

Nr 22.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättskipning.

Uti en inom första kammaren väckt till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 15, av herr *Herlitz* hemställes, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt och om framläggande för riksdagen av de förslag vilka kunna föränledas av utredningen».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

Historik.

Riksdagen äger att i former, som angivas av grundlagarna, utöva kontroll över regering, förvaltning och rättskipning. Till sitt förfogande har den tre kategorier kontrollorgan, nämligen konstitutionsutskottet, statsrevisorerna (och statsutskottet) samt justitie- och militieombudsmännen.

Konstitutionsutskottet.

Regeringsformen ålägger konstitutionsutskottet att på grundval av statsrådsprotokollen granska regeringens verksamhet. Finner utskottet av dessa protokoll, att någon statsrådets ledamot uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag eller tillstyrkt någon överträdelse därav eller underlåtit att göra föreställningar emot sådan överträdelse eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning eller att den föredragande underlåtit att i de fall som § 38 regeringsformen förutsätter, sin kontrasignation å ett Konungens beslut vägra, då skall utskottet ställa en sådan under tilltal av JO inför riks-rätten (§ 106 RF). Skulle utskottet anmärka, att statsrådets ledamöter samfällt eller en eller flera av dem, uti deras rådslag om allmänna mått och steg icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta, eller att någon föredragande icke med oväld, nit, skicklighet och drift sitt förtroendeämbete utövat, då äger utskottet att sådant tillkännagiva för riksdagen, vilken om den finner rikets väl det kräva, kan hos Konungen skriftligen anmäla sin önskan, att Han ville ur statsrådet och ifrån ämbetet skilja den eller dem, emot vilka anmärkning blivit gjord (§ 107 RF).

För dechargearbetet inom konstitutionsutskottet fastställer utskottet självt vid varje riksdag särskilda ordningsregler.

I fråga om tillämpningen av ovan återgivna bestämmelser rörande dechargeförfarandet må för det första anmärkas, att § 106 regeringsformen redan under ståndstiden kom ur bruk. Sista gången något riksrättsåtal anställdes var vid riksdagen 1853—54. Det bör vidare omedelbart understrykas, att § 107 regeringsformen så till vida aldrig fullföljts, som riksdagen icke vid något tillfälle hos Konungen framställt någon önskan om avsked för något statsråd.

Beträffande praxis i fråga om anmälan enligt § 107 regeringsformen varierade frekvensen betydligt under ståndstiden. De tre sista riksdagarna under denna period uppvisa blanka dechargememorial. Under tiden 1867—1899 tillämpades § 107 endast vid 10 riksdagar och var gång endast till ett ringa antal. Sedan första kammaren därefter uppgivit sitt motstånd mot »detalj-anmärkningar», steg frekvensen. Under perioden 1900—1909 kom § 107 till användning i 26 fall, fördelade över samtliga riksdagar. Åren 1910—1913 och 1915 framställdes ingen anmälan jämlikt § 107. Under de två närmaste decennierna kom emellertid § 107 regelbundet till användning, och från och med 1920-talet ökade antalet anmärkningar avsevärt. Under perioden 1920—1937 var årliga genomsnittet anmärkningar enligt § 107 fem. Högsta siffran (15) uppvisar 1922 års riksdag. Under tiden därefter inträder emellertid en avmattning. År 1938 uppvisar en dylik anmälan, åren 1939 och 1940 ingen, åren 1941 och 1942 en, år 1943 fyra, år 1944 två, åren 1945 och 1946 en samt innevarande år ingen.

Vid sidan av grundlagen har en annan »anmärkningsform» uppstått, nämligen anmälan utan åberopande av § 107 regeringsformen, stundom kallad omförmälan eller ingresserinran, allt efter placeringen i dechargememorialet. Avsikten har varit att i mildare form och utan personlig udd påtala någon omständighet. Sådan omförmälan förekom redan år 1815 och tillämpades sedan med vissa avbrott hela ståndstiden. Institutet kom sedan till användning vid riksdagarna 1868 och 1880, varefter det dröjde ända till år 1922, innan det åter tillämpades. Ingresserinringar eller omförmälningar ha därefter framställts vid riksdagarna 1923, 1925, 1927, 1930, 1932, 1935, 1937—42 samt 1944—46.

Reservationer, vare sig negativa, d. v. s. riktade mot av utskottet framställda anmärkningar, eller positiva, d. v. s. i anledning av avslagna yrkanden om anmärkning, tillätos icke under statsskickets tre första decennier. Vid 1840 års riksdag beslöt emellertid konstitutionsutskottet medgiva ledamöterna reservationsrätt. Först under 1850-talet började positiva reservationer framföras. Efter representationsreformen ha dylika reservationsansmärkningar förekommit regelbundet och till ett antal, som vida överstigit de av utskottet beslutade anmärkningarna.

Särskilda yttranden, innehållande viss kritik mot regeringens åtgöranden, ha understundom fogats till dechargememorialet.

De grundläggande bestämmelserna angående dechargeinstitutet i §§ 106 och 107 regeringsformen stå orubbade kvar sedan år 1809. Den långa och

häftiga diskussion, som stått kring dem, har emellertid vid skilda tillfällen föranlett reformförslag. Redan år 1873 föreslog A. O. Wallenberg i en motion (I: 39), att § 107 skulle ur regeringsformen »helt och hållet uteslutas». Riksdagen hade, ansåg han, i remissdebatten och interpellationsinstitutet fått en fullgod ersättare.

