

Nr 2

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen, dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 23 mars 1956 dagtecknad, den 13 april till kamrarna avlämnad proposition, nr 161, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagt utdrag av i statsrådet förda protokoll till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlagt följande vid propositionen fogade

Förslag

till

ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenkap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för *vardera* utfärdad, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, *militieombudsmannen i vad de skola tillämpas i mål, som i den ordning 87 § 1 mom. stadgar förklarats vara att hänföra till militära mål, samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och justitieombudsmannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas, ävensom att enligt den fördelning nu är sagd vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina äm-*

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenkap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för *dem* utfärdad, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad *i vad de skola av dem, som äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt* vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

betens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

§ 99.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen må, en var när han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, kunna övervara *högsta domstolens, regeringsrättens, nedre justitierevisionens, hovrätternas, kollegiernas eller i dessas ställe inrättade verks, och alla lägre domstolars* överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, samt äga tillgång till alla domstolars, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldige att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning, samt alla fiskaler, att medelst aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar.

§ 100.

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

§ 99.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen må, en var när han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, kunna övervara *alla domstolars och myndigheters* överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, samt äga tillgång till alla domstolars och myndigheters protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldige att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning, samt alla fiskaler, att medelst aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar.

§ 100.

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

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 101.

Skulle den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flere funnes hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom, eller regeringsrätten eller en eller flere av dess ledamöter funnes hava vid prövning av besvärsmål låtit sådant förhållande komma sig till last, vare justitieombudsmannen *eller, om målet utgjort sådant militärt mål som i 96 § avses, militieombudsmannen pliktig*, ävensom Konungens justitiekansler berättigad, att vid den rikets domstol, som här nedanföre bestämmes, den felaktige under tilltal ställa, samt till ansvar efter rikets lag befordra.

§ 101.

Skulle den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens högsta domstol eller av dess ledamöter en eller flere funnes hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållande, mistat eller kunnat mista liv, personlig frihet, ära och egendom, eller regeringsrätten eller en eller flere av dess ledamöter funnes hava vid prövning av besvärsmål låtit sådant förhållande komma sig till last, vare justitieombudsmannen *och militieombudsmannen en var inom sitt ämbetsområde pliktiga*, ävensom Konungens justitiekansler berättigad, att vid den rikets domstol, som här nedanföre bestämmes, den felaktige under tilltal ställa, samt till ansvar efter rikets lag befordra.

I anledning av propositionen har i likalydande motioner, nr 569 i första kammaren av herr *Anderson, Carl Albert, m. fl.* och nr 753 i andra kammaren av herr *Sköldin m. fl.*, hemställts, att riksdagen måtte avslå propositionen.

Propositionen och motionerna, vilka hänvisats till konstitutionsutskottet, har enligt överenskommelse mellan detta utskott och första lagutskottet hänskjutits till behandling av sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det genom propositionen framlagda förslaget, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen. Beträffande de skäl, som motionärerna anför, hänvisas till motionerna.

Inledning

I skrivelse den 3 april 1954, nr 156, anhöll riksdagen — under åberopande av vad som anförts i sammansatt konstitutions- och första lagutskotts av riksdagen godkända utlåtande nr 1 — om utredning angående justitieombudsmannainstitutionen i de i utlåtandet angivna hänseendena och därmed sammanhängande spörsmål samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Den begärda utredningen skulle i främsta rummet avse JO:s verksamhetsområde och åtgärder för att effektivisera dennes kontroll över förvaltningen. Vad angår MO-ämbetet förklarade utskottet att, då likformigheten mellan de båda ombudsmannainstitutionerna borde bevaras, även förslagens återverkningar på MO-ämbetet måste beaktas.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 april 1954 tillkallades den 8 maj samma år särskilda sakkunniga för att verkställa den begärda utredningen.

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

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

I propositionen har de sakkunnigas förslag upptagits till behandling såvitt angår frågor om grundlagsändring, och det föreslås att verksamhetsområdet för riksdagens ombudsmän utvidgas att omfatta alla som är underkastade ämbetsansvar, vilket framför allt innebär att kommunala befattningshavare skall ställas under JO:s kontroll.

