

Nr 1

*Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts betänkande
angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaäm-
beten.*

I proposition nr 32 har Kungl. Maj:t (just.dep.) föreslagit riksdagen att pröva vissa förslag till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.

Två par följdmotioner har väckts, nämligen

1) I: 733 av herrar Dahlén och Bengtson samt II: 916 av herrar Hedlund och Ohlin; samt

2) I: 734 av herr Holmberg m. fl. och II: 915 av herr Bohman m. fl.

Ärendet har, sedan remiss skett till konstitutionsutskottet och till lagutskott, handlagts av ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

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. Om-

budsmännens 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.

På s. 99—105 i *propositionen* lämnar departementschefen en sammanfattande redogörelse för huvudpunkterna i utredningens och reservanternas förslag samt för remissyttrandenas innehåll. Utskottet hänvisar till *propositionen* utan att upprepa vad där anförts i detta betänkande.

Motionerna

I *motionerna I: 733 och II: 916* hemställs,

»A. att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 32 måtte besluta,

1. att riksdagens ombudsmän till antalet skall vara tre;
2. att de skall ha avgränsade tillsynsområden, som fastställs av riksdagen i arbetsordning eller instruktion;
3. att huvuduppgifterna för de tre ombudsmännen bör vara justitiestaten, det militära området och den kommunala förvaltningen jämte taxeringsväsendet, varjämte övriga förvaltningsområden bör fördelas mellan alla tre;
4. att benämningen för alla ombudsmännen skall vara justitieombudsman med ett tillägg som anger det huvudsakliga tillsynsområdet;
5. att för varje ombudsman skall utses en ställföreträdare;
6. att varje ombudsman skall äga rätt att inkalla ställföreträdare att tjänstgöra jämte ombudsmannen under högst tre månader per år; samt

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta erforderlig författningstext jämte instruktion för ombudsmännen».

I *motionerna I: 734 och II: 915* hemställs,

»A. att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 32 måtte besluta,

- 1) att riksdagens ombudsmän skall vara tre till antalet;
- 2) att en av ombudsmännen skall ha till huvudsaklig uppgift att handlägga ärenden av kommunal karaktär;
- 3) att benämningen för alla ombudsmännen skall vara JO med ett tillägg som anger det huvudsakliga tillsynsområdet; samt

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig författningstext jämte instruktion för ombudsmännen».

Beträffande motiven hänvisar utskottet till motionerna II: 916 och I: 734.

Vissa uppgifter

Ur propositionen inhämtas följande uppgifter om arbetsutvecklingen vid JO-ämbetet under senare år.

År	Klagomål och fram- ställ- ningar	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

Ur JO:s ämbetsberättelser inhämtas följande uppgifter om de åtgärder som JO vidtagit i de ärenden som förekommit (inkomna + balanserade) under ettvarrt av de senaste tio åren.

Antal ärenden vilka	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1) till annan myndighet överlämnats	11	25	13	15	17	4	12	3	7	16
2) såsom återkallade av- skrivits	9	14	8	5	12	15	10	12	7	18
3) utan åtgärd avskrivits	134	159	184	263	190	217	287	381	453	459
4) efter vederbörandes hö- rande eller efter annor- ledes verkställd utred- ning avskrivits	497	532	619	669	592	620	746	722	667	804
5) till åtal hänvisats....	4	8	5	8	7	4	6	2	3	3
6) föranlett åtgärd för disciplinär bestraffning	2	1	—	2	—	2	1	—	4	—
7) föranlett framställning- ar till Kungl. Maj:t ¹	(8) 17	(12) 13	8	5	(7) 16	2	(5) 14	7	(7) 8	(8) 43
8) föranlett avgivandet av remissutlåtanden	—	—	—	—	—	—	—	7	3	5
9) föranlett rättelse, på- pekande, erinran eller annan åtgärd	214	203	247	271	208	192	275	283	400	341
10) i avbidan på infordrad förklaring, påminnel- sers avgivande eller an- nan utredning vilande	117	112	122	119	96	96	152	195	132	169
11) i avbidan på domstols eller annan myndighets beslut vilande	41	35	30	33	24	71	41	70	8	36
12) på provning beroende	140	203	117	88	158	218	237	182	167	132
Summa	1 186	1 305	1 353	1 478	1 320	1 441	1 781	1 864	1 859	2 026

¹ Siffror inom parentes anger antalet framställningar.

*Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts
betänkande nr 1 år 1967*

Ur propositionen inhämtas följande uppgifter om arbetsutvecklingen vid MO-ämbetet under senare år.

År	Klagomål och fram- ställ- ningar	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

Utskottet

Riksdagens ombudsmannaämbeten underkastades senast åren 1956—1957 en allmän översyn och vissa mera ingripande reformer. Redan några få år därefter blev de emellertid föremål för nya reformkrav. Dessa hade till stor del sin grund i att antalet ärenden hos JO-ämbetet ökat i en omfattning som inte förutsetts. Ett sammansatt utskott anordnades 1963 för behandling av i första hand ett flertal motioner angående förstärkning av ombudsmannaämbetena. Utskottet konstaterade, att det stod klart att tillströmningen av ärenden hos JO-ämbetet hade sprängt den ram som drogs upp 1957. På utskottets hemställan anhöll riksdagen hos Kungl. Maj:t om en allsidig och förutsättningslös utredning angående ombudsmannaämbetenas framtida organisation och verksamhetsformer. På initiativ av den kommitté, som tillsattes för denna uppgift, genomfördes 1964—1965 vissa grundlagsändringar, innebärande att ombudsmännens antal numera kan ökas och deras ämbetstitlar ändras genom enkelt riksdagsbeslut. I betänkande 1965 redovisade kommittén sina överväganden och förslag, varvid skiljaktiga meningar framkom främst om ombudsmännens antal. Sedan betänkandet remissbehandlats, har Kungl. Maj:t i proposition nr 32 till årets riksdag framlagt ärendet utan att redovisa någon egen ståndpunkt, då frågan tillhör riksdagens interna område. Utskottet vill uttala sin tillfredsställelse över denna handläggning från Kungl. Maj:ts sida.

Även utvecklingen efter avgivandet av kommittébetänkandet har karakteriserats av en fortgående ärendetillströmning till JO-ämbetet. En i viss mån ändrad situation föreligger idag i förhållande till den tidpunkt, då utredningen verkställde sin prövning. Mot denna bakgrund skall också ses att

delvis nya förslag till lösningar blivit framförda under remissbehandlingen av betänkandet.

Som en följd av de omständigheter som här nämnts har utskottet haft att själv verkställa en i huvudsak förutsättningslös prövning av frågorna om riksdagens ombudsmannaämbetens organisation och arbetsformer, på grundval av det material och de synpunkter som frambragts genom utredningen och remissyttrandena. En huvudsträvan måste vara att finna principer och praktiska lösningar som kan bli giltiga för en längre tid framöver än de förut genomförda reformerna. Det förslag som utskottet nu framlägger torde också innebära den mest djupgående förändringen beträffande ombudsmannainstitutionen sedan MO-ämbetet inrättades 1915.

Av väsentlig betydelse är att vid en reform inte endast beakta ärendeutvecklingen hos ombudsmannaämbetena utan även överväga de principer, på vilka institutionen som sådan bygger. Det gäller att klargöra *ombudsmännens ställning och funktioner i dagens samhälle*, mot bakgrunden av den långa utveckling som skett sedan JO-ämbetet inrättades men som inte kommit till uttryck i ändrade grundlagsregler.

Ombudsmannainstitutionen tillskapades 1809 som ett led i det stora författningsverket men utan att motiven närmare utvecklades. Otvivelaktigt skall den ses i sammanhang med grundlagstiftarnas allmänna strävan att, mot bakgrunden av erfarenheterna från frihetstidens ständerregemente och det gustavianska enväldet, söka säkerställa en maktindelning och en maktbalans. Misstro mot den styrande makten och dess underlydande förvaltningsmyndigheter utgjorde helt visst en betydelsefull faktor. Belysande är placeringen av grundlagsreglerna om ombudsmannen omedelbart efter regeringsformens stadganden om lagstiftningsmakten och före dem om högsta domstolens och statsrådets ansvarighet inför riksdagen och riksrätten. Ombudsmannens uppgift blev att på riksdagens vägnar övervaka myndigheternas efterlevnad av stiftade lagar och rättsenligheten av deras handlande. Verksamheten skulle äsyfta att utöva tillsyn och beivra uppdagade felaktigheter genom åtal. Man tänkte sig närmast att ombudsmannen skulle granska lagskipningens tillstånd i stort och beivra allvarigare missförhållanden. Handläggning av enskilda klagomål i smärre angelägenheter betraktades som en ovidkommande uppgift, vilken i första hand skulle ankomma på justitiekanslern.

