

Nr 152.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av §§ 96, 97 och 98 regeringsformen samt av § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen; given Stockholms slott den 8 mars 1940.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av §§ 96, 97 och 98 regeringsformen samt av § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen.

GUSTAF.

K. G. Westman.

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 96, 97 och 98 regeringsformen samt av § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen.**Regeringsformen.****§ 96.**

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt 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 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.

§ 97.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen väljas å lagtima riksdag för tid och på sätt riksdagsordningen stadgar; och bör därvid jämväl för en var av dem utses en ställföreträdare av de egenskaper, som hos ombudsmannen erfordras, att i dennes ställe utöva ämbetet i de fall instruktionen angiver.

Skulle ombudsman eller ställföreträdare ej längre åtnjuta riksdagens förtroende, må riksdagen, på hemställan av det utskott som granskat hans ämbetsförvaltning, entlediga honom utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald.

§ 98.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen avsäger sig det erhållna förtroendet eller ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt, övertage ställföreträdaren omedelbart ämbetet; och skall, om lagtima riksdag är församlad, denna samt, om så icke är fallet, närmast därefter sammanträdande lagtima riksdag förrätta nytt val av ombudsman. Skulle ställföreträdare avsäga sig det erhållna förtroendet eller har han övertagit ombuds-

mansämbetet eller bliver eljest hans befattning ledig, äge nytt val av ställföreträdare rum, varvid iakttages att, om sådant val erfordras under det lagtima riksdag ej är församlad, riksdagens rätt härutinnan utövas genom de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Riksdagsordningen.

§ 42.

2. Det tillkommer ock lagutskott att granska justitieombudsmannens och militieombudsmannens avgivna redogörelser, ävensom deras ämbetsdiarier, protokoll och registratur, samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma. Skulle utskottet av granskningen finna, att ombudsman eller hans ställföreträdare icke är förtjänt av riksdagens förtroende och fördenskull bör skiljas från sin befattning utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald, skall utskottet i sitt utlåtande hos riksdagen härom göra hemställan.

§ 68.

Till följd av regeringsformens § 96 har riksdagen att förordna en justitieombudsman och en militieombudsman av de egenskaper där angivas. Dessa riksdagens ombudsmän väljas å lagtima riksdag för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått.

Val av justitieombudsman och militieombudsman verkställles genom fyrtioåtta för tillfället nämnda valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra på sätt om val till utskott är stadgat. Dessa valmän skola sammanträda till valförrättningen senast å tionde dagen efter den, då de blivit utsedda. Vid valet gälle enahanda bestämmelser som för val av kamrarnas talmän.

Valmännen böra vid samma tillfälle, då ombudsman utses, och på enahanda sätt välja en ställföreträdare för honom. Ställföreträdare utses för tiden till dess nytt val av vederbörande ombudsman äger rum.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen avsäger sig det erhållna förtroendet eller ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt, övertage ställföreträdaren omedelbart ämbetet; och skall, om lagtima riksdag är församlad, denna samt, om så icke är fallet, närmast därefter sammanträdande lagtima riksdag, för tid och på sätt ovan stadgas, förrätta nytt val av ombudsman. Skulle ställföreträdare avsäga sig det erhållna förtroendet eller har han övertagit ombudsmansämbetet eller bliver eljest hans befattning ledig, äge nytt val av ställföreträdare rum för tid och på sätt ovan är föreskrivet, varvid iakttages att, om sådant val erfordras under det lagtima riksdag ej är församlad, riksdagens rätt härutinnan utövas genom de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementets ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 8 mars 1940.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Westman, anmäler fråga angående *justitieombudsmannens och militieombudsmannens¹ allmänna ämbetsställning m. m.*

Föredraganden anför:

»I skrivelse den 25 maj 1937, nr 313, har riksdagen, under återopande av konstitutionsutskottets utlåtande nr 20, hos Kungl. Maj:t anhållit om utredning, med beaktande av i utlåtandet anförda synpunkter, angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning och därmed sammanhängande spörsmål samt om framläggande snarast möjligt för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Jämlikt nådigt bemyndigande den 19 november 1937 tillkallade jag fem sakkunniga att inom departementet verkställa den av riksdagen begärda utredningen, nämligen ledamöterna av riksdagens första kammare universitetskanslern B. Ö. Undén, tillika ordförande, borgmästaren G. A. Björkman och bankofullmäktigen C. P. V. Gränebo samt ledamöterna av riksdagens andra kammare dåvarande riksgäldsfullmäktigen, numera statsrådet G. H. Andersson och J. E. G. Fast, varjämte assessorn i Svea hovrätt I. A. Lindell förordnades till sekreterare åt de sakkunniga. De sakkunniga avgåvo den 16 mars 1939 betänkande i ämnet (statens offentl. utredn. 1939: 7).

Över betänkandet ha i anledning av remiss utlåtanden inkommit från JK, JO, MO, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, lönenämnden för riksdagens verk och delegerade för riksdagens verk.

Sedan ärendet därefter varit föremål för beredning inom departementet, anhåller jag att nu få upptaga detsamma till behandling.

¹ Här nedan ha använts följande förkortningar: JK = justitiekanslern; JO = justitieombudsmannen; MO = militieombudsmannen; RF = regeringsformen; samt RO = riksdagsordningen.

JK-, JO- och MO-ämbetenas huvuduppgifter m. m.

I fråga om tillkomsten av JK-ämbetet må hänvisas till den i betänkandet lämnade redogörelsen (sid. 74—76).

Enligt § 27 RF må Konungen till JK nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domarevärv varit nyttjad. Det åligger honom förnämligast att såsom Konungens högste ombudsman föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra Konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att å Konungens vägnar hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel som begås av domare och ämbetsmän. Om JK:s befogenhet med avseende å riksrättsåtal stadgas i RF §§ 101 och 102; bestämmelserna härutinnan komma att nedan antydast i samband med behandlingen av uppgifterna för riksdagens ombudsmannaämbeten.

JK tillsättes genom fullmakt och har enligt RF § 35 förtroendesyssla, varifrån han må entledigas, när Konungen prövar rikets tjänst det fordra.

Till JK utgår för närvarande lön enligt lönegraden B 3 i 1939 års civila avlöningsreglemente med 18,000 kronor om året jämte rörligt tillägg. JK är vidare berättigad till tjänste- och familjepension.

Beträffande tillkomsten av JO-ämbetet, vilket skedde 1809, må erinras om att det då införda nya statskicket var uppbyggt på den samtida kontinentala teorien om statsmakternas uppdelning mellan olika, av varandra oberoende statsorgan. Denna separation av de statliga befogenheterna kompletterades av ett system för ömsesidig kontroll. Bland riksdagens kontrollorgan var JO-ämbetet ett av dem som från början tilldrog sig den största uppmärksamheten. Betydelsen av JO:s funktion såsom en av de konstitutionella garantierna har givetvis minskat i och med införandet av det parlamentariska systemet i vårt land. Tyngdpunkten i ämbetets verksamhet har i stället förlagts till en mera allmän kontroll av domstols- eller förvaltningsmyndigheterna. I och med tillskapandet av MO-ämbetet undantogs de militära myndigheterna från JO:s övervakning.

Anledningen till inrättandet av MO-ämbetet är att söka i de genomgripande härordningsnydaningarna 1901 och 1914 med därav följande ökade bördor av personlig och ekonomisk art för medborgarna i landet.

Det förslag, som närmast låg till grund för MO-ämbetets inrättande, framlades av Kungl. Maj:t vid 1914 års senare lagtima riksdag, varefter erforderliga grundlagsbestämmelser definitivt genomfördes år 1915. Det framhölls därvid, att de kontrollinstitutioner i fråga om den statliga förvaltningen, som redan funnos, särskilt JO-ämbetet, knappast kunde anses tillräckliga för sitt ändamål. Sedan dessa institutioners tillkomst hade nämligen den statsverksamhet, som utgjorde kontrollens föremål, i hög grad utvecklat och det vore därför behövt att, om en tillfredsställande kontroll skulle kunna utövas över statsförvaltningen i dess helhet, antingen förstärka de förefintliga kontrollmyndigheternas arbetskrafter eller ock upprätta en ny kontrollmyndighet för vissa områden. Den lämpligaste utvägen syntes

därvid vara att anordna en speciell kontroll för försvarsverkets vidkommande. Försvarsväsendets ur olika synpunkter säregna ställning, bland annat med hänsyn till den allmänna värnpliktens djupgående betydelse för den enskilde, gjorde en kontroll på detta område påkallad.

I fråga om tillsättandet av riksdagens ombudsmän och deras uppgifter gäller i huvudsak följande.

Varje lagtima riksdag skall jämlikt RF § 96 förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända män, den ene till JO och den andre till MO. Dessa riksdagens ombud skola, efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdad, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, MO i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och JO i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas. Vidare skola JO och MO, enligt den fördelning som nu är sagd, vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som i sina ämbetens utövning begått någon olaglighet av våld, mannamån eller annan orsak eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Enligt 2 § i instruktionen den 14 maj 1915 för JO bör denne förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbets- och tjänstemän begångna fel, som synas honom antingen härröra från egennytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. En motsvarande föreskrift finnes i 4 § i den samma dag meddelade instruktionen för MO; däri understrykes jämväl vikten av att anmärka och beivra sådana fel, som kunna föranleda att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål. I anslutning till dessa bestämmelser är i instruktionerna för JO och MO, 3 § resp. 5 §, uttalat, att därest ombudsmannen finner någon domare, ämbets- eller tjänsteman hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, ombudsmannen må låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

I RF § 101 är stadgat, att om ledamöter i högsta domstolen eller regeringsrätten finnas 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, JO eller, om målet från krigsdomstol kommit under högsta domstolens prövning, MO är pliktig — ävensom JK berättigad — att ställa den felande under tilltal vid en särskild domstol, kallad riksrätten, varom närmare stadgas i RF § 102. Då konstitutionsutskottet beslutar ställa någon statsrådets ledamot under tilltal inför riksrätten, är det JO som utför åtalet (RF § 106).

Enligt RF § 99 samt de i anslutning därtill givna bestämmelserna i 8 § instruktionen för JO och 9 § instruktionen för MO må ombudsmännen, envar när han anser det nödigt för sitt ämbetes utövning, övervara domstolars och ämbetsverks överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, ävensom äga tillgång till alla domstolars, ämbetsverks samt

ämbets- och tjänstemäns protokoll och handlingar. I nämnda § av RF stadgas vidare, att skyldighet föreligger för ämbetsmännen i allmänhet att lämna JO och MO handräckning samt för alla fiskaler att utföra åtal, då det av ombudsmannen äskas.

RF § 100 innehåller stadgande om skyldighet för JO och MO att till varje lagtida riksdag avlämna redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt däruti utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

JO är ordförande i tryckfrihetskommittén (RF § 108).

Valet av JO och MO förrättas av särskilda av kamrarna utsedda elektroer, vilka jämväl för envar av ombudsmännen utse en person till dennes suppleant och eventuella efterträdare. Riksdagens rätt i dessa avseenden utövas mellan riksdagarna av fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret (RF §§ 97 och 98; RO § 68).

JO och MO, vilka enligt RF § 97 skola så länge de innehava sina ämbeten i alla avseenden anses lika med JK, uppbära f. n. lön uppgående till samma belopp som lönen för den sistnämnde, eller 18,000 kronor årligen. De äga icke rätt till pension i denna sin egenskap.

Frågans behandling vid 1937 års riksdag.