Betänkandets huvudsakliga innehåll

Ämbetsansvar

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

Det grundläggande stadgandet om vilka som är underkastade ämbetsansvar återfinnes i 25 kap. 11 § strafflagen. Ämbetsansvaret kan vara fullständigt eller partiellt, allteftersom samtliga eller allenast vissa straffbud i 25 kap. strafflagen kunna bringas i tillämpning å den ansvarige. Första stycket

i nyssnämnda paragraf anger personkretsen för det fullständiga ämbetsansvaret. Sådant ansvar åvilar

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

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

Den i punkt 5) nämnda gruppen avser funktionärer, som icke är vare sig statliga eller kommunala. För ämbetsansvar fordras i detta fall, att den inrättning, vars angelägenheter vederbörande omhänderhar, är allmän och av Konungen stadfästad. För att bedöma om en inrättning är allmän torde sådana synpunkter vara att anlägga som att den utövar någon offentlig funktion, t. ex. de enskilda högskolorna, eller att den tjänar ett allmännyttigt ändamål och icke bedrives för att bereda affärsvinst, exempelvis hushållningssällskapen och ett flertal allmänna kreditanstalter såsom Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, svenska jordbrukskreditkassan och svenska bostadskreditkassan. Betydelse lär också tillkomma det förhållandet, att inrättningen grundats med hjälp av allmänna medel eller åtnjuter understöd av sådana medel. Ansvarvet omfattar otvivelaktigt styrelse och ledande funktionärer vid ifrågavarande inrättningar. Huruvida ansvarvet sträcker sig därutöver är beroende på en tolkning av det i punkt 6) omförmälda uttrycket förvaltningsmyndighet. I rättspraxis har ämbetsansvarvet ansetts omfatta åtminstone sådana underlydande tjänstemän, vilkas verksamhet enligt organisatoriska föreskrifter avsett uppfyllandet av den offentliga eller allmänna funktion som ligger till grund för ämbetsansvarets tillämplighet på den enskilda anstalten (NJA 1937 s. 656).

Till grupp 6) är att hänföra såväl statliga som kommunala tjänstemän. Såsom nyss antytts, torde även vissa tjänstemän vid allmänna, av Konungen stadfästade inrättningar höra till denna grupp. Om den nedre gränsen för ämbetsansvarvet må nämnas, att i rättspraxis i viss utsträckning sådant ansvar icke ansetts skola ifrågakomma, då en tjänst uteslutande innefattar osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde i arbete under anans ledning eller biträde på expedition eller i liknande göromål. Som exem-

pel kan anföras civilarbetare vid flottan, vaktmästare vid folkskola och sjuksköterskebiträde. Tjänst med osjälvständig verksamhet har dock ansetts grunda ämbetsansvar, då verksamheten innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten. Ämbetsansvar har sålunda tillämpats på polisman och exekutionsbetjänt, brevbararbiträde samt stationskarlar och stationskarlaspiranter vid statens järnvägar.

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

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

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

JK:s och JO:s kompetensområden

I § 27 regeringsformen föreskrives, att JK skall »hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva». I nu gällande instruktion för JK beskrives personkretsen som »domare och andra som äro underkastade ämbetsansvar». I tidigare instruktioner har den angivits bestå av domare och andra ämbetsmän. JK torde emellertid alltid ha ansetts behörig att ingripa mot alla som är underkastade ämbetsansvar, vare sig fråga är om statliga, kommunala eller andra befattningshavare.

JO skall enligt § 96 regeringsformen ha tillsyn över lagars och författningsars efterlevnad i vad de utanför MO:s ämbetsområde skall »vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas — — —». Ursprungligen talades i § 96 allenast om domare och ämbetsmän. Tillägget av »tjänstemän», som skedde vid inrättandet av MO-ämbetet 1915, torde enligt utredningens mening ha varit av redaktionell karaktär. Redan i JO:s första in-

struktion av den 27 februari 1810 beskrevs personkretsen som »domare, ämbets- eller tjänstemän» och någon ändring i angivandet av personkretsen har icke skett i de instruktioner för JO, som därefter antagits. Någon saklig skillnad i fråga om JK:s och JO:s behörighet i förevarande hänseenden framgår sålunda icke av ordalagen i grundlagsstadgandena eller bestämmelserna i instruktionerna.