Genom den senare utvecklingen har ombudsmannainstitutionen väsentligt förändrats till både funktioner och verkningssätt. Här skall endast erinras om några av de viktigaste dragen i denna omdaning. Åtalsfunktionen har numera kommit i bakgrunden. Ombudsmännen väcker endast några få åtal om året. Erinringar i skilda former har i huvudsak ersatt beivrande inför domstol, en praxis som befästs genom bestämmelser i instruktionen. Bredare,

allmänna undersökningar av myndigheternas praxis på olika områden utgör viktiga inslag i ombudsmännens arbete. De har på denna väg blivit mera av vägledare för myndigheterna än åklagare. Samtidigt har de enskilda klagomålen kraftigt ökat, en utveckling som blivit särskilt påtaglig under de senaste åren. Under 1950-talet har också en praxis införts, enligt vilken ombudsmännen i stor utsträckning utvecklar sina synpunkter även i ärenden som inte föranleder direkt kritik mot myndigheternas handlande. Deras betydelse för både myndigheterna och de enskilda har därigenom ökat. Av stor vikt är också att JO:s arbetsfält väsentligt utvidgats. Tidigare avsåg granskningen i huvudsak domstolsväsendet och rättsvården i trängre bemärkelse. Med början på 1950-talet har emellertid förvaltningen kommit alltmer i förgrunden och svarar numera för huvuddelen av JO:s arbetsbörda. Några författningsändringar har inte erfordrats härför såvitt gäller de statliga myndigheterna utan endast en ändrad inriktning av arbetet. I samband med 1957 års reformer utsträcktes JO:s tillsyn, med vissa begränsningar, även till den kommunala förvaltningen.

Utvecklingen har självfallet inte endast berört ombudsmannainstitutionens yttre arbetssätt utan har också förändrat dess uppgifter. Bevakningen av de grundläggande medborgerliga rättigheterna mot övergrepp från myndigheternas sida, som från början var ombudsmannens främsta åliggande, har i den moderna rättsstaten kommit mera i bakgrunden. Tillsyn över administrativa frihetsberövanden och över offentlighetsprincipens tillämpning utgör emellertid viktiga uppgifter, som direkt motsvarar de ursprungliga syftena. Behovet av en extra rättssäkerhetsgaranti av denna typ är emellertid numera väsentligen att söka i andra förhållanden än dem som låg bakom ämbetets inrättande. Det sammanhänger väsentligen med samhällsuppgifternas ökning. Medborgarna ställer i dag större anspråk på det allmänna liksom det allmänna ställer större krav på medborgarna. Ett vittförgrenat komplex av rättigheter och skyldigheter för de enskilda har utbildats. Författningsregleringen och förvaltningsapparaten har undergått en kraftig ansvällning. Samhällets snabba föränderlighet och de växande svårigheterna för de enskilda medborgarna att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter har medfört nya rättssäkerhetsproblem liksom svårigheterna att fylla alla de nya förvaltningsfunktionerna med kvalificerade tjänstemän. Denna utveckling har skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen. Existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och fria val och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrar verksamt till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet — som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärendena — är institutionens främsta känne-

tecken och grunden för dess betydelse. Ett bevis för att den har viktiga uppgifter att fylla även i det moderna samhället är bl. a. det växande intresset utomlands för liknande ämbeten.

Det gäller nu att anpassa ombudsmannainstitutionen till den förändrade situationen. Att de senare årens utveckling inom JO-ämbetet medfört avsevärda problem är uppenbart. Utskottet skall närmast ingå på att granska *orsakerna till JO:s arbetssvårigheter*.

En avgörande faktor är uppenbarligen den starka ökningen av enskilda klagomål. Denna är som redan antytts väsentligen hänförlig till senaste år. Ännu vid sekelskiftet utgjorde antalet klagomål inte mera än omkring ett hundratal årligen. Vid tiden för MO-ämbetets inrättande 1915 hade siffran stigit till omkring 350, och i början av 1920-talet mottog JO vid pass 400 klagomål om året. En fortsatt stegring till omkring 500 kunde noteras i mitten av 1930-talet, men därefter inträdde en stagnation. Ännu i mitten av 1950-talet höll sig siffran mellan 500 och 600 årligen. Efter 1956—1957 års reformer har emellertid en kraftig ökning inträtt. Åren 1957—1959 låg siffran omkring 775, åren 1960—1962 omkring 975, åren 1963—1965 omkring 1 225 och steg under 1966 till över 1 550. Årets siffra blir än högre.

Starkt bidragande orsaker till klagomålens ökning torde vara de förutnämnda förhållandena, att JO mera inriktat sitt arbete på tillsyn över förvaltningen och att han i stor utsträckning utvecklat sina synpunkter även i ärenden som enligt äldre praxis skulle ha lämnats utan åtgärd. Genom det sistnämnda har JO:s verksamhet på ett annat sätt än tidigare blivit lättillgänglig för nyhetsförmedlingen och för allmänheten och vuxit sig in i det allmänna medvetandet. Härav torde emellertid också följa, att man inte behöver utgå från att en lika stark ökning kommer att ske även framdeles, även om en sådan utveckling naturligtvis är möjlig ännu någon tid.

Emellertid ger inte siffrorna för klagomålens ökning en tillräcklig bild av JO-ämbetets verkliga arbetsbelastning. Över huvud bör det understrykas, att man endast med försiktighet kan dra slutsatser om arbetsutvecklingen av dessa siffror. Det måste bl. a. uppmärksammas, att andelen av ärenden, som kunnat avskrivas utan någon som helst åtgärd från JO:s sida, stigit ganska väsentligt. Frändras dessa ärenden, som uppenbarligen inte kan medföra nämnvärt arbete, erhålls mindre anmärkningsvärda siffror: åren 1957—1959 omkring 600, åren 1960—1962 omkring 750 och de sista fyra åren resp. 937, 858, 764 och 1 094. Mellan 1957 och 1965 blir ökningen t. ex. 23 % mot 61 % om alla klagomål medräknas. Även de på detta sätt reducerade siffrorna visar emellertid en mycket väsentlig ökning av JO:s arbetsbörda.

Också andra faktorer än tillströmningen av klagomål har emellertid haft väsentlig betydelse för arbetssituationen. Den nya praxis i fråga om utvecklande av JO:s synpunkter i ärendena har ställt skärpta anspråk på ämbetet

liksom i än högre grad inriktningen på nya arbetsfält. Att ärendena spänner över ett avsevärt större och vanskeligare område än tidigare har medfört ökade krav på ombudsmännen och den utredande personalen.

Även om det noga beaktas att den kommande utvecklingen inte kan förutses, är det uppenbart, att en prövning från riksdagens sida av ombudsmännens ställning och uppgifter i samhället nu är påkallad. En fortsatt ärendetillströmning skulle annars lätt kunna medföra en omdaning av dessa som kan inge betänkligheter.

Det är angeläget att vid varje bedömning av ombudsmännens värde och funktioner fasthålla vid att de är *extraordinära institutioner*. De kan inte ersätta de allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantierna eller de ordinära rättsmedlen. Detta följer redan av att de saknar befogenhet att rätta felaktiga beslut. En aldrig så kraftig utbyggnad och effektivisering av ombudsmannaämbetena har endast en begränsad betydelse för förbättring av den enskildes rättsskydd. Detta bör i första hand stärkas genom åtgärder av annat slag. Förbättring av lagstiftningens och förvaltningsmyndigheternas kvalitet är av grundläggande betydelse. En intensifiering av de ordinära tillsynsorganens verksamhet skulle också ha långt större verkan än en utbyggnad av den extraordinära tillsynsfunktion som JO-institutionen utgör. Övervakningen av myndigheternas ärendehandläggning måste i huvudsak ankomma på överordnade myndigheter och inte på JO. Det är sålunda angeläget att genom fortsatt reformarbete på förvaltningsrättens och förvaltningsutbildningens områden ytterligare förbättra de allmänna rättssäkerhetsgarantierna och därmed undanröja grunden för klagomål.

Det bör vidare erinras om att *det personliga momentet* i ombudsmännens ämbetsutövning alltid tillmätts stor betydelse. Synpunkten skall naturligtvis inte överdrivas. Flertalet av de klagande vet naturligtvis inte vilken person som står bakom avgörandet av hans ärende. Men det personliga ansvaret för samtliga ärenden och för arbetets allmänna inriktning och utförande har likafullt stor betydelse. En utveckling, enligt vilken de reella avgörandena i flertalet ärenden kommer att åvila underlydande befattningshavare, måste därför betraktas som otillfredsställande och en omvandling av ombudsmannainstitutionen till ett ämbetsverk bestämt undvikas.

Både ombudsmannainstitutionens karaktär av en extraordinär garanti för den enskildes rättssäkerhet och värdet av det personliga momentet i ämbetsutövningen gör det uppenbarligen angeläget att tillse, att ombudsmännen kan *inrikta sig på väsentliga frågor*. Särskilt angeläget är att en avsevärd utökning av inspektionsverksamheten kommer till stånd. Den intensifiering som önskades av riksdagen vid 1956—1957 års reformer har inte kunnat förverkligas till följd av det ökade arbetet med klagomål. Det är av vikt att

beakta, att en alltför stark belastning av rutinmässiga eller eljest mindre betydelsefulla uppgifter kan leda till att institutionen förlorar i saklig betydelse. Samhällets alltmer komplicerade beskaffenhet understryker vikten av denna synpunkt.