Sedan vid flera tidigare riksdagar förevarit frågor berörande JK:s, JO:s och MO:s ämbetsställning, väcktes vid 1937 års riksdag motioner i ämnet. I två likalydande motioner (I: 141 och II: 293) hemställdes sålunda, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag rörande sådan ändring av RF att JK ålägges effektiv kontroll å Konungens vägnar över jurisdiktionens och administrationens handhavande och tillämpning. I en tredje motion (II: 187) hemställdes, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande vilka åtgärder som lämpligen borde vidtagas för att giva åt JK, JO och MO en starkare ställning gentemot domstolar, ämbets- och tjänstemän.

Konstitutionsutskottet förklarade i sitt över motionerna avgivna utlåtande (nr 20), att förutsättningar torde finnas för en utredning i syfte att giva de ifrågavarande ämbetsmännen större möjlighet att under mera stadigvarande innehav av ämbetena med kraft utöva dem, varjämte utskottet anförde följande:

I första hand bör utredningen härom avse JO och MO, men då riksdagens ombudsmäns ställning nära sammanhänger med och delvis beror av JK:s ställning, har det synts utskottet nödvändigt att även denna, med hänsyn till vad som yrkats i samtliga tre motioner, kommer att omfattas av utredningen; utskottet förutsätter härvid, att också frågan om JK:s kontroll över högre myndigheters verksamhet på sätt tidigare gällt kommer under utredning. JK:s kontroll över den högsta rättsskipningen och förvaltningen har nämligen efter 1840 allt mera trätt i bakgrunden för hans andra uppgift som högsta allmänna åklagare.

Det spörsmål, som främst kräver en lösning, avser JK:s samt de båda ombudsmännens allmänna ämbetsställning, för vilken enligt gällande rätt JK:s skall vara normerande. Det synes utskottet att dessa ämbetsmän, vilka enligt grundlag och instruktion skola utöva kontroll över rikets högsta myndigheter med undantag för statsrådet, böra erhålla en ställning, som minst motsvarar den, som tillkommer justitie- och regeringsråd. Både med hänsyn till utövningen av kontroll under ämbetstiden och med hänsyn till önskvärdheten att dessa ämbeten icke, såsom ofta varit fallet, bli genomgångsplatser till de högsta administrativa och judiciella ämbetena, finner utskottet en reglering av förhållandet till dessa senare önskvärd. Utskottet anser uteslutet att ytterligare valbarhetsvillkor utöver vad grundlag redan stadgat skulle uppställas, men finner utredning önskvärd, om och vilka åtgärder möjligen kunde vidtagas för att vidga den krets av personer, ur vilken man skall kunna finna de för uppgiften lämpligaste. Att härmed följer en ändrad löneställning för vederbörande, såsom motionsvis vid denna riksdag ifrågasatts, ligger i sakens natur. Utskottet har därvid icke förbisett, att en dylik ändring i löneställning måhända dessutom kan kräva vissa följdregeringar även i fråga om andra med JK och ombudsmännen hittills likställda ämbetsmän; utskottet förutsätter, att dessa spörsmål vid utredningen beaktas.

Då JK är förtroendeämbetsman, men JO och MO skola väljas av varje lagtima riksdag, har naturligt uppstått fråga, om icke de båda sistnämnda skulle kunna väljas för längre tid exempelvis 4 år, motsvarande andrakammarperioden. Utan att taga ställning till denna fråga anser utskottet, att densamma bör vid utredningen upptagas till närmare prövning, varvid dock bör beaktas, att i någon form riksdagens årliga kontroll över sina ombudsmäns allmänna ämbetsförvaltning bevaras. Oavsett om en förlängning av valperioden genomföres eller ej, lärers ock vara nödvändigt undersöka, om och på vad sätt pension må kunna beredas en avgående JO och MO efter vissa års tjänstgöring.

I visst samband med frågan om valperioden, men även oberoende därav, tarvar frågan om valsättet en utredning. Valet sker nu genom valmän, som skola förrätta detta samma dag de själva blivit utsedda, varmed kan följa, att det verkliga avgörandet sker under hand i förväg. Det torde därför böra undersökas, om icke valförrättningen må kunna uppskjutas till en senare dag för att bereda tillfälle till överläggningar mellan valmännen, och om i övrigt reglerna för valets förrättande behöva överses.

Inom utskottet har vidare framhållits, att i 1810 års riksdagsordning § 33 endast JO:s berättelse rörande givna lagförklaringar skulle hänvisas till dåvarande lagutskottet och att i praxis granskning av JO:s verksamhet i övrigt skedde genom konstitutionsutskottet ända till 1830, då sagda paragraf ändrades därefter, att lagutskottet övertog konstitutionsutskottets förutvarande befattning med denna granskning. Utan något ståndpunktstagande till spörsmålet om vilket utskott, som bör granska ombudsmännens verksamhet eller för dem gällande instruktioner, finner utskottet frågan härom böra beaktas vid en blivande utredning. Ombudsmännens instruktioner böra jämväl undergå granskning.

Även beträffande kontrollen över tryckfriheten synes det utskottet vara önskligt, att en utredning verkställs för att vinna större klarhet och reda ur konstitutionell synpunkt med avseende å JK:s åtalsrätt och förhållandet mellan JK och chefen för justitedepartementet. Det konstitutionella ansvar, som nu åvilar justitedepartementets chef, kan bliva illusoriskt, om icke sagda förhållande fullt klarlägges i grundlag. Utskottet finner även en undersökning önskvärd, om ej likställigheten mellan JK samt JO och MO i fråga om

rätt och plikt att infinna sig hos domstolar och myndigheter bör föranleda lika grundlagsstadganden.

Huruvida de åtgärder i avseende å JK:s, JO:s och MO:s ämbetsställning, som utskottet anser önskvärda, möjligen kunna annorledes än genom grundlagsändringar åvägabringas, lärer komma att av utredningen framgå, och utskottet vill i detta avseende endast framhålla, att, om och i den mån grundlagsändringar kunna ifrågasättas, förslag härom så tidigt måtte bringas under riksdagens prövning, att de kunna slutligt avgöras efter nästa ordinarie andrakammarval.

På förslag av utskottet avlät riksdagen den av mig inledningsvis omnämnda skrivelser.

De sakkunnigas förslag m. m.

Jag övergår härefter till att närmare redogöra för huvudpunkterna i de sakkunnigas förslag. Därvid upptager jag till närmare behandling endast frågan om JO:s och MO:s ställning. Beträffande tidigare reformförslag m. m. får jag, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till de sakkunnigas betänkande.

Under det att förslag i riksdagen om JO-ämbetets avskaffande icke förekommit sedan lång tid tillbaka, ha under senare delen av 1920-talet motionsvis väckts flera förslag om indragning av MO-ämbetet och överflyttande av MO:s uppgifter till JO. Förslagen ha avvisats av riksdagen, därvid bl. a. uttalats, att MO:s arbetsbörda vore så betydande att den icke lämpligen kunde förenas med JO:s hos en ämbetsman. Även må nämnas att i en motion vid 1930 års riksdag ifrågasatts en ändrad arbetsfördelning mellan ombudsmännen, så att vissa civila ärenden skulle överflyttas från JO till MO. Motionen avslogs under hänvisning till bl. a. de fördelar som vore förbundna med den gällande ordningen, enligt vilken de båda ombudsmännens kompetensområden vore enhetliga samt klart och bestämt angivna.

Efter att ha erinrat om att JO-ämbetet tillskapades för att fylla en konstitutionell garantifunktion anföra de *sakkunniga*:

Då den svenska opinionen för visso icke skulle vilja ansluta sig till ett förslag om JO-ämbetets avskaffande, beror väl detta väsentligen på att ämbetet vunnit sitt berättigande hos oss på ett annat område än den konstitutionella kontrollens. Redan vid ämbetets tillkomst torde önskemålet att bereda befolkningen ett skydd mot byråkratien i allmänhet — alltså alldeles oavsett om denna i sitt handlande stödde sig å riksstyrelsen eller ej — ha spelat en avgörande roll. Det föll sig naturligt att kontrollen över ämbetsmännen icke utgick från regeringen, då för tiden byråkratins huvud, utan från folkrepresentationen. Genom sin verksamhet efter denna linje har också ämbetet under tidernas lopp vuxit sig fast i det allmänna medvetandet. JO har blivit en modern folktribun, hos vilken den enskilde vet sig kunna påräkna hjälp och stöd mot godtyckligt ämbetsmannavälde. Visserligen har statsskickets demokratisering och parlamentarismens genombrott medfört förstärkta garantier för de medborgerliga rättigheter vilkas skyddande var en så betydelsefull uppgift för JO under tidigare skeden av ämbetets historia. Men om ock en viss förskjutning därigenom inträtt i fråga om arten av de ärenden, som sysselsätta ämbetets innehavare, finnes ingen anledning

att förutse en fortgående minskning av ämbetets betydelse. I och med att den statliga verksamheten spänner över allt flera områden av samhällslivet och därmed den statliga förvaltningen vidgas, torde tvärtom behovet av en sådan, utanför byråkratien stående kontrollinstans göra sig i ökad grad gällande. Vid bedömandet av ämbetets betydelse är även att märka att denna endast i mindre mån låter sig mäta i det årliga antal erinringar och åtal mot domare och ämbetsmän, som expedieras av ombudsmannen. Den största vikten har ämbetet genom sin blotta tillvaro.

De sakkunniga anse, att frågan om en sammanslagning av ombudsmansbefattningarna för närvarande saknar aktualitet, samt yttra beträffande förslagen härom under senare delen av 1920-talet:

Det må understrykas att berörda förslag i viss mån föranleddes av den reduktion i försvarsanstalterna som under ifrågavarande tidsperiod ägde rum. Under de senaste åren ha emellertid omständigheterna nödvändiggjort en betydande expansion å det militära området och några inskränkningar härvidlag synas icke vara att förvänta inom den närmaste framtiden. En dylik utsvällning har såsom given följd en större arbetsbelastning för MO. Ökade personliga bördor för den enskilde i värnpliktsavseende och annorledes påkalla en vaksam tillsyn, liksom beviljandet av ansevärd anslag till försvarsanstalter av olika slag förutsätter noggrann kontroll över medlens användning, helst som i fråga om anslag till militära ändamål av naturliga skäl närmare direktiv för användningen ofta icke kunna lämnas av statsmakterna.

Icke heller vilja de sakkunniga förorda en ändring i ombudsmännens verksamhetsområden. De sakkunniga, som finna fördelarna med den nuvarande enkelt och naturligt angivna kompetensgränsen mellan ombudsmännen obestridliga, uttala, att JO:s arbetsbörda f. n. väl är icke obetydligt tyngre än MO:s men att skillnaden likväl ej är så avsevärd som tillgängliga statistiska uppgifter möjligen skulle kunna giva vid handen.

De sakkunniga ha även dryftat möjligheterna till ett närmare samarbete mellan de båda ombudsmännen. Detta skulle kunna taga sig uttryck dels däri att kanslierna, helt eller delvis, gjordes gemensamma och dels däri att mellan ombudsmännen förekomme en kollegial samverkan, då närmast i ärenden av mera invecklad eller grannlaga beskaffenhet. Efter en ingående behandling av dessa frågor ha de sakkunniga funnit sig böra avstå från att framlägga något förslag härutinnan.

I fråga om rekryteringen av JO- och MO-befattningarna uppställas, såsom förut nämnts, i § 96 RF det kravet, att ombudsmännen skola vara för lagkunskap och utmärkt redlighet kända män.

