statsåklagarnas arbetsbörda att personalförstärkning behövs.

Kriminalvårdsstyrelsen och *medicinalstyrelsen* ansluter sig till utredningens förslag i vad det avser ärenden beträffande kriminalvården resp. mentalsjukvården. *Kriminalvårdsstyrelsen* tillägger dock att den föreslagna bestämmelsen inte ger ombudsman möjlighet att till styrelsen överlämna sådana klagomål som — utan att på något sätt rikta sig mot viss tjänsteman — avser visst vårdförhållande vid fångvårdsanstalt, t. ex. kosten eller hygienien vid anstalten.

Frågan om överlämningsrätt på ytterligare verksamhetsområden berörs i flera yttranden. *Socialstyrelsen*, *publicistklubben* och *ÖÄ* delar utredningens uppfattning att klagomål beträffande barn- och ungdomsvården samt nykterhetsvården inte är lämpade att överlämnas till socialstyrelsen för handläggning. *ÖÄ* uttalar emellertid vidare att starka skäl talar för att ombudsmännen får rätt att till *ÖÄ* eller länsstyrelse överlämna klagomål angående sådana verksamhetsgrenar där sådant verk har ställning som tillsynsmyndighet. *ÖÄ* åsyftar därvid exekutionsväsendet och barnavårds- och socialnämndernas verksamhet. En rätt för ombudsman att till länsstyrelse överlämna klagomål mot tjänsteman inom dessa verksamhetsområden står i god överensstämmelse med länsstyrelsernas tillsynsuppgifter. Även ärenden beträffande polisväsendet bör kunna överlämnas, när inte åtal anses kunna komma i fråga. Om åklagare på grund av sin överprövnings- eller direktivbefogenhet äger ändra beslutet eller åtgärden bör ärendet dock överlämnas till överordnad åklagare.

Hovrätten för Nedre Norrland anser vissa betänkligheter möta, om ombudsmännens befogenhet att överlämna klagomål begränsas att omfatta endast vissa kategorier tjänstemän. En sådan skillnad i behandlingen kan inge klaganden och allmänheten den föreställningen att ärenden som ombudsman överlämnar i regel är av mindre betydelse än dem som han själv handlägger. Att en anmälan till ombudsman får prövas och avgöras av den ordinära överordnade myndigheten inom vissa verksamhetsområden men ej inom andra skulle också kunna uppfattas som en viss favör för den felande. Inom det verk där han är anställd kan större förståelse antas råda för vad som påtalats, vilket i sin tur kan vara ägnat att leda till en mildare bedömning. För att i någon mån undgå sådana missförstånd kan enligt

hovrätten övervägas att vidga befogenheten till en allmän rätt att, när ombudsmannen så finner lämpligt, överlämna ärenden till överordnad myndighet.

Journalistförbundet påpekar att när klaganden ej har utnyttjat befintlig rättelsemöjlighet det kan komma i fråga att enligt 17 § instruktionsförslaget avvisa klagomålet utan närmare prövning i sak eller att enligt 16 § överlämna det till överordnad myndighet. Enligt förbundets mening bör det senare alternativet i regel vara att föredra.

MO anser att den föreslagna överlämningsregeln är onödigt begränsad med hänsyn till den extraordinära naturen av ombudsmannens kontrollverksamhet. *MO* handlägger årligen ett tiotal åtalsärenden. Dessa kräver enligt *MO* i allmänhet ganska stor arbetsinsats. En del av åtalen kommer till stånd på grund av att värnpliktig eller annan har anmält till *MO* att han har misshandlats eller missfirmats av överordnad. I sådana fall är förhållandena oftast inte mer komplicerade än i de brottmål som vanligen handläggs av distriktsåklagare. Det borde inte väcka betänkligheter om klagomålen då får överlämnas till vederbörande allmänna åklagare för utredning och prövning. Vidare förekommer det att klagomål anförs hos *MO* angående ekonomiska förmåner, t. ex. familjebidrag, utbildningspremier, lärararvoden o. d. Beträffande frågor av denna art är försvarets civilförvaltning sakkunnig myndighet och dit bör givetvis klaganden i första hand vända sig. En närmare precisering av fall som ombudsman lämpligen bör kunna överlämna till annan myndighet för utredning och avgörande synes inte vara möjlig. En sådan torde inte heller behövas, eftersom klaganden alltid har rätt att återkomma till ombudsmannen om han inte finner myndighetens och dess överinstansers avgörande godtagbart. Enligt *MO*:s mening bör därför den nu aktuella regeln ges innebörden att om klagomål har anförts utan att klaganden har utnyttjat förefintlig möjlighet att i vanlig ordning få saken prövad av vederbörande myndighet, ombudsmannen får överlämna klagomålen till myndigheten för utredning och prövning, om det lämpligen finnes kunna ske.

Också förslaget beträffande *avvisningsrätten* har föranlett särskilda uttalanden i flera remissyttranden. Enligt *MO* synes betydelsen av bestämmelsen i 17 § om avvisning, när rättelsemöjlighet inte har utnyttjats, vara osäker. Bestämmelsen synes över huvud taget inte få någon tillämpning, när klagomål avser dom, beslut eller annat avgörande av domstol eller när beslut i andra fall har fattats av befattningshavare med byråchefs eller högre ställning. Mot sådana befattningshavare äger nämligen målsägande som regel inte väcka talan om enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott annat än om åtal för brottet äger rum eller talan biträds av åklagare, och är detta förhållandet får enligt 20 § instruktionsförslaget ombudsman ej avvisa klagomål. *MO* framhåller vidare att när fullföljdstid har utgått, ombudsmannen under alla omständigheter måste pröva anledningen

till att möjligheten att överklaga inte har utnyttjats. Föreligger alltså sådan möjlighet, torde klaganden formlöst kunna underrättas därom och anmodas återkomma om han efter överklagandet alltså anser sig böra vidhålla sitt klagomål.

Att klaganden vid klagomålets ingivande redan har försuttit tillfälle att vinna rättelse på annan väg, bör enligt *juristförbundet* inte ge anledning till avvisning annat än när det är av ringa betydelse för klaganden att få sin anmälan prövad. *Häradshövdingeföreningen* ger uttryck åt en liknande uppfattning. I *förvaltningsdomstolskommitténs* yttrande däremot uppges att några av dess ledamöter har satt i fråga om inte skyldigheten att uppta klagomål i den situationen borde begränsas ytterligare, eftersom det annars kan föreligga risk att en ambitiös ombudsman tvekar att begagna avvisningsmöjligheten. Man kunde då tänka sig att avvisning i fall av aktuell art skall vara utesluten — förutom vid frihetsberövanden och uppenbara övergrepp — endast »när *synnerliga* skäl eljest finnas för klagomålets uppdragande».

Försvarets civilförvaltning erinrar om att den i stor utsträckning har att pröva frågor om ersättning till enskild för skada till följd av militär verksamhet. När den ersättningskrävandes anspråk helt eller delvis avslås, har han möjlighet att i administrativ ordning överklaga beslutet eller hävda sitt anspråk genom att stämna staten till allmän domstol. Enligt civilförvaltningens mening bör ombudsman vid sin prövning av klagomål över frågor hos förvaltningsmyndighet också kunna beakta klagandens möjlighet att få sitt anspråk prövat vid allmän domstol.

Med anledning av utredningens förslag om avvisning när klagomål anförs senare än ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffade eller upphörde sätter *Göta hovrätt* i fråga om inte den ettåriga tidsfristen bör räknas från den tidpunkt, när den rättssökande har fått kännedom om det relevanta förhållandet. Hovrätten hänvisar härvid till bestämmelserna i RB 58 kap. 4 § andra stycket och 59 kap. 2 § andra stycket.

MO anser att den föreslagna avvisningsmöjligheten vid klagomål av ringa betydelse (18 §) inte bör bortfalla när klagomålen riktas mot tjänstemän med forum i högre rätt (20 §). Är en väckt fråga av ringa betydelse, kan nämligen enligt *MO* klaganden knappast ha fog att väcka talan mot sådan tjänsteman. *Förvaltningsdomstolskommittén* sätter i fråga om inte en del av de anvisningar om tillämpningen av avvisningsrätten som lämnas i utredningsmotiven bör tas in i instruktionen, så att denna blir mer klarläggande.

Vid redogörelsen för utredningsförslaget i fråga om tillsynen över kommunalförvaltningen har nämnts att den föreslagna möjligheten att avvisa klagomål, när klaganden inte använt sig av normala rättelsemöjligheter, anses böra gälla även på det kommunala området. Enligt utredningen bör det emellertid inte göras någon ändring i den nuvarande regeln att ombuds-

männen i princip inte bör ingripa när ärendet rör kommunal myndighet. Uttalandet har föranlett invändning från *Göta hovrätt*, som anser att förfarandet i det sist berörda hänseendet bör vara lika på det kommunala och det statliga området. Om förslaget att förfarandet skall vara olika genomförs, synes detta förhållande enligt hovrätten böra komma till uttryck i instruktionstexten.

I fråga om verkan av begränsningarna anför *JO* att de föreslagna begränsningarna, även om de tillämpas restriktivt, tillsammans torde medföra en inte oväsentlig arbetslättning för *JO*.

Andra remissinstanser uttrycker däremot viss tveksamhet om de föreslagna bestämmelsernas effekt på ombudsmännens arbetsbörda. *Socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Uppsala län* menar att avvisningsrätten med hänsyn till allmänhetens intresse har försetts med begränsningar i sådan utsträckning att lättningen i ombudsmännens arbetsbörda inte blir av någon större praktisk betydelse. *Rikspolisstyrelsen*, *advokatsamfundet* och *stadsdomarföreningen* förordar försiktighet vid bedömandet av den verkan på ombudsmännens arbetsbörda som de föreslagna bestämmelserna kan få. *Förvaltningsdomstolskommittén* framhåller att effekten av avvisnings- och överlämningsmöjligheterna kommer att bli beroende av ombudsmännens egen inställning och deras benägenhet att utnyttja dem. *Häradshövdingeföreningen* framhåller att även överlämnande eller avvisande av klagomål kräver arbete och tid inom ombudsmannaexpeditionen. Den samlade lättningen i ombudsmännens och, när ärende överlämnas till annan myndighet, i dessa myndigheters arbetsbörda torde bli liten.

Tillsynen över kommunalförvaltningen

Vissa remissinstanser uttalar sig för en vidgning av det fullständiga ämbetsansvaret till ledamöterna i fullmäktigeförsamlingarna och till befattningshavare i kommunala bolag, föreningar och stiftelser. Hit hör t. ex. *advokatsamfundet* samt *länsstyrelserna i Uppsala och Gävleborgs län*.

Andra remissinstanser, t. ex. *kammarrätten*, *förvaltningsdomstolskommittén* och *stadsförbundet*, anser däremot att det f. n. inte behövs någon ändring i fråga om den personkrets inom kommunalförvaltningen som står under ombudsmännens tillsyn.

De närmare synpunkterna på frågan om en vidgning av ämbetsansvaret förbigås här, eftersom frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst numera är under utredning av ämbetsansvarskommittén (se riksdagsber. 1967: I Ju 63).

Utredningsmajoritetens förslag i övrigt beträffande tillsynen över kommunalförvaltningen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av 16 av de

25 remissinstanser som har uttalat sig om betänkanudet i denna del. De övriga nio remissorganen har förordat att tillsynen ytterligare intensifieras.

Bland de remissorgan som godtar förslaget om en begränsad ökning av tillsynsverksamheten är *JO*, *JK*, *socialstyrelsen*, *ÖÄ*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings och Värmlands län*, *kommunalrättskommittén*, *kommunförbundet*, *stadsförbundet*, *advokatsamfundet*, *häradsövdingeföreningen* och *stadsdomarföreningen*. Av dessa sätter emellertid kommunförbundet och stadsförbundet i fråga om det i och för sig behövs en intensifierad inspektionsverksamhet på det kommunala området. De åberopar därvid i stort sett samma skäl som utredningen har ansett tala mot att vidga tillsynen i allmänhet över kommunerna.

JO uttalar, att det föreligger ett påtagligt behov av en mera ingående tillsyn över kommunalförvaltningen än den som hittills har skett. Han framhåller att tillsynen även i fortsättningen måste ske under beaktande av denna förvaltnings särart, särskilt det förhållandet att den utövas efter frivilligt åtagande av lekmän, som ej kan äga samma administrativa skicklighet och författningskunskap som anställda tjänstemän. *JO*-ämbetets tillsynsverksamhet syftar inte längre till att få alla förekommande fel beivrade utan är helt inriktad på att verka för att ärendena handläggs på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt. Med denna inriktning av tillsynen utgör den kommunala förvaltningens särart enligt *JO* inte något hinder för en vidgad tillsyn. *JO* delar utredningens uppfattning beträffande valet av ämnesområden på vilka inspektionsverksamheten bör intensifieras.

JK säger sig stå helt främmande för uppfattningen att en vidgad ombudsmannatillsyn kan innebära intrång i den kommunala självstyrelsen. Eftersom ombudsmännens verksamhet uteslutande syftar till att värna rättssäkerheten, synes en sådan argumentering närmast ge uttryck för ringaktning för den kommunala självstyrelsen och dess funktionssätt. *Rikspolisstyrelsen* menar att den enskildes krav på rättssäkerhet väger tungt i jämförelse med farhågorna för byråkratisering och intrång i den kommunala självbestämmanderätten.

Socialstyrelsen ansluter sig till utredningens uttalande att rättsskyddsbehovet i första hand bör tillgodoses genom vanliga rättsmedel och tillsynsorgan inom förvaltningen. Om man ökar socialstyrelsens och länsstyrelsernas resurser som tillsynsorgan inom nykterhetsvården resp. barna- och socialvården, kan detta medföra en lindring av *JO*-ämbetets arbetsbörda.

Kommunalrättskommittén anser att rättsskyddsgarantierna i möjligaste mån bör vara lika utvecklade på alla de offentliga verksamhetsområdena. Utredningens förslag innebär att tyngdpunkten i inspektionsverksamheten kommer att vara förskjuten mot den statliga förvaltningen. Denna förskjutning uppvägs emellertid av att tillsynen över statsförvaltningen indirekt medför kontroll av kommunala myndigheter. Detta gäller särskilt vid inspektion hos länsstyrelserna. Från den enskildes synpunkt är det angeläget att tillsyn finns över de kommunala organ som handhar myndighetsutöv-

ning i egentlig bemärkelse, nämligen nämnderna för specialreglerad förvaltning. Utredningens förslag ger enligt kommittén utrymme för ett betydligt ökat kontrollförfarande och den föreslagna organisationen kan byggas ut, om detta i framtiden visar sig påkallat.

Länsstyrelsen i Jönköpings län delar inte utredningens uppfattning att JO bör fortsätta den praxis som innebär att han till prövning uppstår klagomål angående barnavårds- och nykterhetsnämndernas verksamhet även när ärendena inte har avsett direkta frihetsberövanden.

ÖÄ anför att inspektionsverksamheten hittills har varit inriktad huvudsakligen på barnavårds-, nykterhets- och socialnämnder, men anser det önskvärt att inspektionerna ägnas även andra områden av kommunalförvaltningen, t. ex. när det gäller de för medborgarna ekonomiskt viktiga problem som hänger samman med tätorternas utbredning.

