

## Nr 7

### *Utlåtande i anledning av väckt motion angående viss ändring i instruktionen för riksdagens ombudsmän.*

Första lagutskottet har behandlat en i första kammaren väckt motion, nr 45, av herr *Ollén*. I motionen hemställes, att riksdagen måtte i hänvändelse till Kungl. Maj:t anhålla att sittande författningsutredning, när fråga gäller riksdagen och lagstiftningen, må äga rätt att beakta instruktionen för riksdagens ombudsmän och i densamma vidtagna de justeringar, som eventuellt kan anses önskvärda eller bli nödvändiga.

### **Gällande instruktion m. m.**

Enligt 18 § första stycket gällande instruktion för riksdagens ombudsmän, vilket stadgande ansluter till 100 § regeringsformen, åligger det ombudsman att i årligen till riksdagen avlämnad ämbetsberättelse med avseende på området för sin ämbetsutövning utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka bristerna i lagar och författningar samt avgiva förslag till deras förbättring. I instruktionens 19 § stadgas, att ombudsman, om han finner att inom området för hans ämbetsutövning föreligger brister i lagar eller författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, han må därom göra framställning omedelbarligen till Konungen; för dylika framställningar har ombudsman att redogöra i ämbetsberättelsen.

Då 1941 års särskilda instruktioner för JO och MO år 1957 sammanfördes till en gemensam instruktion för riksdagens ombudsmän, överfördes de nu återgivna bestämmelserna utan saklig ändring från §§ 14 och 15 i instruktionen för JO, respektive §§ 12 och 13 i instruktionen för MO.

Före ändringar, som vidtogs år 1941, innehöll 13 § i instruktionen för JO den fulla motsvarigheten till den återgivna bestämmelsen i nuvarande 18 §, och den JO därigenom ålagda skyldigheten utvecklades i vissa avseenden i de två efterföljande paragraferna. I 14 § stadgades sålunda, att om JO fann, att inom området för hans ämbetsutövning antingen någon lags eller författnings otydlighet eller domares, ämbets- eller tjänstemans skiljaktiga begrepp om dess ändamål föranledde olika eller oriktig tillämpning därav, han borde i sin berättelse till riksdagen yrka en till enhet och sammanhang i tillämpningen verkande förklaring av en sådan lag eller för-

fattning. Enligt 15 § ägde JO, därest han skulle erfara, att inom området för hans ämbetsutövning något emot gällande bestämmelse stridande förfarande var brukligt vid domstolar eller ämbetsverk eller hos ämbets- eller tjänstemän, i sin berättelse anmärka oriktigheten därav. Var åter något missbruk uppkommet i brist av stadganden, ålåg det JO jämlikt samma paragraf, att för riksdagen framhålla angelägenheten av erforderliga bestämmelsers meddelande. Ett mot 19 § i nu gällande instruktion svarande, men till innebörden mera begränsat stadgande innehölls i 17 §, som utsade, att JO, därest han ansåg, att inom området för hans ämbetsutövning någon bestämmelse, som det ankom på Konungen att meddela, var behövlig, eller någon ändring erfordrades i förut meddelad sådan bestämmelse, eller eljest någon anstalt var nödig till befrämjande av allmänt gagn, han ägde därom göra anmälan hos Konungen. Paralleller till bestämmelserna i 13, 14, 15 och 17 §§ i instruktionen för JO fanns upptagna i 13, 14, 15 och 16 §§ i instruktionen för MO.

Det förslag till nya instruktioner för JO och MO, som låg till grund för 1941 års instruktioner, utarbetades av inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga, vilka avlämnade betänkande i ämnet den 16 mars 1939 (SOU 1939: 7). De sakkunniga anmärkte med avseende å då gällande instruktion för JO, att instruktionen syntes egentligen utgå från att hänvändelse i lagstiftningsfrågor av ombudsmannen direkt till Konungen icke skulle äga rum i andra fall än som omfattades av Konungens administrativa lagstiftning. Sedan mer än tjugo år tillbaka, anförde de sakkunniga, hade riksdagens ombudsmän icke gjort några direkta framställningar till riksdagen i lagstiftningsfrågor. Därest ombudsman funnit brister föreligga i lagar och författningar, hade han hänvänt sig omedelbarligen till Konungen, varjämte han sedermera i sin berättelse till riksdagen redogjort för hänvändelsen. Sådana framställningar till Konungen hade även kommit till användning, då uppnåendet av det av ombudsmannen avsedda syftet förutsatt lagstiftning enligt 87 § regeringsformen. Det tillämpade förfaringssättet att i lagstiftningsärendena hänvända sig till Konungen var emellertid uppenbarligen det mest praktiska. Ombudsmannen saknade såväl tid som tekniska resurser att själv utarbeta några mera omfattande lagförslag; de sakkunniga förmodade, att jämväl då fråga var om mindre författningsändringar ombudsmannen i allmänhet, med de anspråk som i samtiden ställdes på all lagstiftning, drog sig för att inför riksdagen framlägga en i detalj utformad lagtext. Vid sådant förhållande, anförde de sakkunniga, borde — med bibehållande av det med grundlagen överensstämmande stadgandet i 13 § i instruktionen för JO om principiell skyldighet för ombudsmannen att alltid giva sin huvudman, riksdagen, del av vunna erfarenheter — å ena sidan specialstadgandena i 14 och 15 §§ utan men kunna utgå samt å andra sidan 17 § erhålla en vidare avfattning, motsvarande den angivna metodens samtida användningsområde. De sakkunniga