De sakkunniga ha i denna del anfört bl. a.:

Enligt de sakkunnigas åsikt finnes icke fog för framkomna påståenden, att ombudsmansämbetena skulle förfallit i ett tillstånd av svaghet och beroende. Därmed är icke sagt att varje risk för att så framdeles kunde bli fallet är utesluten. Den nuvarande stora skillnaden såväl i lönehänseende som ur trygghetssynpunkt mellan ombudsmannaämbetena och de högre ämbeten, vartill ombudsmännen regelmässigt i sinom tid vinna befordran, kan onekligen ur olika synpunkter anses mindre lämplig. Den misstanken får icke insmyga sig hos allmänheten att en ombudsman vid handläggningen av ett

ärende skulle kunna låta sig ledas av hänsyn till dem som ha att besluta om eller inverka å hans kommande karriär. För att kunna med kraft verka till skydd för medborgerliga fri- och rättigheter och ingripa mot godtycke eller vårdslöshet inom förvaltning och rättsskipning behöver ombudsmannen framför allt respekt och förtroende från allmänhetens sida. Här må även erinras om att det enligt förklaringen den 23 mars 1807 icke är tillåtet för enskild part att taga stämning å någon domare för att tilltala honom för fel eller brott i ämbetet. Förklaringen avser endast domare, men grundsatsen anses tillämplig överhuvud på ämbetsmän, som för tjänstefel svara i hovrätt eller högsta domstolen. Om denna grundsats upprätthålles — skäl till annat torde icke föreligga — synes det särdeles angeläget att de åklagare, som äga anställa åtal av berörda slag, och då i synnerhet riksdagens ombudsmän, intaga en fullt oberoende ställning.

I avsikt att göra slut på passagesystemet och de därmed förenade olägenheterna ha tidigare förslag framkommit inom riksdagen om att statstjänstemän icke skulle kunna få väljas till riksdagens ombudsmän. Förslagen ha emellertid med skärpa avvisats av riksdagen, därvid bl. a. framhållits att bifall till desamma skulle medföra att från valbarhet till ombudsmän uteslötes just den klass av personer, inom vilken representanter för lagkunskap lättast stode att finna. 1937 års konstitutionsutskott uttalade ock att utskottet fann det uteslutet att ytterligare valbarhetsvillkor utöver vad grundlag redan stadgat skulle uppställas. För egen del vilja de sakkunniga tillägga följande.

Till innehavare av ombudsmannaämbetena ha sedan lång tid tillbaka i allmänhet valts domstolsjurister. JO-ämbetet har sålunda under senare tid så gott som undantagslöst förvaltats av revisionssekreterare. Vål kan det sägas att dessa personer genom sin föregående tjänstgöring och utbildning kunna antagas hava erhållit en i viss mån 'byråkratisk' inställning. Å andra sidan har riksdagen endast undantagsvis haft till sitt förfogande personer utom domarekarriären, vilka kunnat mäta sig med de nyssnämnda i förmåga och skicklighet. Revisionssekreterarna utgöra en elitkår bland landets jurister; de flesta av de nuvarande ledamöterna i högsta domstolen ha också tidigare förvaltats revisionssekreterarämbete. Domstolsjuristerna ha även genom sin föregående verksamhet fått en inblick i landets domstolsväsende som gör dem utmärkt väl skickade att kontrollera detsamma. Enligt de sakkunnigas mening skulle det dock vara önskvärt att, om tillfälle erbjödes, kunna till ombudsmannaämbetet jämväl förvärva en därtill lämpad person utom domstolskarriären. En advokat kan sålunda under sin verksamhet ha förvärvat en för JO-ämbetet värdefull erfarenhet om vad som brister hos domstolar och ämbetsmyndigheter. Och en vetenskapsman kan äga goda förutsättningar för ett vidsynt utövande av ett ombudsmannaämbete. Med de anordningar, som de sakkunniga i det följande komma att föreslå i avsikt att förbättra ombudsmännens ställning, synas även möjligheterna till val av en jurist utom domstolskarriären komma att ökas.

Enligt de sakkunnigas mening gällde det att undersöka om icke olägenheterna av passagesystemet skulle kunna om icke helt elimineras så dock i betydande mån minskas genom åtgärder, varigenom ombudsmännen bundes vid ämbetena mera varaktigt än vad nu vore fallet. De sakkunniga hålla emellertid före, att det icke vore lyckligt, om JO- och MO-befattningarna regelmässigt bleve slutposter. Själva naturen av dessa ämbeten förutsatte av deras innehavare en viss ungdomlighet och initiativkraft. Intresset och

vakenheten hos en ombudsman som under en mycket lång tid beklätt ämbetet kunde komma att slappna.

I diskussionen om åtgärder till stärkande av JO:s och MO:s ställning ha frågorna om ämbetsperiodens längd och om storleken av ombudsmännens avlöning tilldragit sig det största intresset. Jag vill till en början redogöra något för spörsmålet om ämbetsperiodens längd.

Vid genomförandet av 1866 års representationsreform ägnades icke någon större uppmärksamhet åt de verkningar som de årliga riksdagarna skulle medföra för JO-institutet. Vid flera tillfällen därefter ha emellertid framkommit förslag, åsyftande förlängning av den tidsperiod för vilken JO skall väljas.

De sakkunniga ha undersökt frågan om lämpligheten att förlänga mandattiden för ombudsmännen och därom anförd:

Under den tid, som förflutit sedan sekelskiftet, ha innehavarna av JO-ämbetet haft en genomsnittlig funktionstid av något över 4 år. Militieombudsmännen ha i medeltal fungerat ungefär 3 år. Även om de nyare tidsförhållandena fört med sig en större rörlighet på alla områden, synes det uppenbarligen vara otillfredsställande med så korta tjänsteperioder.

För en utsträckning av mandattiden ha åtskilliga skäl anförts. Sålunda har framhållits att ombudsmannen under en allenast kortvarig funktionstid svårligen kan sätta sig in i alla de till ämbetet hörande göromålen samt förvärva nödig erfarenhet och vana. Skall den nyvalde kunna utträta något av vikt, måste han äga en viss, ej alltför kort tillmätt tid till sitt förfogande för att kunna på ett ändamålsenligt sätt planlägga sitt arbete och sätta sin plan i verket. Under en längre ämbetsperiod kan ombudsmannen lättare utarbeta och för riksdagen framlägga mera genomgripande förändringar i lagstiftningsväg.

Dessa argument synas i viss mån väga tyngre då fråga är om MO än om JO. Den förras verksamhet berör ett speciellt förvaltningsområde med delvis ganska svårtillgängliga författningsföreskrifter; att förvärva förtrogenhet med ämnet kräver säkerligen sin tid. JO:s ämbetsfunktioner beröra däremot i allmänhet förhållanden, med vilka vederbörande redan tidigare haft kontakt. Vad beträffar frågan om en särskild planläggning av arbetet torde denna icke numera spela någon större roll. Ombudsmännen sakna nämligen såväl tid som tekniska resurser för att kunna framlägga några större lagstiftningsprojekt, och de föreliggande arbetsuppgifterna äro oftast icke alltför omfattande och tämligen klart avgränsade. Då därtill kommer att göromålen så att säga giva sig själva — genom inflytande klagomål, inspektioner, granskning av fånglistor etc. — är en speciell planläggning av arbetet för någon längre tid näppeligen erforderlig. Givet är emellertid att riksdagen, därest en ombudsman lämnar ämbetet redan efter en kortare tid, aldrig blir i tillfälle att till fullo utnyttja den erfarenhet som vederbörande förvärvat under sin ämbetsutövning. Olägenheten härav är särskilt stor i t. ex. sådana fall som då en MO, vilken anser sig böra under en längre tid systematiskt följa vissa företeelser, avgår innan han hunnit föra utredningen till slut. Om man alltså kan säga att en otillräcklig tjänsteperiod medför vissa risker för ämbetets effektivitet, ha å andra sidan framförts farhågor att det korta förordnandet skulle kunna förleda vederbörande till ett överdrivet nit.

Vidare har hävdats den meningen att kontinuiteten i ämbetsutövningen blir lidande genom tät ombyten av befattningarnas innehavare. Varje växling i innehavet av ett dylikt enmansämbete innebär ett visst avbrott i kontinuiteten. Å de båda ombudsmannaexpeditionerna har emellertid sedan länge utbildat sig en tämligen fast praxis för de olika ämbetsgöromålen. Denna praxis representeras av erfarna tjänstemän å respektive expedition. På grund härav äventyras ämbetenas stabilitet icke så mycket som man skulle kunna tro genom växlingarna i innehavet.

De nu återgivna argumenten för en utsträckning av ämbetsperioden för ombudsmännen böra enligt de sakkunnigas mening icke tillmätas någon mera avgörande betydelse. Detta synes däremot vara fallet med de skäl, som de sakkunniga nu övergå att behandla.

En förlängd valperiod skulle giva ombudsmannen en mera tryggad ställning. Därigenom skulle för det första ombudsmannen erhålla bättre arbetsro. Vål har sagts att en ombudsman med tillförsikt kan räkna på att bli omvald. Inträffade händelser ha dock visat att så icke alltid blir fallet. I detta sammanhang må även erinras om den utsatta ställning ombudsmannen intager gentemot offentligheten; hans ämbetsåtgärder äro sålunda föremål för en oavlåtlig uppmärksamhet från pressens sida.

Ett längre mandat ger vidare ombudsmannen tillfälle att visa sin förmåga, hans duglighet blir känd, han kan i vidare kretsar förvärva förtroende och sympatier. En tillfällig misstämning, som till följd av någon hans ämbetsåtgärd må uppstå inom någon grupp av riksdagens ledamöter, kan få tid att lämna rum för en mera objektiv granskning av hans verksamhet i dess helhet. Härvid är särskilt att märka att ombudsmannens åligganden ofta äro av grannliga och ömtåliga natur; han riskerar stundom att stöta en opinion för huvudet. Ombudsmannens prestige skulle vinna, därest man tillförsäkrade honom en stabilare position.

De nu angivna omständigheterna ha sin betydelse icke bara då det gäller ämbetsutövningen utan även, och kanske särskilt, då det för riksdagen gäller att förvärva och behålla en lämplig förmåga.

Vad beträffar rekryteringen till ämbetena har nog vid en del tillfällen inom riksdagen framhållits, att kompetenta kandidater till befattningarna i fråga aldrig skulle saknats. Detta synes dock vara en sanning med modifikation. Enligt vad de sakkunniga erfarit har ofta en eftersträvad, högt kvalificerad person visat sig ovillig antaga kandidaturen huvudsakligen på grund av osäkerheten i förordnandets längd. Och det må icke förtänkas vederbörande att han, huru gärna än riksdagen velat att han skulle mottaga dess förtroende, ställt sig avvisande mot erbjudandet av ett ämbete som han möjligen skulle komma att lämna inom ett eller annat år. Detta gäller naturligen i synnerlig mån sådana jurister vilka, såsom en lantdomare, måste lämna sin verksamhetsort för att flytta till huvudstaden eller, såsom en Stockholmsadvokat, avbryta förbindelserna med sitt klientel och uppsäga sin kontorspersonal eller överlåta sin rörelse.