Utredningen har också sett som en av sina viktigaste uppgifter att undersöka möjligheterna att avlasta ombudsmännen mindre angelägna sysslor. Den har framlagt ett flertal förslag i detta hänseende. Dessa kan i korthet sammanfattas sålunda. Vissa ärenden föreslås skola överlämnas till annan myndighet för handläggning. Det gäller främst fyra typer av ärenden. Klagomål mot polismän och åklagare för åtgärder och beslut under förundersökning och vid utförande av talan i brottmål bör enligt utredningen i första hand utredas och prövas av högre åklagare. Anmärkningar mot behandlingen och andra förhållanden på kriminalvårdsanstalterna föreslås skola överlämnas till organ inom kriminalvården: till kriminalvårdsnämnden, ungdomsfängelnsnämnden eller interneringsnämnden om frågan tillhör området för deras överprövningsrätt och annars till kriminalvårdsstyrelsen. Klagomål som gäller vård och behandling av patienter på mentalsjukhus bör enligt utredningen regelmässigt överlämnas till medicinalstyrelsen och sådana som avser utskrivning från sådant sjukhus till psykiatriska nämnden. Vidare förordas att ombudsmännen får möjlighet att överlämna förfrågningar som anses vara av beskaffenhet att böra besvaras till annan myndighet som lämpligen kan ge besked. Utredningen har också övervägt om överlämnande bör kunna ske även av klagomål beträffande barna- och ungdomsvården samt nykterhetsvården ävensom i andra ärenden inom medicinalväsendet än de nyss nämnda men har stannat för att inte framlägga några förslag i denna del. Vidare föreslår utredningen, att klagomål i vissa fall skall kunna avvisas. Tre fall anges där så anses böra ske. Till en början pekas på ärenden där vanliga rättsmedel inte utnyttjats. Avvisning bör där regelmässigt ske, om möjlighet att vinna rättelse ännu föreligger, och bör också kunna beslutas, om än med större restriktivitet, i fall där klaganden försuttit rättelsemöjligheten. Vidare föreslås att ombudsmännen som regel skall avvisa klagomål, om mer än ett år förflutit sedan det påtalade förhållandet inträffat eller upphört. Slutligen föreslår utredningen, att ombudsmännen ges befogenhet att avvisa hänvändelser som gäller frågor av ringa betydelse. Det framhålls emellertid att avvisning inte bör ske, när det framstår som angeläget för klaganden att han får sitt ärende prövat av ombudsmannen.

De förslag som utredningen sålunda framlagt har genomgående tillstyrkts vid remissbehandlingen av betänkandet. Vilken effekt som kan förväntas följa av de åtgärder som föreslagits är, som framhålls i betänkandet, svårt att bedöma. Den största lättnaden kommer sannolikt den underlydande personalen till godo. Även ombudsmännen torde dock beröras ej oväsentligt,

då urskiljande av viktiga ärenden från mindre viktiga säkrast görs av dem själva och så väl också får antas ske i stor utsträckning.

En väsentlig principfråga i detta sammanhang är hur en arbetslättnad för ombudsmännen skall tekniskt åstadkommas. Utredningen utgår från att ombudsmännen för närvarande i princip är skyldiga att ta upp och pröva alla inkomna klagomål och framställningar. Förslagen innebär tekniskt att ombudsmännen genom särskilda föreskrifter i instruktionen skall ges möjlighet att överlämna eller avvisa sådana ärenden som angetts.

Frågan om *ombudsmännens prövningsskyldighet* kan betraktas från skilda synpunkter. Den kan ställas som ett formellt, rättsligt spørsmål och avser då om ombudsmännen är enligt gällande normer förpliktade att sakbehandla varje inkommet ärende. Den kan också ses mera allmänt som en fråga om de principer som bör vara vägledande för ombudsmännen vid deras handhavande av de dem anförtrodda ämbetena. Anlägger man den senare synpunkten, kan det otvivelaktigt sägas, att det varit erkännansvärt och värdefullt att ombudsmännen i sin verksamhet handlat utifrån inställningen att de inte skall visa från sig de hänvändelser som kommit in från enskilda medborgare. Det ligger ett obestridligt värde i att ombudsmännen framstår för allmänheten som institutioner, till vilka envar kan vända sig med varje klagomål mot myndigheterna och få sin sak prövad. Med hänsyn härtill är det beklagligt att arbetsläget hos JO nödvändiggör vissa restriktioner i praxis; en avvägning måste emellertid ske med hänsynstagande till ämbetenas möjligheter att effektivt omhänderta sina väsentliga uppgifter.

En helt annan sak är den formella, juridiska aspekten på frågan om ombudsmännens prövningsskyldighet. Som framhållits i det föregående var avsikten då JO-ämbetet ursprungligen inrättades, att ombudsmannen väsentligen skulle verka på eget initiativ. Särskilda begränsningsregler gällde länge i fråga om möjligheterna för en enskild att få en hänvändelse beaktad av JO. Dessa har visserligen för länge sedan upphävts, men de har inte ersatts av någon föreskrift om skyldighet för ombudsmännen att ta upp och pröva ärenden som kommer in till dem. Belysande är att regeringsformens grundläggande stadgande om ombudsmännen över huvud inte nämner klagomål av enskilda. Som deras uppgifter anges där alltså att »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad» samt »vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala» dem som begått något brott i tjänsten.

Enligt utskottets uppfattning föreligger sålunda inte någon formell skyldighet för ombudsmännen att pröva inkomna ärenden. Någon sådan bör inte heller föreskrivas. Med hänsyn till ombudsmannaämbetenas utpräglade förtroendekaraktär framstår det för utskottet som riktigast att — liksom enligt utskottets mening hittills varit fallet — överlämna åt ombudsmännen att efter eget omdöme förvalta sina ämbeten även i nu ifrågavarande

hänseende. Vid sin årliga granskning av deras verksamhet har riksdagen möjlighet att iaktta i vilken omfattning ärenden avvisats eller överlämnats till annan myndighet. Det framstår också för utskottet som något vanskligt att ge en detaljreglering av dessa frågor.

Utskottet finner sålunda att en arbetslättnad för ombudsmännen inte bör tekniskt förverkligas i form av undantag från en allmän prövningsskyldighet. Syftet bör i stället vinnas genom en positiv anvisning om att ombudsmännen regelmässigt bör avvisa eller överlämna ärenden under vissa förutsättningar. Häri ligger att motsvarande förfarande är möjligt även i andra fall, om ombudsmännen skulle finna skäl föreligga därför.

I själva verket är det enligt utskottets bedömning knappast möjligt att åstadkomma en praktisk avvägning av de motstående intressen som här gör sig gällande på annat sätt än genom att lita till ombudsmännens omdöme och den efterföljande riksdagsgranskningen. Mot varandra står intresset att den enskilde alltid skall få sin sak prövad av ombudsmannen och vikten av att iaktta ämbetenas extraordinära karaktär och personliga moment och att söka inrikta arbetet på väsentliga rättssäkerhetsfrågor. Dessa problem kan knappast lösas med formella bestämmelser.

Frågan om *antalet ombudsmän* har av utskottet bedömts med hänsyn till de synpunkter som utvecklats i det föregående. Den har inte ansetts kunna besvaras endast på grundval av föreliggande uppgifter om arbetsutvecklingen, utan bedömningen har i första hand avsett vilken ställning man bör tillerkänna ombudsmannainstitutionen som sådan. Det har gällt att fastställa den ram som erfordras för att ombudsmännen skall kunna fullgöra de uppgifter som de funnits böra ha i dagens samhälle och för att tillgodose de synpunkter och intressen i övrigt som förut angetts.

Riksdagen har sedan 1915 haft två ombudsmän med var sin ställföreträdare. Under senare år har emellertid rätt förelegat för ombudsmännen att låta ställföreträdarna tjänstgöra jämsides med dem själva i viss utsträckning. Genom denna dubblering har i själva verket antalet ombudsmän ökats under vissa perioder. Dubbleringstiden bestämdes 1953 till högst tre månader om året men utsträcktes 1959 till högst sex och 1963 till högst nio månader. Dessa tider har under hela perioden helt utnyttjats av JO, av MO däremot i väsentligt ringare omfattning. Sedan 1963 har därmed i realiteten två ombudsmän tjänstgjort året om i JO-ämbetet, om man räknar med vanlig semestertid. Antalet ombudsmän har alltså mot grundlagarnas bokstav varit tre.

Dubblersanordningen har av riksdagen betraktats som en nödlösning, vilken förutsatts bli avvecklad i samband med en omorganisation av ombudsmannaämbetena. Så bör alltså ske i detta sammanhang. Den generella,

tidsbestämda dubbleringsrätten, vars formella grundlagsenlighet för övrigt framstår som högst tveksam, bör nu upphävas. Dubblering bör endast få förekomma i särskilda fall. Härtill återkommer utskottet i det följande.

Utifrån sin uppfattning om de uppgifter som bör tillkomma riksdagens ombudsmän har utskottet stannat för att deras antal varken bör ökas eller minskas i förhållande till vad som i dag faktiskt gäller. *Ombudsmännen bör sålunda framdeles vara tre*. Utskottet har särskilt beaktat att det stora arbetsfält som ligger under ombudsmännens tillsyn knappast i längden kan med den grad av sakkunskap och auktoritet som erfordras behärskas av endast en eller två personer. Till frågan om antalet ställföreträdare återkommer utskottet.