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

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

De som är satta att förvalta allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks och andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter och vid sådana inrättningar anställda tjänstemän är icke underkastade JO:s kontroll, eftersom fråga ej är om statliga befattningshavare.

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

Om anledningen till att JO:s behörighet i princip kommit att begränsas till statliga befattningshavare har framhållits, att det statsskick som infördes 1809 var uppbyggt på den samtida kontinentala teorien om statsmakternas uppdelning mellan olika av varandra oberoende statsorgan. Lagstiftningsuppgifterna kom därvid att i särskild grad koncentreras å riksdagen, medan den verkställande makten uppdrogs åt regeringen. Denna separation

av de statliga befogenheterna kompletterades av ett system för ömsesidig kontroll. Därvid kom riksdagens övervakning av de övriga statsorganen att spela den största rollen. Bland riksdagens kontrollorgan var JO-ämbetet ett. JO skulle sålunda utgöra en av de konstitutionella garantierna. Han hade att hålla ett vakande öga på riksstyrelsen så att denna icke genom missbruk av sin auktoritet inspirerade underlydande ämbetsmän till olagligheter och övergrepp. JO:s aktion kom visserligen i dylika fall till det yttre att rikta sig mot vederbörande ämbetsman men i själva verket mot den regering som ansågs ha föranlett lagbrottet. Syftet med JO-ämbetet skulle sålunda ytterst icke vara att garantera medborgarna rättssäkerhet mot övergrepp, som ämbetsmän av egen vilja gjorde sig skyldiga till, om än JO med hänsyn till ämbetets konstruktion såsom kontrollorgan mot ämbetsmännens åtgärder kom att ha myndighet över alla deras ämbetsåtgärder, vilket även torde ha varit ett av ämbetets tillskyndare önskat resultat.

De sakkunnigas förslag

De sakkunniga föreslår, såvitt angår ombudsmännens verksamhetsområde, att alla som är underkastade ämbetsansvar skall stå under ombudsmännens tillsyn. I ett särskilt avsnitt behandlar de sakkunniga de administrativa frihetsberövandena och föreslår ett tillägg till 25 kap. 11 § första stycket strafflagen, varigenom möjlighet skulle öppnas för Kungl. Maj:t att förordna om ämbetsansvar i fall då sådant nu ej föreligger men tillsyn anses böra äga rum. De sakkunniga föreslår att gränsdragningen mellan JO:s och MO:s kompetensområden sker i instruktion och ej såsom nu i regeringsformen. I fråga om inriktningen av JO:s verksamhet förordar de sakkunniga en ökad tillsyn över förvaltningen. De sakkunniga vill ej förordna en uppdelning av JO-ämbetet utan föreslår en ökning av personalen hos ämbetet jämte vissa organisatoriska reformer. Även av MO-ämbetets organisation föreslås en förstärkning. Då ombudsmännens behörighet att öva tillsyn alltid ansetts i princip begränsad till statliga befattningshavare finner de sakkunniga den föreslagna ändrade omfattningen av ombudsmännens verksamhetsområde böra grundlagsfästas.

Angående motiveringen för de sakkunnigas ståndpunkt i förevarande hänseenden må hänvisas till propositionen s. 9—19.

Yttranden

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

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

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

JO framhåller att den ordningen kan införas, att klagomål mot tjänsteman för ämbetsbrott, som inkommer till *JO* men faller utom området för hans ämbetsbefogenhet, överlämnas till *JK*. Samma tanke framföres även av *svenska stadsförbundet*.

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

Den efter remissyttrandenas avgivande förordnade *JO* har beretts tillfälle att inför utskottet framföra sina synpunkter på förslaget och har därvid tillstyrkt den föreslagna utökningen av verksamhetsområdet.

I frågan om uppdelning av *JO*-ämbetet anför *Svea hovrätt*, att tillskapan- de av ytterligare en ombudsman med uppgift att svara exempelvis för kontrollen å förvaltningen synes vara att föredraga framför en mycket stark ansvällning av *JO*:s kansli.