Än starkare framstår önskemålet att förläna ökad trygghet åt ämbetsinnehavaren, då fråga blir om möjligheten för riksdagen att å befattningen kvarhålla en värderad ombudsman. Även om innehavaren av JO- eller MO-ämbetet finge samma lön som ett justitieråd, skulle han säkerligen i allmänhet icke tveka att mottaga en plats i högsta domstolen om den erbjödes honom. Denna inställning är väl förstälilig, ty även om ombudsmannaskapet erbjuder en friare och självständigare verksamhet än justitierådsämbetet och även om det senare icke kan anses vara mera ärofyllt än det förra, erhåller han dock såsom ledamot av HD en betydligt tryggare ställning. Även JK — konungens ombudsman — intar en säkrare position än riksdagens

ombudsmän. Visserligen kan JK i egenskap av förtroendeämbetsman enligt § 35 RF av Konungen entledigas, närhelst denne prövar rikets tjänst det fordra. De fall då en förtroendeämbetsman mot sin vilja avskedats äro dock ytterligt sällsynta. Riksdagen kan på ett betydligt mindre uppseendeväckande sätt utbyta sin förtroendeman mot en annan.

De sakkunniga ha nu framhållit de fördelar, som skulle följa med en förlängd mandattid för ombudsmännen. Emellertid må det ej fördöljas att även olägenheter äro förbundna med en sådan anordning. Vid olika tillfällen har inom riksdagen påpekats att då riksdagens ställning till ombudsmännen, såsom redan själva namnen angåve, vore den en huvudman intog till sitt befullmäktigade ombud, riksdagen borde vara i tillfälle att varje gång den sammanträdde utöva den rättighet att återkalla sin fullmakt, som allmän lag tillerkände varje huvudman. Här må genast påpekas att denna regel redan i ett viktigt avseende är modifierad. Riksdagen har sålunda aldrig haft möjlighet att avlägsna en ombudsman under loppet av den period, för vilken han blivit vald. Men på grund av den särskilda arten av ombudsmännens verksamhet är det i fråga om dem måhända mera betänkligt än i avseende å de flesta andra ämbetsmän om valmännen skulle råka miss-taga sig på vederbörandes person, hans självständighet och omdömesförmåga. Riskens av att erhålla en ombudsman, som icke fyller måttet, skulle naturligen minskas, därest riksdagen bleve i tillfälle att före valet pröva kandidaternas kvalifikationer noggrannare än vad nu är fallet.

De sakkunniga omnämna i detta sammanhang även att frågan varit under behandling i Finland, det enda land jämte vårt eget som har en JO-institution. Då det finska JO-ämbetet år 1919 tillskapades, skedde det med det svenska som förebild. Liksom i Sverige skulle varje lagtima riksdag — och sådan hålles årligen — välja JO. År 1933 genomfördes emellertid en förlängning av valperioden till tre år, eller samma tidrymd som de finska riksdagsmännens mandattid. Det huvudsakliga syftet med denna åtgärd synes ha varit att stärka JO:s ställning i förhållande till riksdagen och att tillvinna ämbetet ökat förtroende i allmänhetens ögon.

Vid sin prövning av frågan för vårt lands vidkommande ha de sakkunniga funnit skälen för en utsträckning av mandattiden för de båda ombudsmännen väga så tungt att de sakkunniga ansett sig böra framlägga förslag om en sådan utsträckning. Såsom en förutsättning ha de sakkunniga emellertid uppställt det villkoret att en ombudsman skall, även under de år nyval ej sker, kunna av riksdagen skiljas från sitt ämbete därest exceptionella omständigheter föreligga. Vidare ha de sakkunniga föreslagit vissa ändringar i det nuvarande valförfarandet bl. a. i avsikt att garantera en mera ingående prövning av kandidaternas kvalifikationer än den som nu i allmänhet torde verkställas av valkollegiet.

Beträffande den lämpliga längden av en utsträckt mandattid ha de sakkunniga stannat för att föreslå en fyraårsperiod; valet skulle däremot icke bindas till någon viss riksdag inom varje andrakammarperiod. I sin motivering till detta förslag anföra de sakkunniga:

Det synes uppenbart att en dubbling av mandattiden, t. ex. med en sådan anordning att JO valdes det ena året och MO det andra, icke skulle vara ägnad att i någon högre grad avhjälpa de påtalade olägenheterna. Å andra sidan torde en längre mandattid än som motsvarar valperioden för andra

kammaren, eller fyra år, icke kunna ifrågakomma. Det synes nämligen vara oförenligt med de ifrågavarande befattningshavarnas ställning såsom riksdagens speciella ombudsmän att icke varje ny andrakammaruppsättning skulle få åtminstone en gång fritt deltaga i utseendet av dem. Det återstår alltså att välja mellan en treårig och en fyraårig mandattid. Fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret väljas f. n. på tre år. I viss mån torde väl detta få anses som en reminiscens från den tid då andrakammarperioden var treårig. Omgångstiden sammanhänger även med att dessa korporationer omväljas successivt med en tredjedel varje år. Opinionsnämnden och tryckfrihetskommittéerna utses däremot vart fjärde år. Vid övervägande av de skäl som tala för den ena eller andra tidslängden ha de sakkunniga stannat vid att föreslå en fyraårig period, d. v. s. nytt val av ombudsmän skall verkställas en gång under varje valperiod till andra kammaren. Den längre tidsperioden fyller nämligen bättre syftet med den av de sakkunniga påkallade reformen utan att i nämnvärt högre grad än treårsperioden öka olägenheterna därav. Påpekas må även att åtskilliga av de utav Kungl. Maj:t tillsatta högre tjänstemän, vilka intaga en med förtroendeämbetsmännen jämförlig ställning, förordnas för en så pass lång tid som sex år. De sakkunnigas ståndpunktstagande har däremot icke influerats av den omständigheten att man vid accepterandet av en fyraårsperiod kan vidtaga sådana anordningar att valet alltid kommer att äga rum vid den första riksdagen inom valperioden till andra kammaren, såsom nu sker beträffande val av opinionsnämnd och tryckfrihetskommittéerna. De sakkunniga anse nämligen att ombudsmannabefattningarna äro av den natur att de böra så mycket som möjligt göras oberoende av partipolitiska strömningar. Det synes öfverhuvud taget icke erforderligt att binda valet till någon viss riksdag. En bidragande orsak till de sakkunnigas inställning härutinnan är, att en ombudsman även i fortsättningen kan tänkas komma att lämna befattningen innan den period, för vilken han blivit vald, tilländalupit. Skulle man alltid ha nyval vid en viss riksdag under perioden, finge man i berörda fall utse en annan ombudsman för allenast den tid som återstode till nämnda riksdag. Därigenom skulle emellertid syftet med reformen i viss mån förfelas. Komme så kanske därtill att den förutvarande ombudsmannens avgång skett mellan riksdagarna, bleve det, därest man icke ville förlåna fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret rätt att å riksdagens vägnar besluta även för ganska avsevärda tidsrymder, en ytterligare uppdelning av perioden.

Angående rätten för riksdagen att entlediga ombudsmannen före valperiodens utgång ha de sakkunniga föreslagit införande i grundlag av den regeln, att ombudsman må, då han icke längre åtnjuter riksdagens förtroende, kunna av riksdagen entledigas, dock endast efter hemställan av det utskott, som granskat hans ämbetsförvaltning. Någon kvalificerad majoritet inom kamrarna för ombudsmannens entledigande skulle icke erfordras. Tillräcklig anledning att använda gemensam votering i det fall, att kamrarna stanna i stridiga beslut, syntes enligt de sakkunnigas mening icke föreligga.

Beträffande det sålunda föreslagna förfarandet för utövändet av riksdagens rätt att bryta valperioden anför de sakkunniga, att förfarandet syntes vara väl avvägt så till vida som därigenom i icke ringa mån eliminerades nackdelarna med förlängningen av tjänstperioden samtidigt som vinsten med denna endast i mindre utsträckning neutraliserades. För att under lö-

pande fyraårsperiod entlediga en ombudsman komme det att erfordras en positiv åtgärd — ett misstroendevotum — från riksdagens sida och icke endast ett uteblivet omval.

Beträffande JO:s och MO:s ställning i löne- och pensionshänseende må följande uppgifter lämnas.

Enligt de av 1939 års lagtima riksdag antagna avlöningsbestämmelserna för JO och MO samt deras ersättare skall, såsom förut nämnts, till JO och MO utgå lön med 18,000 kronor för år räknat. I fråga om semester, avlöning under tjänstledighet, reseersättning, ersättning för flyttningskostnad, rörligt tillägg samt sjukvård och begravningshjälp skola beträffande dem tillämpas de föreskrifter, som enligt avlöningsreglementet för riksdagens verk gälla för tjänstemän i lönegraden RC 6.

Detta innebär, att lönevillkoren för riksdagens ombudsmän — i avvaktan på ett avgörande i fråga om JO:s och MO:s framtida ställning och löneförhållanden — provisoriskt reglerats i anslutning till de grunder, vilka jämlikt beslut av nämnda riksdag gälla för förordnandetjänstemän vid riksdagens verk. Genom beslutet ha ombudsmännen erhållit samma löneställning och lönevillkor som de från och med den 1 juli 1939 för JK gällande. Till jämförelse må nämnas, å ena sidan, att enahanda löneförmåner uppbäras av hovrättspresidenterna, presidenten i kammarrätten och generaldirektörer i normalgrad med fullmakt samt, å andra sidan, att lönen till justitie- och regeringsråd uppgår till 21,000 kronor för år jämte dyrtidstillägg enligt s. k. nyreglerade grunder.

Redan vid JO-ämbetets tillkomst fastställdes JO:s lön till enahanda belopp som JK åtnjöt i lön. Sedermera har med undantag för vissa perioder och med vissa av omständigheterna betingade modifikationer städse rått en dylik överensstämmelse mellan lönen till ombudsmännen och till JK.

Bl. a. i syfte att motverka täta ombyten å ombudsmannaposterna ha vid åtskilliga tillfällen inom riksdagen framkommit förslag om höjning av ombudsmannalönen till likhet med vad som utginge i avlöning till justitieråd eller till än högre belopp. Motioner med dylikt syfte väcktes sålunda vid 1897, 1898, 1899 och 1908 års riksdagar. Vid 1921 års riksdag — vid vilken lönen till JK fastställdes till lönegrad A 3 enligt det då antagna civila avlöningsreglementet, utgörande 17,040 kronor årligen — föreslog en motionär att till riksdagens ombudsman måtte utgå ett arvode av 19,000 kronor eller samma belopp som enligt nämnda avlöningsreglemente skulle utgå till vissa generaldirektörer, vilkas befattningar tillsattes genom förordnande på viss tid. Riksdagen bestämde emellertid arvodet till ombudsmännen till samma belopp som den åt JK fastställda avlöningen. Slutligen må nämnas att vid 1937 års riksdag väcktes motioner med hemställan, att avlöningsförmånerna för JO och MO måtte fastställas att utgå i överensstämmelse med de avlöningsförmåner, som gälla för justitieråd; motionerna avslagos av riksdagen under hänvisning till bl. a. den då beslutade framställningen till Kungl. Maj:t om utredning angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m. m.

I fråga om pension gäller, såsom förut omnämnts, att innehavarna av JO- och MO-ämbetena icke äga rätt till pension i denna sin egenskap. Emellertid har riksdagen vid särskilda tillfällen — nämligen 1823, 1858 och 1884 — tillerkänt avgående justitieombudsmän pension. Några gånger — så vid 1897 och 1898 års riksdagar — ha motioner väckts att JO måtte under vissa villkor, däribland viss tids tjänstgöring, erhålla en generell rätt till pension. Motionerna ha avslagits under hänvisning till att JO i allmänhet innehade en med pensionsrätt förenad tjänst på rikets stat; vore så icke fallet, torde riksdagen icke tveka att genom särskilt beslut bereda pension åt vederbörande.