Med anledning av motionen II: 217 föreslog konstitutionsutskottet vid 1898 års riksdag att till § 107 regeringsformen skulle fogas ett nytt stycke av följande lydelse: »Utskottet äge ock på grund av den verkställda granskningen anmäla vad utskottet i övrigt med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen; och ankomme det på riksdagen att sådan av utskottet föreslagen framställning besluta.» Förslaget, som avsåg att i grundlagen inrymma bestämmelser angående ett anmälningsförfarande utan åberopande av § 107, avlogs emellertid av första kammaren. I debatten uttrycktes framför allt farhågor för att konstitutionsutskottet skulle bliva ett slags överrevisionsdepartement eller statsfiskalskontor. En maktförskjutning till riksdagens förmån borde icke äga rum, och befintliga kontrollmöjligheter vore fullt tillräckliga.

Vid 1924 års riksdag upptogs 1898 års förslag oförändrat av herr Engberg i motionen II: 133. Konstitutionsutskottet avstyrkte denna gång (utl. nr 15) och anförde härvid framför allt följande:

Man kan enligt utskottets mening ej förbise den förskjutning, som faktiskt ägt rum i fråga om innebörden av anmälningar enligt § 107 regeringsformen. Genom en långvarig praxis torde det hava ingått i det allmänna medvetandet, att en konstitutionsutskottets anmälan med stöd av § 107 regeringsformen visst icke alltid har karaktären ens av ett omdöme därom att den ifrågavarande åtgärden i realiteten kan läggas vederbörande statsråd till last. Av den motivering, som av utskottet i varje särskilt fall förebringas, plägar tillkännagivandets art med full tydlighet framgå. Sålunda har utskottet vid flera tillfällen uttryckligen angivit, att dess tillkännagivanden icke innebure något som helst omdöme om den statsrådsledamot personligen, som formellt burit ansvaret, utan allenast hade till syfte att till riksdagens kännedom bringa en enligt utskottets mening felaktig praxis. Något behov att för sådana tillkännagivanden tillskapa särskilda former torde därför icke kunna anses föreligga.

I överensstämmelse med utskottets hemställan avlogs motionen av kamrarna.

Tre år senare upptog herr Engberg på nytt frågan om en omläggning av dechargeförfarandet i angiven riktning, denna gången inom konstitutionsutskottet, som beslöt tillsätta en delegation för ändamålet. Spörsmålet dryftades inom utskottet även år 1928 men något förslag framlades icke.

I motionen II: 455 vid 1932 års riksdag ifrågasatte herr Forssell, om hela den granskningsapparat, som fungerade i och genom konstitutionsutskottet, med hänsyn till den tid och kraft den toge i anspråk, verkligen fyllde sitt ändamål. Anmärkningsyrkandena framställdes alldeles oberoende av all protokollsgranskning. Medlemmarna av utskottet hade på annat sätt fått kännedom om regeringsbesluten. För att lätta utskottets arbetsbörda föreslog motionären, att utskottet icke ovillkorligen skulle behöva infordra statsrådsproto-

kollen och att decharge borde vinnas oberoende av om utskottet verkligen granskat protokollen eller ej. I sitt avstyrkande utlåtande (nr 26 s. 64) framhöll utskottet bl. a., att den omständigheten, att alla statsrådsprotokoll enligt grundlagen skola begäras av utskottet, innebar en i flera hänseenden betydelsefull garanti för ärendenas beredning och föredragning i konselj. Ett upphävande av plikten för utskottet att granska statsrådsprotokollen skulle även kunna verka såsom ett första steg till upphävande av den konstitutionella kontrollen. Förslaget avslogs av kamrarna.

Under 1941 års höstsession tog konstitutionsutskottet självt upp frågan om dechargearbetets anordnande till behandling, vilket ledde till viss omläggning av utskottets interna granskningsarbete.

Vad särskilt angår granskningen av protokollen i utrikes ärenden, har vid ett par tillfällen och senast vid årets riksdag framställts förslag om att denna uppgift skulle övertagas av utrikesutskottet. Här om hänvisas till utskottets utlåtande nr 21.

Riksdagens revisorer.

Gällande bestämmelser rörande statsrevisorerna och deras arbetsformer återfinnas i §§ 72 och 73 riksdagsordningen samt i den särskilda instruktionen för revisorerna av den 22 maj 1925 med däri senare vidtagna ändringar.

Frågan om en effektivisering av statsrevisorernas arbetsformer har under senare tid vid flera tillfällen varit aktuell. Vad först angår frågan om revisorernas antal, fastställdes detta vid riksdagsordningens tillkomst år 1866 till tolv och har sedan dess trots upprepade förslag under 1890-talet om en utökning icke ändrats. Antalet suppleanter däremot, som enligt den ursprungliga lydelsen av 1866 års riksdagsordning skulle vara sex, utökades år 1925 till tolv, så att varje revisor erhöi en personlig suppleant.

Även i fråga om revisorernas mandattid står den ursprungliga bestämmelsen orubbad kvar, i det nytt val av revisorer äger rum vid varje lagtima riksdag. De förslag, som framställts angående en utökning av mandatperioden ha avslagits. Senast vid 1940 års riksdag väcktes frågan i motionerna I: 99 och II: 96. För att trygga kontinuiteten och planmässigheten i statsrevisionens arbete syntes det motionärerna lämpligt att låta revisorerna väljas för fyra år i sänder, varigenom de kunde vara verksamma och planlägga kommande arbeten även sedan ett års berättelse avlämnats. I sitt avstyrkande utlåtande (1940: 15) fann konstitutionsutskottet önskemålet om en effektivisering av statsrevisorernas verksamhet i och för sig beaktansvärt, men uttalade, att de fördelar, som en förlängning av revisorernas i grundlagen fastställda mandattid skulle medföra, uppnåddes genom förnyade omval av tidigare revisorer, något som ock i viss — huru måhända ej tillräcklig — utsträckning redan ägde rum. Härmed bibehölle riksdagen sin fulla frihet att välja för uppdraget särskilt lämpade personer till revisorer och kunde, om så skulle visa sig påkallat, i särskilt fall giva revisor kortare funktionstid.