I *JO*:s remissyttrande uttalas att ett bifall till de sakkunnigas förslag om utvidgning av verksamhetsområdet måste leda till att ämbetet inom kort måste uppdelas. Den nuvarande *JO* har däremot inför utskottet förklarat sig anse att en delning av ämbetet icke, såvilt nu kunde bedömas, bleve nödvändig även om verksamhetsområdet vidgades på sätt föreslagits.

Sveriges advokatsamfund förordar en uppdelning av *JO*-ämbetet på så sätt, att den nye ombudsmannen övertager tillsynen över sociallagstiftningens område.

Övriga remissinstanser, som yttrat sig i förevarande hänseende, har icke funnit en delning av ämbetet påkallad.

Endast *JK* och *JO* anser grundlagsändring ej erforderlig för en utsträckning av verksamhetsområdet att omfatta även kommunala myndigheter och tjänstemän. Vid en vidgning av verksamhetsområdet att omfatta även enskilda, som är underkastade ämbetsansvar, finner *JK* grundlagsändring obehövlig medan *JO* är av motsatt uppfattning.

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

Angående remissyttrandena i övrigt må hänvisas till propositionen s. 19---

Departementschefen

I propositionen anför *föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg*, såvitt nu är i fråga, följande:

»Den moderna samhällsutvecklingen har medfört, att offentlighetsrättsliga uppgifter i vidsträckt omfattning anförtrotts kommunala organ och i viss utsträckning även enskilda institutioner. Trots denna utveckling har den sedan länge tillämpade grundsatsen, att JO:s tillsyn — liksom MO:s — i princip är begränsad till statliga befattningshavare, bibehållits i stort sett oförändrad. Resultatet härav har blivit, att JO:s ämbetsområde, såsom de sakkunniga påvisat, kommit att präglas av en viss oenhetlighet. Det förekommer sålunda icke sällan, att en viss myndighet eller tjänsteman är underkastad JO:s tillsyn, medan en annan myndighet eller funktionär, som fullgör samma eller likartade uppgifter, icke står under JO:s uppsikt. Självfallet är det föga tillfredsställande, att den enskildes rättsskyddsbehov på detta sätt är i olika grad tillgodosett. Särskilt olämpligt är, att den bristande konsekvensen även förekommer på områden, där den offentliga maktutövningen är av mera ingripande natur, såsom fallet är på de administrativa frihetsberövandenas område. Jag anser det därför angeläget att söka åvägabrunga en riktigare bestämning av JO:s ämbetsområde.

Efter vilken metod en rationell avgränsning av JO:s ämbetsområde skall åstadkommas, kan naturligtvis vara föremål för delade meningar. Under remissbehandlingen har ifrågasatts att bestämma ämbetsområdet efter förhandenvaron av ett påvisbart praktiskt tillsynsbehov. Mot denna metod kan emellertid anmärkas, att den långtifrån alltid leder till den eftersträfvade likformigheten. Det måste nämligen med ett dylikt tillvägagångssätt antagas ej sällan komma att inträffa, att myndigheter eller funktionärer med samma befogenheter än blir underkastade, än undantagna JO:s tillsyn, allteftersom ett konkret tillsynsbehov låter sig konstatera eller icke. Då svårigheterna att fastställa, om ett sådant behov är förhanden, stundom är betydande, är denna metod förenad med vissa svagheter ur rättsskyddssynpunkt. Det skulle icke vara tilltalande, att en person, som utsatts för ett rättsligt övergrepp från en myndighets sida, saknade möjlighet att påkalla JO:s ingripande av den anledningen att övergreppet skett på ett område, där verksamheten, åtminstone såvitt känt vore, i allmänhet handhades på ett tillfredsställande sätt. Härtill kommer, att det konkreta tillsynsbehovets styrka på ett visst område kan variera från tid till annan. Då de gälla att i grundlag bestämma området för JO:s ämbetsbefogenheter, är en så pass föränderlig faktor mindre väl ägnad att tjäna som riktmärke. Skall önskvärd likformighet och stabilitet uppnås, synes ämbetsområdet böra bestämmas efter mera allmänna kriterier. Härvid förefaller det ändamålsenligt att fästa huvudsaklig vikt vid verksamhetens art. Alla som utövar en offentlighetsrättslig funktion av icke alltför underordnad betydelse torde i prin-

cip böra stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän. Kretsen av dem som fullgör en sådan funktion lärer i stora drag sammanfalla med personkretsen för ämbetsansvaret sådant detta är bestämt i gällande lag. Det faller sig därför naturligt att på sätt de sakkunniga föreslagit och i likhet med vad som gäller JK:s kontrollbefogenheter anknyta tillsynen till området för ämbetsansvaret. Med hänsyn härtill anser jag de sakkunnigas förslag böra genomföras, såvitt icke olägenheter ur andra synpunkter skulle lägga hinder i vägen härför.

Att tillsynen med den tilltänkta lösningen även kommer att omfatta områden, där det konkreta tillsynsbehovet är ringa, torde icke spela någon större roll ur arbetsekonomisk synpunkt, eftersom tillsynens intensitet givetvis bör avpassas efter behovets styrka och klagomålen på dylika områden i allmänhet får antagas vara relativt fåtaliga.

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

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

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

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

Mot de ändringar i regeringsformen, som de sakkunniga i övrigt föreslagit, har jag icke funnit anledning till erinran. Det synes vara lämpligt att,

såsom de sakkunniga föreslagit, låta fördelningen av ämbetsuppgifter mellan justitieombudsmannen och militieombudsmannen utgå ur grundlagen och i stället regleras i ombudsmännens instruktion.»

Utskottet

Enligt utskottets mening bör JO ej öva tillsyn över dem som är underkastade allenast partiellt ämbetsansvar. För de brott varom kan bli va fråga — tagande av muta och brott mot tystnadsplikt — torde nämligen annan påföljd än åtal knappast vara möjlig, varför JO ej skulle kunna vidtaga annan åtgärd än som jämväl allmän åklagare är behörig att vidtaga. Under sådana förhållanden och då något praktiskt behov av kontroll i ifrågavarande hänseenden knappast torde föreligga, bör JO enligt utskottets mening ej tilläggas tillsyns rätt.

Att administrativa frihetsberövanden bör vara underkastade tillsyn av JO oavsett om befattning därmed tages av statlig eller kommunal myndighet eller tjänsteman eller av enskild, som är underkastad ämbetsansvar, står däremot enligt utskottets mening utom tvivel. I fråga om den kommunala verksamhet i övrigt som utövas under ämbetsansvar bör kraftigt understrykas att den kommunala självstyrelsen icke får på något sätt inkräktas genom tillsyn av JO.

På grund av det långa uppskov med det slutliga antagandet av en grundlagsändring som — med hänsyn till att val till andra kammaren äger rum hösten 1956 — skulle bli va följd en propositionen nu avloges anser utskottet sig böra förorda att det i propositionen framlagda förslaget till grundlagsändringar med endast den ändringen att i § 96 regeringsformen tillsynen anges omfatta allenast dem som i allo är underkastade ämbetsansvar antages som vilande.

Utskottet anser att JO-ämbetet icke bör delas. Det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning är enligt utskottets mening av sådant värde att man ej bör avstå därifrån med mindre så visar sig oundgängligen nödvändigt. Det är utskottets uppfattning att JO även med den begränsade utökning av verksamhetsområdet, som enligt vad ovan anförts avses, skall medhina sina arbetsuppgifter om ämbetets personalorganisation ges en tillräcklig förstärkning.

För att trygga den kommunala självstyrelsen anser utskottet vissa föreskrifter erforderliga som begränsar JO:s tillsyn. Sålunda bör — i annat fall än då fråga är om administrativt frihetsberövande — klagomål som regel icke upptagas då möjlighet att hos statlig myndighet överklaga kommunal myndighets beslut ej utnyttjats; om klagorätten utnyttjats bör JO däremot alltid vara oförhindrad att vid prövning av lagligheten av den statliga myndighetens beslut även pröva lagligheten av det kommunala organets beslut. Föreskrifter i sådant avseende skulle lämpligen kunna införas i instruktion, enär tillsynen enligt § 96 regeringsformen skall ske efter den in-

struktion riksdagen utfärdar. Utformningen härav synes böra ske genom särskild utredning i samråd med representanter för de kommunala förbunden.

Frågan om tillsyn — av JO och MO — över enskilda utöver vad som framgår av det ovan anförda avgöres lämpligen först sedan slutlig ställning tagits till frågan om tillsynen över det kommunala området.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen måtte — med förklaring att riksdagen funnit viss ändring böra vidtagas i det genom propositionen framlagda förslaget till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen — såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling för sin del antaga nämnda förslag med den ändringen, att § 96 erhåller följande lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

§ 96.

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

(Utskottets förslag)

§ 96.

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

B) att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t an- hålla om den ytterligare utredning varom ovan anförts;

C) att molionerna måtte anses besvarade genom vad ut- skottet ovan anført och hemställt.

Stockholm den 18 maj 1956

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER

Närvarande:

från konstitutionsutskottet: herrar Damström, Wahlund, Ollén, Fast, Norén i Nyadal, Håstad, Svensson i Ljungskile och Carl Albert Anderson;

från första lagutskottet: herrar Rylander, Lodenius, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Alexanderson, Landgren, Gezelius, Lindgren och Jacobsson i Sala.

Reservationer:

1) av herrar *Damström, Wahlund* och *Carl Albert Anderson*;

2) av herrar *Rylander, Ollén, Svensson* i Ljungskile, *Alexanderson* och *Gezelius*, vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Den moderna samhällsutvecklingen har medfört, att offentlighetsliga uppgifter i vidsträckt omfattning anförtrotts kommunala organ och i viss utsträckning även enskilda institutioner. Trots denna utveckling har den sedan länge tillämpade grundsatsen, att JO:s tillsyn — liksom MO:s — i princip är begränsad till statliga befattningshavare, bibehållits i stort sett oförändrad. Resultatet härav har blivit, att JO:s ämbetsområde, såsom departementschefen framhållit, kommit att präglas av en viss oenhetlighet. Det förekommer sålunda icke sällan, att en viss myndighet eller tjänsteman är underkastad JO:s tillsyn, medan en annan myndighet eller funktionär, som fullgör samma eller likartade uppgifter, icke står under JO:s uppsikt. Som exempel må här allenast erinras om att ledamot av länsnykterhetsnämnd anses stå under JO:s tillsyn men däremot ej ledamot av kommunal nykterhetsnämnd, oaktat båda nämnderna gentemot den enskilde har i princip samma befogenheter, samt att läkare vid kommunala sjukhus, om de ej utnämnts av Kungl. Maj:t, ej står under JO:s tillsyn medan läkare vid statliga sjukhus och av Kungl. Maj:t utnämnda läkare vid kommunala sjukhus alltid står under sådan tillsyn.

Självfallet är det otillfredsställande, att den enskildes rättsskyddsbehov på detta sätt är i olika grad tillgodosett. Särskilt olämpligt är, att den bristande konsekvensen även förekommer på områden, där den offentliga maktutövningen är av mera ingripande natur, såsom fallet är på de administrativa frihetsberövandenas område. I sammanhanget må även framhållas att det synes svårt att med sakliga skäl försvara ett bibehållande av den nuvarande ordningen enligt vilken en enskild, som hos JO klagat över beslut i samma ärende av t. ex. byggnadsnämnd och länsstyrelse, kan få klagomålet prövat i vad det avser länsstyrelsen men ej i vad det avser byggnadsnämnden. I likhet med departementschefen finner utskottet med hänsyn till

det anförda angeläget att söka åvägabringa en riktigare bestämning av JO:s ämbetsområde.

Efter vilken metod en rationell avgränsning av JO:s ämbetsområde skall åstadkommas, kan naturligtvis vara föremål för delade meningar. Under remissbehandlingen har ifrågasatts att bestämma ämbetsområdet efter förhandenvaron av ett påvisbart praktiskt tillsynsbehov. Mot denna metod kan emellertid, såsom departementschefen utvecklat, anmärkas, att den långtifrån alltid leder till den eftersträvade likformigheten. Det måste nämligen med ett dylikt tillvägagångssätt antagas ej sällan komma att inträffa, att myndigheter eller funktionärer med samma befogenheter än blir underkastade än undantagna JO:s tillsyn, allteftersom ett konkret tillsynsbehov låter sig konstatera eller icke. Då svårigheterna att fastställa, om ett sådant behov är förhanden, stundom är betydande, är denna metod förenad med påtagliga svagheter ur rättsskyddssynpunkt. Det skulle icke vara tilltalande, att en person, som utsatts för ett rättsligt övergrepp från en myndighets sida, saknade möjlighet att påkalla JO:s ingripande av den anledningen att övergreppet skett på ett område, där verksamheten, åtminstone såvitt känt vore, i allmänhet handhades på ett tillfredsställande sätt. Här till kommer, att det konkreta tillsynsbehovets styrka på ett visst område kan variera från tid till annan. Då det gäller att i grundlag bestämma området för JO:s ämbetsbefogenheter, är en så pass föränderlig faktor mindre väl ägnad att tjäna som riktmärke. Skall önskvärd likformighet och stabilitet uppnås, synes ämbetsområdet böra bestämmas efter mera allmänna kriterier. Härvid förefaller det ändamålsenligt att fästa huvudsaklig vikt vid verksamhetens art. Alla som utövar en offentlighetsrättslig funktion av icke alltför underordnad betydelse torde i princip böra stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän. Kretsen av dem som fullgör en sådan funktion lär i stora drag sammanfalla med personkretsen för ämbetsansvaret sådant detta är bestämt i gällande lag. Det faller sig därför naturligt att på sätt departementschefen föreslagit och i likhet med vad som gäller JK:s kontrollbefogenheter anknyta tillsynen till området för ämbetsansvaret. Härvid är att märka att, såvitt avser det kommunala området, tjänstemän samt ledamöter av administrativa och förvaltande organ, såsom barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd, drätselkammare, fattigvårdsstyrelse, hälsovårdsnämnd, kommunalnämnd, nykterhetsnämnd och stadskollegium, är underkastade fullständigt ämbetsansvar, medan ledamöter av beslutande församling och de som sitter i jury och beskattningsnämnd är underkastade allenast partiellt ämbetsansvar, vilket i huvudsak innebär att dessa befattningshavare icke kan dömas till straff för andra ämbetsbrott än tagande av muta och brott mot tystnadsplikt.

Att tillsynen med den tilltänkta lösningen även kommer att omfatta områden, där det konkreta tillsynsbehovet är ringa, torde icke heller spela någon större roll ur arbetsekonomisk synpunkt, eftersom tillsynens intensitet, såsom departementschefen påpekat, givetvis bör avpassas efter behovets styrka och klagomålen på dylika områden i allmänhet får antagas vara relativt fåtaliga.

Enligt förslaget skall jämväl den kommunala förvaltningen stå under tillsyn av JO, i den mån ämbetsansvar föreligger. Från några remissinstansers sida har framförts farhågor för att den kommunala självstyrelsen härigenom skulle komma att lida intrång. En sådan uppfattning torde emellertid, såsom departementschefen framhållit, bero på ett missförstånd. JO:s uppgift är att kontrollera, att de offentliga organens beslut och övriga åtgöranden står i överensstämmelse med lag och författning. I den mån lagstiftningen överlämnat åt vederbörande organ att träffa avgörande efter diskretionär prövning, vilket i vidsträckt omfattning skett på kommunalförvaltningens område, kan det icke tillkomma JO att granska beslutets eller åtgärdens lämplighet. Det kan förtjäna tilläggas, att det veterligen aldrig gjorts gällande, att den av JK utövade tillsynen över kommunalförvaltningen skulle ha medfört något intrång i den kommunala självbestämmanderätten. Den kommunala självstyrelsen kan uppenbarligen ej inkräktas av att JO får rätt att pröva samma saker som JK redan är behörig att pröva. Fastmera är naturligt, att kontrollen utgår från en av den folkvalda riksdagen utsedd ombudsman, som kan av riksdagen skiljas från sitt uppdrag om han förlorat dess förtroende.

För den i propositionen föreslagna gränsdragningen för JO:s verksamhetsområde talar även det skälet, att den enskilde ej skall behöva tveka om i vilka hänseenden han kan gå till JO och när han allenast har JK att vända sig till.

I detta sammanhang må påpekas att, om det i grundlag stadgas att riksdagens ombudsmän skall utöva tillsyn över alla som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, denna tillsyn icke rimligen kan i instruktion inskränkas på det sättet att vissa i tjänsten vidtagna åtgärder undantages från vederbörande ombudsmans granskning. I instruktion bör endast regleras anordnandet av och sättet för tillsynen och därmed sammanhängande frågor.

Ombudsmännens granskning avser endast lagars och författningars efterlevnad och icke rättelse av meddelade beslut. Ombudsmans prövning är sålunda av helt annan karaktär än den som förekommer då ett beslut i stadgad ordning överklagas till högre instans. Det förekommer ej sällan att den vars rätt åsidosatts genom ett olagligt beslut på grund av bristande förtrogenhet med gällande föreskrifter icke begagnar den möjlighet han kan ha att inom viss kort tid överklaga beslutet. Att medgiva klagorätt till ombudsman allenast i samband med klagan över överordnad myndighets beslut kan därför icke vara tillräckligt. Om den överordnade myndigheten ändrat beslutet föreligger ju för övrigt ingen anledning att rikta klagomål mot denna. Även om rätten att klaga hos ombudsman inskränkes för det fall att den normala besvärsmöjligheten icke utnyttjats, skulle i varje fall återstå möjligheten för ombudsmannen att av eget initiativ ingripa. Det skulle vara i hög grad stötande om en riksdagens ombudsman väl skulle kunna ingripa då han fått sin uppmärksamhet riktad på ett felaktigt förfarande, t. ex. genom en tidningsartikel, men icke då han upmärksamats därpå genom en klagoskrift från den förfördelade.

Vad särskilt angår de kategorier som är underkastade allenast partiellt ämbetsansvar, t. ex. beslutande kommunal församling, torde något egentligt behov av tillsyn från JO ej föreligga, enär JO för de brott, varom kan bliva fråga — tagande av muta och brott mot tystnadsplikt — knappast skulle kunna vidtaga annan åtgärd än anhängiggörande av åtal. Emellertid vinner man så mycket i enkelhet i tillämpningen genom att låta JO — liksom JK — ha tillsyn över alla som är underkastade ämbetsansvar, oavsett om detta ansvar är fullständigt eller partiellt, att man, då någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen eller annan olägenhet uppenbarligen ej är att befara, bör införa denna ordning även om betydelsen därav blir ringa. Man måste i detta sammanhang även hålla i minnet att regeringsformens stadganden bör vara sådana, att de om möjligt ej behöver ändras på grund av ändringar i annan lagstiftning. Droge man nu en gräns vid det fulla ämbetsansvaret, kanske man inom en ej alltför avlägsen framtid bleve ställd inför frågan om ny gränsdragning på grund av ändrade regler för det partiella ämbetsansvarets omfattning eller rörande de kategorier som skall vara underkastade sådant ansvar.

Med hänsyn till vad utskottet sålunda anfört finner utskottet någon annan lämplig avgränsning av ombudsmännens verksamhetsområde icke kunna ske än med hänsyn till ämbetsansvaret. Utskottet vill därför tillstyrka propositionen.

Utskottet anser att JO-ämbetet ej bör delas. Det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning är enligt utskottets mening av sådant värde att man ej bör avstå därifrån med mindre så visar sig oundgängligen nödvändigt. Det är utskottets uppfattning att JO även med den utökning av verksamhetsområdet, som enligt vad ovan anförts avses, skall medhinna sina arbetsuppgifter om ämbetets personalorganisation ges en tillräcklig förstärkning.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen, med avslag å motionerna I: 569 och II: 753, måtte såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga det vid propositionen fogade förslaget till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen.»