De sakkunniga föreslå att arvudet till ombudsmännen höjes till likhet med den lön som utgår till justitie- och regeringsråd ävensom att ombudsmännens pensionsfråga löses.

Vad lönefrågan beträffar ha de sakkunniga till motivering av sitt förslag anfört:

JO och MO kunna icke sägas förvalta för samhället mindre betydelsefulla ämbeten än justitie- och regeringsråden. De sakkunniga anse att strävandena att förstärka ombudsmannaämbetena böra koncentreras till anordningar som minska ämbetsinnehavarnas benägenhet att överflytta sina krafter till andra verksamhetsområden. Man kan icke bortse från att lönespörsmålet spelar en icke oväsentlig roll i de överväganden som föregå en ombudsmans beslut att kvarstanna å sin post eller att övergå till en annan erbjudande befattning. Erfarenheten har visat att en JO icke sällan fått erbjudande att inträda i högsta domstolen. Likställighet i löneavseende med justitieråden kan antagas medföra ökad benägenhet hos ombudsmannen att kvarstanna i sitt ämbete. Det kan också antagas, att en dylik förbättring av ombudsmännens löneställning skall möjliggöra förvärv till JO- eller MO-ämbetet av en ledamot i någon av våra högsta domstolsinstanser eller av en framstående advokat eller vetenskapsman. Konstitutionsutskottet vid 1937 års riksdag uttalade också att ombudsmännen borde erhålla en ställning, vilken minst motsvarade den som tillkomme justitie- och regeringsråd.

Då riksdagens ombudsmän, även om de sakkunnigas förslag om en utsträckning av mandattiden genomföres, likväl icke komma att erhålla samma trygga ställning som justitie- och regeringsråden, kan det synas som om de sakkunniga bort framlägga förslag — förutom om ordnande av ombudsmännens pensionsfråga — om en höjning av deras arvode till belopp som icke obetydligt överstege nämnda domares. Till stöd för en sådan mening skulle kunnat anföras att generaldirektörer som tillsätts på förordnande ha ett arvode som med ett par tusen kronor överstiger lönen för dem som tillsätts genom fullmakt, detta just med hänsyn till de förras mera osäkra ställning. Att de sakkunniga nöjt sig med att föreslå en lönehöjning för ombudsmännen upp till justitieråds- och regeringsrådslönens nivå, beror väsentligen på följande två omständigheter.

För det första kan icke förbises att ett ämbetes åtråvärdhet ej är beroende enbart av den rang, lön, pension etc. som följer med detsamma. Och ombudsmannabefattningarna synas med hänsyn till de fria arbetsförhållandena, den omedelbara beröring, som i dem erhålles med det levande livet, samt uppgifternas växlande art kunna för en självständig jurist verka åtskilligt mera tilldragande än det trägna, strängt formbundna och, åtminstone hittills, relativt isolerade arbete som åvilar ledamöterna i högsta domstolen och rege-

ringsrätten. För det andra önska de sakkunniga icke alldeles eliminera lusten hos vederbörande ombudsman att, sedan han under en rimlig tid fyllt sitt värv som sådan, söka sig till en annan befattning. Såsom tidigare framhållits böra nämligen ombudsmannabefattningarna icke göras till slutposter.

Vidkommande pensionsfrågan framhålla de sakkunniga att det, särskilt om man avser att vidga kretsen av dem som kunna aspirera å ombudsmansbefattningarna även till andra än statstjänstemän, vore synnerligen önskvärt att JO och MO bereddes en viss rätt till pension. Riksdagen hade väl tidigare vid ett par tillfällen, utan att några bestämda regler varit uppställda, beviljat avgående justitieombudsmän pensioner, i enlighet med då gällande allmänna principer uppgående till lörens fulla belopp. Någon anledning att betvivla, att riksdagen skulle även i fortsättningen tillägga en därav förtjänt ombudsman en skälig pension vid hans avgång ur ämbetet, föreläge ej. De sakkunniga ansåge emellertid att riksdagens inställning härutinnan borde komma till ett bestämt uttryck. De som ifrågasattes till ombudsmannabefattningarna borde få kännedom om vad de hade att förvänta, därest de komme att kvarstå i ämbetet så länge att frågan om pension bleve aktuell.

De regler för rätt till pension, som de sakkunniga föreslå, ansluta sig nära till de bestämmelser, som i tjänstepensionsreglementet för riksdagens verk äro uppställda för tjänstemän, tillsatta genom förordnande.

De sakkunniga yttra härcm:

Vid upprättandet av pensionsreglerna ha de sakkunniga räknat med att en ombudsman i allmänhet icke bör utöva sitt ämbete under mindre tid än två fulla valperioder, d. v. s. i enlighet med de sakkunnigas förslag angående mandattidens längd ungefär åtta år. Före utgången av denna tid synes icke heller någon allmän rätt till pension av annan anledning än sjukdom böra medgivas. Att garantera en ombudsman pension redan för det fall att han, efter att ha utövat ämbetet i en valperiod, icke omväljes, synes nämligen kunna leda till ganska betänkliga konsekvenser ur statsfinansiell synpunkt. Har vederbörande utövat ämbetet under tre valperioder, d. v. s. i tolv år, synes han böra vara berättigad till full pension. Denna kan enligt de sakkunnigas mening lämpligen bestämmas till samma belopp som nu utgår till förordnade generaldirektörer i normalgrad, eller 9,000 kronor om året (pensionsavdrag 540 kronor om året). Om ombudsmannen utövat ämbetet i två men icke tre valperioder, torde han böra erhålla rätt till avkortad pension, liksom i allmänhet beträffande förordnandetjänstemän bestämd till ett belopp som med 1,000 kronor understiger den fulla pensionen, eller alltså till 8,000 kronor om året. Denna avkortade pension bör emellertid tillkomma vederbörande icke endast i den händelse riksdagen, sedan ombudsmannen innehaft ämbetet i två valperioder, underlåter att omvälja honom eller genom misstroendevotum entledigar honom, utan även — till skillnad mot vad som i motsvarande fall är stadgat för nyssnämnda förordnandetjänstemän — därest vederbörande efter utloppet av de två perioderna avgår av eget initiativ. I allmänhet måste det nämligen vara såväl för riksdagen som för vederbörande ombudsman behagligast att, då av särskilda orsaker fråga uppkommer att ersätta en dittillsvarande ombudsman med en ny eller kanske rent av att under pågående period skilja den förre från ämbetet, i stället försöka få till stånd en 'frivillig avgång'. Ett dylikt arrangemang skulle emellertid som regel icke kunna genomföras om vederbörande ombudsman därigenom ginge förlustig sin pension.

I samband med tillskapandet av tjänstepensionsrätt för innehavarna av JO- och MO-ämbetena böra dessa befattningshavare enligt de sakkunnigas mening även tillerkännas rätt till familjepension.

Beträffande förfarandet vid val av JO och MO gäller enligt § 68 RO, att JO och MO skola väljas var för sig av 48 för tillfället nämnda valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. Någon föreskrift om den tidpunkt under riksdagens lopp, vid vilken val av ombudsmännen skall ske, finnes icke; valet plägar vanligen äga rum i riksdagens början sedan ämbetsberättelserna granskats.

Beträffande *valbarhet till elektor* gälla icke några särskilda inskränkingar. Ett vid 1901 års riksdag framfört förslag, att till elektor icke finge utses någon som hade sådan befattning, att han kunde anses vara bland dem över vilka det ålåg ombudsmannen att ha tillsyn, avslogs under hänvisning till bl. a. det förhållandet att ifrågavarande princip redan i praxis vunnit erkännande.

Valet av elektorer sker genom enkelt majoritetsval inom varje kammare. Förslag om proportionellt valsätt — åtminstone fakultativt — ha framkommit vid flera tillfällen, bl. a. vid riksdagarna 1878, 1902 och 1905.

Vid sistnämnda års riksdag väcktes sålunda motionsvis förslag, avseende det proportionella valsättets tillämpning såväl vid utskottsvalen som vid tillsättandet av riksdagens övriga delegationer och nämnder. I anledning härav anhöll riksdagen på konstitutionsutskottets hemställan i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning och förslag till införande av dylikt valsätt vid utskottsval och val av de särskilda deputerade, som avsåges i RO § 50. Däremot fann sig riksdagen icke övertygad om lämpligheten av att låta detta valsätt komma till användning vid utseende av sådana nämnder, vilka av riksdagen tillsättas med rätt att i vissa angivna fall besluta eller förrätta val i riksdagens ställe, ävensom av andra riksdagens delegationer än utskott. Dessa nämnder och delegationers uppgift vore nämligen av den från utskottens ändamål skiljaktiga natur, att det med fog kunde göras gällande, att de inom riksdagens kamrar rådande majoriteterna borde kunna utöva det avgörande inflytandet på dylika val. Riksdagen ansåg sig på grund därav icke böra förorda det proportionella valsättets införande vid val av ifrågavarande nämnder och delegationer. Riksdagens framställning föranledde införande av det proportionella valsättet i den av riksdagen förordade omfattningen från och med år 1910.

Beträffande *elektorernas sammankomst* gäller enligt RO § 68, att valmännen 'böra till valförrättningen sammanträda samma dag, då de blivit utsedda, och ej må åtskiljas förrän valen äro fulländade'. Dessa bestämmelser infördes 1815 och såsom motivering anfördes att bestämmelserna skulle bidra till 'det sökta ändamålet av ordning och bestämdhet'.

Liknande bestämmelser finnas beträffande konunga- och förmyndarevalnämnderna (RO §§ 66 och 67) samt opinionsnämnden (RO § 69). I fråga om valmännen för utseende av tryckfrihetskommittéer (RO § 70) och full-

mäktige i riksbanken och riksgäldskontoret (RO § 71) saknas helt sådana föreskrifter. I praxis plägar också vid dessa val förflyta en längre eller kortare tid mellan utseendet av valmännen och dessas sammankomst för valförrättningen; vid utseendet av tryckfrihetskommitterade de båda sista gångerna var detta rådtrum ett tiotal dagar och vid de senaste årens val av fullmäktige uppgick rådtrummet till över en månad.

I fråga om *elektorernas omröstning* stadgas i RO § 68:

Dessa valmän — — — skola först samfällt, medelst slutna sedlar, var för sig föreslå den man, som de anse böra komma under omröstning. Falla därvid rösterna till mer än hälften på en man, är han behörigen vald. Äro åter rösterna så delade mellan flera, att sådan pluralitet för någon icke äger rum, anställs ny omröstning med slutna sedlar till antagande av den, som de flesta rösterna erhållit, eller, om han icke antages, av den, som näst honom blivit av de flesta kallad o. s. v. Skulle, sedan alla omröstningarna sålunda försiggått, likväl ingen hava erhållit den här föreskrivna pluralitet, anställs ny omröstning över alla dem, som vid den första omröstningen blivit satta i fråga; skolande den, som erhållit de flesta rösterna, anses behörigen vald.

Härmed bör jämföras stadgandet i RO § 75:

Alla val skola ske med slutna sedlar, och iakttages därvid, att namnsedlarna, så framt de skola bliva gällande, böra vara enkla, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal; dock skall i fråga om val till utskott gälla, vad uti den i 36 § 5 mom. omförmälda stadga finnes föreskrivet. Mellan personer, som vid val undfått lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

Om i första omröstningen rösterna falla lika på två eller flera personer, torde böra genom lottning bestämmas den ordningsföljd, i vilken de skola ställas under omröstning med ja och nej. Därest icke heller vid denna votering absolut pluralitet kan ernås för någon, anställs omröstning med relativ pluralitet över samtliga tidigare ifrågasatta personer. Skulle även vid denna sista votering lika många röster avgivas för två eller flera som kommit i främsta rummet, läres lotten få fälla utslaget.