avfattade sitt förslag till instruktion för MO i överensstämmelse med förslaget till instruktion för JO.

Förslagen blev, såvitt nu är i fråga, i oförändrat skick antagna av riksdagen. Första lagutskottet framhöll i sitt utlåtande över förslagen (nr 8 till 1941 års riksdag) att JO och MO, då det gällde lagar och andra författningar, som krävde riksdagens medverkan, givetvis fortfarande ägde att — där så fanns lämpligt — vända sig till riksdagen. De ändrade bestämmelserna i fråga om hänvändelse till Konungen innebar sålunda, enligt vad utskottet anförde, endast en tillåtelse för ombudsmännen att förfara i den ordning som redan tillämpades.

Enligt 42 § 2 mom. riksdagsordningen tillkommer det lagutskott att granska ombudsmännens avgivna redogörelser samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma. I 18 § andra stycket instruktionen för riksdagens ombudsmän stadgas att ombudsmans ämbetsberättelse bör genast vid riksdagens början ingivas för att kunna i tid hänvisas till granskning av lagutskott.

### Motionen

Motionären anför, efter erinran om gällande rätt och tillämpat förfarande, att det är svårt att förstå hur den lagutskott tillkommande granskningen av ombudsmans framställningar till Konungen skall kunna äga rum; förslagen är ju redan till Konungen avlämnade, när utskottet har möjlighet att taga del av dem. Motionären hävdar att dessa framställningar dock för riksdagen kan utgöra utomordentligt värdefulla och viktiga dokument, vilka den på ett tidigt stadium kan ha intresse av att taga ställning till. Såsom exempel åberopar motionären JO:s framställning till Konungen den 23 december 1960 med förslag till partiell reform inom ramen för gällande förvaltningsförfarande i syfte att vinna ökat administrativt rättsskydd genom införandet av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i sina beslut ange de skäl, å vilka besluten grundas (JO:s ämbetsberättelse 1961, s. 448 ff). Motionären anför i anslutning härtill:

Att riksdagens ombudsmän handlar fullt korrekt, när de på detta sätt i enlighet med § 19 går riksdagen förbi och vänder sig direkt till regeringen, är ju uppenbart, men tillvägagångssättet faller särskilt hjärt i ögonen, då det gäller en fråga som riksdagen sedan långt tillbaka och i olika sammanhang visat sitt intresse för. JO erinrar själv i sin framställning därom.

Principiellt förefaller det egendomligt, att riksdagens egna ombudsmän, när det gäller framställningar av detta slag, föredrar hänvändelse till Konungen framför dylika till riksdagen. En regering som exempelvis den nu sittande representerar ju även i lagstiftningsfrågor blott sitt eget parti och

dess riksdagsgrupper, medan riksdagens ombudsmän utses av riksdagen som sådan och betraktas som dess speciella förtroendemän. Det kan mycket väl tänkas, att initiativ av dessa ombudsmän kan tagas i lagstiftningsfrågor, som icke intresserar regeringen men där ett tydligt intresse framkommit i riksdagen. Detta motiverar enligt min mening, att ombudsmännens framställningar av nu nämnda art som regel bör ställas till riksdagen och granskas av densamma i vederbörande lagutskott.

Mot detta resonemang kan möjligen den invändningen resas, att lagutskotten med nuvarande lagtekniska resurser näppeligen vill taga på sitt ansvar andra utformade lagtexter än sådana, som varit under beredning av de tekniska krafter Kungl. Maj:t har till sitt förfogande. Jag har givetvis ej heller med min framställning avsett något dylikt. Riksdagen har ju möjlighet att — i detta som i alla andra fall av riksdagsinitiativ — hänskjuta sina ombuds framställningar till Konungen för ytterligare utredning och utformning, om den så anser önskvärt. För såväl riksdagen som regeringen bör det emellertid ligga ett betydande värde däri, att ett första ställningstagande skett från riksdagens sida, innan regeringen vidtar ytterligare åtgärder. Ett dylikt förfaringssätt står ju också i bästa samklang med § 18 i instruktionen.

Starka både reella och formella skäl talar alltså för att med nuvarande arbetsfördelning i lagfrågor mellan Kungl. Maj:t och riksdagen ombudens initiativ i första hand bör hänskjutas till riksdagen.

Enligt givna direktiv har sittande författningsutredning icke att ta befattning med instruktionen för riksdagens ombudsmän. Däremot har den att ta ställning till lagstiftningen i ett större sammanhang, och skulle därvid dess ståndpunkt bli, att lagstiftningen helt eller i ökad utsträckning bör läggas i händerna på riksdagen, ger detta ökad styrka åt de av mig framförda önskemålen.

Motionären anför avslutningsvis att han i det ovissa läge, som nu råder på grund av författningsutredningens arbete, i stället för ett direkt förslag om viss omarbetning av § 19 i instruktionen för riksdagens ombudsmän framställer det ovan återgivna motionsyrkandet.

### Utskottet

Jämlikt stadganden i 18 och 19 §§ instruktionen för riksdagens ombudsmän äger ombudsman att med initiativ i lagstiftningsfråga vända sig aningen till riksdagen eller till Kungl. Maj:t. Ombudsmännen har sedan över fyrtio år föredragit att begagna den senare möjligheten.

I förevarande motion uttryckes önskemål om att ombudsmännens framställningar i lagstiftningsfrågor i första hand skall avgivas till riksdagen, och hävdas, att önskemålet vinner i styrka, därest författningsutredningen skulle intaga den ståndpunkten, att lagstiftningen helt eller i ökad utsträckning bör läggas i riksdagens händer. Under hänvisning till det ovissa läge, som råder på grund av författningsutredningens pågående arbete, hemställer motionären emellertid allenast, att riksdagen måtte hänvända sig till Kungl. Maj:t med anhållan att författningsutredningen, när fråga

gäller riksdagen och lagstiftningen, må äga rätt att beakta instruktionen för riksdagens ombudsmän och i densamma vidtagna de justeringar, som eventuellt kan anses önskvärda eller bli nödvändiga.

Enligt utskottets uppfattning torde riksdagens ombudsmän för närvarande av sin arbetsbörda vara hindrade att utom i sällsynta undantagsfall framlägga sådana genomarbetade lagförslag som kan vara ägnade att läggas till grund för riksdagens definitiva avgörande beträffande en ifrågasatt lagstiftningsåtgärd. I de vanliga fallen får ombudsmännen, såsom i allmänhet skett under senare tid, inskränka sina initiativ till att innefatta förslag om utredning av möjligheterna att genom lagstiftning avhjälpa iakttagna missförhållanden eller att framhålla lämpligheten av lagstiftningsåtgärd i viss riktning.

Vid nuvarande fördelning mellan Kungl. Maj:t och riksdagen av utredningsresurser och lagstiftningsmakt anser utskottet det riktigt att ombudsmännen — såsom enligt gällande instruktion — lämnas frihet att efter lämpligheten avgöra, huruvida deras initiativ i lagstiftningsfrågor bör riktas till Kungl. Maj:t eller riksdagen. Utskottet finner en sådan frihet väl förenlig med förhållandet mellan riksdagen och dess ombudsmän.

Med tanke särskilt på de mera fullständigt genomarbetade lagförslag, som ombudsmännen kan komma att avgiva, vill utskottet emellertid framhålla sin uppfattning, att ombudsmännen ingalunda bör anse sig bundna vid det tillvägagångssätt som i allmänhet begagnats. Utskottet anser sig kunna utgå från att ombudsmännen delar denna uppfattning och att de alltså i förekommande fall noggrant överväger, vart de bör vända sig med sitt initiativ. Härvid har de naturligtvis att beakta bland annat, om ett tidigt ställningstagande av riksdagen i den förevarande frågan är av särskild betydelse, men jämväl att iakttaga att onödig omgång bör undvikas.

I belysning av det anförda torde stå klart, att hinder ej föreligger för närmast erforderlig anpassning inom ramen av gällande instruktionsbestämmelser, därest en påtänkt författningsreform skulle mera fullständigt överföra lagstiftningsmakten i riksdagens händer. I vart fall kan ej antagas, att en ny författnings ikraftträdande skulle behöva försenas av brist på utredning rörande de ändringar i gällande instruktion för ombudsmännen, som må befinnas lämpliga i anledning av författningsreformen.

Vid angivna förhållanden och då det ännu torde vara osäkert, om en reform i angiven riktning beträffande lagstiftningsmakten kommer att föreslås, anser utskottet det ej påkallat att författningsutredningen erhåller särskilt uppdrag att ingå på frågor rörande instruktionen för riksdagens ombudsmän.

*Första lagutskottets utlåtande nr 7 år 1961*

På grund av det anförda får utskottet hemställa,  
att förevarande motion, I: 45, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 februari 1961

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Per-Olof Hanson, Ferdinand Nilsson, Alexanderson, Erik Svedberg, fröken Mattson och herr Arvidson;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Boman, herrar Svensson i Vå, Ekström i Björkvik, Jacobsson i Sala och fröken Bergegren.