De nio remissinstanser som anser att ombudsmännen bör ägna kommunalförvaltningen en intensivare tillsyn än vad utredningens majoritet har föreslagit är *Göta hovrätt, försvarets civilförvaltning, kammarrätten, länsstyrelserna i Uppsala, Gävleborgs och Jämtlands län, förvaltningsdomstolskommittén, journalistförbundet och juristförbundet*. Som skäl för uppfattningen att det behövs en betydande vidgning av tillsynsverksamheten har anförts i yttrandena bl. a. att den kommunala verksamheten alltmer ingriper i den enskilde medborgarens förhållanden, att tjänstemannainflytandet ökar och att kommunalförvaltningen blir alltmer komplicerad. I flera yttranden påpekas dessutom att det inte föreligger skäl att beträffande intensiteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet göra skillnad mellan statlig och kommunal förvaltning och att medborgarna i princip bör vara tillförsäkrade samma rättsskydd inom båda förvaltningsområdena. Det framhålls också att det är närmast en fiktion att skilja mellan sådana statliga förvaltningsuppgifter som utförs av statliga organ och sådana som utförs av kommunala organ.

Några av remissinstanserna tar avstånd från tanken att inskränka ombudsmännens tillsynsverksamhet med hänsyn till risken för intrång i den kommunala självstyrelsen. *Förvaltningsdomstolskommittén* sätter i fråga om det verkligen råder någon motsättning mellan kommunal självstyrelse och den enskildes rättssäkerhetsintresse. Det har aldrig hävdats att JO:s tillsyn inom statliga förvaltningsområden har verkat hämmande eller byråkratiskt tyngande. Att det i kommunal förvaltning är mindre vanligt med tjänstemän, som har utbildning på det rättsliga området, utgör enligt kommittén ingen anledning att dämpa ombudsmännens tillsynsverksamhet på det kommunala fältet. Man kan utgå från att ombudsmännen här liksom annars vid bedömandet av misstag eller försummelser tar vederbörlig hänsyn till den felandes personliga förutsättningar. Förvaltningsdomstolskommittén vill emellertid inte f. n. förordna någon ändring av de regler som begränsar ombudsmännens tillsyn. Kommittén vill trots detta förordna en vid-

gad inspektionsverksamhet. Kommittén anser det tveksamt om det föreligger skäl att i samma utsträckning som hittills koncentrera uppmärksamheten på t. ex. nykterhetsnämnderna. I övrigt ansluter sig kommittén till vad utredningens majoritet har uttalat om inspektionsområdena och tillägger att det inom kommittén har framhållits att tillämpningen av byggnadsförfattningarna är förtjänt av mer uppmärksamhet från ombudsmännens sida.

Kammarrätten uttalar att det av allmänna rättsgrundsåtsatser, som ombudsmännen enligt sakens natur har att beakta, får anses tryggat att kommunala förtroendemäns åtgärder bedöms efter andra grunder än dem som gäller för offentliga tjänstemän. *Kammarrätten* föreslår att det i ombudsmannainstruktionen inte tas upp någon bestämmelse som begränsar tillsynen över kommunalförvaltningen. Enligt *kammarrättens* mening bör kommunernas vidgade makt- och ansvarsställning ges det fulla erkännande som ligger i att man kan avvara sådana särskilda instruktionsbestämmelser för ombudsmännen, som utåt — om än utan fog — kan uppfattas som uttryck för ett behov av speciella skyddsåtgärder för kommunernas organ och tjänstemän.

Göta hovrätt anser att utredningsmajoritetens farhågor för intrång i den kommunala självstyrelsen är överdrivna, inte minst om man beaktar att det i 4 § instruktionsförslaget anges vilka fel som ombudsmännen i första hand bör ingripa mot. *Länsstyrelsen i Uppsala län* påpekar att kravet att de kommunala befogenheterna skall utövas med objektivitet och konsekvens måste väga tyngre än hänsynen till den kommunala självstyrelsen. Enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* måste det från den kommunala självstyrelsens synpunkt te sig särskilt betydelsefullt att kommunens befattningshavare handlar enligt gällande föreskrifter. Vidare är det viktigt att en bristande tillsyn inte ger anledning till uppfattningen att den kommunala förvaltningen äger rum under godtycke och utan fasta handlingslinjer.

Förvaltningsdomstolskommittén, länsstyrelsen i Uppsala län och juristförbundet är tveksamma om kommunalbesvär eller hänvändelse till överordnad myndighet ger effektiva möjligheter för enskilda kommunmedlemmar att få rättelse av felaktiga myndighetsbeslut.

Frågan om det behövs en särskild ombudsman för tillsynen över kommunerna behandlas av flera remissinstanser. Av dessa anser *advokatsamfundet, länsstyrelsen i Gävleborgs län, journalistförbundet* och *juristförbundet* att tillsynen bör anförtros åt en särskild ombudsman.

Advokatsamfundet påpekar att det är osäkert i vad mån de föreslagna reformerna kommer att ge ombudsmännen för civilförvaltningen praktiska möjligheter att ägna tillräcklig tid åt tillsynen över kommunalförvaltningen. Samfundet anser troligt att reservanterna i utredningen har rätt i sin bedömning att ett nytt ombudsmannaämbete behövs. Om ett sådant inrättas, måste det emellertid bli flera ärenden som berör myndigheter inom olika ombudsmäns tillsynsområden. Däri kan ligga en ytterligare anledning att

i stället inrätta ett enda ämbete med tillräckligt antal ombudsmän men utan i instruktionen bestämd ärendefördelning dem emellan.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att hänsynen till det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen inte får leda till att viktiga förvaltningsområden undandras en kontroll som i och för sig är påkallad. Detta blir förhållandet för betydande områden inom kommunalförvaltningen, om inte ett tredje ombudsmannaämbete inrättas för tillsynen över kommunerna.

Såsom redan tidigare har påpekats anser *journalistförbundet* att särskild kontroll av kommunalförvaltningen behövs och att det är påkallat att ha ett speciellt ombudsmannaämbete för denna verksamhetsgren. *Juristförbundet* förordar att en av de tre ombudsmän som enligt förbundet bör ingå i ett ombudsmannaämbete bör handlägga endast kommunala ärenden.

Enligt *Svenska samernas riksförbund* kan alternativet att tillsätta en särskild kommunal ombudsman bl. a. leda till att man kan komma till rätta med kommuner som inte vidtar tillräckliga åtgärder för sin samebefolkning.

Här kan erinras om att *skiljaktiga ledamöter i förvaltningsdomstolskommittén, i kommunalrättskommittén, i styrelsen för stadsförbundet och i stadsfullmäktige i Norrköping* har tillstyrkt att ett särskilt ämbete inrättas för tillsynen över kommunalförvaltningen.

De flesta av de remissorgan, som har tagit avstånd från tanken att avdela en av ombudsmännen för tillsyn över den kommunala förvaltningen, har åberopat att tillsynsuppgifterna på detta område i varje fall f. n. inte har sådan omfattning att det är motiverat att tillsätta en särskild kommunal ombudsman. Sådana utalanden görs av bl. a. *kammarrätten, länsstyrelsen i Uppsala län, förvaltningsdomstolskommittén, kommunförbundet och stadsförbundet*.

JO anser att en uppdelning av kontrollen av den civila förvaltningen på två olika ämbeten inger starka betänkligheter. En sådan klyvning motverkar en tillsyn som syftar till en enhetlig tillämpning av principerna för förvaltningsförfarandet, vilka är desamma för statliga och för kommunala myndigheter. Vidare har den statliga och den kommunala förvaltningen i stor utsträckning sådant samband att en uppdelning framstår som praktiskt ogenomförbar. Som exempel nämns länsstyrelsernas överprövning av byggnadsnämndernas verksamhet och frågor angående administrativa frihetsberövanden. Det är *JO:s* bestämda uppfattning att det inte går att dela upp tillsynen över förvaltningen mellan en ombudsman för den kommunala och en för den statliga förvaltningen. Hela den offentliga förvaltningen måste i alla avseenden vara underkastad tillsyn av samma organ.

Också *JK* avvisar tanken på en särskild ombudsman för kommunalförvaltningen och åberopar därvid liksom *JO* att första instans inte bör stå under kontroll av en annan ombudsman än överinstanserna.

Tillsynen över taxeringsväsendet

Utredningens förslag att ombudsmannainstitutionen skall utöva effektivare kontroll över taxeringsförfarandet har inte mött någon erinran. Flera remissorgan, t. ex. *JO*, *JK* och *advokatsamfundet*, har särskilt framhållit att det behövs en intensivare tillsyn för att stärka den enskildes rättsskydd.

Förvaltningsdomstolskommittén vill varna för att alltför mycket lita till ombudsmannainstitutionen för att nå effektivare kontroll på skatteområdet. På grund av *JO*:s växande arbetsbörda är det angeläget att han inte tvingas ta befattning med ett stort antal skattefrågor, som juridiskt sett är av tämligen speciell natur och bättre lämpar sig för behandling av ett särskilt mera sakkunnigt övervakningsorgan. Önskemål om ökat rättsskydd kan tillgodoses genom att åtminstone vissa tillsynsbefogenheter anförtros åt någon myndighet med särskild sakkunskap på skatteområdet, t. ex. riksskatte-nämnden eller en framtida riksskattestyrelse.

Kammarrätten berör frågan om det på beskattningsområdet finns brister i medborgarnas rättsskydd. Det framhålls att även om förbättringar i speciella hänseenden bör eftersträvas de grundläggande reglerna och organisationen av taxeringsväsendet i huvudsak är tillfredsställande. Det finns knappast fog för en kritik av innebörd att systemet som sådant ställer de skattskyldiga utan tillräckligt rättsskydd. *Kammarrätten* anser att det största bidraget till ökad rättssäkerhet inom beskattningsområdet just nu torde vara att minska rekryteringssvårigheterna genom att göra tjänsterna inom skatteadministrationen ekonomiskt och karriärmässigt mer eftersträvningsvärda. Från rättssäkerhets- och tillämpningssynpunkter skulle det vidare vara värdefullt, om ombudsmannakontrollen inriktas mer på att belysa sådana frågor av principiell och central betydelse, som aktualiseras genom ny lagstiftning eller av annan särskild anledning.

Några remissinstanser tar upp frågan om det är möjligt att öka den enskildes rättsskydd i skatteärenden genom att upphäva åtalsskyddet enligt RF 113 §.

JO, *hovrätten för Nedre Norrland*, *advokatsamfundet* och *juristförbundet* anser att åtalsskyddet inte bör bestå. Som skäl anförs bl. a. att det inte längre är sakligt motiverat att beskattningsnämnderna skall fullgöra sina funktioner, som berör nästan alla medborgare, utan rättsligt ansvar för sina beslut i materiellt hänseende. Om arvodena till taxeringsnämndsordförandena höjs till skäligen nivå torde det enligt advokatsamfundets mening inte bli alltför svårt att finna kompetenta och villiga personer för uppdraget, även om åtalsskyddet upphävs.

Kammarrätten och *riksskattenämnden* betonar att kraven på ett tillfredsställande rättsskydd för den enskilde främst bör tillgodoses inom ramen för

det ordinära taxeringsförfarandet. De sätter i fråga om det är lämpligt att vidga området för ombudsmannatillsynen beträffande taxeringsväsendet. Riksskattenämnden vill inte bestrida att skäl av principiell natur numera knappast kan åberopas för att taxeringsmän i ansvarshänseende skall inta en annan ställning än tjänstemän och förtroendevalda ledamöter i andra kommunala nämnder. Det är emellertid av praktiska skäl nödvändigt att behålla åtalsskydd. Nämnden pekar bl. a. på taxeringsförfarandets speciella natur och de många uppskattnings- och värderingsfrågor som taxeringsbesluten rymmer. Vidare kommer de rådande svårigheterna att rekrytera ordförande och kronoombud att öka, om åtalsskyddet tas bort.

Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* nämner att ökade rekryteringssvårigheter utgör ett skäl mot att ta bort åtalsskyddet. Det anses tvivelaktigt om det är möjligt att motverka dessa nackdelar genom att höja arvoden. Länsstyrelsen påtalar också att det är risk för att de skattskyldiga väljer att vända sig till ombudsman med sina klagomål i stället för att följa meddelad besvärshänvisning.

JO framhåller att om åtalsskyddet upphävs och fullständigt ämbetsansvar införs för ledamöterna i beskattningsnämnderna, det kommer att krävas ytterligare någon erfaren skattejurist på vederbörande ombudsmannakansli utöver den byråchefstjänst som utredningen har föreslagit.

Inriktningen av inspektionsverksamheten

JO anser att det inte råder någon tvekan om att det behövs en väsentlig vidgning av inspektionsverksamheten över den civila statsförvaltningen. Inspektionerna bör, som utredningen har uttalat, omfatta också centrala verk och myndigheter. Till följd av den ständigt fortgående delegeringen från Kungl. Maj:t torde dessa myndigheter numera sköta en betydande del av den statliga maktutövningen över de enskilda medborgarna. Den maktutövning som har delegerats till de centrala ämbetsverken är undandragen konstitutionsutskottets granskning. Då JO hittills har saknat resurser för inspektion av denna växande del av statsförvaltningen, har någon från riksdagen härrörande rättskontroll över lagstiftningens efterlevnad på området faktiskt inte förekommit i vidare mån än att vissa ärenden eller principfrågor genom individuella klagomål har kommit under JO:s prövning. Målet för inspektionsverksamheten behöver dock inte vara en lika regelbundet återkommande kontroll som den man eftersträvar beträffande de lägre instansernas verksamhet.

Betydelsen av ökad kontroll över de centrala förvaltningsmyndigheterna understryks också av *exekutionsväsendets organisationsnämnd*, *socialstyrelsen* och *länsstyrelsen i Jämtlands län*.

Utredningens förslag att inspektionsverksamheten beträffande försvärendet i viss mån skall minskas, inte bara i fråga om den eko-

nomiska förvaltningen, har kritiserats av ÖB, häradshövdingeföreningen och auditörföreningen. De anser det angeläget att MO får utöva tillsyn över försvaret i samma utsträckning som hittills.

Organisatoriska frågor m. m.

Ställföreträdarnas tjänstgöringstid

Sex remissinstanser kritiserar utredningens förslag att den tid som ställföreträdaren äger tjänstgöra samtidigt med ombudsmannen skall minskas till högst tre månader om året.

JO framhåller att om antalet ombudsmän begränsas till två ställföreträdarna måste utnyttjas i avsevärt större utsträckning än tre månader. Det blir annars omöjligt att intensifiera tillsynsverksamheten i den utsträckning som utredningen har förordat. Vidare måste i sådant fall de föreslagna möjligheterna att lämna klagomål utan prövning utnyttjas i så stor omfattning att det väcker allvarliga betänkligheter. *Socialstyrelsen* anser förslaget att begränsa dubblingstiden till tre månader vara orealistiskt. För att ombudsmännen skall få en viss marginal föreslår *länsstyrelsen i Uppsala län* en dubblingstid om sex månader.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, journalistförbundet och stadsfullmäktige i Linköping sätter i fråga om inte den nuvarande dubblingstiden om nio månader bör behållas. Enligt länsstyrelsen och journalistförbundet bör man avvakta resultatet av de föreslagna reformerna innan tiden reduceras. Stadsfullmäktige i Linköping anser att man genom att behålla den gällande dubblingstiden kan skydda sig mot risken att ombudsmännen på grund av arbetsbördan begagnar de föreslagna möjligheterna att avvisa klagomål i alltför stor omfattning.

Frågan om ställföreträdarens tjänstgöring vid en organisation med tre ombudsmän berörs i ett par yttranden. JK finner att man vid en övergång till tre ombudsmän bör återknyta till regeringsformens tanke att ställföreträdarna skall vara vikarier för ombudsmännen under deras ledigheter och inte extra ombudsmän som tjänstgör samtidigt med ombudsmännen. JK framhåller vidare att det av flera skäl inte är någon helt tillfredsställande ordning att en ämbetsman viss kortare tid av året tjänstgör som ombudsman och återstående tid i ordinarie tjänst under ombudsmans tillsyn, kanske bland kolleger som har varit underkastade hans granskning. Grundlagarna binder inte helt riksdagen vid att utse en särskild ställföreträdare för varje ombudsman. I RF 97 § liksom i RO 68 § utsägs sålunda endast att så »bör» ske. Att detta uttryckssätt ursprungligen lär ha varit att uppfatta som liktydigt med »skall» synes inte behöva hindra att man nu tar fasta på ordalagen. Man kan alltså inskränka sig till att utse endast en eller två personer att vara ställföreträdare för samtliga ombudsmän.

JO anser att det vid ett system med tre ombudsmän troligen räcker med en enda ställföreträdare. Denne kan då tjänstgöra under större delen av året och därvid skaffa sig den erfarenhet och rutin som måste finnas hos ombudsmännen för att avverkningskapaciteten skall kunna hållas tillräckligt hög.

Ombudsmännens ämbetstitlar

Utredningens förslag att ge båda ombudsmännen ämbetstiteln JO med visst tillägg, angivande varderas huvudsakliga ämbetsområde, godtas eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna.

Ett par remissinstanser föreslår dock annan lydelse av tilläggen. Öä förordar att MO får ämbetstiteln »JO för rätts- och försvarsväsendet». *Civilförsvarsstyrelsen* anser att den ombudsman som skall ha tillsynen över den rent militära verksamheten benämns »JO för domstolsväsendet och krigsmakten». *Försvarets civilförvaltning* föreslår ändring av båda de föreslagna titlarna. Beträffande titeln »JO för domstols- och försvarsväsendet» anmärker civilförvaltningen att benämningen »försvarsväsendet» numera i fråga om militära organ och institutioner regelmässigt har ersatts med benämningen »försvaret». Titeln kan vidare ge anledning till missförstånd, eftersom förvaltningsdomstolarna ingår i domstolsväsendet men enligt utredningsförslaget skall stå under tillsyn av ombudsmannen för civilförvaltningen. Till undvikande av missuppfattning och förväxling bör även dennes ämbetstitel ändras exempelvis till »JO för den civila förvaltningen», eftersom försvarets civilförvaltning ofta benämns endast »civilförvaltningen».

Förslaget om en gemensam ämbetstitel avstyrks av *MO*, *förvaltningsdomstolskommittén*, *Göta hovrätt* och *auditörföreningen*. Enligt *MO:s* mening är den gemensamma ämbetstiteln jämte gemensam expedition i hög grad ägnad att äventyra den personliga karaktären hos ämbetena. MO anser att den ene ombudsmannen kan kallas förvaltningsombudsman och den andre justitieombudsman. De av utredningen föreslagna ämbetstitlarna synes alltför ohanterliga i skrift och praktiskt taget oanvändbara i muntliga sammanhang. De är därför uppenbart olämpliga. Även *förvaltningsdomstolskommittén* anser det vara av värde för bevarandet av ämbetenas personliga prägel att ombudsmännen får skilda ämbetstitlar. Kommittén sätter i fråga om inte benämningen JO bör reserveras för ombudsmannen för vissa domstolar och för försvarsväsendet. Beteckningen »civilombudsmannen» (CO) synes kunna användas för dem som har tillsynen över förvaltning och förvaltningsdomstolar. De av utredningen föreslagna ämbetstitlarna är enligt kommittén otympliga. De anses också missledande i vad avser tillsynen över förvaltningsdomstolarna. *Göta hovrätt* kan tänka sig antingen att behålla de nuvarande ämbetstitlarna JO och MO eller att kalla den ene »förvaltningsombudsman» (FO) och den andre JO. *Auditörföreningen* anser att ombuds-

männen bör ha sådana ämbets titlar att de lätt kan hållas isär av allmänheten.

Av de remissorgan som föreslår en ökning av antalet ombudsmän till tre anser *härads hövdingeföreningen* och *auditörföreningen* att ämbets titlarna JO och MO bör behållas för två av ombudsmännen. Den tredje bör enligt *härads hövdingeföreningen* kallas »riksdagens ombudsman för civilförvaltningen» (CO) och enligt *auditörföreningen* »riksdagens förvaltningsombudsman». *Juristförbundet* anser att alla tre ombudsmännen bör kallas JO.

Personalorganisationen och delegeringsfrågor

Utredningens förslag att inrätta en gemensam expedition för ombudsmännen avstyrks av JO, MO, *Göta hovrätt*, *hovrätten för Nedre Norrland* och *härads hövdingeföreningen*. Enligt JO är de skäl som utredningen har åberopat för förslaget inte övertygande. MO anser det vara svårt att förstå hur en gemensam expedition skall kunna medföra en rationellare handläggning av expeditionsgöromålen eller inbesparing av personal. En sådan expedition måste kräva nya gemensamma lokaler och kan komma att leda till allvarliga komplikationer för ombudsmännen själva. *Hovrätten för Nedre Norrland* finner det tveksamt om tillräckliga skäl föreligger för en sådan organisation med de komplikationer som kan uppstå därmed. Från både ombudsmännens och personalens synpunkt torde det vara en fördel med skilda expeditioner. *Göta hovrätt* och *härads hövdingeföreningen* framhåller att det är av betydelse att ombudsmännen har en självständig ställning även i förhållande till varandra. De betvivlar att det i rationaliseringshänseende är något att vinna med en gemensam expedition.

Delegerade för riksdagens verk anser att det av administrativa skäl är önskvärt att också ombudsmännens kansli är gemensamt men finner utredningens motiv för skilda kanslier övertygande.

Vad angår organisationsfrågorna i övrigt säger JO att han inte behandlar dem närmare, eftersom han förutsätter att han får tillfälle att avge yttrande om dessa frågor till vederbörande riksdagsutskott, när ställning har tagits till frågan om antalet ombudsmän. Han säger sig emellertid i stort sett inte ha något att erinra mot att ämbetena organiseras på det sätt som anges i betänkandet med undantag dock för förslaget om den gemensamma expeditionen. MO anser att till dess man får närmare erfarenheter utredningens förslag till personalorganisation kan godtas utom såvitt avser gemensam expedition och antalet expeditionsvakter.

Både JO och MO understryker att det är angeläget att lönesättningen för kanslipersonalen blir sådan att tjänsterna kan besättas med verkligt du- gande krafter.

I 30 § andra stycket instruktionsförslaget föreslås rätt för ombudsmännen att själva bestämma om ansökningsförfarande skall tillämpas vid

tjänstetillsättning. I anslutning därtill påpekar *delegerade för riksdagens verk* att numera enligt 9 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk gäller att bl. a. tjänst som kanslichef och byråchef vid ombudsmanna-expeditionerna inte behöver kungöras ledig till ansökan. Däremot skall tjänst som byrådirektör och vissa ordinarie lägre tjänster alltid ledigförklaras. Ett avsteg från denna regel förutsätter ändring av tjänstemannastadgan. Det vill synas som om skäl saknas för en dylik åtgärd, även om man kan säga att det är tämligen meningslöst att ledigförklara exempelvis byrådirektörstjänsterna. Vidare framhålls att instruktionsförslagets 33 § om befogenhet att besluta om interimistisk avstängning i disciplinärende kan utgå, eftersom ombudsmännen har givits sådant bemyndigande genom 25 § tjänstemannastadgan. Däremot kan det vara anledning att ändra 19 § denna stadga i saklig överensstämmelse med innehållet i den föreslagna 33 §.

Interneringsnämnden anmärker mot avfattningen av det förslag som avser ombudsmännens möjlighet att till vissa befattningshavare delegera inspektionsgöromål av mer självständig karaktär (25 §). Om med förslaget avses att den underordnade tjänstemannen inte äger att på eget ansvar framställa anmärkningar i anledning av gjorda iakttagelser och att hans befogenheter skall inskränka sig till att undersöka om sådana förhållanden föreligger, som bör bringas till ombudsmännens kännedom för ev. åtgärd av denne, synes enligt nämnden ordet »inspektion» vara en missvisande beteckning. Enligt vad som hittills torde vara allmänt vedertaget innebär tjänstemans inspektion av en myndighet att den inspekterande också äger framställa anmärkningar och fatta de beslut som dessa påkallar. I 17 § gällande instruktion skils också mellan »inspektionsresor» av ombudsman och »tjänsteresa» som han äger uppdra åt annan att företa. Intet synes vara att vinna med att utsudda skillnaden mellan den ena och den andra funktionen.

Andra organisationsfrågor

Beträffande arbetsmetoderna framhåller *förvaltningsdomstolskommittén* att man — som ett led i strävandena att begränsa ombudsmännens arbetsuppgifter och utan fara för rättssäkerheten eller för allmänhetens förtroende — kan tänka sig att i en del fall redovisa utredningsmaterialet mera kortfattat i besluten. Inom kommittén har också satts i fråga om inte ämbetsberättelserna kan förkortas något. En övergång till mer koncentrerade redogörelser av de slag som förekommer i gängse rättsfallssamlingar (NJA, RÅ etc.) torde förtjäna att övervägas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* understryker betydelsen av att namn inte onödigtvis utsätts i de ärendereferat som intas i ämbetsberättelserna. I detta sammanhang kan nämnas att *rikspolisstyrelsen* sätter i fråga om man inte bör överväga en reglering i fråga om offentligheten av de till ombudsmännen inkomna anmälningarna.

Riksskattenämnden, länsstyrelsen i Jämtlands län och advokatsamfundet ansluter sig till utredningens ståndpunkt att avvisa tanken på att förstärka ombudsmannainstitutionen genom att införa regionala befattningshavare. Advokatsamfundet tillägger att det för bevarande av ombudsmännens auktoritet och förtroendet för deras oväld är av synnerlig vikt att gränsen mellan tillsyn och rättshjälp inte suddas ut.

Frågan om det behövs en dubbelkontroll genom ombudsmännen och JK på alla delar av den offentliga verksamheten behandlas i några remissyttranden. JK anser att frågan om förhållandet mellan JK och riksdagens ombudsmän kan förtjäna att övervägas vid lämpligt tillfälle. Han tillägger att kompetenskonflikter mellan ombudsmännen och JK har kunnat undvikas i praktiken och att några omedelbart angelägna reformfrågor knappast föreligger. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* sätter i fråga om det kan vara adekvat och rationellt att behålla två från varandra fristående kontrollorgan som JO och JK.

Enligt *juristförbundet* har frågan om fördelningen av göromålen i förhållande till JK-institutionen behandlats alltför ytligt av utredningen. Det synes angeläget att närmare överväga att förstärka JK-ämbetet på sådant sätt att JK och ej JO får att svara för den löpande inspektionen över domstols- och åklagarväsendet. JO bör dock ha rätt att inspektera domstol eller åklagarmyndighet i anledning av enskilda anmälan eller på annan förekommen anledning.

Enligt JK föreligger skäl att i den mån en allmän författningsreform dröjer uppmärksamma frågan om ombudsmännens ansvar och forum.

Instruktionsförslaget

I det föregående har redogjorts för remissinstansernas anmärkningar mot avfattningen av de bestämmelser i utredningens instruktionsförslag som direkt berör de förut behandlade förslagen. Även i övrigt har en del synpunkter på utformningen av instruktionen anförts.

Några remissinstanser gör allmänna uttalanden om förslaget. JO säger sig sakna anledning att i detalj granska instruktionsförslaget, eftersom den närmare utformningen av instruktionen beror på vilken lösning som väljs i frågan om antalet ombudsmän och ombudsmannaämbeten. JO vill emellertid rent allmänt framhålla att ombudsmännen inte bör vara bundna av så detaljerade bestämmelser som förslaget innehåller. Instruktionen bör enligt JO utformas på i huvudsak samma sätt som de av Kungl. Maj:t under hösten 1965 fastställda instruktionerna för centrala verk och myndigheter.

JK uttalar sig också för en avkortad instruktion. Med hänsyn till ombudsmännens kvalifikationer och deras skyldighet att årligen redovisa sin ämbetsförvaltning för riksdagen framstår det för JK som uppenbart, att

det är både möjligt och lämpligt att i stor utsträckning överlämna åt ombudsmännen att handla efter eget omdöme utan detaljreglerande föreskrifter i instruktionen. En sådan ordning skulle säkerligen också främja arbetets rationella bedrivande. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att förslaget visserligen är rätt kortfattat och inte bereder den som är van att läsa författningar några svårigheter men att det för den intresserade lekmannen kanske ställer sig annorlunda. De interna organisatoriska föreskrifterna är många och skymmer i viss mån föreskrifter av mera allmänt intresse. *Hovrätten* rekommenderar därför en viss omredigering av instruktionen och uppdelning under vägledande rubriker.

I instruktionsförslagets 1 § anges bl. a. att ombudsmännen skall ha tillsyn över att tjänstemännen fullgör sina tjänsteåligganden samt verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och att en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning kommer till stånd. *Hovrätten för Nedre Norrland* är tveksam om det i instruktionen bör anges såsom en självständig uppgift att ombudsmännen har att verka för enhetlighet och ändamålsenlighet i rättstillämpningen. Främjandet av en sådan praxis utgör enligt *hovrätten* en effekt av ombudsmännens allmänna åliggande att öva tillsyn över lagars och författningars efterlevnad och att göra framställningar om avhjälpan av uppmärksammade brister i lagstiftningen. Vidare påpekas ett motivuttalande att ombudsmännens uppgift att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främst fullgörs genom bl. a. råd och anvisningar vid inspektioner (bet. s. 219). Med hänsyn till detta kan enligt *hovrätten* den nyssnämnda bestämmelsen ge anledning till uppfattningen att ombudsmännen skall utöva en rådgivande verksamhet som är fristående från tillsynsverksamheten. Detta torde inte vara väl förenligt med institutionens primära uppgifter och synes ej heller stå i god överensstämmelse med det konstitutionella huvudsyftet med institutionen och det därmed förbundna sanktionshotet.