I anledning av det förslag som av de sakkunniga i denna del framlagts må här lämnas en redogörelse för det förfaringssätt som gäller för val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar. Sådant val sker enligt bestämmelser som meddelats genom särskild av konungen och riksdagen samfällt beslutad stadga (RO § 33). Stadgan, som är av den 29 januari 1921, föreskriver följande:

Talman samt förste och andra vice talman väljas var för sig i nu nämnd ordning. Har någon erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna, är han behörigen vald. Äro rösterna så delade mellan flera, att ingen uppnått dylik röstövertikt, anställs ny omröstning. Får ej heller därvid någon mer än hälften av de avgivna rösterna, anställs en tredje omröstning mellan de två, på vilka vid andra omröstningen de flesta av rösterna fallit. Vid tredje omröstningen är den vald, som erhållit de flesta rösterna. I händelse av lika röstetal vid andra eller tredje omröstningen skilje lotten, där så erfordras.

De sakkunniga framhålla att, om funktionstiden för riksdagens ombudsmän förlänges från ett till fyra år, det framstode som ett särskilt angeläget önskemål att reglerna för utseendet av ombudsmännen så utformades att de i görligaste mån garanterade att valet träffade en lämplig person.

De sakkunniga finna huvudprinciperna för det nu gällande valförfarandet tillfredsställande. Valet syntes sålunda jämväl i fortsättningen böra företagas icke av riksdagen direkt utan genom särskilda för tillfället utsedda elektor. I fråga om den tidpunkt under riksdagens lopp, vid vilken val av JO och MO skall förrättas, finna de sakkunniga nu gällande praxis efterföljansvärd. De sakkunniga framhålla särskilt det lämpliga i att valet icke sker alltför lång tid efter det kamrarna till behandling förehåft vederbörande utskotts utlåtande över ombudsmannens ämbetsförvaltning. Elektorernas antal vore enligt de sakkunnigas mening väl avvägt. Vad angår valbarheten till elektor borde några särskilda inskränkningar icke uppställas i grundlagen.

I vissa avseenden föreslå emellertid de sakkunniga ändring i de nuvarande valreglerna. Sålunda förordas dels att i grundlagen införes bestämmelse om att valet av elektorerna skall ske enligt proportionell valmetod, dels att elektorerna från det de utsetts till själva valförrättningen skola erhålla ett rådrom av tio dagar och dels att elektorernas omröstning skall ske enligt de regler som gälla för val av kamrarnas talmän. Beträffande skälen för de sålunda föreslagna ändringarna anföra de sakkunniga:

Valkollegiet utses som bekant enligt gällande ordning genom enkelt majoritetsval inom varje kammare. Därvid har man enligt stadig praxis på den fria överenskommelsens väg vidtagit sådana anordningar att skilda parti-grupperingar i kamrarna blivit representerade i förhållande till sin styrka. Denna omständighet läter emellertid icke kunna åberopas emot ett grundlagsfästade av proportionalitetsprincipen på här ifrågavarande område; ett dylikt argument hindrade icke på sin tid en utsträckning av principens tillämpningsområde till utskottsvalen. De sakkunniga vilja därför föreslå, att i grundlagen införes bestämmelse därom, att valet av elektorerna hädanefter skall ske i samma ordning, som gäller för val till utskott, d. v. s. enligt proportionell valmetod. Därvid förbises icke att sådant valsätt ännu ej lagfästs beträffande vissa andra riksdagens valnämnder liksom icke heller beträffande riksdagens revisorer. Det ankommer emellertid icke på de sakkunniga att framställa förslag beträffande andra av riksdagen valda än JO och MO.

I fråga om tiden för elektorernas sammankomst har uttalats, bl. a. av 1937 års konstitutionsutskott, att med den hittills tillämpade ordningen, enligt vilken valmännen skola förrätta valet samma dag de själva blivit utsedda, kunde följa, att det verkliga avgörandet skedde under hand i förväg. De sakkunniga, som kunna instämma häri, vilja understryka att på sådant sätt elektorernas — och därmed riksdagens — inflytande på utseendet av ombudsmännen i betänkligen mån eluderas. Några mera vägande skäl för bibehållande av ifrågavarande föreskrift i dess nuvarande kategoriska avfattning synas icke föreligga. Bestämmelsen, vilken vid sin tillkomst motiverades med att den skulle bidra till 'det sökta ändamålet av ordning och bestämdhet', synes böra uppmjukas därhän att elektorerna skola sammankomma till själva valförrättningen inom viss tid efter det de blivit utsedda. I fråga om valet av riksdagens fullmäktige finnes icke alls någon tidsfrist föreskriven; här synes den emellertid vara väl på sin plats. Tillräckligt råd-

rum torde kunna erhållas om maximum för fristen sättes till tio dagar. Svårighet lär icke föreligga för valnämnden att under denna tid inhämta erforderliga upplysningar angående lämpliga kandidater liksom ej heller att komma i förbindelse med mera avlagset boende sådana. De sakkunniga utgå ifrån, att valmännen vilja sammankomma en eller, om det skulle visa sig behöfligt, flera gånger före den slutliga valförrättningen; så plägar förfaras av valmännen för utseende av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret. Något uttryckligt stadgande härom torde, lika litet som beträffande sistnämnda valmän, behöva uppställas för ombudsmannaelektorerna, utan böra förberedelserna till valet få fortgå under friast möjliga former. Den nu förordade grundlagsändringen synes komma att i icke oväsentlig mån bidra till att valet verkligen träffar en person som enligt den allmänna meningen i riksdagen är för ifrågavarande viktiga kall lämplig och väl skickad. Härigenom minskas i viss mån de olägenheter som må vara förenade med den av de sakkunniga förordade utsträckningen av valperioden för ombudsmännen.

De nu gällande reglerna för elektorernas omröstning äro tämligen invecklade. En förenkling av dessa regler, vilka för övrigt sakna bestämd motsvarighet å något annat område, torde därför vara önskvärd. Därvid torde lämpligen de forskrifter, vilka 1921 infördes för val av talmän och vice talmän i riksdagens kamrar, kunna tjäna såsom mönster. Dessa regler äro klara och rediga, varjämte de synas väl avpassade även för den nu ifrågavarande röstningsproceduren. Att åtgärden skulle bidra till att metoderna för dylika valförfaranden inom riksdagen förenhetligas, synes vara en ytterligare fördel. De sakkunniga föreslå alltså att i fråga om förfarandet vid nu förevarande valförrättning en hänvisning göres till de regler som gälla för val av kamrarnas talmän.

Angående reglerna för riksdagens granskning av JO:s och MO:s ämbetsförvaltning samt beredningen av ombudsmännens instruktioner må följande redogörelse lämnas.

I RO § 42 mom. 2 föreskrives, att ett av lagutskotten skall granska JO:s och MO:s redogörelser, ävensom deras ämbetsdiarier och registratur, samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma. Enligt mom. 3 av samma § skola lagutskotten å gemensamma sammanträden sig emellan fördela de till dem hörande ärendena; utskotten hava vid denna fördelning städse plägat till första lagutskottet överlämna uppgiften att granska JO:s och MO:s förvaltning av sina ämbeten. Beredningen av ombudsmännens instruktioner handhaves enligt gällande praxis ävenledes av lagutskott.

Granskningen i riksdagen av JO:s ämbetsförvaltning var ursprungligen icke reglerad i grundlag och instruktion. Oklarhet rådde även om vilket utskott som skulle företaga granskningen. En fördelning mellan lagutskottet och konstitutionsutskottet ägde till en början rum på det viset, att det förra utskottet — i enlighet med 1810 års RO § 33 — granskade JO:s i berättelsen gjorda anmälan om lagförklaringar, medan konstitutionsutskottet granskade JO:s diarier och registratur. Efter förslag av konstitutionsutskottet vid 1823 års riksdag genomfördes emellertid vid 1828—1830 års riksdag den ändring av nyssnämnda paragraf att lagutskottet övertog granskningen både av JO:s berättelse och av hans diarier och registratur. Samtidigt över-

togs också beredningen av ändringsförslag i JO:s instruktion av lagutskottet i stället för — såsom tidigare praktiserats — konstitutionsutskottet.

De sakkunniga anföra i denna del:

Konstitutionsutskottet vid 1823 års riksdag trodde för sin del det vara tjänligast att JO:s ämbetsberättelse, diarier och registratur granskades av lagutskottet, 'då jämlikt 96 § regeringsformen justitieombudsmannen huvudsakligen åligger att vaka över lagarnas efterlevnad och åtala domares ämbetsfel, samt då, enligt 100 §, hans allmänna redogörelse äger till väsentligt föremål att utreda lagstiftningens tillstånd — ämnen, vilka synbart närmare ingå i lagutskottets befattning än i konstitutionsutskottets, som egentligen fått sig uppdraget att granska grundlagarna och statsrådets protokoll'. De skäl, som sålunda anförts för att ombudsmännens verksamhet borde granskas av lagutskott, äga enligt de sakkunnigas mening fortfarande sin fulla giltighet.

Då 1937 års konstitutionsutskott förklarar, att utskottet, utan något ståndpunktstagande till ifrågavarande spørsmål, funne frågan härom böra beaktas vid en blivande utredning, synes det som om utskottet särskilt haft den å ombudsmännen ankommande konstitutionella tillsynen i tankarna. För granskningen av ombudsmännens göranden och låtanden härvidlag skulle nämligen rätt forum kunna tänkas vara icke lagutskott utan konstitutionsutskottet. Vid tiden för tillkomsten av JO-ämbetet ställdes vä! dess med spets mot regeringsmakten riktade verksamhet i viss mån i förgrunden av diskussionen; sedermera och särskilt efter det parlamentariska genombrottet har emellertid den konstitutionella sidan av ombudsmännens ämbetsgärning väsentligen avtagit i betydelse. Att ur förevarande synpunkt företaga någon förändring i fråga om granskningen av ombudsmännens verksamhet, torde därför icke vara påkallat. Icke heller synas skäl föreligga att bryta mot den nu tillämpade ordningen i fråga om beredningen av ändringsförslag i ombudsmännens instruktioner. Dessa instruktioner, vilka nu granskas av lagutskott, böra nämligen, givetvis inom de i grundlag utstakade gränserna, huvudsakligen innehålla närmare föreskrifter angående ombudsmännens tillsyn över lagars och författningsars efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän.

De av de sakkunniga förordade ändringarna i grundlag ha av dem utformats i *förslag till ändring i §§ 96—98 RF samt i § 42 mom. 2 och § 68 RO*. Nämnda förslag torde såsom *bilaga* få fogas till statsrådsprotokollet.

I sin *specialmotivering* till detta författningsförslag ha de sakkunniga närmare angivit de ändringar som vidtagits i nyssnämnda paragrafer. Beträffande *regeringsformen* anföra de sakkunniga sålunda:

§ 96.

I denna § utsäges för närvarande bl. a. att varje lagtima riksdag skall förordna två män av vissa egenskaper, den ene till JO och den andre till MO. I förslaget har den ändring vidtagits att orden 'varje lagtima riksdag' utbytts mot ordet 'riksdagen'; de närmare bestämmelserna angående tid och sätt för utseendet av ombudsmännen lämnas dels mera schematiskt i följande §§ av RF dels ock fullständigare i RO. Vidare har ordet 'män' utbytts mot ordet 'medborgare'. Då RF § 28 icke äger tillämpning å JO- och MO-ämbetena, ha dessa — i motsats till vad fallet torde vara med JK-ämbetet vilket lärer tillhöra de i § 28 angivna ämbetena — hittills varit för-

behållna män. Grundsatsen om likställighet mellan män och kvinnor synes böra iakttagas även beträffande de två ämbeten varom här är fråga.