Revisionstidens längd utökades genom grundlagsändring år 1925 från två månader till tre månader. I samband därmed övervägdes två alternativ med avseende å arbetstidens förläggning. Enligt det ena skulle den nya revisionsmånaden förläggas till augusti, då inspektionsresor skulle företagas. Under september borde sedan kanslipersonalen kunna fullfölja och slutföra en god del av utredningsarbetet m. m. Oktober och november månader skulle sedermera kunna ostört användas för det egentliga granskningsarbetet och för en mindre forcerad prövning av förekommande ärenden än vad dittills varit fallet. Enligt det andra alternativet skulle revisionen pågå i en följd från mitten av september till mitten av december. Härigenom skulle icke kontinuiteten i arbetet förryckas och på så sätt skulle framför allt augusti månad, då jordbruksnäringens utövare icke lämpligen kunde vara borta från hemmet, ej behöva tagas i anspråk för revisionen. På grund av den vikt, som fästes vid sistnämnda argument, valdes då alternativet med en sammanhängande revisionsperiod.

I fråga om revisorernas kansli föreskriver § 5 av instruktionen för revisorerna, att dessa må åt sig utse en sekreterare och kamrerare för statsverket, en sekreterare för vartdera av banko- och riksgäldsverken samt de tjänstemän i övrigt, som prövas erforderliga för kansli- och kameralgöromålen utförande, ävensom nödig vaktpersonal. År 1937 erhöles revisorerna genom ändring i instruktionen möjlighet att vid ett konstituerande sammanträde omedelbart efter valet besluta om utseende av sekreterare och omorganisation av arbetet. I nyssnämnda motioner till 1940 års riksdag framhölls, att ett mera permanent kansli, som i god tid kunde fullgöra nödiga förarbeten, givetvis borde vara av nytta. Motionerna ledde emellertid ej heller i denna del till något positivt resultat.

I sin den 15 december 1946 avgivna berättelse framförde revisorerna under § 1 vissa önskemål beträffande sitt arbete. De uttalade, att deras arbetsområde till följd av statsförvaltningens alltjämt fortgående utvidgning och ökade svåröverskådlighet hade blivit större, samtidigt som erforderliga undersökningar blivit alltmer arbets- och tidskrävande. De hittills vidtagna åtgärderna för att underlätta revisorernas arbete vore därför icke längre till fyllest. Det hade visat sig allt svårare att medhinna arbetet på den korta tid av tre månader, varunder revisorerna äro samlade. Därest de skulle kunna fullgöra sina arbetsuppgifter, framstode det såsom nödvändigt, att i varje fall kansliets verksamhet omlades. Kansliet borde kunna träda i funktion vid en betydligt tidigare tidpunkt än som nu skedde, så att mera arbets- och tidskrävande utredningar i god tid kunde fullgöras av kanslipersonalen. Det syntes icke heller föreligga något hinder för att revisorerna valdes vid början av riksdagen, exempelvis samtidigt med val till utskotten, samt att revisorerna vid konstituerande sammanträde omedelbart efter valet utsåge viss kanslipersonal, som på ett tidigt stadium finge i uppdrag att verkställa dylika utredningar. Det vore även av flera skäl önskvärt om revisionsförrättningen kunde fördelas på två tidsperioder, mellan vilka ett uppehåll skulle äga rum. Slutligen ifrågasatte revisorerna, om de icke borde utan särskild framställning hos

statsministern respektive statsrådets äldste i tjänst varande ledamot äga rätt att från myndigheterna inhämta alla de upplysningar, som erfordras för revisionsverksamheten. På grund härav förordade revisorerna en översyn av de bestämmelser, som reglera deras verksamhet. Med hänsyn till ämnets beskaffenhet syntes det dem böra ankomma på fullmäktige i riksgäldskontoret att föranstalta om utredningens verkställande.

På tillstyrkan av statsutskottet (utl. nr 128) har innevarande riksdag i enlighet med revisorernas förslag uppdragit åt fullmäktige i riksgäldskontoret att under beaktande jämväl av sambandet mellan de statliga revisionsorganen och riksdagens revision föranstalta om en dylik utredning.

Vad åter angår den av riksdagen sålunda i förevarande sammanhang även berörda frågan om sambandet mellan de statliga revisionsorganen och riksdagens revision, knytes intresset här främst till spørsmålet om förhållandet mellan statens sakrevision och statsrevisorerna. Då statens sakrevision inrättades år 1943 stod det klart, att dess granskningsområde i stort sett komme att sammanfalla med statsrevisorernas, bortsett från banko- och riksgäldsverken. Å andra sidan ansågs i överensstämmelse med 1941 års revisionsutredning (SOU 1942: 57), att olikheter i fråga om den konstitutionella ställningen samt verksamhetsformerna måste medföra vissa skiljaktigheter i fråga om de båda revisionsorganens verkningssätt. Statsrevisorerna hade sålunda enligt revisionsutredningen i egenskap av ett riksdagens organ att granska statsförvaltningen även ur andra synpunkter än de rent ekonomiska. Statens sakrevisions huvuduppgift avsågs däremot bli granskning av förvaltningens ändamålsenlighet ur ekonomiska synpunkter, ehuruval även härvidlag andra allmänna intressen borde ägnas erforderligt beaktande. För att statens sakrevision i lämplig omfattning skulle kunna bli ett komplement till statsrevisionen och för att samtidigt onödigt dubbelarbete skulle kunna undvikas, vore det emellertid angeläget, att de båda revisionsorganen uppehölle nära kontakt med varandra. Sistnämnda synpunkt underströks av departementschefen i prop. nr 164 till 1943 års riksdag angående inrättande av statens sakrevision.

1946 års revisorer framhöll i sin berättelse under § 33, att flera av riksdagen begärda utredningar, som kunde betraktas såsom ett led i en allmän översyn av den statliga revisionsverksamheten, ännu icke lett till resultat. Det vore angeläget, att spørsmålen snarast bringades till en lösning. I detta sammanhang borde även andra med revisionsverksamheten sammanhängande frågor upptagas till närmare granskning. Det borde sålunda undersökas, huruvida inom den statliga revisionsverksamheten dubbelarbete förekomme. En annan fråga vore de statliga revisionsorganens ställning i förhållande till riksdagens revisorer. Av betydelse vore att ett klarläggande härutinnan skedde.

Över revisorernas framställning avgåvos yttranden av riksräkenskapsverket och statens sakrevision. Riksräkenskapsverket anförde därvid bl. a., att ett visst samarbete förekomme mellan revisorerna och riksräkenskaps-

verket. Statens sakrevision erinrade om ovan berörda uttalanden av 1941 års revisionsutredning och framhöll, att någon mera preciserad gränsdragning än som angivits av revisionsutredningen knappast kunde åvägabringas och icke heller syntes erforderlig, helst som statsrevisionen ägde befogenhet att granska verksamheten vid de Kungl. Maj:t underställda revisionsorganen.

I samband med framläggandet av proposition nr 136 till årets riksdag med förslag om viss omorganisation av riksräkenskapsverket uttalade statsrådet Wigforss, att det definitiva ställningstagandet till frågan om samordning av de olika revisionsorganens arbete borde ske så snart förhållandena det medgäve. Statsutskottet har i anledning härav i sitt utlåtande nr 128 framhållit, att den omständigheten att vissa särskilt aktuella organisationsfrågor blivit föremål för speciella utredningar enligt utskottets mening icke bör utgöra något hinder för att den av departementschefen berörda frågan om en samordning av de olika revisionsorganens arbete snarast bringas till en lösning. Utskottet förutsatte, att genom Kungl. Maj:ts försorg en utredning av bl. a. denna fråga komme till stånd inom en nära framtid.

Vad utskottet i detta sammanhang anfört och förordat har riksdagen på utskottets förslag givit tillkänna i skrivelse till Kungl. Maj:t.

Vad angår revisorernas granskningsområde berör motionären särskilt frågan om revisorernas granskningsrätt beträffande statskontrollerade aktiebolag. Enligt nu rådande förhållanden har i fråga om aktiebolag, i vilka staten äger huvudparten av aktierna, i en del fall, t. ex. beträffande Svenska spannmålsaktiebolaget och Svenska gengasaktiebolaget, i bolagsordningen eller i särskilt avtal förbehåll intagits om viss rätt för riksdagens revisorer att granska bolagets förvaltning. Sådan granskningsrätt torde även föreligga beträffande aktiebolag, som äro att betrakta som dotterbolag till statens affärsverk. Flera statskontrollerade aktiebolag äro emellertid undandragna revisorernas granskning. Enligt § 57 i reglementet för riksgäldskontoret äga dock riksgäldsfullmäktige årligen utom sig utse tre revisorer och tre suppleanter dels i Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet, dels i Aktiebolaget vin- och spritcentralen, dels ock i Sveriges centrala restaurangaktiebolag. Vidare utses av fullmäktige jämlikt samma stadgande en ledamot och en revisor i ett flertal olika hypotekskassor.

Frågan om revisorernas granskningsrätt beträffande statskontrollerade aktiebolag har under senare år vid flera tillfällen varit aktuell och även föremål för riksdagens behandling. Sålunda hemställde 1939 års riksdag i anledning av väckta motioner, att Kungl. Maj:t ville låta undersöka möjligheten av en utsträckning av revisorernas granskningsrätt att omfatta tobaksmonopolet samt de bolag, som handhade parti- och detaljhandeln med rusdrycker. Frågan berördes sedan i en den 10 september 1942 till chefen för försvarsdepartementet av särskilt tillkallad utredningsman avlämnad promemoria med utredning och förslag rörande bolagsdrift vid vissa försvarsväsendet tillhöriga industrianläggningar (bolagsutredningen). Utredningsmannen anförde därvid bl. a., att anledningen till att revisorerna icke erhållit granskningsrätt

beträffande vissa statliga aktiebolag främst vore att denna granskning i regel måste antagas kunna verkställas först vid en tidpunkt, då den ordinarie bolagsrevisionen redan avslutats och bolagsstyrelsen sålunda beviljats en ansvarsfrihet, som gjort styrelsen praktiskt taget oåtkomlig för en skadeståndstalan. Denna synpunkt hade otvivelaktigt ett starkt formellt berättigande. Med hänsyn till att de ifrågavarande bolagen vore statliga organ, vilka vore undandragna kontroll från de statliga revisionsmyndigheternas sida, att vinstintresset och delägarintresset i statliga bolag icke verkade omedelbart kontrollerande på samma sätt som i enskilda bolag, att de staten tillhöriga bolagen i viss mån dirigerades av de statliga organ, som på bolagsstämman utövade statens beslutanderätt, att bolagen helt eller delvis arbetade med statsmedel samt att riksdagen kunde meddela direktiv vid anvisande av medel, som bolagen kunde komma att förfoga över, syntes det ändock önskvärt, att revisorerna kunde taga del av de statliga bolagens handlingar.

Frågan upptogs därefter av 1944 års riksdag, som i anledning av väckt motion (II: 373) i skrivelse (nr 331) till Kungl. Maj:t bl. a. anförde, att under senare år en allt större del av den statliga verksamheten börjat bedrivas under aktiebolagsform. Någon anledning att undandraga denna form av verksamhet, som i realiteten utgjorde en del av den offentliga förvaltningen, statsrevisorernas granskningsrätt kunde riksdagen icke finna. Det framstode i stället som i hög grad angeläget, att riksdagen genom sina revisorer bereddes möjlighet att granska förvaltningen av denna verksamhet. Med anledning härav anhöll riksdagen, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder av innebörd, att samtliga aktiebolag, vilka helt eller delvis ägdes av staten, skulle ställa sina räkenskaper och handlingar m. m. till riksdagens revisorers förfogande.

Under § 35 i sin berättelse påpekade 1946 års revisorer, att 1944 års riksdags framställning om rätt för revisorerna att granska statskontrollerade aktiebolag, icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Med anledning därav framhöllo revisorerna vikten av att frågan snarast bringades till sin lösning, då den statliga verksamheten i allt större omfattning började bedrivas under aktiebolagsform. Statsutskottet har i sitt utl. nr 128 till innevarande riksdag kraftigt understrukt revisorernas framställning, och utskottets hemställan, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t snarast ville vidtaga åtgärder i av revisorerna angivet syfte, har av kamrarna bifallits.

Riksdagens ombudsmän.

Enligt § 96 regeringsformen skall riksdagen förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene till JO, den andre till MO. Dessa riksdagens ombud skola efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, MO i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänste-

män med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och JO i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas. JO och MO skola vidare var och en inom sitt område vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. JO och MO böra enligt sina instruktioner förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbets- och tjänstemän begångna fel, som synas dem antingen härröra från egennyttia, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. MO skall därjämte särskilt fästa uppmärksamhet vid sådana fel, som kunna föranleda, att anstalter inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål. I anslutning härtill uttalas i instruktionerna, att om ombudsmännen finna någon domare, ämbets- eller tjänsteman ha felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må de låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken. JO och MO kunna vidare enligt § 99 regeringsformen, när de finna det nödigt för sitt ämbetes utövning, övervara högsta domstolens, regeringsrättens, nedre justitierevisionens, hovrätternas, kollegiernas eller i dessas ställe inrättade verks, och alla lägre domstolars överläggningar och beslut, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening. De äga även tillgång till alla domstolars, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. I samma paragraf stadgas vidare, att ämbetsmän i allmänhet äro skyldiga att lämna JO och MO laglig handräckning samt att alla fiskaler skola utföra de åtal, som ombudsmännen äska. I § 100 regeringsformen åläggas de att till varje lagtima riksdag avlämna redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt därvid utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring. Jämlikt sina instruktioner äga de slutligen, om de finna, att inom området för deras ämbetsutövning föreligga brister i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, därom göra framställning omedelbarligen till Konungen.

JO-ämbetet, som då det inrättades år 1809, ansågs skola utgöra en av de konstitutionella garantierna och övervaka, att riksstyrelsen icke genom missbruk av sin auktoritet inspirerade underlydande ämbetsmän till olagligheter och övergrepp, var till en början synnerligen omstritt. Under den första tiden efter år 1809 framställdes vid ett par tillfällen förslag och önskemål om ämbetets avskaffande. Efter hand ebbade dock kritiken ut.

Emellertid fick JO redan från början ytterligare en uppgift av något annat slag än den nyss nämnda, nämligen att bereda befolkningen ett skydd mot byråkratien i allmänhet. 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.

I samband med de stora försvarsreformerna 1901 och 1914 aktualiserades frågan om inrättande av ett särskilt MO-ämbete. Ett förslag härom framla

des i proposition nr 63 vid 1914 års senare lagtima riksdag. Det vann kamrarnas bifall och genomfördes definitivt år 1915. I propositionen framhölls bl. a., att medan kontrollinstitutionerna fortfarande vore desamma som vid det nuvarande statskicketts tillkomst år 1809, hade den statsverksamhet, som utgjorde kontrollens föremål, i utomordentligt hög grad utvecklats. Det låge därför i sakens natur, att de dåvarande kontrollmyndigheterna måste förstärkas eller vissa områden utbrytas för att läggas under någon ny kontrollmyndighet. Avgörande skäl talade därvidlag för att en särskild ombudsman inrättades för försvarsväsendet. En sådan sakkunnig och opartisk myndighet, som själmant ägnade förhållandena en ständig och noggrann uppmärksamhet samt undersökte befogenheten av framställda klagomål och anmärkningar, utgjorde icke minst ett utomordentligt medel att undanröja farhågor och missförstånd i fråga om försvaret.

I motioner åren 1925, 1926 och 1928 yrkades, att MO-ämbetet skulle indragas. Motionerna avslogos av riksdagen.

I en vid 1930 års riksdag väckt motion (I: 241) ifrågasattes en ändrad arbetsfördelning mellan JO och MO, så att ärenden, som anginge de civila domstolarna, fångvården samt exekutions-, åklagare- och polisväsendet, fortfarande skulle handläggas av JO, under det att övriga ärenden, som enligt gällande bestämmelser fölle inom JO:s kompetensområde, skulle överflyttas till MO. Över förslaget inhämtade konstitutionsutskottet yttranden från JO och MO. Den förre framhöll därvid, att en förändring i den riktning, som i motionen avsåges, otvivelaktigt skulle vara till fromma för JO-ämbetet och sålunda vore att förordas, såframt utskottet funne den kunna genomföras utan olägenhet för MO-ämbetet. MO uttalade, att MO:s dåvarande arbetsbörda icke lade avgörande hinder i vägen för att nya arbetsuppgifter tillfördes ämbetet. För egen del anförde konstitutionsutskottet (utl. nr 28), att ur synpunkten av en jämnare fördelning av arbetet mellan riksdagens båda ombudsmän vissa skäl syntes tala för en reform i av motionen angiven riktning. Otvivelaktigt vore, att under dåvarande förhållanden JO:s arbetsbörda vore större än MO:s. Att uteslutande på grund härav genomföra en förändring i arbetsfördelningen mellan de båda ombudsmännen funne utskottet likväl icke tillrådligt. Enligt gällande bestämmelser vore de båda ombudsmännens kompetensområden enhetliga samt klart och bestämt angivna; de torde ock för allmänheten vara jämförelsevis väl kända. En förändring torde emellertid medföra mindre klara och fasta kompetensgränser och därmed en viss osäkerhet vid ärendenas fördelning. Vid sådant förhållande och då utskottet vidhölle sin tidigare uttalade åsikt om MO:s ställning, hemställde utskottet om avslag å motionen. Denna hemställan bifölls av kamrarna.

I anledning av motionerna I: 141 och II: 293 och på tillstyrkan av konstitutionsutskottet anhöll 1937 års riksdag i skrivelse (nr 313) till Kungl. Maj:t om utredning 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. I sitt den 16 mars 1939 dagtecknade betänkande uttalade de på grund därav tillkal-

lade sakkunniga, att under de närmast föregående åren omständigheterna nödvändiggjort en betydande expansion å det militära området och att några inskränkningar därvidlag icke syntes vara att förvänta inom den närmaste framtiden. En dylik utsvällning hade såsom given följd en större arbetsbelastning för MO. Frågan om en sammanslagning av JO- och MO-befattningarna saknade därför i dåvarande läge aktualitet. De sakkunniga ville icke heller förorda en ändring i ombudsmännens verksamhetsområden, då fördelarna med den nuvarande enkelt och naturligt angivna kompetensgränsen mellan ombudsmännen vore obestriddliga och då skillnaden mellan de båda ombudsmännens arbetsbördor visserligen vore icke obetydlig men dock ej så avsevärd som tillgängliga statistiska uppgifter möjligen skulle kunna giva vid handen. (SOU 1939: 7 s. 31.) I den till grund för 1941 års reform av JO:s och MO:s ämbetsställning liggande propositionen 1940:152 uttalade departementschefen (s. 28) i anslutning till de sakkunnigas förslag, att frågan om en sammanslagning av de båda ämbetena ej vore aktuell.

Däremot har vid olika tillfällen under senare år — framför allt i presen — tanken framförts att inrätta en ny riksdagens ombudsman för särskilda områden. Sålunda har förslag väckts om att tillskapa en »socialombudsman» med uppgift att på det sociala området giva råd och hjälp. I andra sammanhang har påyrkats en särskild »medicinalombudsman». Den kommunala förvaltningen, som icke står under JO:s tillsyn, har vidare ansetts utgöra ett lämpligt område för en särskild riksdagens ombudsman. Detta gäller även i fråga om skolväsendet. I förevarande motion har bl. a. framhållits, att åtskilliga betydelsefulla grenar av förvaltningsverksamheten icke utgöra naturliga föremål för JO:s kontroll, inriktad som den framför allt är på hävdande av den enskildes rättssäkerhet. Det vore sålunda enligt motionären önskvärt, att man ägde en effektiv övervakning av den verksamhet, där staten — delvis i socialt syfte, delvis i andra syften — ger lån, bidrag och understöd åt enskilda, till förebyggande av att statens ekonomiska intressen eftersättas. Vid innevarande riksdag har vidare i motionerna I: 17 av herr Schlyter m. fl. och II: 28 av herr Rylander m. fl. hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till nästkommande års riksdag om inrättande av en riksdagens ombudsmannabefattning för övervakning av frihetsberövanden å anstalter av olika slag, tillhörande såväl rättsvården som socialvården. I fråga om dessa motioner hänvisas till utskottets samtidigt med detta utlåtande avgivna utl. nr 23.

Motionen.

Under framhållande av att grundlagarna ägna ett betydande intresse åt kontrollen över regering, förvaltning och rättskipning, uttalas i motionen, att riksdagens kontrollapparat trots statsverksamhetens särskilt under senare år oerhörda ansvällning än i denna dag i huvudsak har samma struktur som den fick år 1809. Med utgångspunkt från att kravet på kontrollens effekti-

vitet bör ställas högt, anför motionären efter en granskning av riksdagens kontrollorgan och deras verksamhetsformer, att riksdagskontrollen icke på alla punkter är tillräckligt effektiv.

Det understrykes i motionen, att det framför allt gäller att under mera effektiva verksamhetsformer övervaka en växande byråkrati. Det går icke an att för detta ändamål skapa en ny stor kontrollapparat.

Motionären anför därefter delvis i anslutning till sin granskning av den nuvarande riksdagskontrollen följande utvecklingslinjer för denna:

För det *första* kan en utvidgning av området för riksdagskontrollen ifrågakomma. Detta gäller dels de statliga bolagen samt andra verksamhetsområden utanför statsförvaltningen dels Kungl. Maj:ts finansiella verksamhet. I detta sammanhang aktualiseras frågan om tidrymden för granskningen. För det *andra* vore — med avseende främst å ombudsmannainstitutionen — en differentiering av verksamheten tänkbar. För det *tredje* synes en översyn av kontrollorganens organisation och arbetsformer böra övervägas. Motionären berör konstitutionsutskottets läsning av statsrådsprotokollen, statsrevisions utformning och kontrollorganens kanslier. För det *fjärde* bör frågan om en samordning av riksdagsorganens — närmast statsrevisionens — verksamhet med andra kontrollorgan uppmärksammas. Samtidigt torde jämväl spörsmålet om en viss samverkan mellan riksdagens kontrollorgan beaktas. För det *femte* pekas i motionen på växelverkan mellan allmänhetens kontroll och den organiserade riksdagskontrollen. För det *sjätte* bör övervägas, huruvida det icke vore lämpligt att vid sidan av ansvarssynpunkten giva större utrymme åt strävandet att åstadkomma rättelse. Motionären framhåller, att både statsrevisionen samt JO och MO i stort sett verka i denna riktning. Han erinrar vidare om att förslag framstälts om en sådan omläggning av dechargeinstitutet, att detta även kunde tjäna samma syfte. Sistnämnda spörsmål borde lämpligen utredas.

Utskottet.

De allmänna synpunkter, som motionären anför i fråga om riksdagens kontrollmakt, finner utskottet i flera hänseenden beaktansvärda. Under senare år har den statliga verksamheten vuxit i betydande omfattning och delvis inriktats på helt nya områden av samhällslivet. Riksdagens kontrollorgan ha härvid ställts inför svåra problem vid fullföljande av sina uppgifter.

Vad först angår *konstitutionsutskottets dechargearbete* synes det med hänsyn till detta arbetes speciella karaktär lämpligast, att frågan om en omläggning och effektivisering av detsamma vid lämplig tidpunkt utredes av utskottet självt. Dechargeförfarandet regleras nämligen, såsom ovan anförts, av grundlag och inom dennas ram av utskottets interna ordningsregler. Meningarna äro mycket delade i fråga om värdet och betydelsen av dechargeinstitutet. Under sådana förhållanden lär det knappast för närvarande finnas någon möjlighet att nå ett positivt resultat med avseende på en omlägg-

ning av dechargeförfarandet. Sådant som detta utformats av regeringsformen, torde ett visst politiskt inslag i detsamma vara ofrånkomligt. Dechargegranskningens administrativa uppgift får emellertid ej underskattas. Utskottet vill i detta sammanhang understryka vad utskottet framhöll vid 1932 års riksdag, att den omständigheten, att alla statsrådsprotokoll enligt grundlagen skola begäras av utskottet, innebär en i flera hänseenden betydelsefull garanti för ärendenas beredning och föredragning i konselj. Ett upphävande av plikten för utskottet att granska statsrådsprotokollen skulle även kunna verka såsom ett första steg till upphävande av den konstitutionella kontrollen.

Större möjligheter till en effektivisering av kontrollarbetet synas då föreligga i fråga om *statsrevisionen*. Riksdagen har också, såsom ovan anförts, i år beslutat uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att föranstalta om en skyndsam utredning av frågan rörande revisorernas verksamhet. Riksdagen har vidare i år i skrivelse till Kungl. Maj:t givit tillkänna, att spörsmålet om en samordning av de olika revisionsorganens arbete snarast bör bringas till en lösning, samt understrukit vikten av att frågan om revisorernas granskningsrätt beträffande statskontrollerade aktiebolag snarast utredes. Härigenom har motionärens önskemål med avseende å statsrevisionen i huvudsak tillgodosetts. Motionen innehåller emellertid även en rad speciella uppslag, som ej nämnts i samband med ovan berörda riksdagsbeslut. Motionären har sålunda bl. a. ifrågasatt en förlängning av revisorernas mandattid och en utökning av deras antal. Han har vidare framkastat tanken på att revisorer-na under vissa förutsättningar skulle kunna avlåta framställningar direkt till Kungl. Maj:t, varigenom deras ingripanden skulle kunna nå en i många fall önskvärd snabbare effekt. Utskottet förutsätter emellertid, att den av riksdagen beslutade utredningen av frågan om revisorernas verksamhet även kommer att uppmärksamma förevarande spörsmål.

I fråga om *ombudsmannainstitutionen* har motionären särskilt framhållit vikten av att kontrollen över förvaltningen ökas, och i anslutning till de under senare år framförda förslagen om inrättande av nya riksdagens ombudsmän för särskilda områden ifrågasatt en ytterligare differentiering av ombudsmannainstitutionen utöver den som skedde år 1915, då MO-ämbetet tillkom. I likhet med motionären finner utskottet en utvidgning av ombudsmännens verksamhet i och för sig önskvärd. JO och MO, vilkas styrka ligger däri, att de taga sikte på de enskilda fallen och sakna byråkratisk anstrykning, ha nämligen vuxit sig fasta i det allmänna medvetandet. Ett bevis härpå utgöra icke minst de ovan berörda förslagen om inrättandet av nya riksdagens ombudsmän. Utskottet avböjer emellertid tanken på en ytterligare differentiering av ombudsmannainstitutionen. En dylik uppdelning måste bland annat medföra svårigheter med avseende på gränsdragningen mellan de olika ombudsmännens verksamhetsområden och därmed en viss osäkerhet för allmänheten. En utökning av ombudsmännens antal skulle därjämte lätt försvaga det personliga momentet i ombudsmannainstitutionen. Det synes då utskottet lämpligare, att om så skulle befinnas erforderligt utöka de till JO:s och MO:s förfogande stående arbetskrafterna. Denna personalutökning bör

eventuellt så ske att väl kvalificerade personer med specialkunskap på skilda områden tillföras ombudsmännens byråer. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att båda ombudsmännen jämlikt sina instruktioner för att bli i tillfälle bereda ärende av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet, vilket kräver deras odelade arbetskraft under viss sammanhängande tid, äga uppdraga åt sina ställföreträdare att förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt en månad årligen. En utsträckning av denna tid bör måhända tagas under överbägande. Någon särskild utredning för utarbetande av förslag i här angiven riktning synes emellertid icke erforderlig, utan det bör ankomma på JO och MO själva att göra framställning därom.

Motionen har även tagit upp frågan om *samverkan mellan riksdagens kontrollorgan*. Det förekomme enligt motionären, att JO:s eller MO:s uppmärksamhet riktades på ärenden, i vilka en regeringsåtgärd befundes anmärkningsvärd. Det vore naturligt, att konstitutionsutskottet erhöile kännedom om sådana iakttagelser. Smidiga former för samarbete mellan statsrevisorerna och konstitutionsutskottet skulle också kunna etableras. Enligt utskottets erfarenhet torde de fall, som statsrevisorerna eller ombudsmännen funnit vara av ovan nämnd beskaffenhet, på olika sätt ha kommit till utskottets kännedom. I detta sammanhang må även erinras om att annat utskott än konstitutionsutskottet — och sålunda även statsutskottet och första lagutskottet, vilka granska statsrevisorernas respektive ombudsmännens berättelser i här berörda delar — äger i riksdagens kamrar anföra anmärkningsanledning. Några ytterligare regler angående samverkan mellan riksdagens kontrollorgan synas icke erforderliga.

Ej heller lär det vara fallet i fråga om det av motionären slutligen berörda spörsmålet om *växelverkan mellan allmänhetens kontroll och den organiserade riksdagskontrollen*. Det vore enligt motionären självklart, att anmälningar från enskilda personer kunde vara av betydelse för konstitutionsutskottet och statsrevisorerna på samma sätt som för JO och MO. För sådana framställningar hade emellertid författningarna icke anordnat någon bestämd form, och det fordrades därför i regel ett särskilt mått av företagsamhet eller också personliga förbindelser med ledamöter av kontrollorganen för att dylika framställningar skulle komma till stånd. Om genom en i författning reglerad rätt att göra anmälningar hos kontrollorganen allmänheten så att säga inbjödes att biträda dessa i deras arbete, vore det icke omöjligt, att värdefulla incitament skulle erhållas. Utskottet kan på denna punkt icke dela motionärens uppfattning. Det material, som på så sätt redan nu inkommer till utskottet och statsrevisorerna från allmänheten, är mera sällan av den art, att det kan ligga till grund för någon åtgärd. Det måste därför vara meningslöst att söka ytterligare öka antalet dylika anmälningar. Allmänhetens kontroll bör taga sig andra och för den mera naturliga vägar.

Om utskottet sålunda inom det vida fält, som motionen omspannar, i åtskilliga avseenden kan instämma i motionärens allmänna syn på riksdagens kontrollmakt, finnas dock enligt utskottets mening endast vad statsrevisio-

nen angår några uppslag i fråga om kontrollarbetets effektivisering, som för närvarande äro ägnade att göras till föremål för en utredning. Innevarande riksdag har emellertid, såsom ovan anförts, redan beslutat uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att utreda frågan rörande revisorernas verksamhet. Utskottet som förutsätter, att denna utredning uppmärksammar de synpunkter, som motionären anført med avseende å statsrevisionen, finner ej heller av ovan angivna skäl det lämpligt att taga upp frågan om en samverkan mellan riksdagens kontrollorgan. Utskottet kan därför icke nu tillstyrka en allmän utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 10 juni 1947.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Herlitz, Karl August Johanson, Mattsson, Lindén, John Gustavson, Sandberg, Söderdahl, Englund och Sjö*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Fast*, Nolin*, Kyling, Norén, Lindmark*, Edberg, Johnsson i Stockholm, Larsson i Julita* och fru Björck.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Jones Erik Andersson, Herlitz, John Gustavson, Englund, Nolin, Kyling, Lindmark, Edberg* och *Johnsson* i Stockholm, vilka ansett, att utskottet bort anföra följande:

»De synpunkter, som i motionen anförts beträffande riksdagens kontrollmakt, finner utskottet beaktansvärda. Ju mer den statliga verksamheten vuxit i omfattning och inriktats på helt nya områden av samhällslivet, desto angelägnare är det att riksdagskontrollen är fullt effektiv. Det ligger i sakens natur, att former och förfaringssätt, som stadgats för mycket länge sedan, i

ett sådant läge icke längre kunna vara tillfyllest. Ett belysande exempel utgör dechargeinstitutet. Med nutida parlamentariska förhållanden är det uppenbart otillfredsställande, att reservationer vid dechargebetänkandet icke på samma sätt som majoritetsanmärkningar komma under kamrarnas överläggningar och bedömande.

Krav på en effektivisering av kontrollapparaten göra sig sålunda med stor styrka gällande. Tiden är enligt utskottets mening inne att upptaga detta problem till allsidigt övervägande.

Det är härvid av stor betydelse, att olika kontrollinstitut icke betraktas isolerade, utan ses i sitt naturliga sammanhang och i den gemensamma belysningen av erfarenheter vunna inom alla de olika kontrollorganens verksamhet. Endast från sådana utgångspunkter blir det klart, på vad sätt de lämpligen kunna samordnas med varandra för ernående av bästa möjliga resultat, var det brister i kontrollen, hur förefintliga luckor i kontrollapparaten kunna fyllas, i vilka former olika kontrollorgan kunna samverka med varandra, o. s. v. Utskottet är sålunda övertygat, att en allsidig översyn av ämnet i flera hänseenden kan bli fruktbarande.

Utskottet vill därför tillstyrka motionärens förslag om utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt.

Utskottet tror sig icke böra föregripa den åsyftade utredningen genom uppdragande av några närmare riktlinjer. Utskottet vill emellertid hänvisa till de synpunkter och uppslag, som framkommit i motionen. Inom utskottet har också den tanken framkommit, att de till justitieombudsmannens förfogande stående arbetskrafterna kunde ökas, särskilt i syfte att åvägabringa ökad kontroll över förvaltningen. Utskottet vill ävenledes hänvisa till vad det ovan anfört beträffande behandlingen av reservationer vid konstitutionsutskottets dechargebetänkande. Men även andra utvägar till kontrollapparats effektivisering böra beaktas. Utredningen bör överhuvud taget enligt utskottets mening vara helt förutsättningslös.

Då riksdagen redan uppdragit åt fullmäktige i riksgäldskontoret att föranstalta om en utredning angående översyn av bestämmelserna om riksdagens revision och då ämnet för denna utredning utgör en del av det frågekomplex, som enligt utskottets mening bör utredas, torde det vara ändamålsenligast att riksgäldskontoret föranstaltar jämväl om den utredning utskottet nu föreslår.

Under åberopande av vad nu anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionen I: 15 ville uppdraga åt riksgäldskontoret att föranstalta om utredning angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt och för riksdagen framlägga de förslag, vilka föranledas av utredningen.»