Vid redogörelsen för innehållet i 3 § nämndes att utredningen inte har funnit det påkallat att i instruktionen inta någon föreskrift om ombudsmännens s. k. erinringspraxis eller att införa någon rätt att överklaga ombudsmans beslut. *Häradshövdingeföreningen* anser att ombudsmännens erinringspraxis bör konfirmeras genom en instruktionsbestämmelse. *Länsstyrelsen i Uppsala län* menar att en tjänsteman, vars förfarande i visst ärende ombudsman har förklarat vara felaktigt, bör äga rätt att påfordra att åtal väcks mot honom i anmärkt avseende. Enligt *polismästaren i Stockholms polisdistrikt* bör i instruktionen intas en upplysning om möjligheten att hos första lagutskottet påtala ett förment felaktigt bedömande från ombudsmans sida. *Polismästaren* anser vidare att det regelmässiga remissförfarandet inte alltid ger den förklarande erforderlig ledning för bedömandet av vilka förhållanden som kan behöva utvecklas eller förklaras. I den mån ombudsman vid prövning av utredningsmaterialet får anledning kritisera

tjänsteman beträffande något förhållande, varöver denne ej tidigare har avgivit förklaring, måste det krävas att ärendet återremitteras till vederbörande för förnyat yttrande. Denna princip om tjänstemans hörande synes polismästaren böra komma till uttryck i den nya instruktionen.

De i 4 § angivna situationerna, när ombudsman främst bör ingripa, kan enligt *förvaltningsdomstolskommittén* eventuellt kompletteras genom att man också anger fall då tjänsteman »i väsentlig mån överskridit sina befogenheter». En frestelse för tjänstemännen att alltför mycket tänja på maktbefogenheterna kan nämligen enligt kommitténs mening mången gång föreligga, i vart fall oftare än de i paragrafen angivna fallen, när tjänsteman felat av egennyttia eller mannamån.

Beträffande föreskriften i samma paragrafs fjärde stycke — som motsvarar 22 § gällande instruktion och ålägger ombudsmännen att med särskild uppmärksamhet tillse efterlevnaden av de till skydd för tryckfriheten givna reglerna — erinrar *offentlighetskommittén* om att nuvarande 22 § anses syfta även på bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet (AK prot. 1953 nr 32 s. 34). Denna tolkning kan inte anses helt otvivelaktig, om avfattningen av föreskriften ändras. Därför bör en ändrad lydelse även ange allmänna handlingars offentlighet såsom föremål för ombudsmännens särskilda uppmärksamhet. En annan utväg är emellertid att behålla den nuvarande bestämmelsen helt oförändrad. Härför talar traditionen och paragrafens språkliga klangfullhet. Någon tvekan om dess tolkning föreligger inte. Kommittén föredrar för sin del den senare utvägen.

Med anledning av utredningens förslag i 7 § att lägga åtalsskyldigheten beträffande vissa befattningshavare i riksbanken och i riksgäldskontoret på JO för domstols- och försvarsväsendet sätter MO i fråga om inte skyldigheten bör åvila den ombudsman som har tillsyn över dessa riksdagens verk.

I anslutning till 10 § sätter RÅ i fråga om inte JK uttryckligen bör undantas från skyldigheten för åklagare att på begäran biträda ombudsman vid åtals väckande och utförande.

Den i 12 § intagna bestämmelsen om rättighet för omhändertagna att sända skrift till ombudsman bör enligt MO utgå, eftersom den inte utgör en instruktionsföreskrift utan bara en erinran om vad som gäller enligt särskilda författningar.

Föreskriften i 34 § om förfarandet vid skiljaktiga meningar vid gemensamt fattade beslut är enligt *hovrätten för Nedre Norrland* rätt obehövlig, eftersom riksdagens ombudsmän rimligen måste förutsättas kunna avgöra ärenden av ifrågavarande art i bästa samförstånd.

Departementschefen

Den nuvarande organisationen av riksdagens ombudsmannaämbeten grundar sig huvudsakligen på 1957 års reform av ombudsmannainstitutionen. Den viktigaste förändringen därefter har varit att den tid varunder ombudsmans ställföreträdare får tjänstgöra samtidigt med ombudsman har förlängts, senast år 1963 till högst nio månader om året.

För MO:s del synes den fastställda organisationen ha visat sig tillräcklig. Dubblering genom ställföreträdare har behövt tillgripas bara i begränsad utsträckning. Arbetsmängden hos MO har också under det gångna decenniet hållit sig tämligen konstant.

Hos JO har utvecklingen däremot varit annorlunda. Tillströmningen av ärenden har sedan år 1957 ökat kraftigt, nämligen från omkring 1 000 åren 1956 och 1957 till drygt 1 700 år 1966. Ställföreträdaren anlitas sedan några år i sådan utsträckning att hans tjänstgöring motsvarar en hel årsarbetskraft för ombudsmansuppgifter, och ämbetets personalresurser har ökats även i övrigt. Det torde dock vara uppenbart att utbyggnaden inte svarar mot arbetsbelastningens tillväxt. Redan våren 1963 konstaterade vederbörande riksdagsutskott (KB:oL:U 1963: 1) att det då stod klart att tillströmningen av ärenden hos JO hade sprängt den ram som drogs upp år 1957. Sedan detta konstaterande gjordes — uppenbarligen mot bakgrunden av 1962 års arbetsstatistik för ämbetet — har antalet ärenden stigit med omkring 50 %. Arbetsbelastningens ökning har medfört växande arbetsbalans som dock de sista två åren kunnat minskas något. En annan konsekvens har varit att inspektionsverksamheten har måst inskränkas. Under år 1966 kunde endast åtta dagar anslås till den reguljära inspektionsverksamheten. Det kan erinras om att man vid 1957 års reform avsåg att åtta veckor om året skulle anslås till inspektionerna.

Frågan om ändrad organisation av ombudsmannaämbetena har aktualiserats vid flera tillfällen. Förslag har väckts i riksdagen bl. a. om klyvning av JO-ämbetet, så att en särskild ombudsman avdelas för kontroll av den civila statsförvaltningen eller visst område inom denna. I motioner och i andra sammanhang har också framförts önskemål om att ett särskilt ombudsmannaämbete inrättas för tillsynen över den kommunala förvaltningen. Förslagen att öka antalet ombudsmän har emellertid inte antagits av riksdagen, som bl. a. har hänvisat till att det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning är av sådant värde att man inte bör avstå därifrån annat än om detta visar sig ofrånkomligt.

JO-utredningens förslag baseras i huvudsak på två grundläggande tankegångar. Den ena är att — med anknytning till riksdagens nyssnämnda uttalanden — en uppdelning av JO-ämbetet på två eller flera ombudsmän anses inte böra komma i fråga, om det inte är oundgängligen nödvändigt. Till

stöd för den uppfattningen åberopar utredningen sålunda riskerna för att det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen försvagas. Vidare framhålls att enhetligheten i ombudsmännens åtgärder och uttalanden kan minska. Efter att ha undersökt på vilka vägar man kan nå en lindring i JO:s arbetsbörda finner utredningen att det torde vara möjligt att genom olika åtgärder, vidtagna inom ramen för en organisation med två ombudsmän, nå tillfredsställande arbetsförhållanden inom båda ämbetena.

Den andra grundtanken bakom utredningsförslagen är att den enskildes behov av rättsskydd bör tillgodoses i första hand genom de överinstanser och vanliga tillsyns- och övervakningsorgan som finns inom rättsväsende och förvaltning. Det framhålls att ombudsmannainstitutionens kontroll är av extraordinär natur och utgör en komplettering till övriga rättsskyddsgarantier inom samhället. Av ombudsmännens ställning som extraordinära kontrollorgan bör följande att de företrädesvis skall ägna sina resurser åt angelägna rättssäkerhetsfrågor och befrias från befattningen med ärenden, som är av bagatellartad natur eller i övrigt är utan saklig betydelse för den enskilde klaganden eller den allmänna rättssäkerheten. Utredningen anser därför att ombudsmännens principiella skyldighet att pröva alla klagomål, som kommer in till dem, bör begränsas genom en möjlighet att i vissa fall avvisa klagomål och andra framställningar eller lämna dem till annan myndighet för handläggning.

Utredningens huvudsakliga förslag kan sammanfattas i följande punkter.

1. Ombudsmännens antal skall fortfarande vara två. Båda ombudsmännen föreslås ha ämbetstiteln justitieombudsman med visst tillägg, angivande det huvudsakliga tillsynsområdet. Den nuvarande möjligheten att de facto dubblera ombudsmannaämbetena — genom att JO:s och MO:s ställföreträdare får tjänstgöra samtidigt med ombudsmannen — begränsas att avse högst tre månader om året i stället för nuvarande nio.

2. MO får från JO överta tillsynen över domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården och lantmäteriet samt över polisväsendet såvitt angår frågor som har anknytning till brottsutredningar.

3. Vissa av MO:s nuvarande tillsynsuppgifter slopas. Sålunda befrias han från skyldigheten att särskilt kontrollera den ekonomiska förvaltningen inom försvarsväsendet. Vidare anses hans skyldighet att fortlöpande granska arrestantkorten beträffande personer som förvaras i militärhåkte kunna övertas av kriminalvårdsstyrelsen.

4. Ombudsmännens skyldighet att pröva klagomål föreslås begränsad genom att de får möjlighet att i vissa fall lämna över klagomål till annan myndighet för handläggning eller att utan prövning i sak avvisa det. Klagomål angående åklagarväsendet, kriminalvården och mentalsjukvården skall sålunda kunna lämnas till vederbörande överordnade myndighet för utredning och prövning, om denna myndighet inte tidigare har prövat saken. Om klaganden har underlåtit att utnyttja befintlig möjlighet att få rättelse ge-

nom fullföljd av talan eller hänvändelse till överordnad myndighet, skall klagomålet kunna avvisas. Detsamma gäller, om det uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden att hans talan vinner prövning. Avvisning skall också kunna ske, om klagomålet avser händelse som har ägt rum mer än ett år tidigare. I vissa fall bör avvisning emellertid inte äga rum, framför allt när klagomål gäller frihetsberövande åtgärd eller riktar sig mot domare och vissa högre tjänstemän.

5. Beträffande tillsynen över förvaltningen förordas följande. De formella gränserna för tillsynen över kommunernas verksamhet ändras inte, men en intensivare inspektionsverksamhet anses böra äga rum inom vissa delar av den specialreglerade kommunalförvaltningen. I fråga om tillsynen över taxeringsväsendet förordas ingen annan ändring än att inspektionsverksamheten intensifieras. Även inom förvaltningen i övrigt bör inspektionsverksamheten öka, i synnerhet beträffande frihetsberövande åtgärder och i fråga om centrala förvaltningsmyndigheters verksamhet.

6. Utredningen föreslår en ny instruktion för ombudsmännen, vilken återspeglar de föreslagna ändringarna, fränsett de under 5 nämnda förslagen som kommer till uttryck genom motivuttalanden. Beträffande kansliorganisationen föreslås bl. a. att ombudsmännen får en gemensam expedition för skriv- och registreringsgöromål men var sitt kansli med kvalificerade befattningshavare.

Tre av utredningens ledamöter förordar i en gemensam reservation att tillsynen över kommunalförvaltningen anförtros åt en särskild ombudsman. De föreslår därför tre ombudsmän, en för den statliga civilförvaltningen, en för kommunalförvaltningen (och eventuellt taxeringsväsendet) och en för domstols- och försvarsväsendet.

Vid prövningen av utredningens förslag måste huvudfrågan anses vara, om en effektiv och i övrigt tillfredsställande ombudsmannaorganisation kommer att kräva två eller flera ombudsmän. Utredningen har som nämnts funnit att man även i framtiden bör kunna ha bara två ombudsmän, om man avlastar ombudsmännen vissa nuvarande uppgifter och vidtar andra organisatoriska ändringar. Utredningens bedömande i det avseendet har godtagits av de flesta remissinstanserna. En minoritet — som inbegriper åtskilliga av de remissinstanser vilkas åsikter får anses särskilt tungt vägande i detta sammanhang — anser dock att de av utredningen föreslagna åtgärderna inte är tillräckliga. Dessa remissinstanser föreslår i stället en ökning av antalet ombudsmän, i regel till tre. De har sinsemellan något skiljaktiga meningar om hur en institution med tre — eller eventuellt flera — ombudsmän skall organiseras och hur en delning av tillsynsområdet bör ske mellan dessa. Remissutfallet i frågan om antalet ombudsmän, liksom självfallet det förhållandet att reservanterna inom utredningen har föreslagit tre ombudsmän, föranleder att man har anledning att, samtidigt som utredningens förslag prövas, också överväga en alternativ lösning med

tre ombudsmän. Det föreligger alltså två principförslag i den aktuella organisationsfrågan, låt vara att det ena — tremansalternativet — tillsvidare inte är enhetligt utformat.

Det ankommer på riksdagen att själv bestämma organisationen för sin ombudsmannainstitution och att dra upp de närmare riktlinjerna för ombudsmännens verksamhet. Från Kungl. Maj:ts sida bör alltså inte förekomma någon bedömning, om utredningens förslag eller en alternativ lösning är att föredra. Jag anser mig därför endast böra göra en översiktlig genomgång av remissyttrandena och samtidigt ange vissa synpunkter som föranleds av att en del detaljförslag berör den samfällda lagstiftningens område eller medför nya arbetsuppgifter för verk inom den statliga administrationen.

I fråga om utredningens förslag till en organisation med två ombudsmän bör först framhållas, att huvudlinjerna i detta har godtagits av de flesta remissinstanserna. Kritik från vissa av dessa instanser förekommer dock beträffande en del detaljer i förslaget. Även sådana instanser som förordar tre eller flera ombudsmän har yttrat sig om skilda delförslag som har framlagts av utredningen med sikte på en organisation med två ombudsmän.

Till de förslag som i det föregående har sammanfattats under *punkt 1* hör i första hand frågan om antalet ombudsmän. De kritiska remissynpunkterna i den delen återkommer jag till senare. Vidare angavs under samma punkt frågan vad ombudsmännen skall benämnas efter en sådan omfördelning av arbetsuppgifterna som utredningen föreslår. De flesta remissinstanserna godtar att båda ombudsmännen kallas JO med visst tillägg, som anger det huvudsakliga ämbetsområdet. En del remissinstanser förordar dock andra ämbetstitlar eller annan lydelse av tilläggen. — Utredningens förslag att dubblingstiden, då ställföreträdare tjänstgör samtidigt med ombudsman, förkortas från högst nio till högst tre månader kritiserar av sex av remissinstanserna, bland dem JO.

Från de synpunkter som Kungl. Maj:t har att beakta bör i detta sammanhang anmärkas att, om förslaget till nya ämbetstitlar genomförs, detta föranleder att ändring bör ske i vissa författningar vid sidan av ombudsmannainstruktionen. Detta gäller författningar i vilka ämbetstiteln MO förekommer eller vilka utgår från att bara den ene ombudsmannen kallas JO. De ändringar som i så fall behövs kan vidtas sedan riksdagen har tagit ställning till organisationen av ombudsmannainstitutionen.

Det under *punkt 2* nämnda förslaget, att MO skall överta tillsynen över vissa områden från JO, godtas av de flesta remissinstanserna men föranleder vissa invändningar från övriga. Förslaget avstyrks av ÖB, rikspolisstyrelsen, häradshövdingeföreningen och auditörföreningen, vilka anser att MO-ämbetet bör behållas i stort sett oförändrat. Från flera håll — bl. a. av JO, MO och rikspolisstyrelsen — uttalas att tillsynen över polisväsendet inte bör vara uppdelad utan ankomma på endast en av ombuds-

männen. Olika meningar har vidare kommit till uttryck i vissa andra frågor, bl. a. vilken ombudsman som bör ha tillsynen över lantmäteriet, exekutionsväsendet och vissa delar av totalförsvaret.

Beträffande de under *punkt 3* nämnda förslagen, att befria MO från åliggandet att ha särskild kontroll över den ekonomiska förvaltningen inom försvarsväsendet och att slopa hans granskning av arrestantkort, kan erinras om att fyra remissinstanser, enligt vad som nyss sades, anser att MO:s uppgifter bör vara i stort sett oförändrade. I övrigt godtas de nämnda förslagen.

Under samma punkt nämns förslaget att kriminalvårdsstyrelsen skall ta över granskningen av arrestantkortet. Detta har med några få undantag godtagits av remissinstanserna.

För egen del vill jag beträffande det sistnämnda förslaget anföra följande. De militära straffverkställighetsbesluten bör alltså fortlöpande granskas centralt. Någon invändning mot att uppgiften övertas av kriminalvårdsstyrelsen torde inte möta från Kungl. Maj:ts synpunkt. Som har framhållits av utredningen och vissa remissinstanser, har kriminalvårdsstyrelsen inte några tillsynsbefogenheter gentemot dem som svarar för handläggningen och verkställigheten i militära mål. I sitt remissyttrande har kriminalvårdsstyrelsen uttalat, att den borde få befogenhet att utfärda anvisningar i ämnet. I likhet med utredningen anser jag dock inte att styrelsen, som är sidoordnad förvaltningsmyndighet i förhållande till domstols-, åklagar- och försvarsväsendet, bör ha befogenhet att ge anvisningar för berörda myndigheters handläggning. Enligt min mening torde styrelsen kunna på ett tillfredsställande sätt fullgöra syftet med granskningen av arrestantkortet även utan sådan befogenhet. Som utredningen har framhållit, har styrelsen alltid möjlighet ge uttryck för sin egen uppfattning i en aktuell fråga. När något förhållande som uppmärksammas vid granskningen anses böra föranleda vägledande uttalande eller ingripande mot någon tjänsteman, kan kriminalvårdsstyrelsen vidare lämna över ärendet till JK för dennes åtgärd. — Det kan tilläggas, att arbetet med att granska arrestantkortet inte är särskilt omfattande och att överflyttning av denna arbetsuppgift från ombudsmannainstitutionen till annan myndighet inte synes vara lika angelägen, om en organisation med tre ombudsmän kommer till stånd.

Förslagen under *punkt 4* om rätt för ombudsman att lämna klagomål till annan myndighet för prövning och att avvisa klagomål har i princip mottagits positivt under remissbehandlingen. Beträffande detaljutformningen av bestämmelserna har man emellertid från ganska många håll föreslagit jämkningar i olika avseenden. Jag får i den delen hänvisa till remissammanställningen i det föregående. Det kan dock nämnas att en mera allmän synpunkt, som har anförts av JO, MO, JK och hovrätten för Nedre Norrland, går ut på att ombudsmännen bör få friare händer att avvisa eller överlämna klagomål till annan myndighet.

Från Kungl. Maj:ts synpunkt torde anledning inte föreligga att motsätta sig att vissa prövningsuppgifter, som f. n. fullgörs av ombudsmännen, förs över till myndigheter inom den statliga administrationen. I vad mån detta, om förslaget genomförs, kan ge anledning till personalförstärkning hos någon myndighet torde få bedömas i senare sammanhang.

Förslaget under *punkt 6* att inspektionsverksamheten skall intensifieras beträffande specialreglerad kommunalförvaltning, taxeringsväsendet och förvaltningen i övrigt tillstyrks så gott som genomgående. Från vissa håll förordas — som närmare framgår av remissammanställningen i det föregående — att kommunalförvaltningen ägnas en intensivare tillsyn än vad utredningen har förordat. Vissa remissinstansers förslag om en särskild ombudsman för tillsynen över kommunerna sammanhänger med det alternativ till ombudsmannainstitutionens organisation som jag senare skall behandla.

Under *punkt 7* nämndes att utredningen har lagt fram förslag till ny instruktion för ombudsmännen. Vissa invändningar, som har gjorts mot instruktionens innehåll, framgår av vad som har upptagits under de föregående punkterna. Förutom att det i övrigt har förekommit formella erinringar från vissa remissinstanser, har från några håll (JO, JK och hovrätten för Nedre Norrland) förordats en omredigering av instruktionen så att den blir mera lättillgänglig och eventuellt kortare.

Som har nämnts föreligger också vissa förslag till en organisation med *t r e o m b u d s m ä n* (eller eventuellt flera enligt ett par förslag). Reservanterna inom utredningen har framlagt ett sådant förslag, som redan har berörts. Remissinstanserna har i denna del förordat i korthet följande.

JO föreslår ett ombudsmannaämbete, bestående av tre ombudsmän. Preciserade gränser mellan ombudsmännens tillsynsområden anses ej böra anges i instruktionen, utan fördelningen av göromålen bör ske genom överenskommelse mellan ombudsmännen.

Advokatsamfundet för fram en liknande tanke men med den skillnaden att ämbetet skall förses med det antal ombudsmän som behövs. Skulle en organisation med skilda ämbeten behållas, bör den förstärkas med ett tredje ämbete för tillsyn över kommunalförvaltningen.

Juristförbundet föreslår ett JO-ämbete med tre ombudsmän. Dessa anses böra ha klart avgränsade verksamhetsområden (ett för domstolsväsendet, åklagarväsendet, kriminalvården, polisväsendet och försvarsväsendet, ett för den statliga civilförvaltningen och ett för kommunalförvaltningen).

Rikspolisstyrelsen förordar att nuvarande MO- och JO-ämbeten behålls och att JO-ämbetet förstärks med en eller flera biträdande ombudsmän.

Häradshövdingeföreningen och auditörföreningen föreslår att MO-ämbetet behålls och att JO-ämbetet delas upp på två ombudsmän. Auditörföreningen anser att den ena av de sistnämnda huvudsakligen skall behandla klagomål och den andra utöva initiativverksamhet.

JK föreslår tre ombudsmannaämbeten men uttalar sig inte om tillsynsuppgifternas fördelning mellan dem.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län och journalistförbundet förordar också tre ombudsmannaämbeten. Av dessa anses ett böra utöva tillsynen över kommunalförvaltningen. Deras förslag överensstämmer med andra ord med vad reservanterna inom utredningen föreslår. Till detta förslag ansluter sig också skiljaktiga ledamöter i förvaltningsdomstolskommittén, kommunalrättskommittén och styrelsen för stadsförbundet.

Det kan vidare erinras om att ÖB förordar att MO-ämbetet behålls oförändrat utan att han uttalar sig om ombudsmannaorganisationen i övrigt. Vidare kan nämnas att kammarrätten sätter i fråga om JO-ämbetet inte bör förstärkas med en biträdande ombudsman, dock utan att i nuvarande läge vilja framlägga något förslag.

Som argument mot en organisation med tre ombudsmän har, som framgått av vad jag har anfört i det föregående, främst åberopats, att en sådan ordning befaras leda till en försvagning av det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen.

I anslutning till det nu berörda komplexet av förslag till alternativ lösning med — i regel — tre ombudsmän, kan tilläggas följande. Om den nuvarande arbetsbördan inom ombudsmannainstitutionen bedöms vara så stor att den kräver tre ordinarie ombudsmäns arbetsinsats, följer därav inte att den enda utvägen är att öka antalet ombudsmän till tre. Möjligheten finns också att — med en principiell ändring av ämbetenas karaktär — kraftigt inskränka prövningsskyldigheten eller t. o. m. att slopa denna och i stället ge ombudsmännen rätt att fritt välja vilka ärenden som skall tas upp till behandling. Både JO och JK har givit uttryck åt tankegångar av denna innebörd. Något förslag till sådan lösning har dock inte framförts.

Jag vill erinra om att det genom grundlagsändringar, som slutligt genomfördes år 1965 (SFS 1965: 47), har skapats grundlagsmässiga förutsättningar för en ökning av antalet ombudsmän.

Tidigare reformer av ombudsmannainstitutionen har brukat gå till så att en utredning har lagt fram förslag till instruktion, som har remissbehandlats, och att Kungl. Maj:t därefter — ibland efter smärre formella jämkningar — har förelagt riksdagen detta instruktionsförslag för godkännande. I nu rådande läge är det dock uppenbart att en utformning av ny instruktion i väsentliga delar måste bli beroende på vilket ställningstagande som sker i fråga om antalet ombudsmän. Jag förordar därför att Kungl. Maj:t nu inte förelägger riksdagen något förslag till instruktion utan inskränker sig till att föreslå riksdagen att pröva de föreliggande förslagen till lösning av principfrågan om ombudsmännens antal. Den formella utformningen av instruktionen torde kunna ske i anslutning till frågans behandling i riksdagen.

Det har övervägts om någon ytterligare beredningsåtgärd borde vidtas

inom Kungl. Maj:ts kansli för att underlätta arbetet inom riksdagen med detta ärende, som företer en något splittrad bild. Någon egentlig utredningsåtgärd synes emellertid inte påkallad, eftersom ytterligare utredningsmaterial knappast behövs i sak. Det är vidare ovisst om en remissbehandling, t. ex. av de olika uppslagen beträffande alternativet med tre ombudsmän, kommer att ge närmare vägledning. Vad som återstår torde nämligen närmast vara att bedöma principfrågan om antalet ombudsmän och de föreliggande förslagen och remissynpunkterna i övrigt samt att på grundval därav utforma instruktionen. För att man lättare skall kunna överblicka de under remissförfarandet framförda alternativen, har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria, som upptar vissa av de frågor, som har aktualiserats. Promemorian torde få fogas som *bilaga 2* till protokollet i detta ärende.

Utredningen har vidare lagt fram förslag till vissa författningsändringar utöver dem som jag har anmärkt förut. Prövningen av dessa förslag torde böra anstå till dess riksdagen har fattat principbeslut i fråga om ombudsmannainstitutionens organisation. Detta gäller även sådana ändringar som anknyter till 12 § andra stycket i utredningens instruktionsförslag, som avser intagens rätt att sända skrifter till ombudsman utan hinder av de inskränkningar som gäller för honom i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar. Någon invändning mot en sådan ordning torde inte vara att anföra från Kungl. Maj:ts sida.

I enlighet med vad jag sålunda har anfört föreslår jag att de förut nämnda förslagen till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten överlämnas till riksdagen för prövning.

Departementschefens hemställan

Föredragande departementschefen hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att pröva de i det föregående nämnda förslagen till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Bilaga 1

1963 års JO-utrednings förslag¹
till
Instruktion för riksdagens ombudsmän

Sedan riksdagen antagit instruktion för riksdagens ombudsmän förordnas, på anhållan av riksdagen, härigenom som följer.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)²

1 § första stycket.

Riksdagens ombudsmän åligge att utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet ävensom av dem som under ämbetsansvar fullgöra uppgifter inom sammanlutningar eller stiftelser, vilka samverka med försvarsväsendet, och justitieombudsmannen i vad de eljest skola av dem, som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar, tillämpas.

— — —; dock vare ombudsmännen, envar i förhållande till den andre, så ock Konungens justitiekansler undantagna från tillsyn.

¹ Sedan utredningen framlade sitt förslag, har ändrad lagstiftning rubbat förutsättningarna för förslaget i vissa delar. Detta gäller 15, 20, 30, 32 och 33 §§ i instruktionsförslaget. Ändringarnas innebörd och konsekvenser för förslaget har berörts i det föregående vid referatet av utredningens förslag, avsnittet Instruktionsförslaget.

² Språkliga ändringar utan saklig betydelse har som regel ej utmärkts genom kursivering.

1 §.

Riksdagens ombudsmän skola till antalet vara två och benämnas justitieombudsmän.

Ombudsmännen skola utöva en allmän tillsyn över att de som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar i sin tjänsteutövning efterleva lagar och andra författningar samt även i övrigt fullgöra sina tjänsteåligganden. Ombudsmännen skola jämväl verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas samt för en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, lantmateriet och försvarsväsendet samt polisväsendet i vad avser frågor, som ha anknytning till brottsutredningar, stå under den ene ombudsmannens tillsyn (justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet). Annan allmän verksamhet tillhör den andre ombudsmannens tillsynsområde (justitieombudsmannen för civilförvaltningen).

Justitiekanslern är undantagen från ombudsmännens tillsyn. Ombudsmännen stå ej under tillsyn av varandra.

(Nuvarande lydelse)

1 § andra stycket.

Står den, över vars åtgärd klagan föres hos ombudsman, för sin ämbetsutövning ej under hans utan under den andre ombudsmannens tillsyn, skall ärendet överlämnas till denne.

1 § tredje stycket.

Utän hinder av vad ovan sägs äge ombudsman, då han finner särskilda skäl därtill, icke blott avgöra hos honom på grund av förd klagan eller av annan anledning uppkommen fråga, som enligt den nyss angivna fördelningen ej tillhör hans utan den andre ombudsmannens verksamhetsområde, utan även till den andre ombudsmannen hänskjuta fråga, som eljest ej tillhör dennes verksamhetsområde.

1 § fjärde stycket.

Ombudsman är skyldig att avgöra ärende som till honom överlämnats.

1 § första stycket.

Riksdagens ombudsmän åligge — — att enligt den fördelning nu är sagd vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala eller låta tilltala dem, som i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter;

4 §.

Finner ombudsman någon, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven för-

(Föreslagen lydelse)

2 §.

Visar det sig att ärende som inkommit till den ene ombudsmannen faller under den andre ombudsmannens tillsyn, skall ärendet överlämnas till denne.

Ombudsman äger, då han finner särskilda skäl därtill, själv avgöra hos honom uppkommen fråga som tillhör den andre ombudsmannens verksamhetsområde, så ock till den andre ombudsmannen hänskjuta fråga som eljest ej tillhör dennes verksamhetsområde.

Ombudsmännen må, när så befinnes lämpligt, sinsemellan överenskomma att den ene vid inspektion av myndighet som står under hans tillsyn jämväl skall granska förhållande som tillhör den andre ombudsmannens tillsynsområde.

Ombudsman är skyldig att behandla ärende som den andre ombudsmannen överlämnat till honom.

3 §.

Finner ombudsman att någon i sin tjänsteutövning brutit mot lag eller annan författning eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt, äger ombudsmannen åtala eller låta åtala honom eller vidtaga åtgärd för att förseelsen må bliva beivrad på disciplinär väg.

Är felet av ringare beskaffenhet eller finner ombudsmannen omständigheterna eljest vara sådana att åtal eller annan åtgärd som i första stycket avses kan underlåtas, må

(Nuvarande lydelse)

klaring eller vad eljest förekommit i saken.

3 § första stycket.

Ombudsman bör förnämligast anmärka och beivra sådana fel, som synas honom *antingen härröra från egennyttia, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter eller, såvitt angår militieombudsmannen, kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål.*

3 § andra stycket.

Särskilt bör ombudsman noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar.

21 §.

Det åligger ombudsman att besöka, *militieombudsmannen militärhäkten och arrester samt justitieombudsmannen övriga anstalter och inrättningar, där personer vilka berövats friheten äro intagna, för att göra sig underrättad om de förvarades eller intagnas skötsel och underhåll.*

De uppgifter, som enligt 54 § kungörelsen den 19 november 1948 angående den militära rättsvården inkomma till militieombudsmannen, skola av honom granskas.

2 §.

Vid fullgörande av vad enligt 1 § åligger *militieombudsmannen* skall han särskilt övervaka efterlevnaden av

strafflagstiftningen för krigsmakten, militära rättegångslagen och därmed sammanhängande författningar;

(Föreslagen lydelse)

han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

4 §.

Ombudsmännen böra främst ingripa i fall, då tjänsteman synes ha *kränkt eller kunnat kränka de medborgerliga rättigheterna eller av egennyttia, mannamån eller grov försummelse åsidosatt sin tjänsteplikt.*

Ombudsmännen böra, envar inom sitt ämbetsområde, noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och andra författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar. Ombudsmännen skola besöka anstalter och inrättningar, där personer som berövats friheten äro intagna, för att göra sig underrättade om deras vård och behandling.

Ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet skall vidare särskilt övervaka efterlevnaden av bestämmelser om krigsmäns behandling och omvårdnad.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

värnpliktslagen samt på grund därav utfärdade författningar;

bestämmelser om antagande och entledigande av den vid krigsmakten fast anställda personal samt om deltagande i de för krigsmakten anordnade utbildningskurser;

bestämmelser om krigsmäns behandling och omvårdnad;

bestämmelser om förvaltningen av de till försvarsväsendet anslagna medel samt av försvarsväsendet tillhörande fastigheter;

bestämmelser om statens upphandlings- och entreprenadväsende, i vad de äga tillämpning inom försvarsväsendet, om anskaffande, underhåll och vård av materiel, anskaffande och användande av andra förnödenheter samt utförande av arbete för försvarsväsendets behov;

bestämmelser om förråd, utrustning och annat, som avser krigsberedskap; samt

bestämmelser om expedierande av beslut och om förvarande och tillhandahållande såväl av koncept till utgående expeditioner som av andra handlingar.

22 §.

Ombudsman bör med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad till skyddande av tryckfriheten är stadgat.

5 §.

Skulle antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flera finnas hava av egennyttia, vrånqvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag samt sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära eller egendom, eller regeringsrätten eller en eller flera av dess ledamöter finnas hava vid prövning av mål låtit sådant förhållande komma sig till last, vare ombudsman såvitt rör hans verksam-

Det åligger ombudsmännen att med särskild uppmärksamhet tillse efterlevnaden av de till skydd för tryckfriheten givna reglerna.

5 §.

Skulle ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten låta sådant förhållande komma sig till last som omförmåles i 101 § regeringsformen, är den ombudsman vars verksamhetsområde beröres skyldig att mot honom väcka åtal vid riksringen.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

hetsområde pliktig att vid riksrådet den eller de felande under tilltal ställa samt till ansvar efter lag befordra; och före ombudsmannen då alltid själv talan.

6 §.

Då riksdagens konstitutionsutskott enligt 106 § regeringsformen ställt någon statsrådets ledamot under tilltal av justitieombudsmannen, åligge honom att inför riksrätten själv föra talan.

7 §.

Har riksdagen, dess bankoutskott eller revisorer förordnat om åtal mot fullmäktig i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot direktionsledamot i riksbanken eller riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där dessa icke äro fullmäktige, eller hava, i sistberörda händelse, fullmäktige i riksbanken beslutat ställa direktionsledamot i banken under tilltal eller fullmäktige i riksgäldskontoret förordnat om åtal mot riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, åligge det justitieombudsmannen att sådan talan utföra. *Yppas anledning till åtal under tid, då riksdagssession ej pågår eller revisorererna icke äro församlade, äge justitieombudsmannen utan särskilt förordnande väcka åtalet.*

8 §.

Beslutar riksdagen beivra sådan förbrytelse mot riksdagens, dess kamrars eller utskotts eller någon enskild riksdagsmans frihet, varom förmäles i 110 § första stycket tredje punkten regeringsformen, åligge det justitieombudsmannen att utföra åtalet.

Där kammares talman hos justitieombudsmannen för beivran anmäler störande uppträdande av åhö-

6 §.

Då riksdagens konstitutionsutskott enligt 106 § regeringsformen beslutat att vid riksrätten väcka åtal mot statsråd, åligger det den ombudsmannen, som utskottet härtill utsett, att väcka och utföra sådan talan.

7 §.

Har riksdagen, dess bankoutskott eller revisorer beslutat om åtal mot fullmäktige i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot direktionsledamot i riksbanken eller riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där dessa icke äro fullmäktige, eller ha, i sistnämnda fall, fullmäktige i riksbanken beslutat ställa direktionsledamot i banken under åtal eller fullmäktige i riksgäldskontoret beslutat om åtal mot riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, åligger det ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet att utföra sådan talan.

8 §.

Beslutar riksdagen beivra sådant brott mot riksdagens, dess organs och tjänstemäns eller enskilda riksdagsledamöters frihet, varom förmäles i 110 § första stycket tredje punkten regeringsformen, åligger det ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet att väcka och utföra åtalet.

Samme ombudsman har att vidtaga erforderlig åtgärd, därest kammars talman hos honom för beivran

(Nuvarande lydelse)

rare till dess överläggningar, ankomme å justitieombudsmannen att tillse, att saken varder i laga ordning behandlad.

10 § första, andra och tredje punkterna.

I andra fall än de i 5 och 6 §§ nämnda äge ombudsman att antingen själv eller genom ombud utföra de åtal, vartill han finner sig föranslåten. I mål, som blivit vid underrätt anhängiggjort, bör ombudsman fullfölja åtal hos högsta domstolen allenast när synnerliga skäl därtill äro. *Innan rättegång anställles, bör ombudsman lämna den eller dem, vilka äro i fråga att tilltalas, tillfälle att, inom kort av honom föreskriven tid, inkomma med de upplysningar, till vilka de kunna anse sig befogade.*

14 §.

Ombudsman må, när han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, övervara domstolars och myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, ävensom äga tillgång till alla domstolars, myndigheters samt ämbets- och tjänstemäns protokoll och handlingar.

10 § fjärde punkten.

Av ämbetsmännen i allmänhet må ombudsman fordra *den lagliga handräckning, som de efter 99 § regeringsformen äro skyldiga att honom lämna*, samt av alla fiskaler äska biträde att anställa och utföra åtal efter de föreskrifter, vilka han bör dem meddela.

10 § femte punkten.

Vid infordrande av förklaring eller upplysning äge ombudsman förelägga vite till högst femhundra kronor; försuttet vite skall på ombudsmans begäran uttagas.

11 §.

Skulle ombudsman någon utan skäl tilltala eller låta tilltala eller

(Föreslagen lydelse)

anmäler störande uppträdande av åhörare till dess överläggningar.

9 §.

Inför riksrätten skall ombudsman själv föra talan. I andra fall äger han uppdraga åt annan att väcka och utföra åtalet. I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör ombudsman fullfölja talan till högsta domstolen endast när synnerliga skäl därtill föreligga.

10 §.

Ombudsman må närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar och avgöranden samt skall äga tillgång till deras protokoll och övriga handlingar.

Statliga och kommunala tjänstemän skola på begäran *tillhandagå ombudsman med utredningar och yttranden*. Åklagare skall på begäran biträda ombudsman vid åtals väckande och utförande.

Vid infordrande av förklaring eller upplysning äger ombudsman förelägga vite till högst ettusen kronor. Försuttet vite skall uttagas på begäran av ombudsmannen.

11 §.

För åtal, som ombudsman väcker och utför eller låter genom ombud

(Nuvarande lydelse)

genom obehöriga tillmälen och olagliga påståenden förolämpa, vare han, lika med åklagare i allmänhet, förfallen till ansvar härför efter lag och författningar. För åtal och påståenden, som ombudsmans ombud utföra och framställa i enlighet med och således icke utöver hans föreskrifter, vare han ansvarig.

15 §.

Klagomål, som hos ombudsman anföras, böra vara skriftligen avfattade samt såvitt möjligt med handlingar och bevis styrkta.

Då klagande sådant begär, låte ombudsman meddela honom bevis att han emottagit klagoskriften.

9 §.

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.

12 §.

Anföres hos ombudsman klagomål mot någon som för sin ämbetsutövning står under hans tillsyn förutom tjänsten förövat brott eller göres eljest i ärende, anhängigt hos ombudsman, påstående eller yppas misstanke om sådant brott, har om-

(Föreslagen lydelse)

väcka och utföra, är han underkastad det ansvar som stadgas för allmän åklagare. Ombudsman är jämväl ansvarig för de yrkanden och påståenden, som ombudet framställer i enlighet med ombudsmannens föreskrifter.

12 §.

Klagomål, som anföras hos ombudsman, böra vara skriftligen avfattade samt såvitt möjligt åtföljda av handlingar, som styrka de omständigheter på vilka klagomålet grundas eller som eljest äro av betydelse för ärendets utredande och bedömande.

Den som är berövad sin frihet må insända skrift till ombudsmännen utan hinder av för honom gällande inskränkningar i rätten att avsända brev och andra handlingar.

På klagandes begäran skall ombudsmannaexpeditionen utfärda bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

13 §.

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall utövas med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas.

14 §.

Anföres hos ombudsman klagomål mot någon som står under hans tillsyn för brott som icke kan anses innebära åsidosättande av tjänsteplikt eller göres eljest i ärende, anhängigt hos ombudsman, påstående eller yppas misstanke om sådant brott, har

(Nuvarande lydelse)

budsmannen, därest vederbörande, om han skulle vara skyldig till brottet, kan anses i avsevärd mån ha skadat det anseende som innehavaren av tjänsten bör äga, att till behörig åklagarmyndighet överlämna till ärendet hörande handlingar av betydelse för sakens bedömande.

13 §.

Uppkommer fråga om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott eller annat brott, varigenom ämbetsman åsidosatt sin tjänsteplikt och är anspråket icke preskriberat, åligger ombudsman att biträda med utredning om brottet, oaktat straff därför förfallit. Sådan skyldighet föreligger dock ej då talan om anspråket skall upptagas av underrätt och det måste anses vara av ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan vinner prövning.

(Föreslagen lydelse)

ombudsmannen, därest vederbörande, om han skulle vara skyldig till brottet, kan anses i avsevärd mån ha skadat det anseende som innehavaren av tjänsten bör äga, att till behörig åklagarmyndighet överlämna till ärendet hörande handlingar av betydelse för sakens bedömande.

15 §.

Uppkommer fråga om enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott eller annat brott, varigenom tjänsteplikt åsidosatts, och är anspråket icke preskriberat, åligger det ombudsman att biträda med utredning om brottet, oaktat straff därför förfallit. Sådan skyldighet föreligger dock ej när talan om anspråket skall upptagas av underrätt och det måste anses vara av ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan vinner prövning.

16 §.

Anföres klagomål mot tjänsteman inom åklagarväsendet, kriminalvården eller sinnessjukvården och har klaganden icke utnyttjat förefintlig möjlighet att vinna rättelse genom hänvändelse till vederbörande överordnade myndighet, äger ombudsman till denna myndighet överlämna klagoskriften för utredning och prövning.

17 §.

Då klagomål anföres hos ombudsman över dom, beslut eller annat avgörande, som genom överklagande kan eller har kunnat bli föremål för annan myndighets prövning, eller mot förhållande som på annat sätt kan eller har kunnat ändras av överordnad myndighet, äger ombudsmannen, därest klaganden icke utnyttjat denna möjlighet att vinna rättelse, utan prövning avvisa klagomålet. Avvisning må dock ej äga rum när fråga är om frihetsberövande åtgärd eller uppenbart övergrepp el-

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

ler när skäl eljest finnes för klagomålets upptagande.

18 §.

Ombudsman äger utan prövning avvisa klagomål, när det uppenbarligen är av ringa betydelse för klaganden att hans talan vinner prövning.

19 §.

Klagomål, som anföres senare än ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffat eller upphört, skall av ombudsman upptagas till prövning endast om särskilda skäl därför föreligga.

Om överklagande skett eller hänvändelse om rättelse gjorts till överordnad myndighet, räknas den i första stycket angivna tiden från det i anledning därav träffade avgörandet.

20 §.

Då klagomål riktar sig mot tjänsteman mot vilken åtal för ämbetsbrott skall upptagas omedelbart av högre rätt, skall vad i 17—19 §§ stadgas icke äga tillämpning.

21 §.

Inkommer till ombudsman förfrågan rörande förhållande som tillhör området för hans tillsynsverksamhet, äger han överlämna den till lämplig statlig eller kommunal myndighet för direkt besvarande. Om överlämnandet skall den frågande underrättas av ombudsmannen.

16 §.

Har justitiekanslern lämnat utan avseende någon hos honom av enskild person anmäld klagan, utgöre detta icke hinder för ombudsman att, om saken tillhör området för hans ämbetsutövning, giva klaganden det lagliga biträde, som ombudsmannen må finna utav omständigheterna påkallat.

22 §.

Har justitiekanslern lämnat utan åtgärd något hos honom av enskild person anfört klagomål, utgör detta ej hinder för ombudsman att, om hans prövning i saken begäres eller han eljest finner skäl därtill, upptaga ärendet och däri vidtaga åtgärd.

(Nuvarande lydelse)

18 §.¹

Det åligge *ombudsman* att årligen till riksdagen avlämna ämbetsberättelse, innefattande en allmän redogörelse för förvaltningen av *det honom* anförtrodda *ämbetet*, samt däruti med avseende på området för sin ämbetsutövning utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka bristerna i lagar och författningar samt avgiva förslag till deras förbättring.

Ombudsmans ämbetsberättelse bör genast vid riksdagens början ingivas för att kunna i tid hänvisas till granskning av lagutskott, dit jämväl i samma ändamål till *ombudsmans-expeditionen* hörande ämbetsdiarier, protokoll och registratur inlämnas.

19 §.

Finner *ombudsman* att inom området för hans ämbetsutövning föreliggande brister i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, må han därom göra framställning omedelbarligen till Konungen; redogöra ock i sin berättelse till riksdagen för alla dylika framställningar.

17 §.

Ombudsman skall årligen företaga inspektionsresor för att göra sig noga underrättad om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra området för hans ämbetsutövning.

Ombudsman må även förordna tjänsteman vid *sin expedition* eller särskilt anlita utredningsman att företaga tjänsteresa för verkställande i visst fall av undersökning eller utredning, som befinnes önskvärd

(Föreslagen lydelse)

23 §.

Ombudsmännen skola årligen till riksdagen avlämna ämbetsberättelse, innefattande en allmän redogörelse för förvaltningen av *de dem* anförtrodda *ämbetena* under nästföregående kalenderår. I ämbetsberättelsen skola *ombudsmännen*, envar med avseende på området för sin ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka brister i lagar eller andra författningar samt avgiva förslag till deras förbättring.

Ämbetsberättelsen skall av *ombudsmännen* avlämnas vid riksdagens början. För granskning skall samtidigt till lagutskott inlämnas till *ombudsmännens verksamhet* hörande diarier, protokoll och registratur från nästföregående kalenderår.

24 §.

Finner *ombudsman* att inom hans verksamhetsområde brister föreliggande i lagar eller andra författningar eller att i allmänt eller enskilt intresse åtgärd eljest bör vidtagas i *anledning av förelupen felaktighet eller uppmärksammas ofullständighet*, äger han därom göra framställning direkt till Konungen. *Ombudsmannen* skall i ämbetsberättelsen redogöra för alla sådana framställningar.

25 §.

Ombudsman skall årligen för inspektion besöka myndigheter och tjänstemän för att göra sig noga underrättad om *deras tjänsteutövning*, om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra området för hans tillsynsverksamhet.

Ombudsman äger förordna tjänsteman vid *sitt kansli* eller särskilt anlita utredningsman att i visst fall förrätta inspektion för undersökning eller utredning av betydelse för *ombudsmannens tillsynsverksamhet*. *Ät*

¹ Senaste lydelse av 18 § se SFS 1960:27.

(Nuvarande lydelse)

för ombudsmannens ämbetsverksamhet.

20 §.

Av högsta domstolen given lagförklaring skall av föredraganden opåmint tillställas ombudsmännen, och åligge det den ombudsman, som har att utöva tillsyn över tillämpningen av den lag förklaringen avser, att anmäla förklaringen hos riksdagen och därvid tillkännagiva, om han finner densamma olämplig eller under namn av förklaring ny lag stiftad.

23 §.

Över alla ärenden, som inkomma till ombudsman, och alla åtgärder, som han vidtager, skall han låta hålla fullständiga anteckningar och likaledes registratur av *utgående* expeditioner. Särskilt protokoll skall föras över vad som förekommit vid sådana inspektions- och tjänsteresor, som avses i 17 §.

24 §.¹

Under den tid ombudsman åtnjuter semester, liksom ock då ombudsman eljest är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete, skall detta förestås av 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 *nio* månader årligen; och åligge det ombudsman att

(Föreslagen lydelse)

kanslichefen eller byråchef på sitt kansli eller särskilt anlitad utredningsman äger ombudsman uppdraga att utan samband med visst ärende verkställa inspektion av myndigheter eller tjänstemän, som av ombudsmannen angivas.

26 §.

Av högsta domstolen jämlikt 20 § regeringsformen avgiven lagförklaring skall av föredraganden tillställas ombudsmännen. Den ombudsman, som har att utöva tillsyn över tillämpningen av den lag förklaringen avser, skall hos riksdagen anmäla förklaringen och därvid uppgiva om han finner den olämplig eller innebära stiftande av ny lag.

27 §.

Över de ärenden som inkomma till ombudsman eller av honom upptagas och över de åtgärder som vidtagas i dessa skola föras erforderliga diaries. Registratur skall hållas av *sådana av ombudsmännen utfärdade* expeditioner, *som innefatta slutligt avgörande eller något annat ombudsmannens ställningstagande i saken.* Särskilt protokoll skall föras över vad som förekommit vid sådana inspektioner som avses i 25 §.

28 §.

Under den tid ombudsman åtnjuter semester eller eljest är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete skall detta förestås av 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 *tre* månader årligen. I ämbetsberättelsen skall om-

¹ Senaste lydelse av 24 § se SFS 1963:117.

(Nuvarande lydelse)

i sin ämbetsberättelse fullständigt uppgiva, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren sålunda tjänstgjort.

26 §.

Å *ombudsmans* expedition äro anställda de ordinarie tjänstemän som angivas i gällande personalförteckning och därutöver, i mån av behov, icke-ordinarie personal.

25 § första stycket.

Ombudsmans expedition skall vara förlagd till huvudstaden och hållas öppen för allmänheten under den tid *ombudsmannen* bestämmer.

27 §.¹

Ombudsman antager tjänstemännen vid *sin* expedition.

28 §.¹

Ombudsman äger bemyndiga kanslichef och byråchef att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande.

25 § andra stycket.

När ombudsman för *ämbetsresa* lämnar *sin* expedition och ej finner skäl att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga å ämbetet

(Föreslagen lydelse)

budsmannen uppgiva, under vilka tidsperioder och av vilken anledning ställföreträdaren sålunda tjänstgjort.

29 §.

Varje ombudsman skall till sitt förfogande ha ett kansli. För registrerings-, skriv- och expeditionsgöromål skall dessutom finnas inrättad en för ombudsmännen gemensam expedition.

Vid kanslierna och expeditionen äro anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov.

Ombudsmännens kanslier och expedition skola vara förlagda till huvudstaden. Expeditionen skall hållas öppen för allmänheten under den tid *ombudsmännen* bestämmer.

30 §.

Ombudsman anställer personal vid *sitt* kansli. Personal vid expeditionen anställs av ombudsmännen gemensamt.

Ombudsman äger bestämma huruvida tjänst skall kungöras ledig till ansökan.

31 §.

Ombudsman äger bemyndiga kanslichef och byråchef vid *sitt* kansli att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande. När ombudsman för *tjänsteförrättning* lämnar *sitt* kansli och ej finner skäl att uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål, skall han bemyndiga en tjänsteman vid *kansliet eller*

¹ Senaste lydelse av 27 och 28 §§ se SFS 1965:903. Ändringarna, som genomfördes sedan utredningen framlagt sitt förslag, innebar att 27 § andra stycket och 28 § första punkten utgick samt att ordet »må» i 28 § andra punkten ersattes av »äger».

(Nuvarande lydelse)

ankommande göromål, skall han be-
myndiga en tjänsteman vid expedi-
tionen att under tiden besörja såda-
na uppskov ej tålande anteckningar
och meddelanden, som ej innefatta
beslut eller annan ombudsmannen
tillhörande ämbetsåtgärd.

[29 §.]¹[30—32 §§.]¹

33 §.
Över ombudsmans beslut rörande
tjänstemans avstängande från tjänst-

(Föreslagen lydelse)

expeditionen att under tiden besörja
brådskande anteckningar och medde-
landen, som ej innefatta beslut eller
annan ombudsmannen tillhörande
ämbetsåtgärd.

32 §.

*Bestämmelserna i 18 § första styc-
ket statstjänstemannalagen den 3
juni 1965 (nr 274) skola gälla kans-
lichef och byråchef samt därmed
jämställd och högre tjänsteman vid
ombudsmännens kanslier. Åtal mot
sådan tjänsteman för ämbetsbrott,
som avses i 20 kap. 1—4 §§ brotts-
balken, skall upptagas av Svea hov-
rätt.*

33 §.

*I fråga som avses i 26 § statstjäs-
temannalagen beslutar den ombuds-
man under vilken tjänstemannen ly-
der och, beträffande tjänsteman vid
expeditionen, ombudsmännen ge-
mensamt.*

34 §.

*Förekomma mellan ombudsmän-
nen skiljaktiga meningar, när de en-
ligt denna instruktion eller eljest har
att gemensamt fatta beslut, skall den
ombudsmans mening gälla som är
till ämbetsåldern äldst eller, om de
äro lika gamla i tjänsten, den me-
ning som omfattas av den till lev-
nadsåren äldste. Skulle överläggning-
en avse fråga rörande åtal, discipli-
när bestraffning eller avstängning av
tjänsteman från utövning av tjäns-
ten, skall dock den mening gälla som
kan anses såsom den lindrigaste.*

*Har skiljaktig mening förekommit
skall denna antecknas i protokoll el-
ler eljest på lämpligt sätt.*

35 §.

Talan mot beslut rörande tjänste-
mans avstängning från utövning av

¹ Paragraferna har nu upphört att gälla, se SFS 1965:903.

(Nuvarande lydelse)

göring och dömande till varning, löneavdrag, suspension eller avsättning må besvär anföras hos riksdagens bankoutskott.

Besvären skola, vid äventyr av talans förlust, hava inkommit till *ombudsmannen* inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Besvärshandlingar må till ombudsman inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev och skola anses ingivna av den som undertecknat besvärsskriften. Handlingarna skola anses inkomna då handlingarna eller avi om försändelse, i vilken handlingarna finnas inneslutna, avlämnats till *ombudsmannen eller dennes expedition*. Ombudsmannen har att så snart ske kan överlämna besvären jämte eget utlåtande till bankoutskottet.

(Föreslagen lydelse)

tjänsten och dömande till varning, löneavdrag, suspension eller avsättning, föres genom besvär hos riksdagens bankoutskott.

Besvären skola, vid äventyr av talans förlust, ha inkommit till *ombudsmännens expedition* inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet. Besvärslagan må inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev och skall anses ingiven av den som undertecknat densamma. Handlingen skall anses ingiven den dag, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, inkom till *ombudsmannaexpeditionen*. Ombudsmannen *eller, i förekommande fall, ombudsmännen gemensamt* ha att så snart ske kan överlämna besvären jämte eget utlåtande till bankoutskottet.

Denna instruktion träder i kraft den — — —

Genom instruktionen upphäves instruktionen för riksdagens ombudsmän den 24 maj 1957 (nr 165).

Efter ikraftträdandet av denna instruktion skall innehavaren av nuvarande justitieombudsmannaämbete handhava de uppgifter, som ankomma på ombudsmannen för civilförvaltningen, samt innehavaren av militieombudsmannaämbetet handhava de uppgifter, som ankomma på ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet.

Bilaga 2

PM

**ang. vissa frågor i anslutning till föreslagen omorganisation av
riksdagens ombudsmannaämbeten**
(upprättad inom justitiedepartementet)

1963 års JO-utredning avgav i november 1965 betänkandet Riksdagens justitieombudsmän (SOU 1965:64). I betänkandet föreslås en omorganisation av ombudsmannaämbetena, varvid bl. a. förordas att det även i fortsättningen skall finnas två ämbeten men med en gränsdragning mellan dessas verksamhetsområden som skiljer sig från den nuvarande. Tre reservanter inom utredningen föreslår tre ombudsmannaämbeten, av vilka det nyinrättade skall ha tillsyn över kommunalförvaltningen.

Vid remissbehandlingen har de flesta remissinstanserna godtagit huvudlinjerna i utredningens förslag. En minoritet föreslår dock en ökning av antalet ombudsmän, i regel till tre.

**Frågor om jämkningar i den av utredningen föreslagna organisationen
med två ombudsmän**

*Rätten att avvisa klagomål och att överlämna klagomål och förfrågningar
till annan myndighet*

Utredningen har i denna del föreslagit sex paragrafer (16—21 §§).

Flera remissinstanser har förordat enklare bestämmelser och möjlighet för ombudsmännen att göra en friare prövning beträffande avvísning och överlämnande. Vidare har ifrågasatts om inte överlämningsrätt borde finnas beträffande ytterligare verksamhetsområden (s. 80—85). Viss tveksamhet har från en del håll uttalats om de föreslagna bestämmelsernas effekt på arbetsbördan (s. 85, jfr även s. 71 och s. 72 sista raderna).

De anförda synpunkterna ger anledning till frågan om enklare bestämmelser med vidsträcktare tillämpningsområde bör gälla och i så fall hur dessa bör vara utformade. Utkast till bestämmelse beträffande avvísningsrätten har förts fram av MO och antytts av hovrätten för Nedre Norrland (s. 80—81). Utkast till en variant, som närmare knyter an till utredningens förslag i den delen, har tagits upp i 8 § i bilagan till denna PM. — Beträffande överlämningsrätten har i 9 § i bilagan skisserats en bestämmelse som är allmännare formulerad än utredningens och som åsyftar att med anledning av remisskritiken göra överlämnande möjligt i ett större antal fall, nämligen så snart detta är lämpligt enligt ombudsmannens bedömning.

Ytterligare bör nämnas möjligheten att gå ett steg längre i fråga om avvísning och ge ombudsmännen en rent diskretionär rätt att bestämma vilka

klagomål som skall bli föremål för utredning och bedömning. (Jfr JK:s och JO:s uttalanden på s. 71 och 72.) Med en sådan ändring torde ämbetenas karaktär principiellt ändras.

Dubblingstiden

Utredningen föreslår en minskning av dubblingstiden från nio till tre månader (s. 53).

Sex remissinstanser kritiserar detta förslag (s. 92). Om en organisation med två ombudsmän behålls, torde man i samband med dubblingstiden också böra ta hänsyn till de remissinstanser som anser att arbetsbördan kommer att bli för stor för två ordinarie ombudsmäns arbetsinsats (s. 69—74).

De nämnda remissynpunkterna kan tas till anledning att inte minska dubblingstiden. Det kan emellertid också sägas att det är meningslöst att över huvud taget laborera med en tidsbegränsning på nio månader, eftersom ställföreträdaren då — i den mån arbetsbelastningen kräver det — faktiskt tjänstgör på heltid som ombudsman (s. 9). Det kan därför ifrågasättas om rätten att uppdra åt ställföreträdaren att tjänstgöra samtidigt med ombudsman bör begränsas endast på det sättet att det skall föreligga behov av sådan dubbling.

Tiden för inspektioner

Omfattningen av inspektionerna anges inte i instruktionen. Vid 1957 års reform angavs riktlinjer genom motivuttalande. Utredningen har förfarit på motsvarande sätt och därvid förordat omkring åtta veckors inspektionstid på förvaltningsområdet (bet. s. 174). Vidgad inspektionsverksamhet på förvaltningsområdet rekommenderas särskilt när det gäller den specialreglerade kommunalförvaltningen och taxeringsväsendet (jfr prop. s. 44, 49 och 51). Beträffande domstols- och försvarsväsendet lämnas öppet vilken tid som bör anslås till inspektioner (bet. s. 177).

Vidgad inspektionsverksamhet i avsedda hänseenden tillstyrks i regel av dem som har yttrat sig i den delen. Det finns dock anledning att överväga, om utrymme kommer att föreligga för en sådan inspektionsverksamhet på förvaltningens område. Om bara en ombudsman skall finnas för civilförvaltningen, är det motiverat att fästa uppmärksamhet vid att inspektioner i föreslagen utsträckning skulle ta en betydande del av den ombudsmannens arbetskraft i anspråk. En inspektionsvecka torde med nuvarande arbetsformer för JO:s verksamhet (detaljerade inspektionsprotokoll — vari även redovisas granskning av infordrade akter och vissa rättsliga bedömanden — samt upptagande och slutlig prövning av ett ganska stort antal inspektionsärenden) torde medföra att ombudsmannen får ett efterarbete som klart överstiger själva inspektionstiden. Åtta inspektionsveckor skulle, inspektionstiden inräknad, sannolikt kräva en arbetsinsats motsvarande mer än en tredjedels ombudsmansarbetskraft, möjligen betydligt mer.

Instruktionens utformning

Utredningen har utformat förslag till ny instruktion (bilaga 1 till prop.). Förslaget innebär väsentligen en överarbetning av gällande instruktion, varvid denna har anpassats efter de ändringsförslag i sak som utredningen har framlagt.

Några remissinstanser (s. 96—97) förordar en mera kortfattad instruktion. Fråga om en kortare utformning — efter mönster av de statliga verkens instruktioner av år 1965 — berörs närmare i det följande.

Frågor om organisationen enligt alternativet med tre ombudsmän

Beträffande de närmare synpunkterna i denna del hänvisas till s. 46—48 och 69—74 och till den sammanfattande översikten på s. 104—105. I det följande berörs en utökning till tre ombudsmän men ej förslagen om flera ombudsmän än tre och inte heller frågan om biträdande ombudsmän.

Ett eller flera ämbeten?

Förslagen upptar varianterna
ett ämbete med tre ombudsmän.

två fristående ämbeten, varav ett MO-ämbete (i huvudsak oförändrat) och ett JO-ämbete, det sistnämnda med två ombudsmän,

tre fristående ämbeten.

Fristående ämbeten torde ställa större krav på klarhet i gränserna mellan de olika ombudsmännens verksamhetsområden. Om ombudsmännen däremot ingår i en gemensam myndighet, torde större möjlighet finnas att anpassa arbetsfördelningen efter omständigheterna. Skapas ett gemensamt ämbete, behöver dock därav inte följa att det personliga momentet går förlorat. Om var och en av ombudsmännen får sitt bestämda tillsynsområde — eventuellt med viss jämningsmöjlighet — torde någon egentlig förändring inte behöva uppkomma när det gäller det personliga momentet i tjänsteutövningen.

I fråga om personalorganisationen blir det i första hand den olikheten att vid skilda ämbeten varje ombudsman blir chef för sin personal, medan i annat fall chefskapet blir gemensamt. Beträffande den personal, som skall stå till förfogande för varje ombudsman, torde någon mera betydelsefull skillnad inte behöva föreligga. Även om det finns ett gemensamt ämbete, kan vid utbyggnad av den nuvarande byråorganisationen tillses att till varje ombudsman knyts en fast medarbetarstab. För varje ombudsmans tillsynsområde skulle i så fall finnas en (ev. två) byrå(er). Även skrivpersonalen torde därvid kunna fördelas på de olika byråerna, om så anses praktiskt (s. 94). Till ombudsmännens gemensamma förfogande skulle i så fall stå kansli- och registratorsexpedition.

Eftersom den närmare utformningen av kansliorganisationen inte har berörts närmare under remissbehandlingen, tas den inte heller upp här.

Frågan om uppdelningen av verksamhetsområdet

De olika uppslagen i fråga om uppdelningen av det totala verksamhetsområdet framgår av översikten i propositionen på s. 104—105. Beträffande vissa problem vid en uppdelning mellan statlig och kommunal förvaltning hänvisas till s. 89—90. Vissa ytterligare gränsdragningsproblem har också belysts av utredningen (bet. s. 108—111).

Med hänsyn till syftet med denna PM hänvisas här endast till de förslag som tidigare har förts fram i fråga om delningen av ombudsmännens tillsynsområde och som i första hand torde bära diskuteras under ett ev. nytt remissförfarande. Självfallet är ytterligare varianter möjliga. Som en viss kompromiss mellan de redan föreliggande förslagen kan nämnas möjligheten att underlåta att göra någon fördelning i instruktionen och i stället låta ombudsmännen sinsemellan komma överens om arbetsfördelningen. Denna bör i så fall lämpligen fastställas i en intern arbetsordning, som kan justeras undan för undan vid behov. En sådan fördelning, fastställd åtminstone i arbetsordning, torde vara behövlig med hänsyn till bl. a. RF 100 §. När en sådan fördelning har stabiliserats, kan den ev. skrivas in i instruktionen.

Vill riksdagen från början ange riktlinjer beträffande några speciella ärendegrupper (t. ex. ang. försvaret, domstolsväsendet, kommunalförvaltningen e. dyl.), torde detta kunna ske genom motivuttalanden, som kan utgöra utgångspunkt vid ombudsmännens senare överenskommelse om detaljregleringen.

Instruktionsutkast

För att belysa hur en instruktion *kan tänkas* utformad, om man tar fasta på vissa förslag och synpunkter från remissbehandlingen (jfr s. 122 nedert) har upprättats ett utkast som bifogas såsom *bilaga* till denna PM. Det har disponerats efter samma grundprincip som allmänna verksstadgan och de instruktioner för statliga myndigheter som utfärdades hösten 1965. Instruktionsutkastet innefattar inte något ställningstagande i sak till de omstridda frågorna, utan det har tillkommit för att bredda underlaget vid kommande arbete med instruktionens avfattande. I fråga om antalet ombudsmän har till utgångspunkt tagits ett av alternativen till lösning med tre ombudsmän som en ren exemplifiering.

Utkast

till

Instruktion för riksdagens ombudsmän

Uppgifter

1 §.

Riksdagens ombudsmän (*justitieombudsmännen*) har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas.

Justitiekanslern är undantagen från ombudsmännens tillsyn. Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

2 §.

Ombudsmans tillsyn bedrivs genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden.

Ombudsman äger som särskild åklagare väcka åtal, när någon som står under hans tillsyn i sin tjänsteutövning brutit mot lag eller annan författning eller på annat sätt åsidosatt något tjänsteåliggande. Kan sådan gärning beivras genom disciplinärt förfarande, äger han göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt. Om vissa åklagaruppgifter gäller särskilda bestämmelser i 17 och 18 §§.

Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, äger ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller Konungen.

Ombudsmännen skall årligen vid riksdagens början¹ lämna riksdagen en ämbetsberättelse för närmast föregående kalenderår. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av andra och tredje styckena och för ämbetsförvaltningen i övrigt.

3 §.

Det åligger ombudsmännen särskilt att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden, om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet samt, såvitt angår ombudsman som har tillsyn över försvaret, bestämmelserna om krigsmäns behandling och omvårdnad.

Ombudsmännen bör främst ingripa, när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse.

Vid tillsyn över kommunal verksamhet skall ombudsman beakta de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar. Han bör icke ingripa så, att den kommunala verksamheten onödigt hämmas.

¹ Eventuellt av redigeringsmässiga och tryckeritekniska skäl något senare, t. ex. senast den 20 januari.

Organisation

4 §.

Ombudsmännen skall vara tre. Varje ombudsman skall ha ett tillsynsområde. I arbetsordning meddelas föreskrifter om tillsynsområdes omfattning och om den inbördes fördelningen av tillsynsområdena.

Efter överenskommelse mellan berörda ombudsmän får tillfälligt avsteg göras från föreskrifter som meddelats enligt första stycket. På samma sätt bestämmes vilken ombudsman som skall svara för handläggningen av fråga som rör mer än ett tillsynsområde.

5 §.

För varje ombudsman skall finnas en ställföreträdare. Samma person kan vara ställföreträdare för mer än en ombudsman.

När ombudsman åtnjuter semester eller är hindrad att utöva sin tjänst, tjänstgör ställföreträdaren i hans ställe.

Ombudsman äger vid behov uppdraga åt sin ställföreträdare att utföra vissa göromål som ankommer på ombudsmannen.

6 §.

Ombudsmännen skall till sitt förfogande ha en gemensam expedition. Vid denna är anställda en kanslichef, byråchefer och i övrigt tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel. I mån av behov och tillgång på medel äger ombudsmännen anlita experter och sakkunniga.

Kanslichefen biträder samtliga ombudsmän. I arbetsordning föreskrives vilka byråer som skall finnas och vilken arbetsfördelning i övrigt som skall gälla.

Om klagomål

7 §.

Klagomål bör anföras skriftligen. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet äger sända skrift till ombudsmännen utan hinder av för honom gällande inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

8 §.

Ombudsman äger utan prövning i sak avvisa klagomål, om klaganden underlåtit att utnyttja möjlighet till rättelse genom fullföljd av talan,

klagomålet avser förhållande som ligger mer än ett år tillbaka i tiden och klaganden inte anger godtagbart skäl för sitt dröjsmål med att anföras klagomål eller

det uppenbarligen är av ringa betydelse för klagandens rätt att klagomålet blir prövat.

Klagomål bör ej avvisas, om det avser frihetsberövande åtgärd eller om annat särskilt skäl föranleder att det bör upptagas till behandling.

9 §.

Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsman eller justitiekanslern och har myndigheten ej tidigare prövat saken, äger ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning.

Klaganden skall underrättas, om klagomål överlämnas till annan myndighet.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

10 §.

Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

Myndigheter och tjänstemän skall lämna ombudsman de upplysningar och det biträde han begär. Vid begäran om förklaring eller upplysning äger ombudsman förelägga vite till högst 1 000 kronor. Försuttet vite skall uttagas på begäran av ombudsmannen.

Ombudsman äger övervara domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rätt att yttra sin mening. Han skall ha tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar.

11 §.

Även om straff för påstått ämbetsbrott är förfallet, äger ombudsman verkställa utredning om brottet, om det uppkommer fråga angående enskilt anspråk i anledning av detta. Sådan utredning bör verkställas, om målsäganden enligt 22 kap. 8 § rättegångsbalken ej får föra talan om det enskilda anspråket med mindre talan biträdes av åklagare.

12 §.

Om förekommet fel är av ringare beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det, kan ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid (erinran), vunnit rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.

13 §.

Ombudsman äger uppdraga åt annan att väcka och utföra åtal.

Beslut att fullfölja talan till högsta domstolen får ej fattas av annan än ombudsman. I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

14 §.

Om det i ärende hos ombudsman göres påstående eller uppkommer misstanke om sådant brott, som ombudsman ej äger åtala men som i händelse av åtal genom annan åklagare kan föranleda tillämpning av 20 kap. 8 § brottsbalken, skall ombudsmannen lämna handlingarna i saken till behörig åklagare.

15 §.

Ärende avgöres efter föredragning som ankommer på tjänsteman vid expeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Ombudsman äger dock avgöra ärende utan föredragning.

Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid expeditionen finnas handling, varav framgår vem som fattat beslutet och vem som varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll föres vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Särskilda åklagaruppgifter

16 §.

Om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten gör sig skyldig till förfarande som avses i 101 § regeringsformen, är den ombudsman vars tillsynsområde beröres skyldig att väcka och utföra åtal mot honom vid riks-rätten.

Om riksdagens konstitutionsutskott enligt 106 § regeringsformen beslutar att väcka åtal mot statsråd, åligger det den ombudsman som utskottet utsett härtill att väcka och utföra talan vid riks-rätten.

I fall som avses i denna paragraf äger 13 § första stycket ej tillämpning.

17 §.

Har riksdagen, dess bankoutskott eller revisorer beslutat om åtal mot fullmäktig i riksbanken eller i riksgäldskontoret eller mot direktionsledamot i riksbanken eller riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där dessa inte är fullmäktige, eller har, i sistnämnda fall, fullmäktige i riksbanken beslutat ställa direktionsledamot i banken under åtal eller fullmäktige i riksgäldskontoret beslutat om åtal mot riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, åligger det ombudsman att väcka och utföra talan.

Beslutar riksdagen beivra sådant brott mot riksdagens, dess organs eller tjänstemäns eller enskilda riksdagsledamöters frihet, som avses i 110 § första stycket tredje punkten regeringsformen, åligger det ombudsman att väcka och utföra talan. Detsamma gäller om kammares talman hos ombudsman för beivran anmäler störande uppträdande av åhörare till dess överläggningar.

Den som beslutat åtal eller gör anmälan enligt denna paragraf bestämmer vilken ombudsman som skall föranstalta om åtal.

Övriga bestämmelser

18 §.

Samtidigt som ämbetsberättelse lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för närmast föregående kalenderår lämnas till vederbörande lagutskott.

19 §.

Expeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som ombudsmännen bestämmer.

20 §.

Ombudsmännen fastställer gemensamt arbetsordning och de allmänna bestämmelser i övrigt som fordras för arbetet inom expeditionen utöver denna instruktion.

I arbetsordningen eller genom särskilt beslut får överlämnas till tjänsteman vid kansliet att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, till kanslichef, byråchef eller särskilt utsedd utredningsman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, till kanslichef att besluta i administrativa frågor av rutinmässig natur.

21 §.

Ombudsmännen tillsätter gemensamt tjänster vid expeditionen samt antager personal i övrigt.

Utöver vad som följer av 9 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk, äger ombudsmännen besluta att tjänst som byrådirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

22 §.

När ombudsmännen har att fatta beslut gemensamt, avgöres saken genom omröstning. Förekommer skiljaktig mening, antecknas den i protokoll eller på annat lämpligt sätt.

23 §.

Talan mot ombudsmännens beslut i administrativt ärende, som rör tjänsteman vid expeditionen, föres genom besvär hos riksdagens bankoutskott.

Besvären skall ha inkommit till expeditionen inom tre veckor från den dag, då klaganden fick del av beslutet. Besvärslinlagan får inlämnas genom bud eller insändas med posten i betalt brev och skall anses ingiven av den som undertecknat inlagan. Handlingen skall anses ingiven den dag, då handlingen eller avi om försändelse, i vilken den finnes innesluten, inkom till expeditionen. Ombudsmännen skall snarast möjligt överlämna besvären jämte eget utlåtande till bankoutskottet.

Denna instruktion träder i kraft den — — —, då instruktionen den 24 maj 1957 (nr 165) för riksdagens ombudsmän upphör att gälla.

Innehåll

Inledning	3
Gällande bestämmelser	5
Arbetsituationen hos JO och MO	8
JO-ämbetet	8
MO-ämbetet	10
Motioner med förslag om effektivare ombudsmannatillsyn	11
Utredningen	14
Allmänna synpunkter	14
Överflyttning av tillsynsuppgifter från JO till MO	18
Begränsning av tillsynen över försvarsväsendet	23
Kontrollen av försvarets ekonomiska förvaltning	23
Granskning av arrestantkort	25
Begränsning av prövningsskyldigheten	28
Överlämnande av ärenden till annan myndighet	28
Avvisning av klagomål	34
Beräknad verkan av begränsningarna	39
Tillsynen över kommunalförvaltningen	40
Allmänna synpunkter	40
Omfattningen av tillsynsområdet	42
Begränsning av prövningsskyldigheten	43
Inspektionsverksamheten	44
Fråga om särskild ombudsman för kommunerna	46
Reservationen	46
Tillsynen över taxeringsväsendet	48
Allmänna synpunkter	48
Frågan om åtalsskyddet enligt RF 113 § bör upphävas	49
Vidgning av personkretsen under ombudsmännens tillsyn	49
Ökad inspektionsverksamhet	49
Inriktningen av inspektionsverksamheten	51
Inspektioner på civilförvaltningens område	51
Inspektioner på domstols- och försvarsväsendets områden	51
Organisatoriska frågor m. m.	53
Ställföreträdarnas tjänstgöringstid	53
Ombudsmännens ämbetstillar	54
Personalorganisation och delegeringsfrågor	55
Andra organisationsfrågor	57
Instruktionsförslaget	58
Övriga författningsändringar	65
Remissyttrandena	66
Allmänna synpunkter	66
Antalet ombudsmän	68
Överflyttning av tillsynsuppgifter från JO till MO	74

Begränsning av tillsynen över försvarsväsendet	78
Begränsning av prövningsskyldigheten	79
Tillsynen över kommunalförvaltningen	85
Tillsynen över taxeringsväsendet	90
Inriktningen av inspektionsverksamheten	91
Organisatoriska frågor m. m.	92
Ställföreträdarnas tjänstgöringstid	92
Ombudsmännens ämbetstitlar	93
Personalorganisation och delegeringsfrågor	94
Andra organisationsfrågor	95
Instruktionsförslaget	96
Departementschefen	99
Hemställan	106
<i>Bilaga 1</i>	
1963 års JO-utrednings förslag till Instruktion för riksdagens ombuds- män	107
<i>Bilaga 2</i>	
PM ang. vissa frågor i anslutning till föreslagen omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten	121
<i>Bilaga till PM</i>	
Utkast till Instruktion för riksdagens ombudsmän	125