§ 97.

I första stycket av denna §, vilket stycke motsvarar hela den nuvarande §:n, utsåges att JO och MO väljas å lagtima riksdag; beträffande tiden och sättet hänvisas till RO. För den person, som hittills benämnts ombudsmans 'efterträdare', har införts beteckningen 'suppleant'. Beteckningen 'suppleant', vilken numera vunnit burskap även i grundlagarna, synes nämligen bättre än den nuvarande benämningen ange vederbörandes huvudfunktion. Därvid är även att märka, att enligt de sakkunnigas förslag uppgiften att eventuellt efterträda ombudsmannen blir begränsad till en i förhållande till ombudsmannens tjänstperiod betydligt kortare tid än nu är fallet. De närmare reglerna angående suppleantens inträde i tjänstgöring i andra fall än då ämbetet under löpande period blir ledigt — härom stadgas i RF § 98 — torde lämpligen böra lämnas i instruktionen för ombudsmannen.

I den nuvarande RF § 97 uttalas, i en bisats, att JO och MO skola, så länge de sina ämbeten innehava, i alla avseenden anses lika med konungens justitiekansler. Skulle ett stadgande av ifrågakvarande art bibehållas, borde i enlighet med de sakkunnigas förslag i övrigt riksdagens ombudsmän snarast jämföras med justitie- och regeringsråd. Emellertid synes bestämmelsen såsom obehörlig och otidsenlig kunna helt utgå.

I andra stycket av förevarande grundlagsparagraf återfinnes det i den allmänna avdelningen förordade förslaget om rätt för riksdagen att i exceptionella fall entlediga en ombudsman — eller dennes suppleant — även under löpande tjänstperiod. Regler angående vederbörande utskotts åtgärd i sådan fråga givas i form av ett förslaget tillägg till RO § 42 mom. 2.

§ 98.

Denna § har blivit föremål för en ganska genomgripande omredigering. Enligt den nu gällande lydelsen skall, då ombudsman avsäger sig det erhållna förtroendet eller med döden avgår, efterträdaren genast 'insättas' i ämbetet, vilket insättande skall ske, därest riksdagen är församlad, av denna och eljest av de utav riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Här bör för det första en mera uttömmande formulering användas för att täcka de olika fall av vakans som kunna inträffa. Framför allt betingas en sådan ändring i avfattningen därav att enligt de sakkunnigas förslag en ny anordning kommer att tillskapas, varigenom riksdagen får befogenhet att tvångsvis entlediga vederbörande.

För det andra synes det icke nödigt att bibehålla bestämmelsen att efterträdaren — eller, som han kallas i sakkunnigförslaget, suppleanten — skall 'insättas' i ämbetet. Denna bestämmelse, vilken synes hava så gott som uteslutande formell innebörd, torde vara helt överflödig och dessutom någon gång kunna leda till ett avbrott i ombudsmannaämbetets utövning, vilket, om än icke så långt, kan vålla verklig olägenhet. De sakkunniga anse därför att suppleanten bör i förevarande fall omedelbart övertaga ämbetet.

Om suppleantbefattningen blir ledig — detta kommer tydligen att kunna ske även genom att suppleanten övertager ombudsmansbefattningen — måste nytt suppleantval förrättas. Skulle ledigblivandet inträffa mellan lagtima riksdagar, sker nyvalet genom nyssnämnda fullmäktige. Nyval bör emellertid i sådant fall äga rum allenast om verkligt behov av ny suppleant före-

ligger; skulle lagtima riksdag sammanträda kort efter det suppleantbefattningen blivit ledig, lärer sålunda i allmänhet nyval genom fullmäktige icke vara erforderligt.

Här må påpekas, att genomförandet av förevarande grundlagsändring påkallar en omredigering av reglementet för riksgäldskontoret § 63 och bankoreglementet § 25.

I specialmotiveringen till ändringarna i *riksdagsordningen* yttra de sakkunniga:

§ 42.

I ett tillägg till 2 mom. av denna § lämnas föreskrift om vederbörande lagutskotts skyldighet att, därest utskottet vid granskningen av ombudsmans eller suppleants ämbetsförvaltning skulle finna att han icke vidare är förtjänt av riksdagens förtroende, i sitt utlåtande över granskningen hos riksdagen hemställa om hans omedelbara entledigande. Skulle ombudsmannens tjänsteperiod ändock utlöpa under samma riksdag, torde det i allmänhet knappast vara behövt att använda här ifrågavarande regler för hans skiljande från tjänsten; den ytterligare tjänstetid, som ombudsmannen därigenom förunnades, komme väl icke att vara av den längd och medföra sådana olägenheter att icke den mindre uppseendeväckande metoden med underlåtet omval vore att föredraga.

Den nuvarande ordalydelsen i RO § 42 mom. 2 har ansetts lägga hinder i vägen för en fördelning av den i momentet ifrågavarande granskningsuppgiften mellan lagutskotten så att det ena lagutskottet finge granska den ene ombudsmannens verksamhet och det andra den andres. Då en sådan uppdelning emellertid någon gång kan tänkas önskvärd för vinnande av arbetsutjämning mellan lagutskotten, ha de sakkunniga genom en jämkning i ordalagen velat undanröja berörda hinder. En komplettering har även vidtagits såtillvida som ombudsmännens protokoll uttryckligen underkastats utskottets granskning.

§ 68.

I första stycket av denna § har det nuvarande återuppreparandet av RF:s bestämmelser om ombudsmännens kvalifikationer och uppgifter uteslutits; i stället har ombudsmans funktionsperiod här angivits.

De i andra stycket givna reglerna för själva valförandet ha reviderats i enlighet med vad i den allmänna avdelningen av detta betänkande utförligare omnämnts.

Tredje stycket har modifierats bl. a. såtillvida att 'suppleant'-benämningen här införts. Vidare har till samma stycke fogats en bestämmelse om suppleantens funktionstid. Denna torde böra upphöra i och med att nytt val av vederbörande ombudsman äger rum.

Fjärde och femte styckena i §:n ha i förslaget sammanslagits till ett stycke, uppbyggt i anslutning till de i den nya § 98 RF givna bestämmelserna. Här anges även funktionstiden för den som övertagit ämbetet jämlikt sistnämnda §. Då riksdagens utväljande av suppleant näppeligen alltid kan tänkas komma att ske med samma omsorg som utscendet av ombudsmannen, synes man icke lämpligen kunna låta suppleanten inträda såsom ombudsman för en ny fyraårsperiod eller ens för så lång tid, som kan återstå av den förutvarande ombudsmannens valperiod. Berörda återstod kan nämligen, i motsats till vad nu är fallet, komma att omfatta en tidrymd om åtskilliga år. Det torde därför vara riktigast att, då suppleant övertagit ombudsmansämbetet, nytt val av ombudsman verkställas, om lagtima riksdag

är samlad, av denna och eljest av närmast därefter sammanträdande lagtima riksdag. Av den i tredje stycket givna bestämmelsen om suppleants funktionstid framgår, att suppleant som övertagit ombudsmansämbetet men icke vid det därpå följande valet utses till ombudsman, därmed icke automatiskt återinträder i suppleantsysslan; om så vore fallet skulle funktionstiden för suppleanten såsom sådan kunna bliva snart sagt obegränsad. Hinder att återvälja honom till suppleant föreligger däremot givetvis icke.

De nu gällande instruktionerna för riksdagens ombudsman, vilka äro utfärdade den 14 maj 1915 och därefter icke undergått någon ändring, borde enligt det förut återgivna uttalandet av 1937 års konstitutionsutskott göras till föremål för en översyn.

De sakkunniga ha även granskat instruktionerna. Därvid har befunnits att redan på grund av författningsändringar inom andra områden en del omredigeringar äro nödiga. I övrigt föreslå de sakkunniga dels vissa kompletteringar och förenklingar, huvudsakligen av formell natur, dels ock vissa anordningar som syfta till att effektivisera arbetet och därigenom även bidra till ett stärkande av ombudsmännens ställning.

De sakkunniga ha utarbetat förslag till nya instruktioner för JO och MO. Beträffande förslagens innehåll och motiveringen till desamma hänvisas till betänkandet.

De sakkunniga ha vidare förordat att i de militära tjänstgöringsreglementena införas en uttrycklig föreskrift, att envar är skyldig att i allt som rör hans tjänstebefattning lämna JK och riksdagens ombudsmän det biträde och de upplysningar, som av dem begäras.

De sakkunnigas betänkande innehåller även utkast till de ändringar i tjänstepensionsreglementet och familjepensionsreglementet för riksdagens verk, som erfordras för genomförande av förslaget om tjänste- och familjepension åt JO och MO.

Jag övergår härefter till att redogöra för de yttranden som avgivits över betänkandet i vad detta avser riksdagens ombudsmän.

JO tillstyrker de sakkunnigas förslag, såvitt de avse JO-ämbetet, samt framhåller, att deras genomförande skulle innebära en betydelsefull förstärkning av ämbetets ställning.

MO meddelar, att vad de sakkunniga föreslagit icke föranleder någon erinran från hans sida.

Riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige ha icke heller något att i sak erinra mot de sakkunnigas förslag. Beträffande ombudsmännens instruktioner föreslå riksgäldsfullmäktige att i dem införas en kompletterande bestämmelse därom att, då riksdagen ej är samlad, anmälan om avsägelse av uppdrag att vara ombudsman eller ombudsmans ställföreträdare skall ingivas till riksgäldsfullmäktige. Fullmäktige erinra om att riksgäldskontoret har att verkställa utbetalning av arvode till ombudsmännen och mottaga anmälningar från dem angående semester och tjänstledighet.

Lönenämnden för riksdagens verk och delegerade för riksdagens verk ha ansett sig böra avgiva yttrande över betänkandet endast såvitt avser de föreslagna löne- och pensionsbestämmelserna för JO och MO.

Delegerade för riksdagens verk ha beträffande de sakkunnigas förslag att lönen till JO och MO skulle höjas till samma belopp, som utgår till justitie- och regeringsråd, d. v. s. till 21,000 kronor för år jämte dyrtidstillägg enligt s. k. nyreglerade grunder, anfört, att delegerade, vilka ur de synpunkter de hade att företräda icke hade något att erinra emot vad de sakkunniga sålunda föreslagit, emellertid ansåge det lämpligt att, även om nuvarande avlöningsbestämmelser för justitie- och regeringsråden skulle bibehållas oförändrade, avlöningen till JO och MO reglerades i det av 1939 års lagtima riksdag antagna avlöningsreglementet för ordinarie tjänstemän vid riksdagens verk. JO och MO skulle därvid hänföras till lönegraden RC 9. Därigenom skulle de komma att i lön tillerkännas 22,000 kronor jämte rörligt tillägg enligt de i avlöningsreglementet innefattade grunderna och i övrigt samma förmåner som de, vilka för närvarande tillkomme ombudsmännen. De huvudgrunder, som i betänkandet föreslås i fråga om pensionering av JO och MO, hade icke givit delegerade anledning till erinran. Visserligen överensstämde icke dessa grunder med vad som för närvarande gällde beträffande förordnandetjänstemän vare sig vid riksdagens verk eller vid allmänna civilförvaltningen, men de särskilda förhållanden, som förelåge i avseende å JO och MO, syntes motivera de föreslagna avstegen.