Utskottet övergår härafter till de frågor som sammanhänger med ombudsmannainstitutionens närmare organisation, främst arbetsfördelningen mellan de föreslagna tre ombudsmännen. Det första spørsmål som här möter gäller *MO-ämbetet*. Utredningen har förordat att detta skall omvandlas till ett andra JO-ämbete och överta vissa av de tillsynsuppgifter som nu åvilar JO. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser har tillstyrkt att MO-ämbetet inte bibehålls i dess nuvarande form. Endast fyra har uttalat sig för att det skall finnas kvar utan att tillföras nya arbetsuppgifter. Dessa är överbefälhavaren samt auditörföreningen, häradshövdingföreningen och rikspolisstyrelsen.

Bakgrunden till utredningens förslag är att MO:s tillsynsområde är så väsentligt mindre än JO-ämbetets. Skillnaden kommer bl. a. till uttryck i att klagomålen är vid pass tio gånger flera hos JO. Härav kan naturligtvis ingen slutsats dras om MO-ämbetets arbetsbelastning, då denna till väsentligaste del är beroende av inspektionsverksamheten. Denna är inte bara av en helt annan omfattning än JO-ämbetets utan inbegriper också en kontroll av den ekonomiska förvaltningen inom försvaret.

Vid prövningen av utredningens förslag måste först beaktas, att den även förordat vissa begränsningar av ombudsmannatillsynen över försvaret. Till en början föreslås att skyldigheten att kontrollera den ekonomiska förvaltningen skall upphävas. Vid remissbehandlingen har detta tillstyrkts av försvarets civilförvaltning, försvarets intendenturverk och rikskontrollstyrelsen men avstyrkts av auditörföreningen och häradshövdingföreningen med hänsyn till det nära sambandet med personalvården. Utskottet ansluter sig till utredningen och förstnämnda tre remissinstanser. Med den syn på ombudsmännens uppgifter som utskottet utvecklat i det föregående kan inte förenas att en kontrolluppgift av detta slag åvilar en ombudsman. Upphävandet av granskningskyldigheten innebär emellertid, som utredningen framhållit, inte att ombudsmannen framdeles kommer att sakna befogenhet att ingå på försvarets ekonomiska förvaltning. Försummelser på detta

område kan självfallet föranleda ansvar och bör därför även fortsättningsvis uppmärksammas och påtalas.

Utredningen har vidare föreslagit att den skyldighet att granska de s. k. arrestantkortet, som enligt instruktionen åligger MO, skall överflyttas till kriminalvårdsstyrelsen. Av de remissinstanser som yttrat sig på denna punkt avstyrker hovrätten för nedre Norrland förslaget med utförlig motivering och förordar att ifrågavarande granskning, om den inte anses kunna slopas, inte skall överflyttas. Även auditörföreningen och häradshövdingföreningen avstyrker förslaget, som däremot godtas av kriminalvårdsstyrelsen under förutsättning att personalförstärkning erhålls. Utskottet har stannat för att någon ändring inte bör ske. Ifrågavarande granskning har ett värde för de värnpliktigas rättsskydd, som utskottet inte vill uppgå. Den torde inte heller innebära ett särskilt betungande arbete för ombudsmannen.

Avskaffandet av MO:s skyldighet att granska den ekonomiska förvaltningen bereder inte utrymme för att till honom överföra någon mera betydande del av JO:s arbetsbörda. Frågan blir sålunda om man trots detta skall ålägga honom ytterligare tillsynsuppgifter, vilket blir liktydigt med att MO-ämbetet inte bibehålls i dess nuvarande form. I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser finner utskottet att så bör ske. Utvecklingen inom försvaret sedan MO-ämbetet inrättades 1915 har otvivelaktigt minskat det ursprungligen föreliggande tillsynsbehovet. Av vikt är också att i detta sammanhang beakta, att tillsynsbehovet inom den civila förvaltningen under samma period blivit alltmer uppmärksammat och att det är detta som drivit fram dagens reform. Denna samtida minskning av tillsynsbehovet på den militära sidan och ökning på den civila leder enligt utskottets uppfattning till att det inte längre kan anses motiverat att bibehålla ett speciellt ombudsmannaämbete för försvaret.

Det bör särskilt understrykas att utskottets ställningstagande inte innebär, att den militära förvaltningen anses kunna i förevarande hänseende jämföras med den civila. Redan det förhållandet, att vårt försvar bygger på allmän värnplikt eller sålunda ett tvångsmässigt utkrävande av prestationer från medborgarnas sida, medför, liksom naturligtvis betydelsen av att försvaret kan bygga på ett allmänt förtroende, att tillsynsbehovet här alltid måste vara större än på de civila arbetsfälten. Överbefälhavarens ställningstagande är belysande härvidlag. Innebörden av den förordade reformen skall sålunda inte bli att de värnpliktigas rättsskydd försvagas. För att garantera detta har utskottet övervägt särskilda åtgärder för att vidmakthålla inspektionsverksamheten på det militära området på en hög nivå. Härtill återkommer utskottet i det följande. Det bör också antecknas, att den organisation av ombudsmannainstitutionen som utskottet föreslår kommer att inrymma sådan flexibilitet, att en ytterligare ökning av tillsy-

nen över försvaret utan svårigheter kan genomföras i händelse av krig eller beredskapstillstånd.

Principerna för *ombudsmannainstitutionens uppbyggnad* och för kompetensfördelningen mellan ombudsmännen har även i övrigt, bortsett från den speciella frågan om MO-ämbetet, varit föremål för delade meningar. Utredningen har förordat en fast gränsdragning mellan ombudsmännen, omfattande samtliga ämnesområden under deras tillsyn. Varje ombudsman skulle enligt betänkandet ha ett eget ämbete — bilda ett särskilt riksdagens verk — men de skulle ha en gemensam expedition. Ett annat alternativ har framförts i remissyttrandena från JO, advokatsamfundet och juristförbundet. Dessa förordar i stället ett gemensamt ämbete med flera ombudsmän. Andra remissinstanser har ansett att ärendefördelningen bör fastställas i huvudsak men att kompetensgränsen mellan ombudsmännen bör göras mindre fast än för närvarande. Detta föreslås bl. a. av JK.

Sammansatta utskottet 1963 framhöll, att det på lång sikt kan vara en fördel att gränserna mellan ombudsmännens arbetsområden inte blir så stela att de inte möjliggör förskjutningar som påkallas av omständigheterna. Enligt utskottets mening borde man även överväga utvägen att inrätta ett ombudsmannaämbete med två eller tre ombudsmän. Vissa rationaliseringar av verksamheten kunde stå att vinna därigenom.

Utskottet har vid sin prövning av de olika alternativ som föreligger stannat för lösningen med *ett gemensamt ämbete*. Om MO-institutionen inte bibehålls i dess nuvarande form enligt utskottets förslag, synes nämligen en sådan konstruktion bäst svara mot den principiella syn på ombudsmännen och deras ställning och uppgifter som utskottet i det föregående utvecklat. Fråga är inte om tre skilda funktioner utan om en. Att handhavandet av denna uppgift i dagens samhälle befunnits kräva tre ombudsmän i stället för en, som ursprungligen var fallet, ändrar inte detta förhållande. Genom samordningen i ett ämbete torde också väsentliga fördelar kunna vinnas. Det blir sålunda lättare än nu att åstadkomma en utjämning om utvecklingen ånyo leder till en ojämn arbetsbelastning på ombudsmännen. Samordningen kommer också att möjliggöra att de enskilda ombudsmännens speciella sakkunskap kan tillgodoföras verksamheten utan hinder av formella kompetensgränser.

Med det anförda har utskottet inte velat förordat, att riksdagen skall utan något eget ställningstagande överlämna åt ombudsmännen att fördela ärendena och tillsynsuppgifterna i övrigt och än mindre att ingen bestämd arbetsfördelning alls skall gälla. Otvivelaktigt är det av betydelse både för ämbetets effektivitet och för de enskilda klagandena, att en i huvudsak fast ordning tillämpas. Av stor vikt är också att man även i ett

samordnat ämbete bibehåller ett personligt ansvar för envar av ombudsmännen för bestämda ärendegrupper.

Det gemensamma ämbetet bör benämnas *riksdagens ombudsmannaexpedition*. Envar av de tre ombudsmännen bör bära titeln *justitieombudsman*.

Följande *huvudprinciper för arbetsfördelningen* mellan de tre ombudsmännen bör enligt utskottets mening iakttas.

Riksdagen bör ange den huvudsakliga ärendefördelningen, med hänsyn till de särskilda intressen som finnes anknytna till olika områden. Dessa grunder bör emellertid inte inskrivas i instruktionen. I denna bör endast anges vissa arbetsuppgifter som ämbetet som sådant bör ägna särskild uppmärksamhet, t. ex. försvaret, administrativa frihetsberövanden, kriminalvården och tryckfriheten.

Den närmare fördelningen bör överlämnas åt ombudsmännen att själva verkställa. Den bör komma till uttryck i en arbetsordning för ämbetet. Gränsfall vid tillämpningen av de antagna reglerna bör avgöras i samråd. Skulle i något fall enighet inte kunna nås, bör frågan avgöras genom majoritetsbeslut eller, om sådant inte kan fattas, av den ombudsman som är äldst i tjänsten eller, om två tillträtt samtidigt, av den till levnadsåren äldste.

Arbetsordningen och vidtagna ändringar i denna bör meddelas riksdagen i samband med den årliga redovisningen av ämbetets verksamhet. I frågor som gäller arbetsordningen kan det också vara av värde om samråd kan ske med ett organ för riksdagen, särskilt i mera principiella angelägenheter eller där ombudsmännen inte är ense. Utskottet återkommer i det följande till detta samrådsorgan.

Vid den materiella arbetsfördelningen mellan ombudsmännen bör följande iakttas. Man bör i huvudsak följa sakområden och inte myndigheter. Det är sålunda riktigast att frågor inom samma ämnesområde behandlas av samme ombudsman vare sig de handläggs i en lägre eller en högre myndighet. Denna vertikala fördelning bör emellertid inte hindra att vissa principfrågor som skär genom flera sakområden, t. ex. sådana som avser allmänna handlingars offentlighet, hänförs till en ombudsman. Det bör vidare uppmärksammas att de från arbetssynpunkt tunga områdena, främst de som regleras av omfattande speciallagstiftning, blir fördelade mellan ombudsmännen. Som förut framhållits kan det inte begäras att en ombudsman skall besitta särskild sakkunskap inom ett alltför stort arbetsfält. Detta innebär i första hand, att civilförvaltningens vidsträckta område bör i görlig mån delas upp mellan ombudsmännen. Samma synpunkt leder till att viss homogenitet bör eftersträvas i fråga om de arbetsuppgifter som åläggs envar av ombudsmännen. Slutligen måste, som nyss ovan framhållits, beaktas att den som skall ansvara för tillsynen över försvaret inte i alltför hög grad betungas med uppgifter inom den civila sektorn.

Innan utskottet kan ingå på frågan, hur arbetsuppgifterna bör fördelas mellan de föreslagna tre ombudsmännen, måste en värdering göras av olika områden som står under deras tillsyn. Utredningen har närmare uppehållit sig vid en rad skilda verksamhetsfält och diskuterat i vad mån ombudsmannatillsynen över desamma bör intensifieras, minskas eller bibehållas vid nuvarande omfattning. Det är nödvändigt att ta ställning härtill innan frågan om den inbördes avgränsningen av ombudsmännens arbetsområden tas upp.

Den bedömning som skall göras avser *inriktningen och omfattningen av ombudsmännens inspektionsverksamhet*. Huvudpunkter i 1956—1957 års reformer var som förut nämnts att JO:s tillsyn skulle väsentligt utökas och att den skulle mera inriktas på förvaltningen. Utredningens förslag åsyftar att man nu skall gå vidare i denna riktning. Tyngdpunkten i tillsynen skall ytterligare väsentligt förskjutas mot förvaltningen. Den ombudsman som enligt utredningsmajoritetens förslag skall ha tillsynen över civilförvaltningen förordas ägna omkring åtta veckor årligen åt inspektionsverksamhet. Detta innebär en avsevärt höjd målsättning i förhållande till den föregående reformen. Då förordade riksdagen att lika lång tid skulle av JO och hans ställföreträdare anslås till inspektioner på hela deras arbetsfält, omfattande sålunda även domstolsväsendet och de övriga områden som utredningen vill överföra till nuvarande MO-ämbetet. Utredningen har även övervägt, om det kan vara skäl att minska den inspektionsverksamhet som är inriktad på domstolarna, men har funnit det påkallat med en kontroll av ungefär den omfattning som nu förekommer. Även inom övriga områden, som föreslås bli överflyttade från JO till MO, anser utredningen den nuvarande inspektionsintensiteten i stort sett vara lämplig.

Utskottet ansluter sig till utredningens uppfattning i dessa frågor. Vad *domstolsväsendet* beträffar har rättegångsreformen medfört en minskning av det tidigare tillsynsbehovet. Det kan också förutses att de pågående förändringarna i domstolsorganisationen, som syftar till att nedbringa antalet underrätter, kommer att underlätta ombudsmännens tillsyn. Utskottet finner dock att inspektionsverksamheten på detta område inte bör minskas utan även framdeles bör ha den omfattning den idag har.

En väsentlig utökning bör sålunda ske av ombudsmannatillsynen över civilförvaltningen. Utskottet vill emellertid inte fixera någon bestämd tidrymd som ett riktmärke för inspektionernas årliga omfattning. Att utskottet föreslår ett gemensamt ämbete med tre ombudsmän i stället för två ombudsmän med skilda ämbeten gör det vanligare att i tid ange vad de konkreta önskemålen på skilda sektorer kräver för sitt förverkligande. Utskottet inskränker sig i stället till att, med anknytning till utredningens förslag, utveckla sin uppfattning om tillsynsbehovet på vissa betydelsefulla områden.

Utredningen har särskilt understrukt vikten av att *frihetsberövande åtgärder* ägnas en effektiv och aktiv kontroll från ombudsmännens sida. Den framhåller att detta gäller både inom den kommunala och inom den statliga sektorn. Från rättssäkerhetssynpunkt är det enligt utredningens mening angeläget med en intensivare ombudsmannakontroll över de kommunala myndigheter som handlägger frågor om frihetsberövanden. Utredningen har inte velat uttala sig om hur många sådana organ som bör besökas varje år eller hur lång tid som årligen bör anslås åt denna inspektionsverksamhet. Den har ansett det tillräckligt att fastslå, att vederbörande ombudsman bör inspektera avsevärt fler av dessa myndigheter än som hittills har kunnat ske. Utredningen nämner att JO förklarat sig anse, att de begränsningar som instruktionen anger för tillsynen över den kommunala förvaltningen inte utgör hinder för att hos vederbörande organ granska även vissa ärenden som avsett annat än frihetsberövanden, t. ex. varningar eller övervakning av barn eller 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 sålunda utvecklats inom JO-ämbetet.

Utskottet ansluter sig till utredningens synpunkter och förslag i denna del. En väsentlig utökning bör ske av inspektionerna på de verksamhetsfält det här gäller. Dessa omfattar en betydelsefull del av den sociala sektorn som gemensamt kan betecknas som *vårdområdet*. Hit hör främst barn- och ungdomsvården, nykterhetsvården och sjukvården.

Utredningen har vidare särskilt behandlat *övrig specialreglerad kommunalförvaltning*, utanför vårdområdet. Den framhåller att de kommunala organens maktutövning även där kan medföra sådana betydelsefulla ingripanden i den enskildes rättssfär, att ombudsmännen bör utöva en mera ingående tillsyn genom inspektionsverksamhet. Utredningen påpekar emellertid att kommunala organs verksamhet inom sådana områden i mycket varierande mån berör enskildas intressen. Med hänsyn härtill och till vikten av att intrång inte sker i den kommunala självstyrelsen har utredningen funnit, att det inte är behövligt eller lämpligt att inom hela området för den specialreglerade kommunalförvaltningen ha en lika omfattande inspektionsverksamhet som inom den statliga förvaltningen. Inspektionerna bör avse områden, på vilka det för de enskildas rättsskydd är av särskild betydelse att ombudsmännen utövar en rättslig granskning eller följer tillämpningen av viss lagstiftning, eller där det regelmässigt är fråga om större ekonomiska eller andra värden. Utredningen påpekar också, att ombudsmännen har möjlighet att utöva indirekt kontroll över kommunala

myndigheter genom att granska de statliga organ som har tillsyn över dessa organ eller som i förhållande till dem utgör besvärinstans.

De förslag om vidgning av ombudsmännens inspektionsverksamhet, som utredningen framfört i denna del, står i god överensstämmelse med de allmänna synpunkter på ombudsmannainstitutionens ställning och uppgifter som utskottet utvecklat i det föregående. Särskilt är det angeläget att understryka vikten av att de statliga tillsynsorganen blir föremål för en effektiv kontroll från ombudsmännens sida. Detta gäller självfallet även inom det nyss berörda vårdområdet. Som utskottet framhållit skulle en intensifiering av de ordinära tillsynsorganens arbete ha en väsentligt större betydelse för de enskildas rättsskydd än en förstärkning av ombudsmannainstitutionen. Det är därför av stor vikt att uppmärksamma, att en förbättrad aktivitet från dessa myndigheters sida kan uppnås som en högst värdefull indirekt effekt av ombudsmännens arbete.

Vad beträffar ombudsmännens tillsyn över de kommunala organen på detta område motsvarar det också utskottets förut angivna uppfattning, att den enskildes behov av ett extra rättsskydd ställs i centrum. Som utvecklats i det föregående är det av väsentlig vikt att ombudsmännens verksamhet inriktas på uppgifter som är av särskild betydelse från denna synpunkt. Bland verksamhetsområden som här kommer i blickfältet märks byggnads- väsendet och den därtill anslutande hälsovården samt utbildningsväsendet.

I anslutning till vad nyss sagts om inspektion av statliga tillsynsmyndigheter bör det även antecknas, att utredningen över huvud funnit önskvärt att *centrala förvaltningsmyndigheter* inspekteras. Det har hittills inte varit möjligt för JO att besöka några sådana, med undantag för kriminalvårdsstyrelsen. Utredningen anser att vid sådana inspektioner i första hand bör ägnas uppmärksamhet åt myndigheternas praxis i principiella frågor av allmänt förvaltningsrättslig art. Den anser det också kunna vara av värde, att ombudsmännen i viss utsträckning granskar tillämpningsföreskrifter som utfärdas av de centrala organen. Utskottet ansluter sig till de önskemål och synpunkter som utredningen sålunda anför.

Ännu ett område, som särskilt diskuteras av utredningen, är *taxeringsväsendet*. Den framhåller till en början att den enskildes rättsskydd i skatteärenden i första hand bör åstadkommas inom själva taxeringsproceduren. Detta överensstämmer med vad utskottet här anför. Vidare påpekar utredningen att ombudsmännens kontroll över taxeringsnämndernas verksamhet är begränsad till det formella förfarandet till följd av det i 113 § regeringsformen stadgade åtalsskyddet för taxeringsmän. Frågan om detta skydd skall bibehållas har utredningen ansett falla utanför sitt uppdrag, och den framhåller också att frågan bör bedömas i samband med den allmänna

översynen av ämbetsansvarets omfattning. Utskottet ansluter sig här till. Prövningen i detta sammanhang måste utgå från att nämnda begränsning föreligger och att dess avskaffande eller bibehållande kommer att övervägas i senare sammanhang.

Utredningen har emellertid också understrukit, att det rättsskydd för de enskilda som skapas genom taxeringsförfattningarna måste kompletteras med tillsyn genom JO och att denna tillsyn måste anses vara av stor betydelse trots att befogenheterna här är begränsade. En utökning av inspektionsverksamheten på skatteområdet bör enligt utredningens mening komma till stånd. För att tillgodose detta har utredningen bl. a. föreslagit särskilda personella förstärkningar. På dessa ingår utskottet inte i detta sammanhang utan inskränker sig till att instämma i önskemålet om en intensifiering av tillsynen över taxeringsväsendet.

Med vad nu anförts har utskottet behandlat utredningens förslag i fråga om utökning av ombudsmannatillsynen över olika verksamhetsområden. Det återstår därutöver att granska de yrkanden i samma riktning som framställts i *följdmotionerna*, innan utskottet kan ingå på frågan om arbetsfördelningen mellan ombudsmännen.

Som huvudpunkter i motionerna framstår hemställan om att ombudsmännens antal skall ökas från två till tre. Detta har tillgodosetts genom utskottets ställningstagande i denna fråga. Därutöver uttalar sig motionärerna för en utökning av tillsynen över kommunalförvaltningen och taxeringsväsendet. Enligt utskottets mening har i vart fall *motionerna I: 733 och II: 916* blivit i huvudsak besvarade i även dessa delar genom vad utskottet i det föregående anförts om vidgad tillsyn över vårdområdet och den specialreglerade kommunalförvaltningen i övrigt, över centrala förvaltningsmyndigheter, särskilt sådana med tillsynsfunktioner i förhållande till kommunala organ, och över taxeringsväsendet. *Motionerna I: 734 och II: 915* syftar emellertid i viss mån längre.

Ett område av kommunalförvaltningen, som utskottet inte berört men som aktualiseras genom sistnämnda motioner, är *den kommunala egenförvaltningen* enligt kommunallagarna. Härom bör till en början antecknas, att fullmäktiges och landstingsmötenas beslut är undandragna JO:s tillsyn till följd av dennas begränsning till att avse endast dem som är underkastade fullt ämbetsansvar. Upphävande av denna inskränkning har inte ifrågasatts i motionerna. Frågan gäller sålunda endast kommunernas styrelser — kommunalnämnderna, drätselkamrarna, stadskollegierna, kyrkoråden och landstingens förvaltningsutskott — samt de fakultativa nämnderna, och dessa närmast i deras funktioner som verkställighetsorgan. Vid en diskussion om JO-inspektioner på området måste det beaktas, att denna inskränkning får konsekvenser av rent praktisk art genom att gransknings-

underlaget blir begränsat och genom att de grundläggande besluten regelmässigt fattats av organ utanför tillsynsområdet. Till följd av sin huvudsakligen praktiska karaktär aktualiserar verksamheten inte heller ett sådant behov av en extra garanti för den enskildes rättssäkerhet, som gör sig gällande inom den specialreglerade förvaltningen och som det enligt vad förut sagts är ombudsmannainstitutionens uppgift att ge.

Utredningen har uttalat att det inte synes lämpligt att vidga ombudsmännens inspektionsverksamhet i fråga om egenförvaltningen. Tjänstemän och myndigheter inom denna bör enligt utredningens mening i princip inspekteras bara när särskilda skäl föranleder det. Den har också uppehållit sig vid de föreskrifter om hänsynstagande till den kommunala förvaltningens egenart som infördes i samband med 1957 års reform och som gäller även på det specialreglerade området. Det upplyses att såväl JO som de kommunala förbunden förklarat sig ha haft goda erfarenheter av dessa regler. Utredningen anser emellertid att man inte behöver i instruktionen behålla den konkreta anvisningen, att JO i fall som inte avser frihetsberövande eller uppenbart övergrepp inte bör ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats. Denna rekommendation bör enligt utredningens mening kvarstå men utan att särskilt anges i författningstexten.

Vad gäller instruktionsföreskriften om tillsynen över den kommunala förvaltningen finner sig utskottet kunna godta utredningens förslag.

I fråga om inspektionsverksamheten på egenförvaltningens område är utredningens ståndpunkt alltså att någon utökning inte bör ske. Rätt skall föreligga att företa inspektioner men den bör bara begagnas när särskilda skäl föranleder det. Denna inställning synes ha allmänt godtagits vid remissbehandlingen. Sålunda har t. ex. JO förklarat sig dela utredningens uppfattning beträffande valet av ämnesområden på vilka inspektionsverksamheten bör intensifieras, och JK har då han förordat en intensifierad tillsyn över kommunerna sagt sig avse närmast den specialreglerade förvaltningen. De synpunkter av praktisk art som utskottet anfört i det föregående talar också i samma riktning liksom vad som sagts om den enskildes rättsskyddsbehov. Det är utskottets uppfattning att ett åläggande för ombudsmännen att bedriva särskild inspektionsverksamhet i fråga om den kommunala egenförvaltningen inte skulle innebära någon verklig förbättring av de enskildas rättsskydd. Att detta främjas väsentligt genom ombudsmannainstitutionens förstärkning enligt de av utskottet angivna riktlinjerna är uppenbart. Detta kommer givetvis även det nu berörda området tillgodo i den mån den enskildes rättssäkerhet där aktualiseras.

I de här närmast berörda motionerna, I: 734 och II: 915, framförs emellertid inte några konkreta reformkrav beträffande ombudsmannatillsynen över den kommunala egenförvaltningen som går utöver vad utskottet här

anfört utom på en punkt. Det förordas att även *den kommunala affärsverksamheten* skall ställas under ombudsmännens tillsyn. Motionärerna påpekar att kommunalrättskommittén 1965 framlagt ett betänkande, i vilket föreslagits reformer som syftar till en begränsning av bolagsformens användning och till att de ledande befattningshavarna i den nya företagsform, som i stället förordas, skall bli underkastade ämbetsansvar. I avvaktan på riksdagens beslut i denna fråga föreslår emellertid motionärerna redan nu att den verksamhet som utövas i bolags-, förenings- och stiftelseform skall stå under tillsyn av ombudsmännen. En sådan vidgning av ombudsmännens kompetensområde förutsätter grundlagsändring och kan därför inte genomföras i detta sammanhang. Med hänsyn härtill och till de pågående övervägandena om nyssnämnda betänkande — som även upptar andra alternativ än det av motionärerna omnämnda — finner utskottet inte anledning att ingå på denna fråga.

I övrigt innehåller följdmotionerna, såvitt nu är i fråga, närmast förslag om att en av ombudsmännen skall väsentligen inrikta sig på kommunalförvaltningen. Denna fråga behandlas av utskottet i det följande i samband med övriga spörsmål om arbetsfördelningen mellan ombudsmännen.

Utgående från de synpunkter och förslag som utvecklats i det föregående har utskottet gjort följande överväganden i fråga om *grunder för uppdelningen av ombudsmännens tillsynsområde* dem emellan.

Att utskottet föreslår tre ombudsmän medför en grundläggande skillnad i fråga om utgångspunkten jämfört med utredningens förslag. Utskottet har till en början övervägt vilka arbetsuppgifter som bör flyttas över från den nuvarande JO till den tredje ombudsmannen. Att någon betydelsefull del av civilförvaltningen bör komma i fråga har framstått som självklart.

Utskottet har funnit att vårdområdet utgör ett naturligt arbetsfält för en ombudsman. Dit hör i första hand barna- och ungdomsvården, nykterhetsvården, socialvården och sjukvården. Även kriminalvården bör hänföras dit. Med hänsyn till det nära sakliga sambandet bör också socialförsäkringen läggas under denne ombudsmans tillsyn. Utskottet har gjort bedömningen att ett efter dessa grunder bestämt tillsynsområde kommer att ge en arbetsbörda som ungefärligen motsvarar den som kommer att åvila envar av de båda andra ombudsmännen, om en jämn arbetsfördelning åstadkoms mellan dessa.

Vid sina vidare överväganden har utskottet utgått från utredningens förslag om en ombudsman för försvars- och domstolsväsendet och en för civilförvaltningen. Under den förre skulle utöver försvaret hänföras domstolarna, åklagar-, exekutions- och lantmäteriväsendet samt polisväsendet i vad avser frågor som har anknytning till brottsutredningar. Detta område betecknas här fortsättningsvis som domstolsväsendet.

Det är uppenbart att utskottets förslag i fråga om arbetsuppgifter för en tredje ombudsman medför en väsentligt större avlastning för den av utredningen åsyftade ombudsmannen för civilförvaltningen än för den andre. Som en följd härav måste en viss omfördelning av ärendegrupper ske mellan de två i förhållande till vad utredningen föreslagit. Detta kan ske på flera sätt. Klart är till en början att om domstolsväsendet skall kunna sammanhållas, kan det inte läggas under ombudsmannen för försvaret. Denne får då i stället överta någon del av civilförvaltningen som ger en mindre arbetsbörda men samtidigt är tillräckligt stor för att ge en arbetsutjämning. Utskottet vill inte förorda ett så långtgående avsteg från utredningens förslag. Det skulle innebära en alltför stor förändring av det nuvarande MO-ämbetet att dit överföra flera specialområden inom civilförvaltningen.

Utskottets överväganden leder till att tillsynen över domstolsväsendet måste delas. Detta kan enligt utskottets mening ske utan olägenhet. En arbetsfördelning har under flera år tillämpats mellan JO och hans året om tjänstgörande ställföreträdare. Det måste också beaktas att ifrågavarande materia är förhållandevis lättbemästrad jämförd med förvaltningen. Det har även ett visst värde i sig att fördela sysslandet med tillämpningen av de grundläggande rättsregler som är av indirekt betydelse på de flesta områden.

Det är emellertid enligt utskottets mening olämpligt att åstadkomma en arbetsutjämning mellan ombudsmännen genom att endast dela tillsynen över domstolsväsendet. Det skulle innebära att nuvarande MO bara tillförs en inte närmare avgränsad del av dessa ärenden. En sådan lösning skulle för dennes vidkommande innebära en alltför stark avvikelse från önskemålet, att varje ombudsman skall ha ett personligt ansvar för ett så vitt möjligt bestämt arbetsfält. Denna synpunkt vinner tillbörligt beaktande om man till den ombudsman som skall ha tillsyn över försvaret hänför även ett klart avgränsat mindre specialområde inom civilförvaltningen. Som förut påpekats ligger det också ett betydande värde i att den offentliga rättens vanskliga materia fördelas mellan samtliga tre ombudsmän.

Frågan blir vilket specialområde som bör flyttas från nuvarande JO till nuvarande MO. Utskottet har stannat för taxerings- och uppbördsväsendet. Härvid har utskottet särskilt beaktat de begränsningar som gäller för tillsynen över detta och som föranleder att området inte är alltför betungande. Om det nuvarande åtalsskyddet i 113 § regeringsformen upphävs, bör en omprövning ske. Utskottets ställningstagande har också påverkats av att de andra områden som kunnat ifrågakomma framstått som mera främmande för den ifrågavarande ombudsmannens övriga uppgifter än taxerings- och uppbördsväsendet, i vart fall så länge tillsynen över detta är begränsad till det formella förfarandet. Det gäller sålunda här liksom i fråga om försvaret

myndigheternas handlande i samband med utkrävande av prestationer från medborgarnas sida.

Vid uppdelningen av vad som här kallats domstolsväsendet bör givetvis lantmäteriväsendet hänföras till den ombudsman som skall öva tillsyn över civilförvaltningen i allmänhet, däribland plan- och byggnadsväsendet. I övrigt är det möjligt att denne ombudsman kan i princip syssla med civilrättsliga frågor, medan frågor som har samband med brottmål, och därmed bl. a. hela åklagarväsendet, hänförs till den andre. Utskottet vill emellertid inte ge någon anvisning i detta hänseende. Det bör ankomma på ombudsmännen själva att genomföra en tillfredsställande arbetsfördelning.

Utskottet har slutligen funnit att det kan ligga ett värde i att de ärenden, som gäller tillämpningen av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, handläggs av en ombudsman oavsett till vilka sakområden de hör. Den särskilda vikt som tillkommer dessa regler synes motivera en sådan ordning.

Utskottets överväganden beträffande grunderna för arbetsfördelningen mellan ombudsmännen kan sammanfattas sålunda.

En ombudsman bör öva tillsyn över *vårdområdet*, omfattande främst barna- och ungdomsvården, nykterhetsvården, socialvården, sjukvården och kriminalvården, samt av angränsande områden främst *socialförsäkringen*.

En ombudsman bör öva tillsyn över *försvaret samt taxerings- och uppborðsväsendet*. En omprövning i sistnämnda del bör ske i den mån åtalskyddet enligt 113 § regeringsformen upphävs.

En ombudsman bör svara för *civilförvaltningen i övrigt*. Bland viktiga sakområden märks här plan- och byggnadsväsendet samt utbildningsväsendet. Hit bör också hänföras *lantmäteriväsendet*. Även ärenden angående *allmänna handlingars offentlighet* bör handläggas av denne ombudsman.

Tillsynen över *domstolarna samt åklagar-, polis- och exekutionsväsendet* bör delas mellan sistnämnda båda ombudsmän.

Det bör ankomma på ombudsmännen att verkställa en närmare fördelning av uppgifterna och att fastställa erforderliga bestämmelser i en *arbetsordning* för ombudsmannaexpeditionen.

Med den uppdelning som sålunda föreslås finner utskottet de i följdmotionerna anförda synpunkterna på ombudsmännens arbetsinriktning ha blivit i huvudsak tillgodosedda.

Utskottet har härefter att ta ställning till frågan om *antal ställföreträdare*. Hittills har alltid utsetts en sådan för JO och en för MO. Avfattningen av 97 § regeringsformen medger emellertid att ett mindre antal än tre ställföreträdare utses inom det gemensamma ämbetet. Utskottet har funnit övervägande skäl tala för att endast två personer utses.

Som framgått av vad förut anförts förutsätter utskottet, att den generella dubbleringsrätten inom viss tidsram skall upphöra. Ställföreträdare bör även framdeles kunna tjänstgöra samtidigt med ombudsman men endast då särskilda förhållanden påkallar det.

Utskottet har som förut antytts övervägt om det kan vara av värde att inrätta ett *samrådsorgan inom riksdagen* för att stå ombudsmännen till buds för överläggning om vissa frågor av organisatorisk art. Främst har utskottet avsett spörsmål om arbetsfördelning, om arbetsordningen och om ställföreträdarnas tjänstgöring. Ombudsmännen har själva inför utskottet uttalat sig för ett sådant samrådsorgan. Utskottet har funnit lämpligt att föreslå att ett sådant inrättas. Det bör emellertid särskilt understrykas att dess existens inte får i minsta mån uppfattas som ett avsteg från den grundläggande principen, att riksdagen inte skall påverka ombudsmännens handläggning av ärendena. Samråd förutsätts komma till stånd endast på initiativ av ombudsman. Organet bör vara litet; sex ledamöter synes utgöra en lämplig storlek. Utskottet föreslår att de utses inom de båda utskott som handlagt förevarande ärende, tre från vardera konstitutionsutskottet och tre från det lagutskott som granskar ombudsmännens ämbetsberättelser.

Utskottet övergår härmed till den *personalorganisation* som skall stå till ombudsmännens förfogande. Utredningen har för vardera av de båda ämbeten som dess förslag avser upptagit en kanslichef, tre byråchefer och två byrådirektörer. Därutöver skall extra personal ävensom särskilda sakkunniga och experter få anlitas i mån av behov och tillgång på medel. Vidare har utredningen som nämnts föreslagit en gemensam expedition samt angett visst personalbehov för denna.

Utskottets förslag om samordning i ett gemensamt ämbete föranleder att endast en tjänst som kanslichef behöver inrättas. Denna kommer givetvis att bli förenad med mera krävande arbetsuppgifter än som enligt utredningens förslag skulle ha åvilat envar av de förordade två eller som sammanhänger med den nuvarande befattningen vid JO-ämbetet. Förslaget i fråga om byråchefer, byrådirektörer, extra personal samt särskilda sakkunniga och experter lämnar utskottet utan erinran. Det bör tillkomma ombudsmännen att vid tjänstetillsättningarna tillse att ämbetet tillförs den sakkunskap på skilda områden som erfordras. Utskottet finner sig inte böra närmare ingå härpå. Utskottet förutsätter att såvitt möjligt en fast medarbetarstab knyts till varje ombudsman inom ramen för den gemensamma organisationen. En strävan i samma riktning torde också vara av värde i fråga om den övriga personalen, som enligt utredningens förslag skulle tillhöra expeditionen. I fråga om sistnämnda tjänstemän förutsätter utskottet att ombudsmännen kommer att göra erforderliga framställningar och fatta de beslut vartill de själva äger befogenhet enligt gällande bestämmelser. Ut-

skottet har inte ingått på någon närmare prövning av personalbehovet härvidlag.

I anslutning till personalorganisationen har utredningen även upptagit frågan om rätt för ombudsmännen att *delegera arbetsuppgifter* till tjänstemän. Den föreslår den ändringen att ombudsmännen skall få ökade befogenheter att uppdra åt sina tjänstemän att företa inspektionsresor. De äger för närvarande förordna tjänsteman att i visst fall verkställa undersökning eller utredning som befinns önskvärd. 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 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.

Utskottet ansluter sig till vad utredningen föreslagit i denna del. En sådan delegationsrätt skulle enligt utskottets mening få betydelse bl. a. på det militära området. Som framhållits i det föregående är det angeläget att reformerna inte leder till en minskad tillsyn över försvaret. Detta kan säkerställas genom att möjlighet öppnas för att delegera inspektionsrätt till vederbörande byråchef. Även i övrigt kan som utredningen framhållit en sådan delegationsrätt vara av betydande värde.

De reformer som sålunda föreslås bör föranleda att en ny *instruktion för riksdagens ombudsmän* antas. Vid propositionen har fogats ett utkast till instruktion som bygger på en sådan lösning med ett gemensamt ämbete och tre ombudsmän som utskottet förordnat. Vid sin granskning av detta utkast har utskottet funnit det vara väl ägnat att ligga till grund för en ny instruktion. Utskottet föreslår att fyra paragrafer erhåller en annan avfattning men att de övriga antas. Utskottets förslag till instruktion återfinns i *bilaga 1* till detta betänkande.

Utskottet inskränker sig till att beröra de fyra ändringar som föreslås i förhållande till nämnda utkast och hänvisar i övrigt till propositionen.

Utskottets förslag att endast två ställföreträdare skall utses föranleder ändringar i 5 §. I 6 § bör enligt utskottets mening kanslichefens ställning som chefstjänsteman under ombudsmännen komma till uttryck. Därutöver har en formell jämkning vidtagits i första stycket.

Utskottets i det föregående utvecklade uppfattning i fråga om ombudsmännens principiella prövningsskyldighet påkallar en ändring av 8 §. Den bör ge en allmän anvisning om att sakprövning bör underlätas i vissa fall. Utskottet har funnit både möjligt och lämpligt att avfatta bestämmelsen som en kortfattad generalklausul. Beträffande tillämpningen hänvisar utskottet till vad förut anförts. De fall som särskilt diskuterats av utredningen och utskottet täcks av den föreslagna lydelsen liksom sista stycket i utkastets avfattning.

Slutligen har utskottet funnit att bestämmelsen i 12 § om underlåtande av åtal m. m. bör ges en avfattning som närmare ansluter till den sedan länge tillämpade praxis. Någon ändring av denna avses inte.

Som tidpunkt för *ikraftträdande* föreslår utskottet dagen efter den då val av ombudsmän förrättats under 1968 års riksdag.

Bestämmelser om det föreslagna samrådsorganet bör intas i riksdagsstadgan. Förslag torde få framläggas av konstitutionsutskottet i början av nästa års riksdag.

Förslag till följdändringar i skilda författningar som berör JO eller MO torde få framläggas av Kungl. Maj:t.

Utskottet hemställer,

1. att riksdagen måtte godkänna de av utskottet angivna riktlinjerna för omorganisation av riksdagens ombudsman-nämbeten;

2. att riksdagen måtte antaga det i *bilaga 1* intagna förslaget till instruktion för riksdagens ombudsmän samt i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om dess intagande i Svensk Författningssamling;

3. att proposition nr 32 ävensom motionerna I: 733 och II: 916 samt I: 734 och II: 915 måtte anses besvarade med vad utskottet ovan anförte och hemställt.

Stockholm den 7 december 1967

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Erik Olsson, Sveningsson, Carl Albert Anderson, Tistad, Svedberg, fröken Mattson, herrar Svanström, Schött, Larfors och Hilding; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Larsson i Luttra, Henrikson, fru Gärde Widemar, fru Löfqvist, herr Svensson i Vä, fru Kristensson, fröken Berggren och fröken Andersson i Strängnäs.

Reservation

1. av herrar *Sveningsson*, *Schött* och *Magnusson* i Tumhult samt fru *Kristensson* (alla h) vilka ansett, att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 19 med orden »Ett område av kommunalförvaltningen» och slutar på s. 21 med orden »inte anledning att ingå på denna fråga» bort ha följande lydelse:

»Ett område av kommunalförvaltningen, som utskottet inte berört men som aktualiseras genom sistnämnda motioner, är *den kommunala egenförvaltningen* enligt kommunallagarna. Härom bör till en början antecknas, att fullmäktiges och landstingsmötenas beslut är undandragna JO:s tillsyn till följd av dennas begränsning till att avse endast dem som är underkastade fullt ämbetsansvar. Frågan om denna inskränkning skall bibehållas har inte upptagits i motionerna, och utskottet finner sig inte heller böra ingå därpå i förevarande sammanhang. Vad beträffar egenförvaltningen i övrigt bör emellertid utgångspunkten vara, att samma principer skall råda i fråga om tillsynen över lagligheten av myndigheternas handlande vare sig det gäller statlig eller kommunal förvaltning. Särskilt är det angeläget att de enskilda medborgarna åtnjuter samma rättsskydd i förhållande till de kommunala som till de statliga organen. Utvecklingen mot allt större uppgifter och befogenheter för kommunerna understryker vikten av denna synpunkt. Den av utredningens majoritet och vissa remissinstanser framförda uppfattningen, att ombudsmännens tillsyn skulle kunna utgöra ett intrång i den kommunala verksamheten, ger enligt utskottets mening uttryck för en felaktig syn på ombudsmännens uppgifter och innebär därutöver en opåkallad nedvärdering av den kommunala självstyrelsen. Ombudsmännen har att verka för ett lagenligt handlande från myndigheternas sida och särskilt för främjande av de enskilda medborgarnas rättssäkerhet. En tillsyn från dessa synpunkter kan inte inverka menligt på den kommunala självstyrelsen. Tvärtom bör den, som för övrigt också utredningens majoritet medger, vara ägnad att främja en ändamålsenlig och enhetlig praxis vid rättstillämpningen och att skapa stadga och säkerhet i det kommunala för-

valtningsförfarandet. Detta gäller inte bara inom den specialreglerade förvaltningen utan även inom egenförvaltningen. Att ett inspektionsbehov föreligger också på det sistnämnda området står enligt utskottets mening klart.

Utredningen har — — — i författningstexten.

Vad gäller — — — utredningens förslag.

I fråga om inspektioner på egenförvaltningens område kan utskottet emellertid inte ansluta sig till utredningens uppfattning. Som förut utvecklats bör enligt utskottets mening samma regler gälla för den statliga och den kommunala förvaltningen. Ett flertal remissinstanser har också särskilt framhållit denna synpunkt då de förordat en intensifiering av ombudsmännens inspektionsverksamhet på det kommunala området. Något bärande skäl för att undanta egenförvaltningen har inte angetts. Att inspektionerna här liksom på det specialreglerade området skall ske med beaktande av den kommunala självstyrelsens särskilda betingelser är självfallet och har framgått av att utskottet inte ifrågasatt någon ändring av instruktionsföreskriften härom. För någon begränsning av ombudsmännens befogenheter saknas emellertid anledning. Det bör ankomma på dem att själva fritt avgöra vilka områden och vilka myndigheter de skall inspektera. De höga kvalifikationer som krävs av ombudsmännen och den granskning av sin verksamhet som de årligen underkastas från riksdagens sida måste enligt utskottets mening göra alla farhågor från kommunernas sida obefogade.

I motionerna I: 734 och II: 915 har även hemställts, att *den kommunala affärsverksamheten* skall läggas under ombudsmännens tillsyn. Motionärerna påpekar att kommunalrättskommittén 1965 framlagt ett betänkande, i vilket föreslagits reformer som syftar till en begränsning av bolagsformens användning och till att de ledande befattningshavarna i den nya företagsform, som i stället förordas, skall bli underkastade ämbetsansvar. I avvaktan på riksdagens beslut i denna fråga föreslår emellertid motionärerna redan nu att den verksamhet som utövas i bolags-, förenings- och stiftelseform skall stå under tillsyn av ombudsmännen. Utskottet instämmer i detta önskemål. En sådan vidgning av ombudsmännens kompetensområde förutsätter emellertid grundlagsändring och kan därför inte genomföras i detta sammanhang. Med hänsyn till sakens vikt förutsätter dock utskottet att Kungl. Maj:t snarast möjligt framlägger förslag till lagändringar i det angivna syftet.»

2. av herr *Svanström* (cp).

Bilaga 1

**Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts
förslag 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 bedrives 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 början 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, manmån 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.

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 bestämmas vilken ombudsman som skall svara för handläggningen av fråga som rör mer än ett tillsynsområde.

5 §.

För ombudsmännen skall finnas två ställföreträdare.

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

Ombudsman äger vid behov uppdraga åt 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. I mån av behov och tillgång på medel äger ombudsmännen anlita annan personal ävensom experter och sakkunniga.

Kanslichefen åligger att under ombudsmännen leda och fördela arbetet inom expeditionen och att i övrigt lämna samtliga ombudsmän erforderligt biträde.

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 han klagoskrift inkommit dit.

8 §.

Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas.

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 ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen 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 kammarens 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. Besvärsinlagan 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 dagen efter den då val av riksdagens ombudsmän förrättats under 1968 års riksdag, varvid instruktionen den 24 maj 1957 (nr 165) för riksdagens ombudsmän upphör att gälla.

Instruktionen skall äga tillämpning på innehavaren av det nuvarande militieombudsmannaämbetet och dennes ställföreträdare utan hinder av gällande ämbetsperiod.