I övrigt ha lönenämnden och delegerade gjort vissa påpekanden av huvudsakligen formell natur beträffande avfattningen av de av de sakkunniga härutinnan framlagda författningsutkasterna.

Beträffande JK - ä m b e t e t ha de sakkunniga icke framlagt något ändringsförslag vare sig med avseende å JK:s allmänna ställning och ämbetsuppgifter eller beträffande lön och pension. I fråga om skälen härför må hänvisas till betänkandet.

Departementschefen.

Riksdagens ombudsmän ha en viktig uppgift inom svenskt statsliv. Såsom en självständig, på riksdagens förtroende stödd myndighet för övervakning och kontroll av rättskipning och förvaltning intager JO-ämbetet en framträdande ställning, och dess verksamhetsområde har blivit alltmera omfattande efter hand som statsförvaltningen utvidgats. MO-ämbetet har under sin tjugufemåriga tillvaro erhållit en betydelse för kontrollen på försvarsväsendets område, vilken motsvarar den som det äldre ämbetet tillvunnit sig beträffande den civila förvaltningen. På grund av den särskilda beskaffenheten av MO-ämbetets kontrolluppgifter har dess verksamhet utvecklats efter i viss mån andra linjer än JO-ämbetets. Omfattningen av MO-ämbetets arbetsuppgifter liksom ämbetets betydelse ökas uppenbarligen i tider då för-

svarsväsendet utbygges. Den vid olika tillfällen uppkomna frågan om sammanslagning av de båda ämbetena saknar numera aktualitet.

Syftet med den sakkunnigutredning, för vilken redogjorts i det föregående, har varit att stärka ämbetenas ställning. Med hänsyn till deras betydelse såsom kontrollorgan är det tydligt att synnerlig vikt ligger därpå att befattningarna städse innehavas av personer, vilkas objektivitet och självständighet icke med fog kan dragas i tvivelsmål. I likhet med de sakkunniga anser jag att grund saknas för påståenden att ämbetena försvagats eller att deras oberoende ställning icke är oomtvistlig. Att en sådan uppfattning kunnat göras gällande torde såsom de sakkunniga anfört vara föranlett av att ombudsmännen ofta, efter att blott under kort tid ha innehaft ämbetena, övergå till befattningar som äro förmånligare i ekonomiskt hänseende och erbjuda innehavaren större trygghet. Detta system — som särskilt framträtt i fråga om JO-ämbetet — är otvivelaktigt ur flera synpunkter olämpligt. De sakkunniga ha i sitt betänkande framlagt förslag till åtgärder ägnade att förbättra och trygga ombudsmännens ställning och därigenom på ett mera stadigvarande sätt binda dem vid ämbetena. Förslagen innebära främst förlängning av valperioden samt förbättring i löne- och pensionshänseende.

Mot den föreslagna förlängningen av tjänstetiden från ett till fyra år eller således till samma tidslängd som andrakammarperioden kunna väl framställas vissa invändningar. Utan en sådan förlängning torde emellertid syftet att trygga ombudsmännens ställning svårligen kunna uppnås. Den längre ämbetsperioden kan dessutom antagas göra befattningarna mera eftersträfvade och öka möjligheten för riksdagen att på dessa poster behålla sådana kvalificerade ämbetsinnehavare, om vilkas tjänster riksdagen är angelägen. Riksdagen bör dock icke betagas varje möjlighet att under löpande tjänsteperiod entlediga en ombudsman, som icke längre åtnjuter riksdagens förtroende. Enligt de sakkunnigas mening skulle förutsättningen för entledigande vara, att hemställan därom gjorts av det utskott som granskat vederbörandes ämbetsförvaltning. Denna regel synes böra godtagas.

Därest tjänsteperioden förlänges, blir det uppenbarligen av särskild vikt att reglerna om valförfarandet utformas på sådant sätt att största möjliga säkerhet vinnes för att en lämplig person blir utsedd. Med den nu gällande ordningen, enligt vilken de av riksdagen nämnda elektorerna skola förrätta valet samma dag de själva blivit utsedda, kan, såsom av 1937 års konstitutionsutskott framhållits, följa att det verkliga avgörandet sker under hand i förväg. Jag vill därför tillstyrka de sakkunnigas förslag att elektorerna erhålla ett skäligt rådrum från det de utsetts till själva valförrättningen. Denna synes, på sätt ävenledes förordats av de sakkunniga, lämpligen kunna äga rum enligt de regler som gälla för val av kamrarnas talmän. De sakkunniga ha slutligen vad beträffar utseendet av elektorerna — vilket enligt gällande ordning sker genom enkelt majoritetsval inom varje kammare — föreslagit, att i grundlagen införes bestämmelse därom att elektorerna skola utses i samma ordning som gäller för val till utskott, d. v. s.

enligt proportionell valmetod. Även detta förslag synes böra genomföras. På den fria överenskommelsens väg ha för övrigt sedan länge vidtagits sådana anordningar, att de olika partierna vid elektorsvalet blivit representerade i förhållande till sin styrka.

Löneförmånerna för riksdagens ombudsmän äro för närvarande ej obetydligt lägre än de som tillkomma innehavare av sådana ämbeten, till vilka ombudsmännen ofta övergå efter att några år ha beklätt sina befattningar. De sakkunniga ha förordat en höjning av den nuvarande lönen till belopp motsvarande lönerna för justitieråd och regeringsråd. I samband härmed ha de sakkunniga föreslagit att ombudsmännen erhålla viss rätt till tjänstepension. Även familjepension bör enligt de sakkunniga tillkomma ombudsmännen.

Vad de sakkunniga sålunda förordat i fråga om förbättring av ombudsmännens ekonomiska villkor torde vara av betydelse för vinnande av syftet att stärka ämbetena och minska innehavarnas benägenhet att alltför snart övergå till annan tjänst. Det slutliga avgörandet av löne- och pensionsfrågorna torde emellertid böra anstå till den riksdag, som har att definitivt besluta om grundlagsändringarna. Den närmare regleringen av JO:s och MO:s ställning torde lämpligen böra genomföras i ett sammanhang.

De sakkunniga ha vidare utarbetat förslag till ändrade instruktioner för JO och MO. Förslagen torde böra av Kungl. Maj:t föreläggas den riksdag, som har att slutligen antaga grundlagsändringarna. Ett av de sakkunniga förordat tillägg till de militära tjänstgöringsreglementena synes böra prövas i administrativ ordning.

De sakkunnigas förslag till ändrad lydelse av grundlagstexten har underkastats vissa ändringar av formell natur. Såsom de sakkunniga föreslagit torde i vissa av de nu ifrågavarande grundlagsparagraferna lämpligen böra vidtagas några ändringar, vilka icke i och för sig äro erforderliga för genomförande av förslaget rörande ombudsmännens ämbetsställning. Då grundsatsen om likställighet mellan män och kvinnor bör iakttagas även beträffande ombudsmansämbetena, torde sålunda i § 96 regeringsformen ordet 'män' utbytas mot ordet 'medborgare'. För den person, som nu benämnes ombudsmans 'efterträdare', synes böra användas beteckningen 'ställföreträdare', vilken torde vara att föredraga framför den av de sakkunniga föreslagna benämningen 'suppleant'. Bestämmelsen i § 97 regeringsformen, att JO och MO skola så länge de inneha sina ämbeten i alla avseenden anses lika med JK, synes böra utgå. Vidare böra ordalagen i § 42 mom. 2 riksdagsordningen jämkas så att hinder icke möter för lagutskotten att sins emellan fördela uppgiften att granska ombudsmännens verksamhet. I övrigt tillåter jag mig hänvisa till vad de sakkunniga anfört i sin specialmotivering, vilken återgivits i det föregående.

I fråga om JK-ämbetet ha de sakkunniga icke framlagt några ändringsförslag. Med hänsyn till likvärdigheten i arbetsuppgifter har hittills den ståndpunkten intagits, att JK och riksdagens ombudsmän borde vara jämställda i fråga om sin allmänna ställning, vilket även gällt löneförmånerna.

I det läge, vari frågan för närvarande befinner sig, är jag emellertid icke beredd att framlägga något förslag beträffande JK-ämbetet.»

Föredraganden hemställer, att i enlighet med nu angivna grunder inom justitiedepartementet upprättat *förslag till ändrad lydelse av §§ 96, 97 och 98 regeringsformen samt av § 42 mom. 2 och § 68 riksdagsordningen* måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning.

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

Ur protokollet:

G. Lindencrona.

Bilaga.

De sakkunnigas förslag.**Förslag till ändring i 96–98 §§ regeringsformen.**

§ 96.

Riksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningsars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt 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 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.

§ 97.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen väljas å lagtima riksdag för tid och på sätt riksdagsordningen stadgar; och bör därvid jämväl för en var av dem utses en suppleant av de egenskaper, som hos ombudsmannen erfordras, att i dennes ställe utöva ämbetet i de fall instruktionen angiver.

Skulle ombudsman eller suppleant ej längre åtnjuta riksdagens förtroende, må riksdagen, på hemställan av det utskott som granskat hans ämbetsförvaltning, entlediga honom utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald.

§ 98.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen avsäger sig det erhållna förtroendet eller ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt, skall suppleanten omedelbart övertaga ämbetet. Skulle suppleant avsäga sig det erhållna förtroendet eller övertager han ombudsmansämbetet eller bliver eljest hans befattning ledig, äge nytt val av suppleant rum; och skall, om sådant val erfordras under det lagtima riksdag ej är församlad, riksdagens rätt härutinnan utövas genom de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Förslag till ändring i 42 § 2 mom. och 68 § riksdagsordningen.

§ 42.

2. Det tillkommer ock lagutskott att granska justitieombudsmannens och militieombudsmannens avgivna redogörelser, ävensom deras ämbetsdiarier, protokoll och registratur, samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma.

Skulle utskottet av granskningen finna, att ombudsman eller hans suppleant icke är förtjänt av riksdagens förtroende och fördenskull bör skiljas från sin befattning utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald, skall utskottet i sitt utlåtande hos riksdagen härom göra hemställan.

§ 68.

Till följd av regeringsformens 96 § har riksdagen att förordna en justitieombudsman och en militieombudsman av de egenskaper där angivas. Dessa riksdagens ombudsmän väljas å lagtima riksdag för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått.

Val av justitieombudsman och militieombudsman verkställles genom fyrtioåtta valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser tjugufyra på sätt om val till utskott är stadgat. Dessa valmän skola sammanträda till valförrättningen senast å tionde dagen efter den, då de blivit utsedda. Vid valet gälle enahanda bestämmelser som för val av kamrarnas talmän.

Valmännen böra vid samma tillfälle, då ombudsman utses, och på enahanda sätt välja en suppleant för honom. Suppleant utses för tiden till dess nytt val av vederbörande ombudsman äger rum.

I händelse justitieombudsmannen eller militieombudsmannen avsäger sig det erhållna förtroendet eller ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt, har suppleanten att omedelbart övertaga ämbetet; och skall, om lagtima riksdag är församlad, denna samt, om så icke är fallet, närmast därefter sammanträdande lagtima riksdag, för tid och på sätt ovan stadgas, förrätta nytt val av ombudsman. Skulle suppleant avsäga sig det erhållna förtroendet eller övertager han ombudsmansämbetet eller bliver eljest hans befattning ledig, äge nytt val av suppleant rum för tid och på sätt ovan är föreskrivet, varvid iakttages att, om sådant val erfordras under det lagtima riksdag ej är församlad, riksdagens rätt härutinnan utövas genom de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret.