

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[LVI]

FREDRIK STERZEL

RIKSDAGENS
KONTROLLMAKT



STOCKHOLM

P.A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

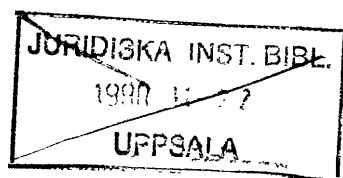
Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
[LVI]

FREDRIK STERZEL

RIKSDAGENS
KONTROLLMAKT



P A NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG
STOCKHOLM

© P. A. Norstedt & Söners förlag 1969
Kungl. Boktryckeriet P A Norstedt & Söner
Stockholm 1969

Tillägnas

HALVAR G F SUNDBERG

•

FÖRORD

Bakgrunden till denna bok är de genomgripande reformer som beslutits under de senaste åren inom området för riksdagens kontrollmakt i detta begrepps klassiska betydelse. Under 1967 genomfördes först en omläggning av konstitutionsutskottets granskningsarbete (dechargeinstitutet), därefter en omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten och slutligen rätt genomgripande åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet. Våren 1968 fullföljdes reformerna genom grundlagsändringar, som antogs slutligt 1969. Samtidigt infördes som ett led i den partiella författningsreformen (enkammarriksdagen m. m.) misstroendeförklaring som ett nytt institut för utkrävande av statsrådets politiska ansvar. Samtliga dessa reformer har jag varit i tillfälle att följa genom mitt arbete som sekreterare i konstitutionsutskottet och i 1967 års sammansatta utskott för JO-frågan och som expert i grundlagberedningen.

Jag uttalar ett tack till dem som stött arbetet genom att lämna ekonomiska bidrag, läsa igenom mina manuskript eller medarbeta i konstitutionsutskottet vid de aktuella frågornas behandling.

Stockholm i november 1969

FREDRIK STERZEL

INNEHÅLL

11 INLEDNING

12 *Riksdagens kontrollmakt 1809 och 1969*

1. Riksdagens kontrollmakt i 1809—1810 års författning 12. — 2. Vad återstår av det ursprungliga kontrollsystemet? 14. — 3. Vad har tillkommit som ersättning för »döda» led? 16. — 4. Vilka faktorer har medverkat till att omdana riksdagens kontrollmakt? 16. — 5. Vilken betydelse har kontrollfunktionerna i det moderna statsskicket? 18. — 6. Vad bör idag räknas till riksdagens kontrollmakt? Kontrollmakten i begränsad mening 19. — 7. Forts. Kontrollmakten i vidare mening 20.

22 *Ämnesavgränsning m. m.*

1. Ämnesavgränsning 22. — 2. Disposition 23. — 3. Tidigare litteratur 24.

26 KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING

26 *Utvecklingen från 1809 till 1969*

1. De ursprungliga reglerna och senare ändringar i dessa 26. — Utvecklingen under ståndstiden 28. — 3. Utvecklingen under tvåkammartiden. Anmärkningsförfarandet 30. — 4. Forts. Anmälningar utan åberopande av 107 § RF 33. — 5. Forts. Betänkandenas uppställning och dechargedebatterna 35. — 6. Reformförslag före författningsutredningen 36. — 7. Författningsutredningen 37. — 8. Omläggningen 1967 39. — 9. De nya grundlagsreglerna 39.

41 *Granskningens inriktning och sakliga innehåll*

1. Inledning 41. — 2. Frågor om anmärkning enligt 107 § RF 41. — 3. Frågor om anmälan utan åberopande av 107 § RF 43. — 4. Granskningsbetänkandena efter omläggningen 47. — 5. Vissa slutsatser och synpunkter 50.

52 *Granskningsområdet*

1. Vilka beslut och åtgärder är föremål för granskning? 52. — 2. Vilket material kan granskas? 55. — 3. Gränser i tiden för granskningen? 57.

59 *Organisationen och förfarandet*

1. Organisationen 59. — 2. Uppslag och initiativ till granskning 61. —

3. Utredningsarbetet och beslutsförfarandet 62. — 4. Speciella frågor: nyvalsförordnande, handlingssekretess, tystnadsplikt 65.

67 *Resultat och redovisning*

1. KU:s handlingsmöjligheter 67. — 2. Riksdagsbehandlingen av KU:s betänkanden 69. — 3. Vilken verkan har KU:s uttalanden? 71.

72 *Granskningens betydelse*

1. Utgångspunkt 72. — 2. Kontrollbehov 72. — 3. Betydelse därutöver? 73. — 4. Slutsatser beträffande 105 § RF 73. — 5. Rättskontroll genom riksdagsutskott 74.

77 MISSTROENDEFÖRKLARING

77 *Bakgrund och förarbeten*

1. Tidiga reformkrav 77. — 2. Tingstens utredning 78. — 3. Författningsutredningen 80. — 4. Grundlagberedningen och de nya reglerna 81.

82 *Konstruktionens huvudpunkter*

1. Negativt parlamentariskt ansvar 82. — 2. Led i större komplex av parlamentariska spelregler 83. — 3. Riktas mot regeringen i dess helhet eller mot enskilt statsråd 83. — 4. Grund och motivering 83. — 5. Verkan 84.

85 *Initiativ och form*

1. Kravet att yrkande framställs av minst 35 ledamöter 85. — 2. Förbudet mot omröstningar om motiveringar 87. — 3. Yrkandets adressat 89. — 4. Krav på både skriftlig och muntlig form 91. — 5. När kan yrkande framställas? 92.

93 *Behandlingen i riksdagen*

1. Förbudet mot utskottsbehandling 93. — 2. Kravet på två eller tre bordläggningar 94. — 3. Beslutsförfarandet 96.

97 *Förhållandet till konstitutionsutskottets granskning*

1. Uttalanden i förarbetena 97. — 2. Kollektivt och individuellt ansvar 99. — 3. Misstroendeförklaring som komplement till KU:s granskning 100. — 4. Från en fiktion till en annan? 101.

101 *Institutets betydelse*

1. Utgångspunkt 101. — 2. Synpunkter 102.

104 RIKSDAGENS REVISORER

104 *Utvecklingen från 1809 till 1969*

1. Tillkomst och ursprungliga regler 104. — 2. Utvecklingen under

ståndstiden 106. — 3. Utvecklingen under tvåkammartidens första decennier 109. — 4. Reformen på regeringssidan intill 1923 111. — 5. Statsrevisionens reformering på 1920- och 1930-talen 112. — 6. Reformen på regeringssidan under 1940-talet 113. — 7. Statsrevisionens reformering 1948—1949 115. — 8. Reformen på regeringssidan under 1960-talet 118. — 9. Statsrevisionens reformering 1967 119.

121 *Granskningens syfte och inriktning*

1. Riksdagsuttalanden 121. — 2. Utgångsläget vid 1949 års reformer 123. — 3. Verksamheten mellan 1949 och 1967 års reformer 125. — 4. Verksamheten efter 1967 års reformer 132.

133 *Granskningsområdet*

1. RO: »granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning» 133. — 2. Instruktionen 137. — 3. K. K. om statsunderstödd verksamhet 138. — 4. Frågan om granskning av statliga och statskontrollerade företag 140.

143 *Organisationen*

1. Revisorernas antal 143. — 2. Suppleantsystemet 143. — 3. Val 146. — 4. Presidium och avdelningar 147. — 5. Arvoden 147. — 6. Personalorganisation 148. — 7. Frågan om revisionens omvandling till ett utskott 148.

151 *Förfarandet*

1. Uppslag och initiativ till granskning 151. — 2. Resor och besök hos myndigheter, informativa föredragningar 153. — 3. Tillgång till handlingar och upplysningar 154. — 4. Handläggningsgången i ett granskningsärende 156. — 5. Beslutsförfarandet 158. — 6. Tystnadsplikt 160.

160 *Resultat och redovisning*

1. Revisorernas handlingsmöjligheter 160. — 2. Riksdagsbehandlingen av revisorernas framställningar 163. — 3. Verksamhetsberättelse 163.

164 *Revisionens betydelse*

1. Utgångspunkt 164. — 2. Kontrollbehov 165. — 3. Betydelse därutöver? 166. — 4. Ändamålsenlig inriktning? 166.

169 RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

169 *Utvecklingen från 1809 till 1969*

1. Tillkomst och ursprungliga regler 169. — 2. Utvecklingen under ståndstiden 176. — 3. Utvecklingen under tvåkammartiden intill MO-ämbetets tillkomst 178. — 4. MO-ämbetets tillkomst och utvecklingen under det följande kvartsseket 180. — 5. Reformerna 1941 182. —

6. Den fortsatta utvecklingen och 1957 års reformer 183. — 7. Den fortsatta utvecklingen och 1967 års reformer 184. — 8. Utvecklingen under senaste år 188.

188 *Tillsynens syfte och inriktning*

1. Riksdagsuttalanden 188. — 2. Formella föreskrifter 191. — 3. Verksamheten under senare år. Klagomål 192. — 4. Forts. Initiativverksamhet 195.

197 *Tillsynsområdet*

1. Anknytningen till ämbetsansvaret 197. — 2. Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande 205. — 3. Området för JO:s lagstiftningsinitiativ 209. — 4. Tillsynen över kommunerna 209. — 5. Tillsynen över statsdepartementen 210. — 6. Tillsynen över taxeringsväsendet 211. — 7. Andra brott än ämbetsbrott 211. — 8. Gränser i tiden? 212.

212 *Organisationen*

1. Antalet ombudsmän 212. — 2. Ställföreträdare 213. — 3. Val 214. — 4. Arbetsfördelning 215. — 5. Personalorganisation 217.

218 *Förfarandet*

1. Tillgång till handlingar och upplysningar 218. — 2. Inspektioner 220. — 3. Klagomål: anhängiggörande och upptagande till sakprövning 221. — 4. Utredningsförfarande 224. — 5. Praxisundersökningar 226.

226 *Resultat och redovisning*

1. Handlingsmöjligheter. Avgörande utan sakprövning 226. — 2. Forts. Avskrivning efter sakprövning 228. — 3. Forts. Framställningar 230. — 4. Forts. Erinringar och andra uttalanden 231. — 5. Forts. Åtal och överlämnande till disciplinmyndighet 232. — 6. Ämbetsberättelse 236. — 7. Riksdagens granskning av ämbetsförvaltningen 237. — 8. Samrådsförfarande 238.

238 *Förhållandet till justitiekanslern*

1. Regler och praxis 238. — 2. Överväganden vid 1967 års reform 240.

241 *Institutionens betydelse*

1. Utgångspunkt 241. — 2. Klagomål och initiativverksamhet 242. — 3. Ämbetsansvarskommittén 243.

244 *SLUTANMÄRKNINGAR*

1. Samband mellan de behandlade instituten 244. — 2. KU, revisorerna och JO: vissa paralleller m. m. 245. — 3. Kontrollmakten i vidare mening 248.

252 *KÄLLOR*

256 *SAKREGISTER OCH FÖRKORTNINGAR*

INLEDNING

Riksdagens kontrollmakt är ett begrepp som ofta begagnas i den konstitutionella litteraturen och i det parlamentariska livet.¹ Det är emellertid inte alltid detsamma som avses. Språkbruket växlar som så ofta eljest. Oklarheten sammanhänger naturligtvis med författningens ålder och den djupgående omdaning av det konstitutionella livet som skett efter dess tillkomst, till stor del utan att bringas till uttryck genom formella grundlagsändringar. Från början var riksdagens kontrollmakt en naturlig, sammanfattande beteckning för ett klart avgränsbart regelsystem i 1809—1810 års författning. Idag är läget ett annat. Riksdagen utövar kontroll i många andra former än genom de särskilda institut som ursprungligen tillskapades. Åtskilligt av det gamla regelsystemet har också satts ur kraft, om inte formellt så i vart fall reellt. Vad som lever kvar har ett ändrat sakligt innehåll. Delvis är detta ett resultat av att de yttre förutsättningarna ändrats genom samhällets utveckling under den långa tid som flutit efter författningens tillkomst. Härtill kommer att nya konstitutionella tänkesätt brutit igenom. Övergången till parlamentariskt styrelsesätt, som ännu endast i ringa mån kommit till uttryck i författningen, gör det nödvändigt att betrakta riksdagens kontrollmakt från en annan utgångspunkt än den ursprungliga.

Uppgiften för denna inledning är i första hand att klargöra vad som i det följande kommer att förstås med riksdagens kontrollmakt och att redovisa skälen därför. Detta förutsätter att konturerna tecknas av riksdagens kontrollmakt i 1809—1810 års författning och av den utveckling som skett därefter. Särskilt är det av vikt att klargöra

¹ Jfr inom litteraturen t. ex. *Andrén* Dechargeinstitutet, s. 157 f, *Brusewitz* m. fl., *Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt*, *Herlitz* Svenska statsrättens grunder, s. 168 ff, *Lagerroth* 1809 års regeringsform, s. 176 ff, *Malmgren* II: 2, s. 326 ff, *Naumann* IV, s. 194 ff, *Rydin* II: 1, s. 50 ff. Jfr även t. ex. motionerna av *Herlitz* 1947 (I: 15) och *von Friesen* 1969 (II: 477) om stärkande av riksdagens kontrollmakt.

parlamentarismens betydelse för denna utveckling och vilka skälen är för att tala om en riksdagens kontrollmakt även under nuvarande konstitutionella förhållanden. Slutligen skall arbetets disposition och allmänna uppläggning redovisas.

RIKSDAGENS KONTROLLMAKT 1809 OCH 1969

1. Det finns ingen anledning att i detta sammanhang gå in på författningens allmänna uppbyggnad eller historiska och ideologiska bakgrund. Det är tillräckligt att erinra om de välkända förhållandena, att grundlagstiftarna åsyftade en maktindelning mellan konung och ständer och att som en konsekvens härav en rad för vårt land delvis säregna bestämmelser om konstitutionell kontroll intogs i 1809 års RF och i viss mån vidareutvecklades och kompletterades i 1810 års RO.²

I den välkända promemoria av Hans Järta, som lades till grund för arbetet i grundlagsriksdagens konstitutionsutskott,³ ägnades ett avslutande avsnitt åt "Controll". Det kan vara av värde att här återge innehållet i detta:

Huru vidt bör utöfningen af den styrande Magten controlleras?

Hvarest skall Controllen därå läggas? Hos en Corps af Embetsmän, nämde af Konungen, eller hos Riksens Ständer, eller någon af dem förordnad Corps?

Böra de Embetsmän, som vercka med Konungen i styrelsen eller äro kallade att honom däruti råda, vara ansvarige för sina göromål och rådslag?

I hvilka fall må deras ansvarighet äga rum?

Af hvilken, och hvarest, kan den yrkas?

Huru vidt må tryckfriheten sträckas? Huru bevaras?

Böra Riksens Ständer kunna vid förmenta fel och brister i styrelsen yttra sina anmärkningar?

I sådant fall, huru skola dessa anmärckningar framställas? Genom verkande föreskrifter? Eller endast genom i underdånighet anmälde önskningsar?

Böra sådana anmärkningar kunna göras vid särskildta Styrelsens åtgärder? Eller endast vid det hela af dess verckningssätt?

² Det är meningslöst att räkna upp och hänvisa till den rika litteraturen om 1809—1810 års författningsverk. En bibliografi är intagen i minnesskriften om RF 1959.

³ Den är återgiven i festskriften till Georg Andrén 1940, s. 141 ff, och i StyT 1897—9, s. 183 ff.

Böra de vara grundade på en i detail inhämtad kunskap om afgjorda Regeringsärenden, eller endast på dessa totala intryck uppå allmänna opinionen?

Böra Riksens Ständer kunna äska, eller i underdånighet begära, att Konungen må ombyta Rådgifvare och Ministrar?

Böra Riksens Ständer kunna förordna ett Utskott af sina Ledamöter att mellan Riksdagarna bevaka vissa hufvudpunkter av Nationens rättigheter, göra anmärckningar, och yttra önsknings om nyttiga anstalter, som bero af den styrande Magten?

Om ett sådant Utskott constitueras, bör det i något fall kunna fatta Beslut, verckande genom dess blotta myndighet?

Bör det kunna med sin myndighet återhålla något Konungens steg?

Bör Justitae Cancellaren bibehålla den dubbla egenskapen af Actor i mål, rörande allmän säkerhet och Kronans rätt, hvaruti Konungens talan föres emot enskildta Personer eller Corporationer, och af Väcktare öfver Lagarnes efterlefnad af Embetsmän?

Eller bör dessa olika befattningar åtskiljas, och hvardera öfverlemnas åt en särskild Person?

I sådant fall, bör den, som skall controllera den Styrande Magtens verckningssätt uti alla därifrån utgående grenar, nämnas af Konungen eller af Ständerne?

Huru må denne Embetsman erhålla kunskap om Styrelsen, och huru vercka?

Huru skall Statsvercket granskas?

Som svar på dessa frågor tillkom 13 paragrafer i RF, 96—108 §§. Ett kontrollsystem uppbyggdes med fem institutioner som grundpelare. Justitieombudsmannen skulle som ständernas ombud ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och andra ämbetsmän. Riksrätten skulle döma i mål om ansvar för statsrådets och högsta domstolens ledamöter för allvarligare fel i tjänsten, med ombudsmannen som åklagare.⁴ Opinionsnämnden skulle ha befogenhet att skilja ledamot av högsta domstolen från hans ämbete om han, utan bevisligen begånget brott eller fel, förverkat det allmänna förtroendet. Konstitutionsutskottet skulle granska statsrådsprotokollen och aktualisera statsrådets ansvar genom att väcka åtal inför riksrätten eller göra anmälan hos ständerna, som skulle kunna hemställa hos konungen om entledigande av statsråd. Tryckfrihetskommitterade skulle utöva vård över tryckfriheten, genom att på begäran lämna bindande för-

⁴ Även JK berättigades väcka talan. Jfr *Reuterskiöld* Statsregementet, s. 204 not 1.

handsbesked, om en skrift kunde tryckas utan risk för ansvarspåföljd.

Den sista frågan i Järtas promemoria, om granskning av statsverket, blev endast indirekt besvarad i RF, genom stadgandena om ständernas finansmakt. Denna skulle främst bevakas av statsutskottet, vars allmänna uppgift angavs i 53 § till att utreda och uppge statsverkets tillstånd, förvaltning och behov. Den kontroll som här antyddes utvecklades i 1810 års RO vidare till en verklig statsrevision. Denna skulle i första hand ankomma på statsutskottet. Därutöver fick riksdagens revisorer för riksbanken och riksgäldskontoret sina befogenheter vidgade till att även omfatta en granskning av statsverket.

Vid grundlagsriksdagen tillkom också 1810 års ansvarighetslag för statsrådets ledamöter, som enligt RF skulle, jämte allmän lag, tillämpas av riksätten vid åtal mot statsråd.

Dessa bestämmelser gav ramen för riksdagens kontrollmakt i begreppets klassiska bemärkelse. En grundläggande garanti tillskapades genom att ständerna åter fick rätt att sammankomma till riksdag oberoende av konungens kallelse. Från början stadgades att ständerna skulle sammankomma i kraft av RF när fem år förflutit sedan den sista riksdagens slut.⁵ Tre av de organ, som skulle bära upp kontrollmakten, skulle träda i funktion under riksdagarna: konstitutionsutskottet, statsutskottet och opinionsnämnden. Ett kunde endast verka mellan riksdagarna: revisorerna. Två blev permanenta organ: justitieombudsmannen och tryckfrihetskommitterade. Riksrätten slutligen blev en tillfällig domstol, som skulle konstitueras, med den sammansättning RF föreskrev, då ett åtal väcktes.

2. Det är välkänt, att det ursprungliga kontrollsystemet delvis vitttrat sönder. Grundlagsreglerna har emellertid inte ändrats i motsvarande mån.

Ett kontrollinstitut har avskaffats. Bestämmelserna om tryckfrihetskommitterade upphävdes i samband med den nu gällande tryckfrihetsförordningens tillkomst 1949.

⁵ Detta ändrades 1815 till vart femte år och 1845 till vart tredje år. Urtima riksdag, som inkallades av konungen, hade under ståndstiden samma kompetens som lagtima.

Andra stadganden är alltså då detta skrivs formellt i kraft men kommer enligt beslut 1969 att utgå ur författningen den 1 januari 1971. Detta gäller dem om konstitutionsutskottets anmälningar mot statsråd på grund av iakttagelser vid granskningen av statsrådsprotokollen, om riksdagens rätt att hos konungen begära entledigande av statsråd och om statsutskottets revisionsuppgift. De båda senare har alltså sedan den senare ståndstiden i huvudsak saknat praktisk betydelse. Bestämmelserna om konstitutionsutskottets anmälningsbefogenhet sattes i praktiken ur kraft⁶ genom en intern reform 1967 och hade då sedan länge inte tillmätts någon vikt.

Även andra stadganden saknar sedan lång tid praktisk betydelse men kommer att stå kvar på papperet ännu några år. Detta gäller dem om opinionsnämnden och riksätten samt de därtill anknyttande om ansvarighet för ledamöterna av statsrådets och högsta domstolens (från 1909 även regeringsrättens) ledamöter.

Av de ursprungliga kontrollinstituten lever endast tre kvar, och samtliga har förändrats genomgripande. Konstitutionsutskottet granskar alltså statsrådsprotokollen, men innebörden av denna kontroll är en helt annan än den ursprungliga. Efter 1970 kommer den inte ens formellt att anknyta till statsrådets ansvar. Ombudsmanna- och revisorsinstitutionerna består liksom med väsentligt förändrat innehåll och i nya organisatoriska skepnader. Alla dessa tre kontrollinstitut underkastades viktiga reformer 1967 och berörs av grundlagsändringar som beslöts slutligt 1969 men som i huvudsak⁷ träder i tillämpning först 1971.

Ett gemensamt drag hos de tre kvarlevande kontrollinstituten är att de numera väsentligen utför en förvaltningskontroll av samma typ som besöks av organ sorterande under regeringen. De kan karaktäriseras som kompletteringar av den kontroll- och tillsynsverksamhet som utövas av skilda myndigheter under regeringen. En strävan är att hålla dem utanför politiska meningsbrytningar. Detta har lyckats beträffande ombudsmännen och i huvudsak även revisorerna men har av naturliga skäl varit svårare i fråga om konstitutionsutskottet.

⁶ En reservation får naturligtvis göras för granskningsarbetet 1970.

⁷ Redan 1969 trädde vissa ändringar beträffande ombudsmännen i kraft, se KU 1968: 20 bilaga 7: 2, s. 223 f.

Även där har emellertid betydande framgångar kunnat noteras under de senaste åren. Ombudsmannainstitutionen har över huvud utvecklats på ett sådant sätt, att det kan sägas vara mindre träffande att beteckna den som ett led i riksdagens kontrollmakt. Det innebär en fiktion att påstå, att riksdagen utövar någon kontroll genom sina ombudsmän. Realiteten är att dessa utövar en fristående kontroll på grundval av mandat som getts dem av riksdagen.

3. Av de led i det ursprungliga kontrollsystemet som utvecklingen satt ur kraft, formellt eller reellt, har hittills endast ett fått en ersättning. Genom grundlagsändring som beslöts slutligt 1969 och träder i tillämpning 1971 får riksdagen befogenhet att avge misstroendeförklaring mot regeringen i dess helhet eller mot enskilt statsråd. Avges en sådan förklaring, blir regeringen eller vederbörande statsråd skyldig att avgå, om inte nyval förordnas till riksdagen. Dessa nya regler utgör en ersättning för de gamla bestämmelserna om konstitutionsutskottets rätt att göra anmälningar till riksdagen och dennas rätt att på grund därav begära statsråds entledigande.

Tillskapandet av institutet misstroendeförklaring är ett uttryck för strävandena att grundlagfästa parlamentarismen. Svårigheterna att åstadkomma detta inom ramen för 1809 års RF är uppenbara, och vad som vunnits är bara en dellösning. Den nya författning, som är under utarbetande, skall enligt de direktiv, som lämnats för arbetet, ge klart uttryck för parlamentarismens grundsatser.⁸ Vad dessa innebär, konkret och i detalj, är idag svårt att ange. Denna oklarhet är emellertid utan betydelse i detta sammanhang. Det väsentliga är att den dualism mellan kungamakt och riksdagsmakt blivit undanröjd, som byggdes upp i 1809 års RF och utgjorde en förutsättning för det konstitutionella kontrollsystemet.

4. Det är naturligt att ställa frågan, vilka förhållanden som medverkat till att omdana riksdagens kontrollmakt i dess ursprungliga skepnad. Det kan ligga nära till hands att anta, att parlamentarismens erkännande varit en viktig faktor. Redan en flyktig blick på vår författningshistoria visar emellertid, att detta inte markerar någon vändpunkt i utvecklingen av riksdagens kontrollfunktioner. De viktigaste gränslinjerna — om man nu alls bör tala generellt om några sådana — ligger långt tidigare och långt senare. Avveckling-

⁸ Se riksdagsberättelsen 1967, s. 73 ff.

en av den akuta maktkampen mellan konung och ständer under de första decennierna efter 1809, det tilltagande förtroendet för den högsta domarmakten samt införandet av årliga riksdagar, med därav följande närmare kontakter mellan regering och riksdag, fick avgörande betydelse. Redan vid tiden kring representationsreformen hade utvecklingen gått därhän, att endast de tre kontrollinstitut som ännu lever hade praktisk betydelse. Till denna tid daterar sig också uppkomsten av interpellationsinstitutet, som numera ofta betraktas som ett led i riksdagens kontrollmakt. Det utbildades i praxis och fick grundlagstöd först vid en långt senare tidpunkt.

Som det viktigaste skedet i utvecklingen av riksdagens kontrollfunktioner efter representationsreformen framstår det senaste decenniet. Med en tillspetsning, som innebär en överdrift men ingen osanning, kan man säga att det mellanliggande skedet karaktäriserades av en lugn och fredlig utveckling utan större reformer och nydaningar, och att ett praktiskt reformbehov kommit till uttryck först i slutet av 1950-talet och framför allt under 1960-talet. Det har redan nämnts att både ombudsmanna- och revisorsinstitutionerna reformerats, att konstitutionsutskottets granskningsarbete omlagts och att misstroendeförklaring införts. Härtill kommer att interpellationer och enkla frågor ökat i antal till det flerdubbla under det senaste decenniet.⁹ Av allt detta har endast ändringarna av principerna för granskningen av regeringsverksamheten och utkrävandet av statsrådets ansvar varit direkta följder av parlamentarismens erkännande. Riksdagens ombudsmän och revisorer har inte rönt någon påvisbar inverkan av parlamentarismen. Inte heller den kraftiga ökningen av antalet interpellationer och enkla frågor har i och för sig berott på övergången till parlamentariskt styrelsesätt utan på andra faktorer.

Av större betydelse för omdaning av riksdagens kontrollmakt har varit den allmänna utvecklingen mot alltmer vidgade uppgifter för samhället, en ständigt svällande förvaltningsapparat med allt större maktbefogenheter, ökande komplexitet i samhällsproblemen, tilltagande svåröverskådlighet etc. På det parlamentariska planet

⁹ Att en vitalisering av interpellationsinstitutet skedde tidigare har visats i *Brusewitz* Interpellationsinstitutet. Ökningen under senare år är emellertid utan tidigare motsvarighet.

har denna utveckling medfört inte bara stigande svårigheter för riksdagen att självständigt bedöma de uppkommande frågorna. Den har därutöver lett till att riksdagen i allt större utsträckning nödgats ge avkall på maktbefogenheter, som den i tidigare skeden vunnit i hård kamp med kungamakten, genom att avstå från detaljprövning, ge vittgående fullmakter och bemyndiganden etc.

Denna utveckling började långt innan parlamentarismen vann erkännande och har självfallet fortgått oberoende av de parlamentariska förhållandena. De ursprungliga kontrollinstituten har inte kunnat tillgodose en senare tids behov av insyn och information. Ombudsmannainstitutionens självständighet i förhållande till riksdagen grundlades tidigt. Att revisorerna och konstitutionsutskottet bedrev sin granskning i efterhand minskade deras betydelse för riksdagens löpande arbete. Att dessa tre institutioner med tiden utvecklades till att närmast bli organ för en fristående, väsentligen opolitisk förvaltningskontroll framstår mot denna bakgrund som naturligt. I stället växte nya kontrollformer fram, som bättre kunde möta det aktuella behovet, främst interpellationsinstitutet, som längre fram i tiden delades på två genom införandet av de enkla frågorna.

5. Man får alltså inte överskatta parlamentarismens betydelse för omdaning av riksdagens kontrollmakt. Det är av särskild vikt att uppmärksamma, att själva kontrollbehovet inte rönt större påverkan av att parlamentariskt styrelsesätt införts. Riksdagen har alltjämt ett behov av att slå vakt om de befogenheter som författningen tillerkänner den. Denna vakthållning får naturligtvis en mera formell och principiell betydelse än i det äldre dualistiska systemet, särskilt vid majoritetsparlamentarism. Det måste emellertid beaktas, att riskerna för medvetet eller oavsiktligt intrång på riksdagens befogenhetsområde kan antas snarare ha ökat än minskat genom övergången till parlamentariskt styrelsesätt. Härtill kommer att åtskilligt av riksdagens roll över huvud kan beskrivas som en kontrollfunktion i vid bemärkelse, då regeringen grundar sin ställning på dess förtroende.¹⁰ Riksdagens kanske främsta uppgift blir att kontrollera och debattera regeringspolitiken och med uppmärksamhet följa utvecklingen i samhället, främst på den offentliga sektorn, där makt utövas som ytterst grundar sig på riksdagens beslut och pengar förbrukas som

¹⁰ Jfr *Andrén och von Friesen*, not 1.

anslagits av riksdagen etc. Särskilt berättigad blir en sådan karaktäristik av riksdagens roll vid en parlamentarism av den typ som sedan länge fungerar i vårt land, men liknande gäller utan tvivel även under mindre stabila parlamentariska förhållanden. Även en minoritetsregering med prekär politisk ställning kan i den moderna staten förfoga över en betydande maktapparat. Utan en väl utbyggd och fungerande parlamentarisk kontrollmakt kan riksdagens ställning lätt bli undergrävd.

En förvaltningskontroll av den art, som utövas av riksdagens ombudsmän och revisorer, kan också finna en motivering som är oberoende av de politiska styrelseprinciperna. Det kan uppfattas som ett särskilt värde, att en kontroll över den ständigt växande förvaltningsapparaten utövas inte bara inom dennas egen ram och under regeringen som högsta förvaltningsmyndighet utan också av helt fristående, självständiga organ, som grundar sin ställning på folkrepresentationens mandat. Särskilt gäller detta, om de enskilda medborgarna ges möjlighet att vända sig till dessa kontrollorgan med klagomål och framställningar. De kan därigenom bidra till att stärka förtroendet för förvaltningen. Synpunkter av denna art utvecklades utförligt i samband med 1967 års reform av riksdagens ombudsmannaämbeten.

6. Det finns alltså fog för att tala om riksdagens kontrollmakt även i det moderna, parlamentariska statsskicket. Frågan är vilka funktioner man bör räkna dit.

Det är självfallet att man till området för riksdagens kontrollmakt först och främst bör hänföra de författningsinstitut, som har till utslutande funktion att möjliggöra en parlamentarisk kontroll. Hit hör alltså till en början den särskilda gransknings- och tillsynsverksamhet, som enligt grundlagarna skall utföras av vissa riksdagens organ. De viktigaste av dessa är riksdagens ombudsmän, revisorer och konstitutionsutskott. Även den praktiskt betydelselösa opinionsnämnden måste räknas med. Det formellt ännu möjliga riksrettsförfarandet utgör en påbyggnad på reglerna om riksdagens ombudsmän och om konstitutionsutskottets granskning.¹¹

¹¹ Riksrettsförfarande mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten kan också komma till stånd på JK:s initiativ (not 4).

Även det nya institutet misstroendeförklaring har en ren kontrollfunktion. Det utgör riksdagens maktmedel för att upprätthålla det parlamentariska styrelsesättet.

Dessa institut men inga andra har till uteslutande funktion att möjliggöra kontroll. De har också det gemensamt, att de utgör dagens återspeglning av kontrollsystemet i 1809—1810 års författning: vad som finns kvar av detta och vad som tillkommit som en direkt ersättning för led som utgått ur detsamma. De innefattar vad man kan kalla riksdagens kontrollmakt i begränsad mening.

7. Riksdagen utövar emellertid kontroll i många andra former och genom åtskilliga andra författningsinstitut än de nyss nämnda. Man kan därför finna fog för att ge begreppet riksdagens kontrollmakt en vidare innebörd.

Emellertid är det inte möjligt att ge en sakligt hållfast avgränsning av området för riksdagens kontrollmakt, om man går utöver de nämnda instituten.¹² Den ingår som ett led i det konstitutionella systemets uppbyggnad. Det går inte att bryta ut några andra regler eller institut än de redan angivna och karaktärisera dem som speciella instrument för riksdagens kontrollmakt. Kontrollfunktionen är en av flera för samtliga de företeelser som kommer in i blickfältet. Riksdagens befogenheter att sakbehandla ärendena, att inhämta upplysningar, att framtvinga överläggningar och debatt etc. hör ofrånkomligen till bilden av dess kontrollmakt. I detta system kan man peka på olika detaljer som mer än andra framstår som uttryck för eller som särskilt vitala för riksdagens kontrollmöjligheter, men ingen kan på samma sätt som de förut berörda instituten betraktas uteslutande som kontrollmedel.

Några exempel skall ges på detaljer i det konstitutionella systemet, som är av särskild vikt för vad man kan kalla riksdagens kontrollmakt i vidare mening.

I första hand kommer interpellations- och frågeinstitutet i blickfältet. De framstår otvivelaktigt för den enskilde riksdagsledamoten som de kanske bästa medlen för att vinna upplysningar och väcka debatt och därmed utöva en parlamentarisk kontroll. En genomgång

¹² Någon polemik mot litt. skall inte utföras, utan framställningen begränsas till att ange förf:s syn.

av den mängd interpellationer och enkla frågor som väcks under en riksdagssession visar emellertid, att åtskilliga av dem inte fyller någon kontrollfunktion i ordets rimliga betydelse.

Av grundläggande betydelse för riksdagens kontrollmöjligheter är naturligtvis reglerna om ärendenas sakbehandling i utskotten. Bland detaljer av särskild vikt från denna synpunkt kan man peka på bestämmelserna om utskottens rätt att inhämta upplysningar från myndigheterna. Ännu gäller i princip att utskotten måste vända sig till regeringen för att få uppgifter från underlydande verk och tjänstemän. I praxis bortses emellertid ofta härifrån. Författningsutredningen har också föreslagit att föreskriften skall tas bort. Av intresse är också att statsråden kan inställa sig i utrikesutskottet men inte i något annat utskott. En aktuell fråga av betydelse i detta sammanhang är vidare, om utskotten skall få möjlighet att anställa offentliga förhör med tjänstemän vid statliga myndigheter och andra.

Även debattreglerna är uppenbarligen av vikt för riksdagens möjligheter att utöva kontroll. Särskilt bör det beaktas att debatten i ett sakärende kan utmyнна i ett beslut som enligt de parlamentariska spelreglerna får samma verkan som en misstroendeförklaring: det kan framtvinga regeringens eller ett enskilt statsråds avgång eller ett nyvalsförordnande. Vid sidan av de vanliga debatterna i beslutsärenden har vidare ett antal fristående debatter vuxit fram i praxis, väsentligen för att åstadkomma en redovisning av regeringens politik på skilda områden och ett försvar av denna mot oppositionens kritik och alternativ.¹³ Främst bör nämnas remissdebatten under riksdagens vårsession och den allmänpolitiska debatten under höstsessionen samt utrikesdebatterna. Bland viktiga detaljer i själva grundlagsreglerna kan man peka på RF:s förbud mot att annat än i de fall, som grundlagarna bokstavligen föreskriver, överlägga i plena eller i utskott om regerings- och domarmakternas beslut, enskilda medborgares och korporationers förhållanden m. m. Det är välbekant att förbudet väsentligt luckrats upp i praxis. En utveckling i motsatt riktning innebär det stadgande om rätt för riksdagen att besluta om tidsbegränsning av anföranden, som träder i tillämpning i samband med enkammarriksdagens tillkomst 1971.

¹³ Även interpellations- och frågedebatterna har uppkommit på detta sätt, men de avses inte här,

Bland särskilda riksdagsorgan, som fyller viktiga kontrollfunktioner, bör främst noteras utrikesnämnden. Den har tillkommit för att öka riksdagens insyn i utrikespolitikens förande. Vidare bör nämnas riksdagens löne delegation, som har tillskapats bl. a. för att ge riksdagen insyn i avtalsförhandlingarna för statens tjänstemän. Tidigare hade riksdagen i realiteten endast att acceptera träffade uppgörelser och bevilja erforderliga anslag, fastän avgörandet formellt låg hos riksdagen. Båda dessa organ har andra funktioner än att möjliggöra insyn och kontroll, men de hör otvivelaktigt till bilden av riksdagens kontrollmakt.

Av stor betydelse för riksdagens möjligheter att utöva en verksam, självständig kontroll är vidare sådana yttre faktorer som den förstärkning av riksdagens serviceapparat, som genomförts under senare år. Frågan om riksdagens behov av särskild expertis, främst teknisk, för att möjliggöra en självständig sakprövning togs upp i motioner 1968 och har överlämnats till utredning.

De exempel som här anförts kan flerfaldigas. De visar att en teoretiskt hållbar gränsdragning knappast kan åstadkommas kring begreppet riksdagens kontrollmakt. Sambandslinjer kan dras mellan helt skilda författningsinstitut, om kontrollsynpunkten ställs i förgrunden.

ÄMNESAVGRÄNSNING M. M.

1. Avsikten med detta arbete är att belysa de institut som uppbär riksdagens kontrollmakt i begränsad mening. Det har framgått av det sagda, att denna ämnesavgränsning inte gör anspråk på att vara den enda hållbara eller att ge en fullständig täckning av allt som rent språkligt kan läggas in i arbetets titel. Denna begagnas närmast därför att riksdagens kontrollmakt är ett välkänt begrepp och en mera naturlig sammanfattande beteckning för de institut som behandlas inte synts stå till buds. Från formell synpunkt är också titeln berättigad med hänsyn till det nyss påpekade sambandet med 1809 års RF.¹⁴

Ett kapitel kommer att ägnas varterdera av de fyra levande kontroll-

¹⁴ Det måste också observeras att de regler och institut, som kan hänföras till kontrollmakten i vidare mening, naturligtvis till stor del hade motsvarigheter redan i 1809—1810 års författning i dess ursprungliga konstruktion. Den innebörd, som här läggs in i begreppet, synes också motsvara det vanligaste språkbruket,

instituten: konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring, riksdagens revisorer och riksdagens ombudsmän. Den praktiskt helt betydelselösa opinionsnämnden har inte syntts förtjänt av särskild behandling. I ett kort slutavsnitt sammanställs instituten och återknyts till vad som nyss sagts om kontrollmakten i övrigt.

Det kan tilläggas att det i och för sig framstår som en intressant uppgift att skildra riksdagens kontrollmakt i vidare mening. Tidpunkten är emellertid knappast lämpad för detta. Arbete pågår på en total författningsreform. Genomgripande förändringar är aktuella. Möjligt är att betydelsefulla förslag kommer att framläggas redan innevarande år (1969). I detta läge är det knappast lockande att genomföra en närmare undersökning av de aktuella kontrollfunktionerna. Det är inte heller möjligt att bryta ut någon del. De som skulle ligga närmast till hands är interpellations- och frågeinstituten samt utrikesnämnden och lönelegationen, men av dessa har de tre första behandlats ingående i litteraturen under de senaste åren¹⁵ och lönelegationen är föremål för annan författares arbete. Av central betydelse är också utskottsväsendet, men just detta står f. n. först på grundlagberedningens arbetsprogram.¹⁶

2. Dispositionen bygger på följande tankegång. Kontrollen över regeringen är det från principiell synpunkt primära ledet i riksdagens kontrollmakt. Därför behandlas först konstitutionsutskottets granskning och misstroendeförklaring i kapitlen 1 och 2. Det historiska sammanhanget gör det nödvändigt att ta instituten i den nämnda ordningen. I kapitel 3 behandlas riksdagens revisorer, eftersom även dessa kan utöva kontroll över regeringen och de också står närmare själva riksdagsarbetet än ombudsmännen. Dessa tas upp i kapitel 4.

Inom varje kapitel tecknas först i korta drag de historiska utvecklingslinjerna. Det är på det konstitutionella området viktigare än eljest att hålla dessa klara, om gällande ordning och aktuella problem skall kunna rätt förstås.

Det har vidare syntts angeläget att inte begränsa framställningen till en juridisk analys utan också klargöra vad de tre kontrollorganens verksamhet går ut på i praktiken. Beträffande både konstitutionsut-

¹⁵ Här till kommer betänkanden av författningsutredningen och grundlagberedningen m. fl.

¹⁶ Det har signalerats att ett förslag i detta ämne eventuellt kommer att läggas fram i slutet av 1969.

skottet och riksdagens revisorer kan det konstateras, att deras funktionssätt är kända endast i huvuddrag och beskrivna i mycket allmänna ordalag. Det är önskvärt att åstadkomma en bättre konkretisering och belysa vad deras arbete innebär rent praktiskt: vilka slags frågor som aktualiseras osv. Ombudsmännens verksamhet är väsentligt bättre känd. Här är det närmast angeläget att belysa arbetets inriktning på olika sakområden och vilka resultat som kommer ut av det. I fråga om misstroendeförklaring är det önskvärt att i någon mån belysa praktiska situationer och handlingsalternativ med sikte på den framtida utvecklingen.

Framställningen får sålunda i vissa avsnitt en deskriptiv karaktär. Andra blir mera analytiska, t. ex. de om verksamhetsområdenas avgränsning.

Kapitlen om konstitutionsutskottet, revisorererna och ombudsmännen utgår från följande gemensamma mönster: (1) den historiska utvecklingen, (2) kontrollens inriktning och sakliga innehåll, (3) verksamhetsområdets gränser, (4) organisationen, (5) förfarandet, (6) redovisning och resultat, (7) kortfattad diskussion av kontrollens betydelse. Den närmare dispositionen av varje kapitel har från denna utgångspunkt anpassats efter det behandlade institutet. Det har synts ligga ett värde i att framställningen i varje kapitel i princip bygger på samma disposition. Om uppgiften hade begränsats till att endast gälla t. ex. ombudsmännen, hade sannolikt en annan uppläggning valts.

Även kapitlet om misstroendeförklaring följer i tillämpliga delar det angivna mönstret: (1), (2) som i saknad av praxis blir en kort sammanfattning av huvudpunkterna i konstruktionen, (5) som tar upp frågor rörande förfarandet vid väckande av fråga om misstroendeförklaring, (6) som avser behandlingen i riksdagen samt (7). Motsvarighet saknas naturligtvis till (3) och (4). Före den avslutande diskussionen inskjuts i stället ett avsnitt om förhållandet till konstitutionsutskottets granskning.

3. I fråga om tidigare litteratur har läget vid arbetets genomförande varit följande. Konstitutionsutskottets granskning intill 1967 års omläggning har belysts i en rad böcker och uppsatser, främst av *Svedelius* (1856), *Tynell* (1918), *Tingsten* (1928), *Brusewitz* (1938 och 1942), *Stjernquist* (1951) och *Andrén* (1966). Den enda insats

av icke kompilatorisk natur, som behövt göras för denna tid, har avsett att närmare klargöra innebörden av praxis vid sidan av RF:s regler under den sista tiden. Riksdagens revisorer har behandlats främst av *Hagman* (1897) och *Hesslén* (1934). Den moderna utvecklingen har inte alls belysts. Beträffande ombudsmännen har främst en monografi av *Alexanderson* (1934) och några senare uppsatser funnits att tillgå och beträffande misstroendeförklaring endast förarbetena.

Omedelbart före arbetets tryckning (sommaren 1969) har utgetts dels en skrift om ombudsmännen av *Wennergren*, dels en skrift om de aktuella författningsreformerna av *Nyman*. Ingendera har i förväg varit känd, och ingendera har kunnat påverka arbetet annat än i ringa mån. Vissa nothänvisningar har dock kunnat intas.

Förhållandena i främmande länder behandlas inte. Ingen utländsk litteratur citeras.¹⁷ Polemik med andra författare har genomgående undvikits.¹⁸

¹⁷ Utländsk litteratur av intresse finns främst om ombudsmännen, bl. a. en bok av *Haller* 1964.

¹⁸ Till följd härav har också notapparaten begränsats. Detaljhänvisningar till äldre litteratur har inte syntts erforderliga.

KAPITEL 1

KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING

Det är inte alldeles lätt att ge en konturskarp bild av KU:s granskningsverksamhet. Den omlades, som redan nämnts, i praxis 1967. De nya grundlagsregler, som sedermera antagits, kommer först 1971 att ersätta de gamla bestämmelserna, som stått kvar i stort sett oförändrade sedan 1809. De nya reglerna innehåller inte heller mer än några ramstadganden, som får fyllas ut med praxis. Hur denna kommer att utvecklas är det naturligtvis inte möjligt att förutse i detalj redan nu. Detta leder till att det här mer än eljest är nödvändigt att beakta den historiska bakgrunden.

UTVECKLINGEN FRÅN 1809 TILL 1969

1. Reglerna om KU:s granskning och statsrådets ansvar, "dechargeinstitutet", var ett av de mera originella leden i 1809 års RF. Helt saknar de emellertid inte beröringspunkter i vår äldre författningshistoria. Det kan vara värt att nämna, att utskottsgranskning av rådsprotokoll, med skyldighet att framställa anmärkningar, förekom under frihetstiden och att riksrådet lånat vissa drag av den gustavianska tidens högmålsdomstol. I huvudsak var det emellertid fråga om en nyskapelse 1809. Det finns ingen anledning att här gå närmare in på de historiska sammanhangen.¹

Under tiden efter RF:s tillkomst intill 1968—1969 års grundlagsreformer vidtogs endast en mera betydelsefull ändring i reglerna. Det är tillräckligt att erinra om huvudinnehållet i bestämmelserna, med utgångspunkt i dagens lydelse.

Det åligger KU att infordra och granska de protokoll som förs i

¹ Se *Brusewitz* Statsrådets ansvarighet, s. 261 ff, *Fahlbeck* Riksrättsinstitutet, s. 78 ff, *Lagerroth* 1809 års regeringsform, s. 186 ff, och *Scandia* 1939, s. 32 ff.

statsrådet (105 § RF, jfr 9 §). Vissa inskränkningar gäller men från dessa kan här bortses. Finner KU av protokollen att ett statsråd "uppenbarligen handlat emot rikets grundlag eller allmän lag, eller tillstyrkt någon överträdelse därav, eller den vållat och befrämjat genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning" eller att kontrastationsvägran felaktigt underlåtit, skall KU ställa vederbörande under åtal av JO inför riksätten (106 § RF). Denna skall döma efter allmän lag och den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter.

Nu nämnda regler avser vad som brukar kallas statsrådets juridiska ansvar i motsats till det politiska ansvaret. Om detta gäller i huvudsak följande (107 § RF). Skulle KU "anmärka,² 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" äger KU "sådant tillkännagiva² för riksdagen" som "om den finner rikets väl det kräva" kan hemställa hos konungen att vederbörande skiljs från ämbetet. Frågor i detta ämne kan väckas av enskild riksdagsman eller av annat utskott³ än KU men skall hänvisas till KU för prövning; formerna för väckande av sådan s. k. anmärkningsanledning har reglerats i RO (57 §). Under riksdagens överläggningar skall inte "Konungens beslut uti mål, som röra enskilda personers eller korporationers rättigheter och angelägenheter, kunna ens nämnas, ännu mindre någon riksdagens prövning underställas".

Genom grundlagsändring i samband med representationsreformen 1866 tillades en föreskrift om att "allt vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt, bör anses hava vunnit decharge i avseende på det granskade, och ingen ny, till ansvarighet förbindande, granskning av ny riksdag i samma mål vara tillåten". Detta

² Ordet "anmärka" är uppenbarligen liktydigt med "iakttaga", "lägga märke till". Det hävdvunna uttryckssättet, att KU framställt "anmärkningar", kan inte grundas på detta ord. Vad KU enligt 107 § skall göra är att "tillkännagiva". Jfr *Herlitz StvT* 1942, s. 286 f, och den senare praxis med "tillkännagivande utan åberopande av 107 § RF".

³ Jfr 39 § 2 mom RO om statsutskottet. Se *Tynell* Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 141 ff. Jfr KU 1950: 10.

tillägg utgör den enda ändring av betydelse efter 1809 som åsyftades nyss.

Ansvarighetslagen har ändrats endast i samband med dödsstraffets avskaffande och är sålunda starkt föråldrad. Om dess innehåll förtjänar endast nämnas, att i strid med RF endast vissa grundlagsbrott kriminaliserats, medan beträffande andra överträdelser av grundlag eller allmän lag hänvisats (6 §) till förfarandet enligt 107 § RF.

2. Dechargeinstitutets utveckling i praxis under ståndstiden fick avgörande betydelse för framtiden. Århundradet efter representationsreformen medförde endast få nyheter utan motsvarighet under de första decennierna.

En grundläggande fråga gällde förfarandets allmänna inriktning: skulle det syfta till en systemkontroll eller till en detaljkontroll? Grundlagsreglernas avfattning möjliggjorde en utveckling efter skilda linjer. Den naturligaste tolkningen synes ha varit, att KU borde inrikta sig på väsentliga frågor och allmänna bedömningar men inte gå in på detaljkritik utan vidare räckvidd. Klara rättsliga fel borde föranleda åtal enligt 106 §. Om granskningen eljest gav anledning till ett allmänt klandrande omdöme, borde det tillkännages enligt 107 §. Båda åtgärderna förutsatte emellertid en detaljgranskning av protokollen, och något hinder mot att framställa anmärkningar mot enskildheter innehöll inte RF.

I strid med vad som alltså förefaller ha varit grundlagstiftarens tanke slog KU omedelbart efter 1809 in på detaljkritikens väg, som därefter följdes ända till efter 1967 års reformer. Vissa riksdagar gav emellertid exempel på ansatser till en mera generell kritik, framför allt 1840—1841 års stora oppositionsriksdag. Åtskillig debatt fördes också om granskningens rätta inriktning, dock utan att påverka praxis.⁴

Under de första decennierna medgav KU:s majoritet inte att avslagna yrkanden enligt 107 § fick komma till uttryck i reservationer till betänkandena. För detta saknades otvivelaktigt bärande stöd i RF, och reservationsrätten proklamerades också så snart den libera-

⁴ Se *Brusewitz*, s. 343 ff, *Reuterskiöld* Statsregementet, s. 205, *Sundberg* Medborgarrätt, s. 17 f, *Tingsten* Detaljanmärkningssystemets grundlagsenlighet, *Tynell*, s. 150 ff, m. fl.

la oppositionen fick majoritet i KU vid 1840—1841 års riksdag. Den blev så småningom allmänt accepterad. Klart var dock att en reservation saknade konstitutionell betydelse; den kunde inte läggas till grund för en skrivelse till konungen.⁵ Majoriteten utvecklade inte heller sina skäl för att avslå framställda yrkanden, utan betänkandena innehöll endast fristående reservationer. Denna praxis ändrades först efter halvtannat århundrade.

Riksrättsåtal beslöts vid fem tillfällen, sista gången 1854. Inget av dem ledde till fällande dom.⁶ Någon skrivelse med begäran om statsråds entledigande avläts aldrig. Flera gånger fattades beslut av ett eller två stånd, men RF krävde enighet mellan tre och detta uppnåddes inte.⁷ Vid vissa tillfällen beslöt de båda lägre stånden i stället att lägga en punkt till handlingarna ”med gillande” av framställd kritik eller liknande opinionsyttring. Ett sådant förfarande avvisades av adeln och prästerståndet som grundlagstridigt.⁸

Redan under ståndstiden förekom det i åtskilliga fall, att KU gjorde uttalanden utan att åberopa 107 § RF, ett förfarande som långt senare kom att stå i förgrunden vid strävandena att reformera dechargeinstitutet. Det första exemplet gavs 1815, och 1818 beslöts rentav en skrivelse till konungen i anledning av en sådan anmälan. Vid 1828—1830 års riksdag gjorde KU inte mindre än 14 uttalanden utan att åberopa 107 § RF. Sedermera rönt emellertid förfarandet motstånd hos de båda högre stånden, som förklarade det grundlagstridigt. Sista gången det anlidades var vid 1859—1860 års riksdag.⁹

Under ståndstidens slutskede fördes dechargeinstitutet över huvud i bakgrunden som en följd av de förbättrade relationerna mellan statsråd och ständer efter reformministären De Geers tillkomst. Vid 1856—1858 års riksdag hade elva anmärkningar enligt 107 § RF framställts, men under de tre sista riksdagarna förekom ingen en-

⁵ Se *Brusewitz*, s. 390 ff, *Dahlman*, s. 53 ff.

⁶ Se *Naumann IV*, s. 261 ff.

⁷ Se *Brusewitz*, se 428 ff. Märk skeppshandelsfrågan, där två stånd beslöt skrivelse trots att vederbörande avgått och de båda andra stånden avstod på denna grund.

⁸ Se *Brusewitz*, s. 438 ff.

⁹ Se *Brusewitz*, s. 377 ff, *Naumann IV*, s. 295 ff.

da.¹⁰ Läger man härtill, att möjligheterna att anställa riksriättsåtal och att avlåta skrivelse om statsråds entledigande förlorat praktisk betydelse och att KU även upphörde att göra anmålningar utan åberopande av 107 § RF, får man bilden av ett institut på avskrivning.

Endast ett par detaljer skall ytterligare antecknas från ståndstiden. Statsrådsprotokollens innehåll blev snart allt torftigare. KU:s granskning avsåg emellertid under ståndstiden endast vad som framgick av protokollen. Redan då förekom det vid flera tillfällen, att kritik riktades endast mot den närmast ansvarige, inte mot statsrådet samfällt.¹¹ Att "dechargedebatterna" hade sin glansperiod under de första decennierna efter 1809 är otvivelaktigt. Inte förrän vid 1853—1854 års riksdag blev det emellertid praxis, att statsråden uppträdde till sitt försvar och då endast mot kritik av KU:s majoritet, inte mot reservationer.¹²

3. Representationsreformen 1866 blev av stor betydelse för dechargeinstitutet, fastän reglerna om detta förblev väsentligen oförändrade. Granskningen måste framstå som mindre angelägen, sedan årliga riksdagar införts, än den var då ett par, till en början flera år förflöt mellan riksdagarna. En närmare kontakt mellan riksdagen och statsråden blev också möjlig genom att dessa, som förut bara kunnat framträda i de stånd de tillhörde, nu fick rätt att yttra sig i båda kamrarna oavsett ledamotskap. Denna reform bör även sammanställas med interpellationsinstitutets framväxt vid sidan av grundlagarnas regler. Att nya former för information och debatt om regeringens åtgöranden öppnades måste återverka på intresset för KU:s granskningsarbete.

Det är alltså inte förvånande att finna, att dechargeinstitutet under tvåkammartidens första decennier stannade i den tillbakaskjutna position det intagit under de sista ständsriksdagarna. Om man undantar fem år, då S. A. Hedin tillhörde KU och en tillfällig ökning av aktiviteten kunde noteras, kan man summera resultatet av granskningsarbetet intill sekelskiftet sålunda. Under 28 år framställ-

¹⁰ Se *Brusewitz*, s. 363.

¹¹ Se *Brusewitz*, s. 308.

¹² Se *Brusewitz*, s. 403 ff. — Om uppfattningen i äldre tid om dechargeinstitutet, se *Svedelius* (1856), *Rydin* II:2 (1879) och *Naumann* IV (1883—4).

des endast fem anmärkningar och avgavs 53 reservationer. Genomsnittligen upptogs sålunda två ärenden per år. Fem år var dechargebetänkandena helt blanka. Tre beslut fattades i andra kammaren om att understryka kritik med gillande av en anmärkning eller ogillande av KU:s underlåtenhet att framställa anmärkning. En gång beslöt denna kammare en skrivelse om entledigande av ett statsråd. Passiviteten belyses bäst genom en jämförelse av dessa 28 år med Hedins fem: då framställdes 12 anmärkningar, avgavs 50 reservationer och fattades 12 beslut om gillande eller ogillande i andra kammaren.

Anmälningar utan anmärkning framställdes vid två riksdagar. Första gången, 1868, lades en med gillande till handlingarna av andra kammaren, vilket bidrog till vederbörande statsråds avgång. Två nya anmälningar tillkom 1880 genom lottning, sedan andrakammarledamöterna röstat för och förstakammarledamöterna mot. Grundlagsenligheten av förfarandet bestreds i första kammaren, som lade anmälningarna till handlingarna "med ogillande av KU:s förfaringssätt". Det dröjde härafter mer än 40 år innan liknande anmälningar återkom.¹³

Vid sekelskiftet kom en vändpunkt i dechargeinstitutets utveckling. Under de första tio riksdagarna på 1900-talet framställdes 26 anmärkningar och avgavs 52 reservationer. I genomsnitt upptogs alltså omkring åtta ärenden per år. Andra kammaren fattade 16 beslut om gillande eller ogillande under detta decennium. Ett sådant beslut bidrog 1901 till ett statsråds avgång. Huvudorsakerna till den ökade livaktigheten var att partimotsättningarna skärptes och att första kammarens ledamöter, som förut regelmässigt motsatt sig alla anmärkningar, började inta en annan hållning. Från denna tid kan en allt starkare partibundenhet iaktas i KU.

Ytterligare några siffror får kort ange den närmast följande tidens utveckling. Under åren 1916—1936 förekom anmärkningar och reservationer varje år: sammanlagt 97 anmärkningar och 186 reservationer. Årsgenomsnittet var alltså drygt 13 ärenden. Andra kammaren blev dock med tiden sparsammare med opinionsyttringar i form av gillande eller ogillande. Under de första 7 åren av perioden

¹³ Uppgifterna grundar sig på sammanställningen hos *Brusewitz* på s. 474 ff. Om 1880 års händelse, se s. 385.

fattades 14 sådana beslut mot endast 6 under de sista 14 åren. Ett sådant beslut föranledde 1929 ett statsråds avgång.

I vart fall från kvantitativ synpunkt medförde alltså parlamentarisismens genombrott en renässans för dechargeinstitutet. Tillkomsten av en majoritetsregering 1936 innebar emellertid en ny situation. Vid 1937 års riksdag framställdes visserligen fyra anmärkningar, och tretton reservationer avgavs. Debatten blev emellertid väsentligt kortare än tidigare, med 37 anföranden att jämföra med 140 året före, och den dominerades av statsministerns skarpa uppträdande mot utskottet.¹⁴ Nästa år framkom endast en anmärkning och åtta reservationer, året därpå ingen anmärkning men tio reservationer. Mot ledamöter av samlingsregeringen framställdes åren 1941—1946 tio anmärkningar, varjämte ett antal reservationer avgavs. Under efterkrigstiden beslöts endast fyra anmärkningar. Två tillkom med lotens hjälp, 1950 och 1964. Av de övriga beslöts den ena 1948 mot flertalet socialdemokrater i KU och den andra 1955 mot ett av bondeförbundets statsråd med reservation av partiets representanter i KU. Reservationsanmärkningar förekom varje år utom 1962—1964, vanligen mellan tre och sju men ibland flera. Aktiviteten var emellertid, om man ser till genomsnittet, väsentligt mindre än under minoritetsparlamentarisismens tid.¹⁵

Det nu sagda har gällt anmärkningsförfarandet sett från kvantitativ synpunkt. Den materiella praxis kännetecknades av en stark traditionsbundenhet. Vissa nya drag och ett antal smärre reformer väsentligen på det praktiska planet förtjänar emellertid antecknas. Under 1900-talet blev det en princip att rikta kritik endast mot den direkt ansvarige statsrådsledamoten. Efter sekelskiftet blev det också fastslaget, att KU:s granskning inte endast avsåg de åtgärder som redovisades i protokollen utan statsrådets ämbetsutövning i dess helhet. Till följd av protokollens allt magrare innehåll försköts också tyngdpunkten i granskningen alltmer från själva protokollen till handlingarna i de olika ärendena, vilka regelmässigt infordrades på yrkande inom utskottet. En viktig praktisk reform genomfördes

¹⁴ Framställningen hos *Brusewitz* går fram till 1937.

¹⁵ Se *Brusewitz* StvT 1942, s. 1 ff, *Stjernquist* StvT 1951, s. 13 ff, *Andrén* Dechargeinstitutet, s. 167 ff (tablån på s. 168 är inte alldeles rätt, bl. a. var reservationsanmärkningarna 4 år 1944, 8 år 1948 och 6 år 1950 och år 1964 förekom 6 reservationer för tillkännagivanden).

1959, i det att betänkandena från detta år redovisade även majoritetens överväganden i de ärenden, där yrkanden avslagits, medan de tidigare endast innehållit fristående reservationer. Kammardebatterna blev mot periodens slut föremål för en välbehövlig reform, genom att de företogs punktvis även beträffande reservationerna, som nu normalt var huvudinnehållet i betänkandena men förut debatterats gemensamt. En ändring i praxis kunde också noteras 1947, i det att tre regeringsledamöter gick i svaromål på reservationsanmärkningar. Slutligen bör noteras att första kammaren, som övertagit de högre ståndens avvisande hållning till opinionsyttringar i form av gillande eller ogillande, övergav denna ståndpunkt 1964.¹⁶

4. Den viktigaste förändringen under det parlamentariska skedet var emellertid ingen av de hittills nämnda utan i stället att KU återupptog det under ståndstiden och sista gången 1880 praktiserade förfarandet med anmälningar utan återopande av 107 § RF.

Att anmärkningsförfarandet alltmer kom ur bruk berodde i första hand på en allt starkare övertygelse att det inte var en ändamålsenlig form för att framföra kritik och väcka debatt. Man sökte i stället finna nya uttrycksformer utan den innebörd av politisk kritik, som regelmässigt lagts in i anmärkningsformen.

Utvecklingen omfattar fyra, om man så vill fem, olika skeden. Det första omfattar åren 1922—1936. KU gjorde då anmälningar vid sju tillfällen. De intogs i inledningen till betänkandena, medan de i äldre tid placerats i slutet. Under ståndstiden hade man talat om "postscripta". Nu blev termen "ingresserinringar".¹⁷

En ny praxis inleddes 1937 med "omförmälan utan återopande av 107 § RF". Sådana uttalanden placerades i slutet av betänkandena. Från 1938 tilläts också ledamöter att reservera sig för uttalanden som avböjts av majoriteten. Under åren 1937—1942 gjorde KU 14 omförmälanden, vartill kom 7 reservationer. Förfarandet bragtes till ett slut vid 1942 års riksdag. Efter angrepp från skilda håll beslöt första kammaren att lägga denna del av betänkandet till handlingarna "med ogillande av utskottets förfaringssätt att avgiva redo-

¹⁶ Se den förut anförda litt. samt *Lindeberg StvT* 1964, s. 393 ff. Märk de ansatser till mera generell kritik som påvisats av *Brusewitz Statsrådets ansvarighet* s. 369 f, och *Stjernquist StvT* 1951, s. 25.

¹⁷ Se *Brusewitz Statsrådets ansvarighet*, s. 386 ff.

görelse för vissa regeringsåtgärder utan anmärkning enligt § 107 RF". Nästa år återfanns inga omförmälanden i betänkandet, bara en reservation.

Vid 1944 års riksdag återupptogs förfarandet med ingresserinsringar. Fem sådana gjordes åren 1944—1948. Kritik uteblev inte. Sistnämnda år reserverade sig sju ledamöter med uttalande, att erinringar bort framföras som anmärkning. Ogillande kammarbeslut kom dock inte till stånd.¹⁸

Vid 1951 års riksdag återgick KU till förfarandet med omförmälän. Två sådana beslöts enhälligt. Efter ett avbrott på två år återupptogs systemet 1954. En omförmälän beslöts enhälligt. Två reservationer avgavs för ytterligare uttalanden, och i en tredje förklarade två socialdemokrater, att ett ärende, som gjorts till föremål för en reservationsanmärkning, borde ha föranlett en omförmälän. Under vart och ett av de följande fem åren förekom två eller tre reservationer för omförmälän. Endast ett sådant uttalande kom emellertid till stånd, 1956 och då enhälligt.

En viss ändring kan noteras på 1960-talet. KU övergav begreppet omförmälän. Det första året gjordes helt enkelt "uttalanden utan åberopande av 107 § RF". Med början 1961 begagnade KU uttrycket "tillkännagivande". Utöver dessa språkliga ändringar kan man notera en större och vissa år mera positiv aktivitet. Under åren 1960—1965 beslöts 14 enhälliga uttalanden, därav fem 1965. Detta års betänkande innehöll också två ingresserinsringar. Nästa år, 1966, uppnåddes emellertid inte enighet om någonting.

Skiljaktiga meningar om uttalanden utan åberopande av 107 § RF förekom i 37 fall under åren 1960—1966. Vid ett tillfälle genomdrevs ett uttalande med majoritetsbeslut mot åtta ledamöter som reserverade sig för anmärkning. I åtta fall, samtliga under de sista tre åren, kom tillkännagivanden till stånd genom lottning. En gång, 1966, gick lotten i motsatt riktning, medan i övriga 27 ärenden yrkandena om tillkännagivanden avslogs med vanlig majoritet. Vid 1965 års riksdag beslöt båda kamrarna lägga en punkt, omfattande ett framlottat tillkännagivande, till handlingarna med gillande av reservationen.¹⁹

¹⁸ Se *Stjernquist StvT* 1951, s. 22 ff.

¹⁹ Se *Andrén Dechargeinstitutet*, s. 178.

Det bör också nämnas att KU vid två tillfällen, 1962 och 1963, gjorde tillkännagivanden av innehåll, att verkställd granskning inte gett anledning till någon erinran.²⁰ Liknande anmälningar, dock utan tillkännagivandets form, gjordes också i fem fall 1965 och 1966.

Dessa strävanden att genomföra en granskning utan att anknyta till 107 § RF är av särskild betydelse som bakgrund till den reform som genomfördes 1967. Det är uppenbart att KU hade svårt att finna klara former för denna verksamhet. Det kan också konstateras, att det i vart fall under det slutskede, som började på 1950-talet, var två olika saker som inrymdes i samma yttre former. Å ena sidan finns det en rad uttalanden som klart framstår som lindrigare anmärkningar. Å andra sidan framkom det ett antal mera neutrala påpekanden, väsentligen om administrativ praxis. Det är inte riktigt att föra de enhälliga till den andra gruppen och övriga till den första. Flera tillkännagivanden utgjorde kompromisser om en mildare kritik än anmärkning. Dessa förhållanden skall närmare belysas i nästa avsnitt.

5. Några korta ord bör även sägas om dechargebetänkandenas uppställning och kammardebatterna under den sista perioden, eftersom det ger en god belysning av institutets praktiska betydelse.

Man kan inte undgå att konstatera, att dechargebetänkandena intill de sista åren utgjorde en i hög grad svårtillgänglig och onjuterbar lektyr. Uppställningen eller formuleringarna varierade i detaljer från år till år, vilket medförde svårigheter för en utomstående att avgöra när en saklig ändring åsyftades.²¹ Före 1965 intogs inte ens rubriker eller sammanfattningar, som angav vad de olika ärendena gick ut på; över huvud uppgjordes inte en innehållsförteckning till läsarens hjälp. Vid en genomgång av betänkandena inställer sig ofrånkomligen reflexionen, att aktstycken av denna utformning knappast kunde påräkna större beaktande. Genom olika reformer

²⁰ Se *Olsson StvT* 1963, s. 521 ff.

²¹ Se närmare nästa avsnitt. Som en särskild onöjaktighet framstår att KU, då från 1959 motiveringar presenterades av båda sidor i fall där yrkanden avslagits, fick ett slags "tillkännagivanden att inte tillkännage", något som var särskilt besvärande 1959—1962 då majoritetens och minoritetens skrivelser placerades på olika ställen i betänkandena. Läsaren fick då först i särskilda punkter ta del av utskottsuttalanden som utmynnade i en slutkläm av innebörd, att utskottet inte fann anledning att uttala något!

på det tekniska planet åstadkoms omsider en förbättring, så att de två sista betänkandena kom att framstå som en markering av att en övergång till ett nytt system var förestående.

Dechargedebatterna tillmättes under senare år vanligen inte någon större vikt. Vid två tillfällen under efterkrigstiden förekom de mellan kl. 2 och kl. 3 på natten, i första kammaren 1950 och i andra kammaren 1954. Därefter kom en bättre ordning till stånd. De var emellertid under denna tid som regel kortare än som varit vanligt under mellankrigstiden. De viktigaste undantagen är de särskilda debatterna om Wennerströmaffären 1964 samt debatterna 1965, som främst gällde två uppmärksammade frågor, en skrift som förmenades innebära brott mot trosfrid men ej föranlett åtal samt regeringens beslut om abolition för aborter i Polen.²²

6. Framställningen kan härefter övergå till granskningsverksamhetens reformering. Debatten härom är gammal. Den kan rentav sägas ha förts av och till under hela tvåkammarriksdagens tid. Redan under de första åren efter representationsreformen uttalades vid flera tillfällen i dechargedebatterna tvekan om systemets ändamålsenlighet under de nya förhållandena, och 1873 väcktes en motion om upphävande av 107 § RF.²³ Ett kvartssekel senare föreslog KU ett tillägg till detta stadgande, som skulle grundlagfästa en rätt för KU att även utan anmärkning anmäla vad utskottet ”med avseende å rikets styrelse funnit påkalla framställning till Konungen”. Förslaget föll på grund av första kammarens motstånd.²⁴ Ett liknande syfte hade en motion 1924. Den avstyrktes emellertid av KU, som framhöll att även anmärkningar utan direkt innebörd av politisk kritik mot statsråd kunde göras enligt 107 § RF och att skrivsättet kunde klargöra syftet med en anmärkning.²⁵ Att reformen ansågs obehövlig kan förvåna mot bakgrunden av att strävandena att finna ut-

²² Av tablån hos *Andrén*, s. 168, framgår att 1947 års debatt var ovanligt omfattande. Det året framställdes 13 reservationsanmärkningar, ett rekord för senare decennier. Intresseväckande är 1943 års debatt om fyra majoritetsanmärkningar och 1955 års om en sådan.

²³ KU 1873: 11. Se *Naumann IV*, s. 304 ff.

²⁴ KU 1898: 10.

²⁵ KU 1924: 15. Motionär var *Arthur Engberg*, som senare under åberopande av KU:s ställningstagande sällade sig till de opponenter i första kammaren som genomdrev beslutet om ogillande av omförmålanpraxis.

trycksformer vid sidan av 107 § RF daterar sig till 1920-talets första år.

Det saknar intresse att här ge en redogörelse för den kritik och reformdebatt som förekommit. Det är tillräckligt att notera, att den aktuella diskussionen tog sin början på 1920-talet, parallellt med de strävanden efter förnyelse som förut nämnts, och att den företer två huvudlinjer: dels riktades kritik mot det klassiska, politiska dechargeinstitutet, dels framfördes önskemål om en på administrativ praxis inriktad, "avpolitiserad" granskning.²⁶

Frågan om dechargeinstitutets reformering upptogs i motioner vid 1947, 1948, 1950 och 1951 års riksdagar. Sistnämnda år tillsatte KU en särskild delegation för att överväga frågan. Resultaten framlades i ett betänkande 1952, som utmynnade i en hemställan om en förut-sättningslös utredning av hela problemkomplexet. Detta bifölls av riksdagen.²⁷

Frågan om statsrådets juridiska ansvar behandlades först av straffrättskommittén i dess betänkande med förslag till brottsbalk 1953. Enligt kommitténs mening borde de allmänna bestämmelserna om ämbetsbrott i princip göras tillämpliga på statsråd. Alla fall av tjänstefel borde emellertid inte föranleda åtal. En begränsning borde liksom hittills ske genom regler om åtalsprövning. Denna borde ankomma på riksdagen eller något av dess organ. Härmed kom man in på frågan om en gränsdragning mellan statsrådets juridiska och politiska ansvar. Då denna föll utanför kommitténs uppdrag, framlade den inga förslag till författningsändringar.²⁸

7. Frågan upptogs härefter av författningsutredningen,²⁹ som redovisade sina överväganden 1963. Utredningen uttalade först helt kortfattat, att det alltjämt borde ankomma på KU att på riksdagens vägnar verkställa en fortlöpande granskning av statsrådets ämbetsförvaltning. Härefter övergick utredningen till specialmotiveringar-

²⁶ Huvudinläggen gjordes av *Reuterskiöld* för den positiva linjen i StvT 1930, s. 385 ff, och av *Brusewitz* för den negativa linjen i StvT 1942, s. 1 ff. Reuterskiöld svarade i StvT 1942, s. 136 ff. Se i övrigt *Herlitz* StvT 1942, s. 283 ff, *Tingsten* Dechargeförfarandet, s. 92 ff, *Undén* Juridik och politik, s. 205 ff, m. fl.

²⁷ KU 1947: 22, 1948: 27, 1950: 10 och 1952: 24.

²⁸ SOU 1953: 14 s. 341.

²⁹ SOU 1963: 16, s. 73 f (1—3 §§), och 17, s. 433 ff.

na för de nya bestämmelser som föreslogs. Möjligheten att avskaffa dechargeinstitutet berördes alltså över huvud inte.

Enligt författningsutredningens förslag skulle KU äga granska statsrådets ämbetsutövning i dess helhet. Uppmärksamheten borde emellertid i första hand fästas vid regeringsärendenas handläggning. Granskning och redovisning av administrativ praxis borde utgöra det normala ledet i verksamheten. Det syntes lämpligt att KU varje år tog upp någon eller några kategorier av regeringsärenden till en mera ingående, systematisk granskning. Reservationsrätt skulle föreligga; både majoriteten och minoriteten borde utveckla skälen för sina ställningstaganden. Innehållet i granskningsbetänkandena skulle inte alltid behöva föranleda någon åtgärd av riksdagen, men denna borde ha rätt att göra framställning till regeringen i anledning av vad KU anfört.

I fråga om statsrådets juridiska ansvar anslöt sig utredningen till straffrättskommittén och föreslog en modernisering av gällande regler. Ett statsråd skulle åtalas inför riksrett, om han så grovt åsidosatt sin tjänsteplikt att han jämlikt lag kunde dömas till avsättning. Åtalsbeslut skulle fattas av KU och riksretten bestå av sju domare och sju av riksdagen valda ledamöter. Vid ringare förseelser borde politiskt ansvarsutkrävande ifrågakomma. KU skulle i sådana fall kunna göra särskild anmälan till riksdagen. Detta borde dock endast ske när KU ville klart markera sin uppfattning, att ett påtalat förhållande kunde inverka på vederbörandes ställning som statsråd. Genom denna ordning med särskild anmälan avsågs att skilja "det led i utskottets granskningsverksamhet, som syftar till politiskt ansvarsutkrävande", från den normala granskningsverksamheten. Politiskt ansvar skulle annars utkrävas genom ett nytt institut, misstroendeförklaring.³⁰

Vid remissbehandlingen passerade förslagen om dechargeinstitutet

³⁰ Jfr SOU 1963: 16, s. 81 § 16: "ärenden angående statsråds tjänsteutövning". Motiv, se SOU 1963: 18 s. 46. Det är svårt att undgå intrycket, att utredningens förslag i praktiken knappast innebar någon egentlig ändring i förhållande till praxis. Fall, där oppositionen i KU åsyftat att ett statsråd borde avgå (= misstroendeförklaringsfall), har varit utomordentligt sällsynta. Det har genomgående varit fråga om ärenden angående statsråds tjänsteutövning samt vissa praxisutredningar. Likafullt hade förfarandet varit i stort sett utan saklig betydelse. Jfr *Herlitz* 1969 års RF, s. 123 ff.

utan egentlig uppmärksamhet. Då grundlagberedningen tillsattes våren 1966 för att besörja det vidare utredningsarbetet för en författningsreform, uttalades det också i direktiven, att frågorna om riksdagens kontroll över statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning i stort sett syntes kunna lösas efter de linjer författningsutredningen dragit upp.³¹

8. I detta läge upptog KU självt frågan om en omläggning av dechargeförfarandet. Efter förberedande arbete i en delegation fattade KU under höstsessionen 1966 beslut om att bedriva en försöksverksamhet i enlighet med författningsutredningens förslag. Alla ärenden, som till följd av ställda yrkanden behandlades i de gamla formerna, skulle redovisas i särskilda betänkanden och sålunda hållas strikt isär från den administrativt inriktade granskningen, vilken skulle utmyнна i ett samlat betänkande.³² Alla yrkanden av äldre typ blev emellertid återkallade i slutomgången. I maj 1967 kunde KU lägga fram ett granskningsbetänkande utan någon reservation men med en rad punkter med påpekanden. På den enda punkt, där enighet inte kunde nås, inskränkte sig minoriteten till ett kort särskilt yttrande.

Reformarbetet har fortsatt under de följande åren efter i huvudsak samma principer som 1967. Det har emellertid mera inriktats på ett systematiskt studium av vissa allmänna frågeställningar. Medan 1967 års betänkande såtillvida liknade tidigare års som det tog upp en rad disparata frågor av väsentligen detaljnatur, behandlade 1968 och 1969 års endast vissa generella spørsmål, som i huvudsak avsåg administrativ praxis. Med dessa båda betänkanden avvek KU därmed från vad som varit den grundläggande principen för granskningsförfarandet alltsedan 1809. Båda var helt enhälliga. Över huvud har inte ett enda yrkande i de äldre formerna framställts efter 1967.

9. Mot den gynnsamma bakgrunden av 1967 och 1968 års granskningsarbete tog KU våren 1968 initiativ till nya grundlagsregler om denna verksamhet. I propositionen om övergång till enkammar-

³¹ Remissyttranden, se SOU 1965: 34 s. 58 ff. Direktiven för grundlagberedningen, se 1967 års riksdagsberättelse s. 73 ff (märk s. 87).

³² Förarbetena utgörs endast av ett par korta stencilerade internpromemorior. Se i övrigt KU 1967: 34.

riksdag och nytt valsystem m. m. upptogs även vissa förslag till grundlagsändringar som åsyftade att parlamentarismen skulle inskrivas i författningen.³³ Viktigast var att politiskt ansvar skulle kunna utkrävas genom misstroendeförklaring. Detta institut behandlas i nästa kapitel. Emellertid berördes inte 107 § RF i vidare mån än att preskriptionsföreskriften om "vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt" strukits och bestämmelser om misstroendeförklaring upptagits som ett nytt moment; från vissa smärre ändringsförslag kan här bortses.

I sitt betänkande i ärendet uttalade KU,³⁴ att en besvärande onöjaktighet skulle uppkomma om man behöll de gamla reglerna om anmärkningsförfarandet. Alltför starka motsättningar skulle komma att råda mellan dessa och de nya bestämmelserna om misstroendeförklaring, särskilt om de inrymdes i samma paragraf. Det var helt naturligt, framhöll KU, att inte regeringen framlagt förslag till mera vittgående ändringar i reglerna om statsrådets ansvar. Det torde i stället ankomma på KU att ta initiativ därtill. Tekniska och politiska förutsättningar förelåg för detta. Enligt KU:s bedömning rådde allmän enighet om vilken funktion och uppläggning utskottets granskning borde ha. KU framlade därför ett förslag till ändrade bestämmelser, som i huvudsak motsvarade författningsutredningens. Detta antogs och kommer att träda i kraft den 1 januari 1971.

De nya grundlagsreglerna innehåller följande. Enligt 105 § RF skall det åligga KU att "granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning". Härtill anknyter de gamla reglerna om infordrande av protokoll, med ingressen: "För detta ändamål skall utskottet åska". I ett andra stycke har intagits en bestämmelse om att riksdagens ledamöter och övriga organ skall kunna påkalla granskning i uppgivna hänseenden genom skriftlig anmälan till KU. Ett tredje stycke talar om KU:s redovisning för riksdagen och den-
nas möjligheter att vidta åtgärder i anledning därav. Det skall åligga KU att årligen, eller annars då skäl föreligger för det, "meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning funnit förtjäna uppmärksamhet". Riksdagen skall kunna göra framställning till regeringen i anledning av sådant meddelande. Reformen berör inte 106 § RF

³³ Prop 1968: 27 s. 202 ff.

³⁴ KU 1968: 20 s. 34 f och s. 40 f.

annat än i oväsentliga detaljer. Nuvarande 107 § upphävs helt och ersätts av regler om misstroendeförklaring. Även den nuvarande 57 § RO, som reglerar formerna för framställande av anmärkningsanledning i kammare, utgår.

Den enda punkt av någon betydelse i författningsutredningens förslag, som inte genomförts, är den som avsåg särskild anmälan av KU till riksdagen i vissa fall, där politiskt ansvar för statsråd skulle kunna aktualiseras. Genom att en sådan bestämmelse inte upptagits blir det en klarare gräns mellan granskningsförfarandet i KU och det politiska ansvarsutkrävandet.

GRANSKNINGENS INRIKTNING OCH SAKLIGA INNEHÅLL

1. I det föregående har i allmänna ordalag angetts, vilken inriktning KU:s granskning haft och har. Det är emellertid nödvändigt att åstadkomma en närmare konkretisering. Utan en sådan är det inte möjligt att rätt uppfatta den sakliga innebörden av den omläggning som skett och inte heller de problem som varit förenade med granskningsarbetet eller som kan väntas möta i framtiden. En närmare diskussion av verksamhetens syfte och inriktning får anstå till det avslutande avsnittet. Uppgiften är här att åskådliggöra granskningen sådan den faktiskt gestaltat sig under senare år. Det skall belysas vilka slags frågor KU tagit upp före och efter 1967 års reform. Därigenom kan det klargöras vad som är förnyelse och vad som är kontinuitet. Vidare skall ett försök göras att analysera innebörden av den praxis med uttalanden utan åberopande av 107 § RF, som utgör bakgrunden till det nuvarande förfarandet. Detta har inte endast ett historiskt intresse. Det kan även belysa de praktiska svårigheter, som aktualiseras vid granskningsarbetet.

Framställningen begränsas till innehållet i de betänkanden, som KU lagt fram under 1960-talet. Som framgått av historiken har 1960 i viss mån utgjort ett gränsår i utvecklingen.

2. Det är naturligt att först betrakta de ärenden, som gav anledning till yrkanden enligt 107 § RF. Dessa var sammanlagt elva. Av dessa gav två upphov till flera olika yrkanden. Det ena gällde de höga kostnaderna för ombyggnaden av operahuset och redovisades i 1961 års betänkande. Det andra avsåg statsrådets handläggning av Wennerströmaffären, som gav upphov till ett särskilt memorial

1964. Övriga nio ärenden skall här beröras först. I vart och ett framställdes ett yrkande enligt 107 § RF av en minoritet inom KU.

Tre reservationsanmärkningar förekom i 1960 års betänkande.³⁵ Det första ärendet gällde underlåtenhet att lämna vissa upplysningar i en proposition. De två andra avsåg ett par utnämningar. Kärnpunkten var i ena fallet att den i första förslagsrummet uppförde inte blivit utnämnd, i andra fallet om en sökande blivit förbigången därför att hon var kvinna. Nästa år restes anmärkningsyrkanden mot handläggningen av en framställning om resning och i anledning av att departements tjänstemän insatts i styrelserna för hel- och halvstatliga företag som sorterade under vederbörande departement.³⁶ Tre reservationsanmärkningar framställdes 1965.³⁷ Den första avsåg den förut berörda frågan om underlåtenhet att besluta tryckfrihetsåtal i visst fall. Den hade väckts genom anmärkningsanledning enligt 57 § RO. De andra gällde ifrågasatt underhandsdirektiv till en myndighet samt frigivandet av vissa handlingar i Wennerströmmaffären omedelbart före kammardebatterna. Det sista yrkandet enligt 107 § RF redovisades i 1966 års betänkande.³⁸ Likalydande anmärkningsanledningar hade väckts av högerns gruppledare i båda kamrarna, och de följdes upp av partiets representanter i KU. Frågan gällde om en höjning av bilaccisen hade genomförts på ett sätt som kränkt riksdagens finansmakt.

Handläggningen av ärendet om operahuset 1961 ger en god bild av dechargeförfarandet vid denna tid. Det avhandlades på fyra olika ställen i betänkandet: först anmälde en majoritet att den avslagit ett yrkande enligt 107 § RF, under en annan punkt gjorde samma majoritet ett uttalande utan återopande av detta stadgande, längre fram återfinns minoritetens yrkande och motivering i en reservation, och allra sist har en diger bilaga med sakuppgifter intagits.³⁹ Majoriteten slog fast, att "ett flertal otillfredsställande förhållanden förekommit" och att det "blottats förhållanden, som icke få förekomma inom statsförvaltningen och som äro ägnade att rubba allmänhetens förtroende för densamma", men fann inte fog för anmärkning mot

³⁵ KU 1960: 20 s. 2 ff, reservationer på s. 25 f.

³⁶ KU 1961: 15 s. 2 ff, reservationer på s. 19.

³⁷ KU 1965: 27 s. 3 ff.

³⁸ KU 1966: 33 s. 1 ff.

³⁹ KU 1961: 15 s. 6, 11 ff, 20 och 22 ff.

den närmast berörde departementschefen. Ärendet visar hur uttalanden utan återopande av 107 § RF kunde begagnas för att skriva bort en allvarigare kritik.

Det särskilda memorialet om Wennerströmaffären⁴⁰ redovisade två yrkanden enligt 107 § RF och två om tillkännagivanden utan återopande av detta stadgande. De förra riktade sig mot försvarsministern och mot den 1962 avgångne utrikesministern. Båda föranledde lottning, varvid det första förlorade men det andra vann. Reservationen om försvarsministern understryker allvaret i kritiken genom att uttala, att statsrådet "icke iakttagit rikets sannskyldiga nytta". Anmärkningen mot förre utrikesministern är mildare formulerad: utskottet förklarar att det "icke kan underlåta att jämlikt § 107 RF framställa anmärkning mot honom". De socialdemokratiska ledamöternas skrivningar i båda fallen utmynnade i anmälningar, att granskningen inte gett anledning till anmärkning, alltså ett slags "positiva tillkännagivanden". Folkpartiets och högerens representanter reserverade sig för ett tillkännagivande mot statsministern, högerens även för ett sådant mot inrikesministern. Wennerströmaffären ger härmed det bästa exemplet på att tillkännagivanden begagnats som ett slags mildare anmärkningar.

3. De sista båda ärendena har gett en viss belysning av hur man använde uttrycksformen med uttalanden utan återopande av 107 § RF. Flera ytterligare drag fogas till bilden genom de övriga ärenden, där sådana uttalanden gjordes eller påyrkades. För att vinna överskådlighet är det lämpligt att utgå från operahusärendet. Det visade hur denna form begagnades av en majoritet för att uttrycka kritik samtidigt som ett yrkande om anmärkning mot vederbörande statsråd avslogs. Nära detta fall kommer sådana, där utskottet enades om skrivningar av denna innebörd. Exempel härpå ger enhälliga uttalanden 1961 om tvåinstansjäva och om tillsyn över tjänstemäns bissysslor.⁴¹ I båda dessa ärenden skrevs kritik mot konkreta fall bort med påpekanden av mera principiell karaktär. Det första gällde förordnanden av en byråchef i socialstyrelsen till ordförande och ledamot i styrelser för ungdomsvårdsskolor, det andra förekomsten av

⁴⁰ KU 1964: 21.

⁴¹ KU 1961: 15 s. 7 ff.

bisysslor inom byggnadsstyrelsen. Ett likartat fall återfinns i 1962 års betänkande.⁴² Underlåtenheten att informera utrikesnämnden, innan den s. k. Undén-planen om en "non-atom-club" framlades inför FN:s generalförsamling, hade visserligen inte gett KU skäl till anmärkning, men KU ansåg sig "icke kunna underlåta att understryka betydelsen av att utrikesnämnden höres i alla de fall, då dess medverkan bör äga rum enligt" RF:s "lydelse, grund och mening". En liknande bakgrund hade ett uttalande 1964 om det angelägna i att riksdagens uttalanden om universitetstjänsters läroområden beaktas vid tjänstetillsättningar.⁴³ Av samma typ är också ett tillkännagivande 1965. KU hade granskat de tre ärenden angående registrering av nya partibeteckningar, som handlagts under 1964. Det var enligt utskottets mening tydligt, att formella hinder kunde anses ha förelegat mot en av registreringarna, men utskottet hade "inte kunnat finna det rimligt att framställa anmärkning mot den beslutande departementschefen för att denne inte på formella grunder avslag ansökan". Utskottet uttalade sig i stället för en översyn av bestämmelserna.⁴⁴

En i viss mån annan karaktär hade fyra enhälliga uttalanden 1960, 1962 och 1965: de innefattade en direkt kritik mot särskilda regeringsbeslut. Det första året tog KU upp den nya stadgan för kammarrätten. Med hänsyn till att den innehåller viktiga processuella bestämmelser borde riksdagen enligt KU:s mening ha medverkat vid dess tillkomst.⁴⁵ Två liknande fall förekom 1962.⁴⁶ Det ena avsåg ett förordnande av en byråchef i ett departement till revisor i ett statligt bolag inom departementets område, i vilket statssekreteraren utsetts till styrelsesuppleant. Det andra beslutet innebar, att utgivningsbevis utfärdats för en tidning, oaktat dess titel företedde sådan likhet med en annan tidnings namn, att ansökan enligt KU:s uppfattning borde ha avslagits. Under 1965 års granskning uppmärksammade KU, att ett stadgande i en administrativ författning stred mot TF. Då det upphävdes omedelbart innan betänkandet justera-

⁴² KU 1962: 17 s. 2 ff.

⁴³ KU 1964: 12 s. 4 ff.

⁴⁴ KU 1965: 27 s. 13 f.

⁴⁵ KU 1960: 20 s. 12 ff.

⁴⁶ KU 1962: 17 s. 5 ff.

des, fann sig KU "kunna avstå från att framställa någon anmärkning".⁴⁷

Mellan de nu nämnda båda typerna av uttalanden föreligger uppenbarligen endast en nyansskillnad, inte en artskillnad. För samtliga stod enskilda fall i förgrunden. I den senare gruppen framställdes en direkt men hovsam kritik mot föredraganden, i den förra gjordes mera allmänna uttalanden. En liknande nyansskillnad föranleder att sex andra uttalanden, alla enhälliga, kan föras till en tredje grupp. Även dessa hade en principiell innebörd, men de företer särdraget att de inte utgick från enskilda ärenden utan från allmänna frågor av praxiskaraktär. KU granskade 1961 och 1965 krigsmaterielexporten och framställde vissa önskemål.⁴⁸ I ett uttalande 1963 påpekades vikten av att författningar publiceras i SFS, innan de träder i kraft.⁴⁹ Nästa år framhölls önskvärdheten av att landshövdingarna inte har för många bisysslor,⁵⁰ och 1965 framfördes vissa erinringar och önskemål beträffande praxis vid handläggningen av vissa ärenden angående allmänna arvsfonden och i fråga om återkrav av medel, som utlagts för nödställda svenskar i utlandet.⁵¹ De båda ingresserininringar 1965, som förut nämnts, är helt likartade med dessa tillkännagivanden. Att de inte gavs denna form utan intogs i inledningen till betänkandet berodde på att de avsåg själva protokollsmaterialet. KU underströk det angelägna i att protokollen färdigställs utan dröjsmål och kritiserade det alltför omfattande och slentrianmässiga begagnandet av förlängd sekretesstid.

Vid flera tillfällen redovisade KU, att viss praxis granskats utan att föranleda några särskilda påpekanden. Vid två tillfällen, 1962 och 1963, gavs dessa meddelanden som nämnts formen av "positiva tillkännagivanden". Det första fallet⁵² gällde krigsmaterielexporten. Anmälan innehåller att KU "enhälligt funnit sig sakna anledning till erinran av något slag mot vederbörande statsråd. Detta förhållande har utskottet med hänsyn till förevarande ärendes synnerliga vikt ansett sig böra bringa till riksdagens kännedom." Utrikespolitis-

⁴⁷ KU 1965: 27 s. 12 f.

⁴⁸ KU 1961: 15 s. 14 ff och 1965: 27 s. 15.

⁴⁹ KU 1963: 9 s. 2 f.

⁵⁰ KU 1964: 12 s. 2 ff.

⁵¹ KU 1965: 27 s. 9 ff.

⁵² KU 1962: 17 s. 2.

ka faktorer gav anledning till detta uttalande. Nästa år anmäldes⁵³ att granskning av regeringens handläggning av riksdagens skrivelser "ej givit utskottet anledning till erinran mot ledamot av statsrådet". Även 1965 och 1966 redovisades också några praxisundersökningar utan något uttalande från KU:s sida. Det gällde bl. a. ärenden om nåd, jordförvärvstillstånd och underställning av kommunala lånebeslut. Tillkännagivandeformen begagnades emellertid inte i dessa fall.⁵⁴

De återstående punkterna i 1960—1966 års dechargebetänkanden avsåg ärenden, som föranlett yrkanden av representanter för oppositionssidan om uttalanden utan åberopande av 107 § RF. De fogar inga ytterligare drag till bilden av praxis inom KU. Vart och ett kan hänföras till någon av de kategorier, som förut skisserats. Endast några av de frågor som togs upp skall nämnas för att ge en mera fyllig redovisning av granskningsarbetets inriktning. Med lottens hjälp tillkom uttalanden om bl. a. att handelsavtal borde underställas riksdagen oftare än som skett, att kommuner borde ha hörts i större utsträckning före beslut om fastställelse av länsstyrelsernas planer för ny kommunindelning och att lantbruksnämnderna borde få yttra sig i vissa typer av expropriationsärenden. Genom lottning vanns också majoritet för kritik mot enskilda beslut om bl. a. abolition, förläggning av skola och tillstånd till lotteri. Reservationer kritiserade regeringens beslut att ge en sekretessföreskrift i administrativ ordning i stället för genom lagändring, att medge annan användning av donerade medel än donator avsett, att avslå ansökningar av syndikalistiska organisationer om förhandlingsrätt enligt 1936 års lag i ämnet, att vägra fastställelse av ett landstings beslut om valkretsindelning, att medge visning av en film etc. Samma fråga togs ofta upp flera år, t. ex. krigsmaterielexporten, författningars publicering i SFS och bisysslorna inom byggnadsstyrelsen. Av visst intresse är två reservationer 1962, som avsåg att statssekreteraren i kommunikationsdepartementet utsetts till styrelseledamot i ABA och att vissa upplysningar inte lämnats i en proposition. Liknande ärenden hade blivit föremål för reservationsanmärkningar

⁵³ KU 1963: 9 s. 2.

⁵⁴ KU 1965: 27 s. 23 f och 1966: 33 s. 27 f.

1960 och 1961. Här ges alltså konkreta belägg för hur yrkande om anmärkning ersattes med yrkande om tillkännagivande.⁵⁵

4. Redogörelsen har gett en splittrad bild av dechargeverksamheten under den behandlade perioden. Man kan knappast bestrida, att en hel del får karaktäriseras som fyllnadsgods. Det övervägande antalet ärenden inrymde emellertid principiella aspekter, som gör att de inte utan vidare kan avfärdas som oviktiga. Vissa ansatser gjordes också att ta större grepp. Vad som väsentligt försämrar bilden är emellertid bristen på sammanhang och översikt och på reda i fråga om framställningsteknik och uttrycksformer. En viktig skillnad från 1967 har legat i att KU strävat efter förbättringar i dessa hänseenden. Särskilda avsnitt förekommer i betänkandena om "granskningsarbetets organisation och uppläggning" samt med "översikt över statsrådsprotokollens innehåll". En stor del av 1967 års betänkande upptogs av översikter över protokollsmaterialets innehåll och förändringar i arbetsfördelningen mellan departementen under senare år m. m.⁵⁶ Liknande material har redovisats i de senare båda betänkandena, om än i mindre omfattning.

Betänkandet 1967 har en tydlig karaktär av övergångsföreteelse. I ett avsnitt närmast efter de båda nyssnämnda upptas "Ärenden som föranlett särskilda uttalanden av utskottet". Ser man på rubrikerna, märker man egentligen ingen större skillnad mot tidigare år. Det är blandade ämnen som behandlas. Några punkter gäller särskilda ärenden, några tar upp mera allmänna frågor. Man lägger dock märke till att antalet är större än tidigare: tio enhälliga uttalanden presenteras. Man fäster sig också vid att skrivningarna är kortare och att slutklämmas av typen tillkännagivande saknas. Går man igenom innehållet, finner man en konsekvent renodling av konstitutionella och administrativa synpunkter.

Den första punkten i 1967 års betänkande avsåg en gammal fråga,

⁵⁵ De anförda exemplen återfinns i tur och ordning i KU 1964: 12 s. 8 ff, 1965: 27 s. 16 f och 1966: 33 s. 4 ff; 1965: 27 s. 19 ff samt 1966: 33 s. 8 ff och 11 ff; 1960: 20 s. 21 ff, 1961: 15 s. 16 ff, 1962: 17 s. 19 ff, 1963: 9 s. 41 ff och 1964: 12 s. 33 ff; 1963: 9 s. 9 ff, 1964: 12 s. 12 ff (krigsmaterielexport, jfr not 48 och 52); 1964: 12 s. 22 ff (SFS, jfr not 49 och 1959: 17 s. 6 f och s. 21); 1963: 9 s. 11 ff (byggnadsstyrelsen, jfr not 41); 1962: 17 s. 25 f och 26 f (jfr not 35 och 36).

⁵⁶ KU 1967: 34.

behandlingen av riksdagens skrivelser. KU underströk "vikten av att de synpunkter och önskemål, som kommer till uttryck i riksdagens skrivelser, blir noga beaktade och görs till föremål för åtgärder utan onödiga dröjsmål" samt begärde en enhetligare redovisning av regeringens åtgärder. De följande två punkterna tog upp två allmänna handläggningstekniska frågor: övervakning av att remissvar inkommer inom skälig tid, så att handläggningen inte onödigt försenas, samt avvisning av besvär på formella grunder. Ett antal exempel på uppmärksammade ärenden gavs i bilagor. Om tre särskilda besvär-ärenden framhöll KU i nästa punkt, att erforderlig skyndsamhet inte iakttagits inom vederbörande departement och att därför någon överprövning, som kunnat påverka effekten av de klandrade besluten, inte kommit till stånd. Därefter tog KU upp ett fall, där en framställning om utlämnande av vissa sekretessbelagda handlingar inte blivit föremål för beslut förrän efter 3 1/2 år, och uttalade, att ärendet "uppenbarligen inte handlagts med den skyndsamhet TF föreskriver". Följande två punkter avsåg riksdagens medverkan vid lagstiftning. Riksdagen borde enligt KU ha hörts före en ändring av en kungörelse, och en annan administrativ författning syntes "i princip ha varit av den art, att riksdagen bort medverka vid dess tillkomst". Vidare påpekades att förflyttning av domare i ett par fall inte stått i formell överensstämmelse med RF. Slutligen anfördes vissa synpunkter och önskemål beträffande förfarandet vid ändring av villkoren för kontraktsanställning och i fråga om principerna för utnämning av överläkare.

Under rubriken "Övriga ärenden" lämnades slutligen i 1967 års betänkande kortfattade upplysningar om granskningen i övrigt. Under hänvisning till en bilaga noterade KU bl. a. tio grupper av ärenden, som uppmärksammats på avdelningarna och där dessa gjort vissa uttalanden, ibland om att anledning till erinran inte framkommit, ibland med smärre önskemål eller påpekanden.⁵⁷

Det står klart att 1967 års betänkande å ena sidan innebar ett klart steg framåt men å andra sidan knappast medförde några direkta nyheter om man ser till innehållet i de olika punkterna. Likarta-

⁵⁷ Bilagan 7 hade delvis karaktären av kompromissprodukt: yrkanden lades ned i vissa fall mot att ärendet i vart fall omnämndes i bilagan, se KU 1967: 34 s. 19 sista stycket och s. 84 ff.

de uttalanden har förekommit även tidigare. Det är främst antalet punkter, renodlingen av principiella synpunkter och frånvaron av speciella uttrycksformer av typen tillkännagivande, som ger betänkandet en annan karaktär än de äldre, om man begränsar sig till själva uttalandena och alltså bortser från den samlade redovisningen av protokollsmaterialets innehåll.

Med 1968 års betänkande hade KU väsentligt avlägsnat sig från den föregående tidens. Efter de inledningsavsnitt som nyss nämnts följde nu en enda stor avdelning med rubriken "Utskottets granskning och därav föranledda uttalanden". Endast sex punkter togs upp. Samtliga avsåg allmänna ämnen; inga enskilda ärenden togs upp till särskild kritik. Detta sades också ifrån redan i inledningen, med anteckning om att det inte fick uppfattas som prejudicerande.⁵⁸

I betänkandet upptogs först fyra ämnen av allmänt förvaltningsrättslig karaktär: frågor om remissbehandling och handläggningstid, handläggning av besvär som inkommit för sent, parts rätt att ta del av utredningsmaterial samt motivering av konseljbeslut. Den första punkten omfattade fyra delfrågor: tidsutdräkten för avgivande av remissvar, remissbehandlingen av brådskande ärenden, praxis i fråga om prövning av remissbehovet i besvärärenden samt handläggningstiden efter avslutad remissbehandling. Det var alltså egentligen sju ämnen som togs upp. Till vart och ett anknöt en bilaga, som bl. a. innehöll en exempelsamling med uppmärksammade ärenden som belyste vad KU anförde i betänkandet. Det framgick av texten att KU inte tagit ställning till i vad mån kritik varit befogad i varje enskilt ärende. Innebörden får uppfattas så, att det i varje ärende kunnat diskuteras, om en annan handläggning bort ske i det hänseende som beaktats. Uttalandena kan sammanfattningsvis sägas innebära ett understrykande av det angelägna i att goda förvaltningsrättsliga principer iakttas.

De två sista punkterna i 1968 års betänkande var gamla bekanta. KU hade granskat SFS 1967 för att se om riksdagens lagstiftningsmakt trätts för nära samt genomgått behandlingen av riksdagens skrivelser.

⁵⁸ KU 1968: 15. Jfr *Groll* FT 1969 s. 287.

Med 1968 års betänkande hade KU klippt av banden med det förgångna. Nästa års innehöll inga principiella nyheter.⁵⁹ Efter samma båda inledningsavsnitt som de föregående åren redovisades fem särskilda punkter. I den första förde KU fram önskemål om en mera omfattande publicering av konseljbeslut av betydelse för enskilda eller underlydande myndigheter. Den andra redovisade att viss uppföljning skett av förra årets granskning; några nya uttalanden gjordes inte. Den tredje tog upp frågan om besvärsmått för enskilda och organisationer, den fjärde regeringens åtgärder i anledning av riksdagens skrivelser, varvid bl. a. gjordes ett påpekande om expeditionstiderna för statsregleringsbrevet. Den femte punkten slutligen avsåg praxis i fråga om hörande av utrikesnämnden och utmynnade i en upprepning av 1962 års tillkännagivande.

Under en särskild rubrik "Övriga frågor" lämnades 1969 liksom 1967 uppgift om vad granskningen i övrigt omfattat, däribland den sedvanliga genomgången av SFS. Man uppmärksammar att vissa enskilda ärenden omnämns och att vissa ämnesområden granskats från materiella synpunkter, bl. a. besvärärenden om bostadslån, förbättringslån och invalidbostadsbidrag samt ärenden om utbildningsbidrag, näringshjälp och bidrag till anskaffning av motorfordon för handikappade. I inget av dessa fall ledde emellertid granskningen till något uttalande.

5. De två senaste granskningsbetänkandena visar sålunda klart, att en verklig reform genomförts, som berör inte bara yttre former, framställningssätt och uttrycksmedel utan också det sakliga innehållet och själva uppläggningsen av verksamheten. Det är svårt att redan nu dra några mera bestämda slutsatser om vad granskningen kommer att gå ut på i framtiden, vilka slags frågor och synpunkter som kommer att aktualiseras etc. Några iakttagelser och bedömningar synes emellertid kunna göras.

Man bör till en början stanna något inför det förhållandet, att enskilda ärenden inte blivit föremål för några uttalanden de sista båda åren. Endast allmänna ämnen och frågeställningar har tagits upp, något som emellertid enligt KU:s uttalande 1968 inte får uppfattas som prejudicerande. Förklaringen ligger helt på det praktiska

⁵⁹ KU 1969: 18.

planet.⁶⁰ Den sammanhänger med strävan efter enighet. Det är svårt att frigöra granskningen från politiska hänsynstaganden, om den inriktas på enskilda ärenden. Man kan knappast undgå, att ett uttalande om ett särskilt beslut får karaktären av kritik mot föredraganden. Det förutsätts en besvärlig balansgång för att få fram en skrivning, som å ena sidan förhindrar votering efter rena partilinjier och å andra sidan inte innefattar en så ohelig kompromiss, att det från saklig synpunkt varit bättre om utskottet inte gjort något uttalande alls. Att problemet ingalunda är nytt har redogörelsen för dechargebetänkandena före 1967 visat: tillkännagivanden fick ersätta anmärkningar, kritik mot särskilda beslut skrevs in i principuttalanden osv. Skillnaderna idag mot tidigare är endast, att man inte längre kan laborera med olika, för yttervärlden mer eller mindre lättförstådda uttrycksformer och att man rimligen måste ställa högre anspråk på KU:s uttalanden, då de inte kan viftas bort som partipolitiska meningssyftningar.

En annan sak är att uttalanden av generell karaktär vanligen måste underbyggas med hänvisning till särskilda regeringsbeslut, som ger underlag för vad som sägs. De exempelsamlingar, som infördes 1968, anger en praktisk lösning. Det är också tänkbart att enskilda ärenden, som förefallit särskilt anmärkningsvärda blir föremål för kritiskt omnämnande i en skrivning med mera vidsträckt syfte.

En annan iakttagelse av vikt är att inget av KU:s uttalanden de senaste båda åren har tagit upp materiella frågor. De synpunkter som framförts har varit av handläggningsteknisk, processuell, konstitutionell etc. karaktär. Man har granskat om riksdagens intressen blivit tillgodosedda, om beslut motiverats i tillfredsställande utsträckning, om kommunikering ägt rum där så bort ske, om handläggningen varit tillräckligt skyndsam osv. Som nämnts aktualiserades även materiella synpunkter under arbetet på 1969 års betänkande, men denna granskning ledde inte till något uttalande. Skälen härtill har varit två, båda av praktisk art.⁶¹ För det första får granskningen en mera politisk karaktär, om man går in på den materiella prövning som gjorts i de olika regeringsärendena. För det andra kommer sådana bedömningar nästan alltid att få göras på områden, som inte

⁶⁰ Grundar sig på intryck och uppgifter från utskottsarbetet.

⁶¹ Se not 60.

hör till KU:s utan till andra utskotts normala arbetsfält. Dessa skäl talar dock endast mot uttalanden av KU. Som visats i det föregående har KU vid flera tillfällen redovisat utredningar utan att uttala sig om riktigheten av den materiella praxis eller med endast allmänt hållna synpunkter och önskemål. Det synes ha förutsatts av författningsutredningen, att sådan redovisning av närmast informativ karaktär skall förekomma i viss utsträckning.

Någon närmare framtidsbedömning kan inte göras ännu. Över huvud måste en generell reservation göras för den allmänna politiska utvecklingen.

GRANSKNINGSOMRÅDET

1. Granskningsområdet avgränsas på olika sätt. Till att börja med gäller det att klargöra vilka beslut och åtgärder som materiellt sett är granskningens föremål. Enligt RF:s ännu gällande regler är detta statsrådets ämbetsutövning såvitt denna framgår av statsrådsprotokollen. Redan i början av 1900-talet blev det emellertid fastställt i praxis, att statsrådets ämbetsutövning i dess helhet kan göras till föremål för KU:s granskning, oberoende av statsrådsprotokollens innehåll.⁶² Den praktiska betydelsen av detta har framgått av redogörelsen för de senare årens betänkanden. Särskilt belysande är Wennerströmaffären, där inte ens en formell anknytning söktes till statsrådsprotokollen. Goda exempel ger också t. ex. 1965 års betänkande. Två av de tre reservationsanmärkningarna avsåg departementschefsbeslut, och den tredje gällde underhandsdirektiv till en myndighet. Ett av de enhälliga tillkännagivandena avsåg departementschefsbeslut om registrering av partibeteckning, ett annat gällde praxis inom UD, helt vid sidan av konseljavgörandena.

Utvecklingen i praxis ledde också till att förhållanden med ganska lös anknytning till statsrådets ämbetsutövning togs upp inom KU. En ofta gångbar motivering var, att regeringen bort uppmärksammas och vidta åtgärder mot ett visst missförhållande inom förvaltningen. Då verksamheten syftade till att ställa statsråd till ansvar, var det naturligt att aktualisera varjehanda företeelser, som upp-

⁶² Se t. ex. *Brusewitz* Statsrådets ansvarighet, s. 310 ff, och *Tingsten* Dechargeförfarandet, s. 13 ff.

märksammats i den allmänna debatten, och lasta statsråden för försummelser. Ofta kunde detta otvivelaktigt vara berättigat, i andra fall framstod argumenteringen som mera krystad. Exempel på dechargeärenden av denna typ ger de förut nämnda om bisysslorna vid byggnadsstyrelsen och kostnaderna för ombyggnaden av operahuset.

Någon gång gick KU ännu längre i sin granskning och framställde kritik som i första hand riktade sig mot en statsrådsledamots handlande utanför tjänsten. Det bästa exemplet härpå ger anmärkningen 1933 mot förutvarande statsministern Ekman.⁶³ KU fann det "synnerligen anmärkningsvärt, att Ekman, som haft kännedom om att statligt stöd tidigare lämnats Kreugerkoncernen och själv medverkat till kreditgivningen i oktober 1931, likväl den 13 februari 1932 mottagit den andra Kreugergåvan, vilket skett kort före den samma månad under Ekmans medverkan beviljade andra riksbankskrediten, samt att Ekman sedermera upprepade gånger offentligt förnekat och genom sanningslösa uppgifter sökt fördölja samma gåva". Härigenom hade Ekman enligt KU "försatt sig i ett läge, som enligt grunderna för § 4 RF uppenbarligen gjort hans avgång från statsrådsämbetet ofrånkomlig". KU hade funnit Ekmans förhållande i denna sak "vara för rikets anseende och bästa så menligt, att utskottet ansett sig icke kunna underlåta att härom hos riksdagen göra anmälan".

Vad nu sagts har gällt tiden före de aktuella reformerna. Enligt de grundlagsregler, som träder i tillämpning 1971, skall KU som nämnts granska "statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning". Det blir alltså slutligen fastslaget, att statsrådets ämbetsutövning i dess helhet är föremål för granskning. Ingen bindenhet vid statsrådsprotokollen kommer att föreligga annat än formellt då det gäller riksriksåtal. Paradoxalt nog kan det med fog hävdas, att denna utvidgning av granskningsområdet enligt RF i realiteten innebär en begränsning av detta i förhållande till den praxis som utbildats. Så länge man hade gamla regler, som alla var ense om att finna föråldrade och omöjliga att tillämpa, kunde praxis utvecklas fritt. Hade man väl uppgett grundlagarnas gränser, blev det svårt att dra upp några nya med anspråk på konstitutionellt

⁶³ KU 1933: 18 s, 2 f.

berättigande.⁶⁴ Sedan nya bestämmelser införts i RF, kan det emellertid med fog hävdas, att de skall efterlevas strikt och ta över äldre praxis. I vart fall måste man ställa sig avvisande till en utvidgning av granskningsområdet utöver RF:s ordalydelse, som strider mot syftet med den genomförda reformen.

Av det nya stadgandet framgår till en början klart, att statsrådens handlande utanför ämbetet inte är föremål för KU:s granskning. Fallet Ekman bör alltså inte efter 1970 anses prejudicerande. Om en person är lämplig som statsråd eller icke kommer inte vidare att angå KU. Det bör särskilt erinras om att man inte tagit upp författningsutredningens förslag om anmälan av KU i fall, där politiskt ansvarsutkrävande kan komma i fråga. En annan sak är att det inte alltid är möjligt att dra en klar gräns mellan handlande i och handlande utanför tjänsten, som bl. a. fallet Ekman visade.

Vidare bör en mera restriktiv praxis vara motiverad, då det gäller att ta upp förhållanden inom den underlydande förvaltningen. En nära anknytning till regeringsverksamheten bör förutsättas på ett annat sätt än tidigare, då politiskt ansvarsutkrävande stod i förgrunden. Missförhållanden inom förvaltningen bör normalt uppmärksammas av riksdagens ombudsmän eller revisorer eller tas upp i interpellationer. Härmed är naturligtvis inte sagt, att frågor av denna karaktär bör anses helt falla utanför KU:s granskning. Då det är regeringen i dess egenskap av högsta förvaltningsmyndighet, som i första hand skall utgöra föremålet för KU:s uppmärksamhet, kan förhållandena hos underlydande myndigheter inte lämnas obeaktade. De kan ge anledning till påpekanden om behov av effektivare tillsyn, nya eller ändrade bestämmelser etc. Men en sådan ingående granskning av konkreta fall, som hittills förekommit, bör anses ligga utanför vad KU normalt skall syssla med. I sista hand blir det fråga om en avvägning, som KU självt har att göra. Mot bakgrunden av gångna tiders svårigheter att få till stånd en meningsfylld granskning på grund av det politiska momentet i verksamheten, måste det vara angeläget för KU att slå vakt om en såvitt möjligt strikt grundlagstillämpning.⁶⁵

⁶⁴ Av detta skäl är det meningslöst att här ingå på någon diskussion av de åsikter som framförts i litteraturen, utan hänvisning görs i stället till denna.

⁶⁵ Det gäller alltså här den praktiska tillämpningen, inte tolkningen av RF.

Att 105 § RF i dess nya lydelse anger föremålet för KU:s granskning i två led, "statsrådets ämbetsutövning" och "regeringsärendenas handläggning", skapar å andra sidan klarhet om att även åtgärder under statsrådsplanet omfattas av granskningen. Det framstår som en vinning, att man inte längre behöver söka ens en formell anknytning till vederbörande statsråds ansvar för att ta upp en fråga eller synpunkt som gäller handläggningen av ärendena. Avfattningen av det senare ledet understryker också vikten av de förvaltningsrättsliga och handläggningstekniska frågor, som KU hittills aktualiserat.

En liten detalj bör ytterligare noteras beträffande de nya grundlagsreglernas bestämning av föremålet för KU:s granskning. Liksom författningsutredningens förslag talar de om "regeringsärendenas" handläggning. Hos utredningen innefattades även ärenden, som skulle avgöras av ett statsråd, i beteckningen regeringsärenden, men i RF omfattar detta begrepp endast ärenden som avgörs genom beslut av konungen.⁶⁶ Härav skulle möjligen kunna anses följa, att KU:s granskningsrätt i fråga om departementsärenden blir mera begränsad än i fråga om konseljärenden. Det är emellertid svårt att se, att någon skillnad skall kunna göras gällande i praktiken. Med den starkt restriktiva hållning, som vår nuvarande författning intar till "ministerstyrelse", måste det vara naturligt att i sista hand falla tillbaka på statsrådets verkschefsansvar,⁶⁷ dvs. "statsrådets ämbetsutövning".

2. Hittills har talats om granskningsområdets materiella begränsning med hänsyn till föremålet för verksamheten. Det är naturligt att därefter ställa frågan, om några formella inskränkningar gäller med avseende på underlaget för granskningen. Det har redan sagts att KU sedan länge beaktar annat material än statsrådsprotokollen, främst handlingarna i de ärenden som varit föremål för beslut eller annan handläggning, och att bundenhet vid protokollen inte kommer att anges av grundlagarna efter 1970 annat än i fråga om riks-rättsåtal. Över huvud kommer inga begränsningar alls att gälla i fråga om det material, som KU får lägga till grund för sina uttalanden.

⁶⁶ Se SOU 1963: 16 s. 65 (3 och 4 §§). Jfr direktiven för grundlagberedningen (not 31) s. 80 ff.

⁶⁷ Jfr prop 1968: 27 s. 205 och nästa kapitel vid not 40—43.

En annan sak är att KU inte kan *komma åt* vilket material som helst. Vissa begränsningar framgår av grundlag. Enligt 105 § RF kan KU inte utan vidare få del av särskilt protokoll, som enligt 9 § kan föras i mål som angår rikets förhållande till främmande makt. Det kan begäras "allenast i vad angår visst av utskottet uppgivet mål", och regeringen kan vägra utlämnande "med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl", dock endast efter hörande av utrikesnämnden. Vidare kan protokoll i kommandomål enligt samma stadgande infordras "endast i det som rör allmänt kända och av utskottet uppgivna händelser". Båda begränsningarna har i vart fall under senare tid saknat praktisk betydelse.⁶⁸

Det bör också erinras om stadgandet i 46 § RO, att utskott, som finner sig "behöva av någon Konungens ämbetsman eller av allmänt verk muntliga och skriftliga upplysningar", skall begära "Konungens befallning till vederbörande att de äskade upplysningarna meddela". I kraft härav kan alltså regeringen beskära de informationer KU önskar. Några kontroverser har dock inte förekommit under senare år. Det bör också fastslås att stadgandet inte innebär någon inskränkning i KU:s rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Därom gäller vanliga regler; 46 § RO avser endast "upplysningar", dvs. någonting utöver allmänna handlingar. I praxis infordrar också KU akter direkt från myndigheterna.⁶⁹

Alla de praktiskt föga betydelsefulla regler som nu nämnts har endast inneburit, att regeringen kan begränsa informationerna till KU, men inte, att något material är ovillkorligen undanhållet utskottet. Med regeringens medverkan kan KU få alla slags protokoll enligt 105 § RF och alla slags upplysningar enligt 46 § RO. En ovillkorlig begränsning följer emellertid av förbudet i 36 § RO 6 mom. mot statsråds deltagande i utskott. Stadgandet utesluter att ett statsråd infinner sig i KU och meddelar upplysningar muntligen.

⁶⁸ Se *Brusewitz* Statsrådets ansvarighet, s. 313 ff. Jfr *Herlitz* 1969 års RF, s. 122.

⁶⁹ Se *Brusewitz*, s. 316 ff, *Malmgren* II: 2, s. 374, *Tingsten* Dechargeförfarandet, s. 46 ff, *Tynell* Det svenska statsrådets politiska ansvarighet, s. 37 ff. Jfr även *Reuterskiöld* Sveriges grundlagar I, s. 185 (till punkten 2 kan antecknas att KU 1969 granskade utrikesnämndens protokoll för 1967 och 1968), och *Sundberg* Medborgarrätt, s. 15.

Däremot kan utskottet alltså enligt 46 § RO begära att underlydande tjänstemän, t. ex. statssekreterare och expeditiönschefer, in-
finnen sig för att lämna upplysningar.

Begränsningen i fråga om statsråden har knappast större betydelse efter granskningsarbetets omläggning. Det bör anmärkas, att något hinder naturligtvis inte föreligger för att KU beaktar muntliga uppgifter av statsråden. Detta har skett i vissa fall. Det senaste exemplet av betydelse ger Wennerströmaffären. Utredning om statsrådets handläggning av detta ärende verkställdes först av en ämbetsmannakommitté, som fick befogenhet att hålla muntliga förhör även med regeringens medlemmar. Dess utredningsmaterial överlämnades därefter till en parlamentarisk kommitté, som avgav en rapport vilken jämte underlaget blev föremål för KU:s granskning.⁷⁰ Även i Ekmanaffären grundade KU sin granskning och anmärkning delvis på vederbörandes egna uppgifter, som framgått av citaten.

3. Nästa fråga gäller om KU:s granskning har några gränser i tiden. För närvarande finns två regler som inskränker handlingsfriheten bakåt i tiden. Den ena återfinns i 11 § ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter och säger, att "vad emot statsråds protokoll intill den dag, då riksdagen börjas, under då pågående riksdag icke anmärkt bliver, därå må sedan vid påföljande riksdagar åtal icke äga rum". Den normala granskningsperioden har också alltid sträckt sig från dagen för den föregående riksdagens början till dagen för granskningsriksdagens början, dvs. efter 1866 i princip ett år.⁷¹

Den andra begränsningsregeln återfinns i 107 § RF och förbjuder all ny, till ansvarighet förbindande granskning av vad riksdagen efter granskning godkänt eller lämnat oanmärkt. Den kommer som redan nämnts att utgå 1970. I praktiken har den sedan länge saknat betydelse. Man har naturligtvis inte kunnat hävda, att decharge vunnits i och med att statsrådsprotokollen passerat KU, sedan deras innehåll blivit allt magrare samtidigt som antalet konseljbeslut ökat till många tusen och granskningen därutöver utsträckts till att avse även annat än det som direkt kunnat utläsas ur protokollen.⁷² Bely-

⁷⁰ SOU 1964: 15 och 17, KU 1964: 21.

⁷¹ Se *Brusewitz*, s. 319 ff, *Malmgren II*: 2, s. 371 f, *Tynell*, s. 47 ff.

⁷² Märk att det avgörande enligt RF är att "riksdagen" efter granskning lämnat oanmärkt. Även ett blankt betänkande har alltså konstitutionell betydelse; avlämnas inget, vinnas ingen "decharge",

sande är att KU:s granskning i Wennerströmaffären avsåg ett händelsförlopp, som började 16 år tidigare, och att de framställda anmärkningsyrkandena tog upp händelser, som inträffat upp till fem år tidigare. Sedan uttalanden utan återopande av 107 § RF — för vilka begränsningsregeln i detta stadgande givetvis inte kunde gälla — blivit det viktigaste inslaget i dechargebetänkandena, är det tveksamt om man över huvud kunde ange någon praktisk situation, där regeln kunde få betydelse.⁷³

Det är uppenbart att en begränsning bakåt i tiden inte går att förena med den nya uppläggnings av granskningsverksamheten. En meningsfylld granskning av administrativ praxis kan inte gärna begränsas till att alltid avse endast ett år i sänder. Detta skulle förutsätta, att alla ärendetyper, frågor och synpunkter aktualiseras i sådan omfattning varje år, att man kan bilda sig en klar uppfattning om vad som är praxis, en förutsättning som självfallet är orealistisk. Problematiken berördes av KU i 1969 års betänkande i samband med att önskemål framställdes om ökad publicering av konseljavgöranden.

Någon gräns framåt i tiden för vad som får granskas av KU har varken grundlagarna eller ansvarighetslagen någonsin angett. Det står alltså klart att KU kan ta upp frågor som aktualiserats under den pågående riksdagen.⁷⁴ Detta har också skett i en mängd fall. Exempel har lämnats i det föregående. Det sista gällde abolutionsbeslutet 1965 som togs upp av KU samma år.

På frågan, om material från löpande riksdag *bör* infordras, kan olika synpunkter anläggas. Otvivelaktigt uppkommer politiska tvister lättare om KU framträder som en fortlöpande väktare över regeringen och departementen än om utskottet upprätthåller en i princip fast gräns för det material, som varje års granskning skall omfatta. Å andra sidan ligger det också ett värde i aktualitet. En avväg-

⁷³ Ett statsråds avgång påverkar inte gransknings- och anmärkningsrätten. I Wennerströmaffären 1964 yrkades t. o. m. anmärkning mot en regeringsledamot som avgått 1962. — I detta sammanhang kan KU:s märkliga anmälan av den pågående granskningen i detta ärende i KU 1963: 16 förtjäna nämnas. Möjligen har den berott på en önskan att helt gardera sig mot preskription vid passerandet av årsskiftet. Anmälan saknade självfallet all konstitutionell betydelse och får noteras uteslutande som en kuriositet.

⁷⁴ Se utöver tidigare anförd litt. även *Tynell* i Festskrift för Fahlbeck.

ning måste åstadkommas i praktiken mellan dessa motstående synpunkter. Det synes realistiskt att räkna med att KU med den nya ordningen endast sällan kommer att granska material från den löpande riksdagen. Att infordra och granska ytterligare protokoll är en tidskrävande uppgift. I de fall, där händelser under pågående riksdag förut tagits upp, har det veterligen inte heller varit fråga om annat än vissa enskilda ärenden, som granskats utan att protokollet infordrats. Antalet sådana fall kan antas nedgå, då syftet inte längre är att utkräva politiskt ansvar.

ORGANISATIONEN OCH FÖRFARANDET

1. Det är naturligt att börja med den yttre organisationen. Därvid bör först nämnas att KU har 20 ledamöter och f. n. 35 suppleanter. Antalet ledamöter ökas 1971 till 27.

Under så gott som hela tiden efter 1809 har KU arbetat med ett avdelningssystem. Ännu i slutet av 1950-talet verkställdes protokollsläsningen på avdelningarna, dock att protokollet med förlängd sekretesstid lästes i utskottets plenum. Det har många gånger omvittnats, att denna verksamhet utgjorde en föga stimulerande selsättning och gav ringa utbyte. Den innebar att rubrikerna till de olika konseljärendena föredrogs. Under denna uppläsning ägde ledamöterna få ordet och begära närmare upplysningar eller påkalla att handlingarna infordrades i ett ärende. Småningom avvecklades denna form av protokollsläsning. Avdelningarna uppdrog i stället åt ledamöterna att läsa protokollet enskilt. Under de sista åren kvarstod avdelningarna endast på papperet.⁷⁵

Avdelningssystemet återuppbyggdes i samband med 1967 års reform. En förutsättning var därvid, att avdelningarna skulle få meningsfyllda uppgifter.

Någon protokollsläsning förekommer inte längre vare sig i utskot-

⁷⁵ Se t. ex. *Andrén*, s. 163 ff, *Brusewitz*, s. 329 ff, och *Stjernquist* StvT 1951 s. 39. Det kan i detta sammanhang antecknas att det är märkligt hur protokollsmaterialets värde underskattats i gången tid. Det lämnar dock mängder av upplysningar om handläggningstid, remissförfarande, handläggning i övrigt samt om materiell praxis. Med en administrativ inriktning av arbetet är protokollet en god upplysningskälla, även om deras betydelse naturligtvis inte heller får överskattas, som närmare utvecklas i det följande.

tets plenum eller på avdelningarna, med undantaget att alla protokoll med förlängd sekretesstid läses på en avdelning. I övrigt granskas protokollen av ledamöterna enskilt och av kansliet. Avdelningarnas uppgift är i stället att besörja själva utrednings- och granskningsarbetet efter protokollsgenomgången och tillhandahålla underlag för utskottet, som i plenum beslutar i alla ärenden som önskas upptagna i betänkandet. Frågor kan väckas och utredning beslutas såväl i plenum som på avdelningarna. Under de tre år, under vilka den nya ordningen tillämpats, har emellertid utskottet i plenum huvudsakligen inskränkt sig till att besluta vissa allmänna riktlinjer för arbetet samt ta ställning till det material som överlämnats av avdelningarna.

Samtliga utskottets ledamöter och suppleanter fördelas genom beslut i plenum på tre avdelningar. För envar av dessa utses en ordförande. Avdelningarna utser själva vice ordförande.⁷⁶ Fördelningen av dessa uppdrag görs upp underhand med beaktande av att rättvis fördelning åstadkoms mellan partierna. Enligt vad som torde få betraktas som fast praxis är KU:s ordförande och vice ordförande tillika avdelningsordförande. En avdelning äger medge ledamot, som placerats på annan avdelning, att närvara vid handläggningen av visst ärende och delta i överläggningarna. Suppleanterna har yttranderätt även då de inte inträtt i ledamots ställe.⁷⁷

För utredningsarbetet står utskottets kansli till förfogande. Från och med 1967 har riksdagen haft en fast personalorganisation, medan tidigare endast arvoderade tjänstemän var knutna till de olika organen. KU:s utredande och föredragande personal består, förutom av huvudsekreteraren, av tre ordinarie tjänstemän, som i princip tjänstgör halva året hos KU och halva året som byråchefer vid JO-expeditionen. Envar av dessa fungerar som sekreterare åt en avdelning. Härutöver upptar personalorganisationen en till tre arvodesbefattningar som biträdande sekreterare, med en lönesättning motsvarande departementssekreterarnas. Utskottet har också, liksom

⁷⁶ En alldeles fast praxis kan man ännu inte tala om på denna punkt. På detta sätt förfors 1969, och beslutet synes ha haft principiell innebörd. Jfr om riksdagens reviosrer s. 147.

⁷⁷ I praktiken händer det sällan att en ledamot deltar på annan avdelning än den han tillhör.

övriga riksdagsorgan, möjlighet att mot arvode anlita speciella experter och föredragande för särskilda uppgifter.⁷⁸

Granskningsarbetets organisation innefattar alltså tre led: utskottsplenum, avdelningar, kansli. Grundläggande betydelse har, här som eljest, planläggningen av arbetet. En viktig omständighet är att KU är nästan helt beroende av egna initiativ. De fåtaliga skrivelser, som KU mottar utifrån, har nästan genomgående varit betydelselösa, om man bortser från anmärkningsanledningar enligt 57 § RO. De sistnämnda har också varit fåtaliga.⁷⁹

2. Hur går det då till att få fram uppslag och material för ett granskningsbetänkande? Frågan leder till den kanske viktigaste svaghetspunkten i det äldre dechargeförfarandet. Så länge detta var inriktat på politiskt ansvarsutkrävande låg det i sakens natur, att innehållet i varje betänkande måste bli nästan helt beroende av riksdagsoppositionens intresse och aktivitet. Endast vid enstaka tillfällen engagerade sig emellertid partierna i verksamheten. Det sista exemplet gav Wennerströmaffären.⁸⁰ I huvudsak var det enskilda KU-ledamöter som tog initiativ och därmed höll institutet vid liv. Vissa uppslag härrörde också otvivelaktigt från KU:s kansli. En del kom ut av protokollsläsningen, annat hade uppmärksamrats i pressen. Resultatet blev nästan genomgående en samling disparata punkter, ibland större men vanligen mindre. De senare årens ansträngningar att få till stånd en administrativt inriktad granskning kom också till uttryck i att ett antal utredningar beslöts av utskottet samfällt.

Det har nämnts att KU sökt finna bot för de gamla bristerna genom en systematisk granskning av protokollsmaterialet. Detta läses numera inte bara av ledamöter utan också av kansliet. Under de gångna tre åren har materialet i dess helhet genomgått av kansliet. Enligt ett nyligen fattat principbeslut kommer emellertid den systematiska läsningen att begränsas.

En kärnpunkt i det nya systemet är att utskottet skall dra upp vissa allmänna riktlinjer för arbetet redan vid dess början. Man

⁷⁸ Se KBaU 1966: 2 om riksdagens personalorganisation.

⁷⁹ Under de senaste åren har två förekommit, se vid not 37 och 38. Om praxis, se *Brusewitz*, s. 331 ff, och *Tynell*, s. 132 ff.

⁸⁰ Jfr not 16 om vissa ansatser till generell kritik.

skall samfällt besluta att ta upp vissa frågor till behandling. Detta har skett på två sätt. Man har beslutit, att vissa frågor skolas beaktas vid läsningen av samtliga protokoll, som skett parallellt på de olika avdelningarna och genom skilda tjänstemän. Det har gällt allmänna handläggningstekniska frågor av typen handläggningstid, remissförfarande etc. Vidare har det beslutits, att vissa speciella ärendegrupper skolas tas upp till granskning av de avdelningar, till vilka respektive departement hänförs.⁸¹

Genom denna samfällda planering har KU vunnit två fördelar. Man har redan från början vetat i någon mån vad betänkandena skulle komma att innehålla och sluppit ifrån gångna tiders osäkerhet, som ibland ledde till ett letande i sista stund efter fyllnadsgods för att dryga ut ett annars alltför magert betänkande. Vidare har arbetet från början fått en opolitisk karaktär, som var närmast omöjlig att uppnå, så länge oppositionens representanter fick svara för nästan varje initiativ till granskning.

Utöver de frågor, som tas upp genom beslut i utskottets plenum, väcks naturligtvis andra under arbetets gång. Initiativ tas på avdelningarna, vissa ärenden uppmärksammas vid protokollsläsningen etc. Grundstommen till det blivande granskningsbetänkandet ges emellertid redan genom utskottets beslut före arbetets början.

3. Om själva utredningsarbetet behöver inte mycket tilläggas utöver det redan sagda. Under protokollsläsningen infordras successivt akterna i ärenden av intresse från vederbörande departement och vid behov även från myndighet som handlagt frågan som tidigare instans. Utredning och föredragning sker på avdelningarna, som äger avskriva ärenden från vidare handläggning men inte besluta att någonting skall tas in i betänkandet. Blir ett ärende inte avskrivet, uppsätter avdelningen efter avslutad utredning ett yttrande till utskottet. Detsamma gäller om majoriteten vill avskriva men en minoritet anmäler skiljaktig mening.

De frågor, som utskottet satt upp på arbetsprogrammet, förutsätter ofta samarbete mellan avdelningarna. Detta blir nödvändigt beträffande sådana ämnen som skall beaktas vid läsningen av samtliga protokoll. Det kan också inträffa då likartade frågeställningar uppkommer i ärenden som handläggs på skilda avdelningar. Sam-

⁸¹ Departementsindelningen betyder numera inte så mycket i praktiken.

arbetet ordnas i praktiken så, att en avdelning tar hand om materialet och uppsätter yttrande till utskottet.

En viktig fråga beträffande utredningsarbetet, som delvis berörs i det föregående, gäller KU:s möjligheter att i praktiken få tillgång till allt det material, som erfordras för granskningen. I äldre tid förekom ibland tvister mellan KU och regeringen i anledning av utskottets framställningar om att utfå hemliga handlingar.⁸² Det bör uppmärksammas att KU i detta hänseende inte intar någon särställning i förhållande till andra myndigheter. Någon gång har också tvekan uppstått, om utskottet verkligen fått fullständiga handlingar. Det är inte möjligt för utskottet att kontrollera, att mottaget material är fullständigt. Till skillnad mot riksdagens ombudsmän och revisorer företar KU inte några inspektioner, vare sig genom ledamöter eller genom kansliet, ehuru informella kontakter naturligtvis förekommer mellan KU:s kansli och tjänstemän i departementen och hos underlydande myndigheter. Några direkta problem eller tvister om underlaget för granskningen har emellertid inte uppkommit under senare år.

Principfrågorna om KU:s tillgång till material togs upp i motioner 1967, i vilka hemställdes om sådana ändringar i RF och sekretesslagen, att KU skulle ges rätt att få tillgång till alla statsrådsprotokoll och i princip alla allmänna handlingar. Motionerna avstyrktes emellertid av KU under hänvisning till det pågående reformarbetet och till att något praktiskt behov av ett initiativ inte förelåg. Motionerna avslogs också av riksdagen.⁸³

En annan viktig fråga gäller kontakterna mellan KU och departementens handläggande personal. Om KU:s granskningsverksamhet skall utformas och erkännas som en kvalificerad administrativ kontroll, är det nödvändigt att utskottet beaktar kommunikationsprincipen och låter berörda tjänstemän yttra sig, innan klandrande uttalanden görs. Det rör sig emellertid om ett problem, som inte är alldeles enkelt att lösa med hänsyn till de speciella förhållanden, under vilka granskningsarbetet sker. En mängd ärenden granskas, och tiden är begränsad. KU måste slutföra sitt arbete inom den tid, som riksdagens sessionsregler utstakar, och inom denna ram beakta

⁸² Se not 68 och 69.

⁸³ KU 1967: 47.

den sedvanliga anhopningen av ärenden mot riksdagssessionernas slut.⁸⁴ Den politiska relationen mellan granskare och granskade kan också medföra komplikationer. Om vederbörande statsråd dras in i resonemangen, kan ett neutralt ärende lätt bli partipolitiskt skiljande. Formell, skriftlig kommunikering är ogenomförbar både med hänsyn härtill och till följd av tidsfaktorn. Då formellt ansvarsutkrävande aldrig kan komma i fråga, kan också kommunikationskraven sättas lägre än t. ex. hos riksdagens ombudsmän. Att ett visst mått av kommunikering måste ske är emellertid ofrånkomligt.

KU arbetar f. n. i samförstånd med statsrådsberedningen efter följande principer.⁸⁵ Om ett speciellt ärende tas upp till särskild kritik, skall den tjänsteman, som varit närmast ansvarig för handläggningen, beredas tillfälle att anföra sina synpunkter och besvara frågor vid sammanträde antingen på den beredande avdelningen eller i utskottsplenum. Detsamma skall gälla om KU vill rikta kritik mot praxis på ett visst område. I de senare fallen uppkommer sannolikt inga praktiska problem, eftersom det alltid torde vara naturligt att vid en allmän granskning av ett sakområde höra expertis i upplysningssyfte. Tar KU upp en allmän fråga som skär departementsgränserna, t. ex. handläggningstid, skall kommuniseringsförfarandet bli beroende av den framställningsform, som KU väljer för sitt uttalande. Som underlag för detta kan KU förväntas alltid på ett eller annat sätt presentera vissa fall som belyser den aktuella frågan. Riktar KU direkt kritik mot handläggningen av något ärende, som tas upp i ett sådant sammanhang, skall vad nyss sagts om personlig inkallelse gälla. Anförs däremot ett ärende endast i en exempelsamling, utan uttrycklig kritik, skall den föredragande i KU kontakta den ansvarige handläggaren underhand och höra hans synpunkter.

Det bör tilläggas att KU självfallet inte kan tvinga en tjänsteman att infinna sig eller lämna upplysningar på annat sätt.⁸⁶ Det väsentliga är att KU fullgör sin kommuniseringsplikt genom en hänvändelse. Naturligtvis ligger det inte heller någonting märkligt i att menings-

⁸⁴ Inga formella föreskrifter finns om att KU måste bli färdigt på våren, men det har alltid iakttagits i praxis. Sedan 1968 har arbetet börjat på hösten året före.

⁸⁵ De har inte kommit till uttryck i några formella föreskrifter.

⁸⁶ Formell hänvändelse skall enligt 46 § RO ske till regeringen. I praktiken har underhandskontakter på tjänstemannaplanet stor betydelse.

skiljaktigheter mellan KU och departementen kvarstår efter granskningsbetänkandets avlämnande. Liksom i fråga om riksdagens ombudsmän är det i första hand den sakliga tyngden i uttalandena som får betydelse.

Det har framgått av det sagda, att utredning kan förekomma även i KU:s plenum genom att experter och tjänstemän inkallas. Det kan också hända att kompletterande utredning begärs i plenum. I huvudsak har emellertid endast överläggningar hållits och beslut fattats, medan beredningsarbetet slutförts på avdelningarna. Det säger sig självt att diskussionerna i utskottet regelmässigt blir korta, om avdelningen är enig. Det är emellertid av största vikt att fastslå, att behandlingen i plenum inte utgör endast en formalitet. Det är nämligen otvivelaktigt i hög grad angeläget, att KU i dess helhet har ett reellt ansvar för betänkandets innehåll. Gentemot riksdagen och även gentemot regeringen står KU allena ansvarigt, inte dess beredningsorgan. Det måste också beaktas, att avdelningarna endast består av sex eller sju ledamöter, efter 1970 av nio, jämte suppleanter.

Behandlingen i utskottets plenum får naturligtvis särskild betydelse vid delade meningar. Reservationsrätt föreligger även med den nya ordningen, men den har som redan nämnts inte tagits i bruk hittills. Det ligger i sakens natur att KU alltid måste sträva efter att hålla nere antalet reservationer. I annat fall riskerar granskningen att förlora åtskilligt av sin auktoritet. Själva förekomsten av skiljaktiga meningar utgör emellertid inte i och för sig någon nackdel från denna synpunkt. De enhälliga uttalandenas betydelse kan snarast markeras ytterligare genom några reservationer på särskilda punkter. En alltför långt driven strävan efter enighet kan också leda till urvattning och slätstrukenhet.⁸⁷ Otvivelaktigt har det emellertid legat ett stort värde i att KU uppnått en fullständig enighet under de första åren efter omläggningen, innan granskningen fått fasta arbetsformer och vunnit uppmärksamhet och erkännande. Kontrasten mot äldre tid utgör också ett värde i sig. Meningsskiljaktigheter skulle lätt kunna inge föreställningen, att KU vänt om mot den gamla ordningen.

4. Ett par speciella frågor bör också i största korthet beröras.

⁸⁷ I och för sig kan granskningen naturligtvis drivas av oppositionen ensam. Jfr *Sundberg* Allmän förvaltningsrätt, s. 130.

Till att börja med bör det fastslås, att nyvalsförordnande kommer att sakna betydelse för KU:s granskningsarbete efter 1970.⁸⁸

Vidare bör det nämnas, att speciella regler ges i sekretesslagen om både statsrådsprotokollen och KU:s handlingar. Protokollen får enligt 1 § inte utan regeringens tillstånd utlämnas förrän efter två år, protokoll i kommandomål och i ärenden som angår förhållande till främmande makt inte förrän efter 50 år. Regeringen kan förlänga sekretesstiden för andra protokoll än de sistnämnda typerna till högst 50 år. KU:s "handlingar rörande granskning av statsrådsprotokoll och protokoll i kommandomål" får enligt 2 § inte utan utskottets tillstånd utlämnas innan själva protokollen får offentliggöras.

Tvåårsregeln är diskutabel från principiella synpunkter. Själva protokollen utgör endast omslag, ett för varje departement och konselj. På första sidan antecknas normalt, utöver ingressformalia som närvarande, föredragande etc., endast en enda mening med i princip följande formulering: "I enlighet med föredragandens, av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan behagar Hans Maj:t Konungen uti ärenden 1—26 fatta det beslut, som vid varje ärende finnes antecknat, och tillika föreskriva om den expediering som av beslutet framgår." På tredje sidan signerar först protokollföraren, därefter konungen under ordet "expedieras" och längst ned föredragande statsrådet som kontrasignant. I vart och ett av ärendena intas i omslaget en kopia av expeditionen, med nummer i löpande följd. Varje handling är alltså offentlig i och för sig både i departementet som "upprättad handling" och hos mottagande myndighet som "inkommen handling" enligt 2 kap. TF. Endast det exemplar, som sätts in i statsrådsprotokollet, blir sekretessbelagt. Med hänsyn härtill är det minst sagt tveksamt, om tvåårsregeln är förenlig med TF. Den har inte heller motiverats med att sekretessbehov skulle föreligga, och offentlighetskommitténs förslag 1966 till ny lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet upptog inte heller någon specialregel för statsrådsprotokoll.⁸⁹

⁸⁸ Se *Sterzel* Riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Från 1971 gäller delvis nya regler. Se härom nästa kapitel.

⁸⁹ Se SOU 1927: 2, s. 89 ff, SOU 1935: 5, s. 48 f, samt prop 1937: 107 och KU 1937: 21 (märk s. 4 f, motionen I: 230). Offentlighetskommittén, se SOU 1966: 60.

Slutligen bör nämnas den särskilda regel om tystnadsplikt, som gäller enligt 38 § 5 mom. RO. KU:s ledamöter har tystnadsplikt, "i den mån utskottet, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, finner i visst ämne meddelade upplysningar böra hemliga hållas". I andra fall gäller alltså ingen särskild tystnadsplikt. Irritationer uppstår ibland, då uppgifter om granskningsarbetet kommer till pressens kännedom, men det kan i sådana situationer inte göras gällande, att någon tystnadsplikt åsidosatts, om inte särskilt beslut fattats enligt 38 § RO, något som sker högst sällan.

GRANSKNINGENS RESULTAT OCH REDOVISNING

1. KU:s handlingsmöjligheter inskränker sig efter 1970 till två: utskottet kan anställa riksrättsåtal eller lämna riksdagen ett meddelande om vad som uppmärksammas vid granskningen. För det sistnämnda finns ingen särskild form föreskriven. Speciella uttrycksformer som omförmälan, tillkännagivanden etc. hör en gången tid till. Fram till 1971 kan KU också begagna det gamla anmärkningsförfarandet. Dessa olika former för KU:s kommunikation med riksdagen har behandlats i det föregående. Något bör emellertid för fullständighets skull sägas om KU:s åtalsbefogenhet enligt 106 § RF. Att fördjupa sig i gällande rätt är meningslöst. En enda fråga är av sådan principiell betydelse att den inte bör förbigås: vad kan hända om ett statsråd misstänks för ett brott i tjänsten, som inte är ringa men som inte kriminaliserats i ansvarighetslagen? Man kan bortse från handlingar, som kan bedömas som vanliga tjänstefel,⁹⁰ liksom från möjliga politiska konsekvenser, eftersom sådana mycket väl kan utebli. Innebär gällande rätt, att ett statsråd kan undgå ens rättslig *prövning*, om han misstänks för ett allvarligt brott i tjänsten, t. o. m. om KU är berett att föranstalta därom? Om inte: hur skall saken handläggas?⁹¹

Om KU kan stödja sig på statsrådsprotokollen, skall KU enligt 106 § RF besluta åtal inför riksrett. Både KU och riksrätten stöter

⁹⁰ Jfr straffrättskommittén och författningsutredningen, not 28 och 29.

⁹¹ Det förutsätts alltså att KU iakttar en riktig grundlagstolkning. I och för sig kan KU naturligtvis besluta åtal oavsett vilken mening som anses riktig i tolkningsfrågan.

emellertid på 6 § ansvarighetslagen, som hänvisar till 107 § RF beträffande handlingar som inte kriminaliserats i lagen. Anses stadgandet i ansvarighetslagen ta över 106 § RF, som förutsätter vidsträcktare kriminaliseringar, har KU handlat fel, och riksätten kan endast frikänna vederbörande. Emellertid synes det tydligt att 6 § inte bör beaktas. Visserligen är det knappast avgörande att den strider mot 106 § RF, eftersom stadgandena tillkommit med kort intervall för halvtannat sekel sedan och riksätten under 1800-talets förra hälft tillämpat 6 § mot 106 § RF.⁹² Det bör emellertid beaktas, att riksätten enligt 106 § RF skall döma "efter allmän lag och" ansvarighetslagen och att bestämmelser om ämbetsbrott upptagits i allmän lag efter den sista riksrettsdomen. Det kan knappast anföras bärande skäl varför inte senare ändringar i "allmän lag" skulle få betydelse i detta sammanhang.⁹³ Det synes också naturligt att idag låta den uråldriga ansvarighetslagen vika för brottsbalken: 106 § RF *i förening med* brottsbalken bör ta över 6 § ansvarighetslagen. Ett viktigt stöd för denna mening tillkommer 1971, nämligen att det stadgande, som 6 § hänvisar till, kommer att utgå och ersättas av bestämmelser om misstroendeförklaring.

Hur ställer sig saken, om KU inte kan stödja sig på statsrådsprotokollen, t. ex. vid misstanke om tagande av muta? En naturlig ståndpunkt kan synas vara att anse sådana fall oreglerade av grundlag och sålunda möjliga att handlägga i vanlig ordning, dvs. genom allmän åklagare vid allmän domstol. Mot detta kan emellertid med fog invändas, att småförseelser inte bör kunna tas upp. Detta skulle inte harmoniera med RF. Några regler om särskild åtalsprövning skulle emellertid inte föreligga. Det synes i stället riktigast att anse KU ha exklusiv åtalsbefogenhet. Med hänsyn till den långa utveckling av utskottsgranskningen, som förut skisserats, synes det föga anmärkningsvärt, om KU skulle bortse från att 106 § RF anknyter till statsrådsprotokollen. I vart fall bör inte riksätten kunna ingå på någån prövning av grundlagsenligheten av KU:s åtalsbeslut.⁹⁴

⁹² Se *Malmgren—Sundberg—Petrén* Sveriges grundlagar, s. 127. Redogörelser för riksrettsåtalet finns i *Naumann IV*, s. 261 ff.

⁹³ Jfr det välkända rättsfallet om riksdagsmans immunitet, NJA 1960: 758.

⁹⁴ Se utöver tidigare anford litt. även *Sundberg* Medborgarrätt, s. 15 f, och *Svensk tidskrift* 1964, s. 146 ff.

2. Från KU:s befogenheter övergår framställningen till riksdagsbehandlingen av KU:s granskningsbetänkanden. En viktig konsekvens av nyordningen är, att de klassiska dechargedebatterna försvunnit. Betydelsen härav kan inte överskattas. Just det förhållandet, att det gamla granskningsförfarandet utmynnade i en större eller mindre sammandrabbning i riksdagens kamrar mellan regeringens kritiker och försvarare, var kanske mer än något annat ägnat att minska möjligheterna att få ett sakligt utbyte av arbetet. Avskaffandet av egentlig debatt annat än om eventuella reservationer ger ett slutligt uttryck för att det politiska momentet i granskningsen skjutits åt sidan. Överläggningarna om de senaste betänkandena har också varit mycket korta.⁹⁵

Kamrarna lägger för närvarande KU:s granskningsbetänkanden till handlingarna utan vidare åtgärd. Ibland har, som visats i historiken, till beslutet fogats ett uttalande av gillande eller ogillande av särskilda punkter. Den grundlagsenliga möjligheten av sådana opinionsyttringar är sedan 1964 erkänd i båda kamrarna. Första kammarens tidigare avvisande hållning grundades liksom motståndet mot anmälningar utan åberopande av 107 § RF på uppfattningen, att detta stadgande hade exklusiv karaktär och att uttalanden i andra former än de där angivna var grundlagsstridiga. Något som helst stöd i grundlag kunde emellertid inte förebringas för denna uppfattning, som byggde helt på lämplighetssynpunkter och överväganden om "grundlagarnas anda". Det är i efterhand svårt att förstå, vilka konstitutionella hinder som skulle kunna föreligga för att en kammare uttrycker gillande eller ogillande, då den fattar ett beslut om att lägga ett ärende till handlingarna, eller för att ett utskott lämnar en hur utförlig redovisning som helst för ett granskningsarbete, som i enlighet med grundlagarna rapporteras till riksdagen. Både kamrarna och utskottet bör ha fått både ha och uttrycka vilken åsikt som helst. Att statsråden kunde känna sig klandrade i annan form än den i 107 § RF anvisade borde inte ha synts märk-

⁹⁵ Det kan antecknas, att debattbegränsningsregeln i 107 § RF saknar praktisk betydelse, och att ett statsråd kan delta i votering om anmälan mot honom själv (SOU 1963: 18 s. 45).

ligare än att de kunde bli kritiserade i en vanlig debatt eller lida en motgång genom ett riksdagsbeslut i vilken fråga som helst.⁹⁶

Från 1971 kan riksdagen även göra framställningar hos regeringen i anledning av vad KU meddelar i sina granskningsbetänkanden. Det kan ligga nära till hands att se som en konsekvens härav, att opinionsyttringar av den gamla typen inte längre kan ifrågakomma. Detta är emellertid en förhastad slutsats. Likväl som riksdagen kunde fatta sådana beslut vid sidan av de gamla reglerna, bör den kunna göra det vid sidan av de nya. En annan sak är att något praktiskt behov inte lär föreligga; sådana opinionsyttringar skulle snarast framstå som olämpliga med hänsyn till de nya principerna för granskningen. Då denna inte längre åsyftar att utkräva politiskt ansvar, kan det knappast finnas anledning att understryka något uttalande med ett gillande eller att förkasta något med ett ogillande. Vill riksdagen särskilt fästa regeringens uppmärksamhet på vad KU anfört, kan likaväl en skrivelse avlåtas. Beslut därom kan fattas utan att KU hemställt om det. Omvänt finns det inte heller någon anledning att demonstrativt underkänna ett uttalande. Anser regeringen att KU har fel, kan det klargöras i debatten, och KU:s mening kan lämnas obeaktad. Vidblir KU sin mening, får det ankomma på utskottet att vid ett senare tillfälle söka få riksdagen med om en framställning, varvid regeringen har samma möjlighet att verka i motsatt riktning.

Att riksdagen kan göra framställningar till regeringen i anledning av vad som framkommit vid KU:s granskning, framstår som en naturlig konsekvens av arbetets omläggning. Utifrån den syn på grundlagarnas innehåll och tolkning, som nyss utvecklats, kan det rentav hävdas att sådana skrivelser kan beslutas redan nu, på sätt skedde 1818. Något hinder är svårt att upptäcka. Den känsliga punkten är det rent praktiska förhållandet, att vilka frågor som helst kan tas upp via KU, som alltså får en generell initiativrätt. Häremot måste emellertid invändas, att *KU* redan nu kan ta upp vilket ämne som helst och att frågan bara gäller vad *riksdagen* kan besluta i ett ären-

⁹⁶ I princip samma resonemang har förts om reservationsrätten (se not 5), om anmälningar utan återopande av 107 § RF och om opinionsyttringar i kammare. Att olika praxis tillämpades av kamrarna intill 1964 var naturligtvis från konstitutionell synpunkt absurt. Se *Andrén*, s. 178 ff, och *Lindeberg StvT* 1964, s. 393 ff.

de som ligger på dess bord.⁹⁷ I praktiken kan man säkerligen utgå från att KU kommer att visa återhållsamhet då det gäller att påkalla framställningar till regeringen. Någon generell eller dubbel initiativrätt behöver man inte räkna med annat än på papperet. Om KU träder in på andra utskotts områden eller framträder som en politisk överinstans, kommer mothugg och motgångar inte att låta vänta på sig. Begränsade initiativ, som direkt sammanhänger med "regeringsärendenas handläggning" och går tillbaka på ett ordentligt utredningsarbete, bör emellertid ingå som ett återkommande moment i KU:s granskningsverksamhet.⁹⁸

3. Det kan vara naturligt att ställa frågan, vilken verkan KU:s uttalanden haft och har. Något säkert svar kan givetvis inte lämnas. Klart är att effekten, som redan framhållits, är beroende av den sakliga tyngden och därutöver på det allmänna anseende, som granskningen har. Att det gamla dechargeförfarandet skulle haft någon påtaglig betydelse är svårt att föreställa sig. Det står emellertid också klart, att åtminstone vissa av KU:s enhälliga uttalanden vann beaktande. Ett exempel ger ärendet om författningars publicering i SFS. Då denna fråga första gången togs upp, kunde det konstateras att åtskilliga förseningar förekom. Under senare år har liknande brister knappast kunnat påvisas. Från 1965 års dechargearbete har nämnts att ett grundlagstridigt stadgande upphävdes omedelbart före betänkandets slutjustering, otvivelaktigt efter underhandskontakt. De samma år framställda erinringarna mot praxis vid handläggningen av vissa ärenden enligt lagen om allmänna arvsfonden ledde också till en ändring av denna praxis, som meddelades i en senare avlämnad proposition.⁹⁹ Efter granskningsarbetets omläggning har det också inträffat, att statsrådsberedningen fäst departementens uppmärksamhet på vad KU anfört genom cirkulär till vederbörande chefstjänstemän. Ett sådant 1969 avsåg bl. a. frågorna om kommunikering och motivering, ett annat expeditionstiderna för regleringsbrev och ett tredje publicering av konseljbeslut.

⁹⁷ Det är svårt att förstå varför riksdagen själv skall begränsa sina handlingsmöjligheter (jfr petitionsrätten enligt 89 § RF) då grundlagarna inte anger en gräns.

⁹⁸ Märk att olika former för KU:s hemställan är möjliga enligt riksdagspraxis: att riksdagen ger till känna sin mening, begär utredning etc.

⁹⁹ Se SFS 1965: 70 och prop 1965: 148.

GRANSKNINGENS BETYDELSE

1. Man kan inte bedöma vare sig värdet av de senaste årens reformer eller kontrollinstitutets utvecklingsmöjligheter utan att beakta den historiska bakgrunden. Det är svårt att finna ett bättre uttryck för den svenska riksdagens traditionsbundenhet än KU:s granskningsverksamhet. Den borde ha omprövats redan i samband med representationsreformen men fick i stället fortgå i jämnt hundra år efter i stort sett de gamla linjerna. Kritik mot systemet satte in på allvar i början av 1920-talet, och från denna tid gjordes också fruktlösa försök att nå en förnyelse genom att uppliva ståndstidens anmälningsförfarande. Att avskaffa granskningen övervägdes emellertid inte. Det är belysande att författningsutredningen över huvud inte med ett ord berörde denna möjlighet eller ens de praktiska svårigheter som mött reformförsöken under de gångna decennierna.

Den reform, som äntligen kommit till stånd, har otvivelaktigt ökat det sakliga utbytet av granskningen högst väsentligt. Det är emellertid lätt att se för ljust på framtidsutsikterna mot den mörka bakgrunden. Denna ger i stället anledning till stor försiktighet vid bedömningen.

2. Den fråga man först bör ställa sig är naturligtvis: vilket behov föreligger av att genomföra en särskild granskning av regeringens verksamhet? Då man söker svara på den frågan, bör man beakta, att kontroll över regeringen utövas på en mängd andra vägar: inom riksdagen bl. a. genom prövning och debatt av regeringens förslag, genom interpellationer och enkla frågor och från 1971 genom det nya institutet misstroendeförklaring. Härtill kommer reglerna om allmänna handlingars offentlighet och den grundlagstryggt fria pressens insyn och kritik etc. Man kan utan tvekan säga, att förutsättningarna för en effektiv kontroll av regeringen är bättre i vårt land än i flertalet parlamentariska demokratier även utan den granskning KU bedriver.

En lucka kan man emellertid peka på i det allmänna kontrollsystemet: regeringen som högsta förvaltningsmyndighet blir inte föremål för någon sådan rättskontroll genom ett utomstående organ, som varje lägre myndighet är underkastad. Det kan otvivelaktigt anses överensstämma med det svenska rättssystemet i stort, att den-

na lucka fylls ut genom någon form av granskningsverksamhet. Om en sådan kommer till stånd, kan det också vara naturligt, att en viss kontinuerlig bevakning sker av att riksdagens egna konstitutionella intressen inte träds för nära genom regeringens handlande. Något behov härutöver av en särskild, från riksdagsarbetet i övrigt fristående granskning av regeringens verksamhet förefaller emellertid svårt att påvisa.

3. Nästa fråga som bör ställas är, om institutet inte kan få större betydelse än endast att fylla det begränsade kontrollbehov, som angetts här. Det kan sägas, att det förda resonemanget inte utesluter att KU kan utföra ett nyttigt arbete genom en granskning som går utöver de centrala kontrolluppgifterna.

Det vill synas som om KU:s möjligheter är starkt beskurna. Det är knappast möjligt att tillföra KU en vidare sakkunskap än som krävs redan för att genomföra en tillfredsställande granskning med den inriktning som angetts här. Och även om det vore möjligt, skulle det knappast vara rationellt. Det skulle medföra dubbling och kompetenskonflikter mellan KU och andra utskott. Möjligheterna för KU att ta nyttiga initiativ på områden, där propositioner och motioner behandlas av andra utskott, måste bedömas som ringa.

Det bör tilläggas, att det naturligtvis ligger ett värde i att KU:s granskning *kan* utsträckas till vilken del av regeringens och de enskilda statsrådets verksamhet som helst och aktualisera vilka synpunkter som helst. Grundlagsreglerna öppnar möjligheter till insyn och information, som saknas i de flesta parlament.¹⁰⁰ Detta måste ha ett värde för riksdagen, oavsett i vilken utsträckning möjligheterna begagnas i praktiken. Blotta existensen av ett kontrollmedel är emellertid inget skäl för att begagna det för en fortlöpande granskning. Det kan hävdas med fog, att kontrollinstitutets betydelse blir störst, om det endast träder i funktion på de områden och i de fall, där ett verkligt behov av kontroll föreligger.

4. Resonemanget kan sammanfattas på följande sätt med direkt anknytning till 105 § RF. Enligt första stycket "åligger" det KU att granska statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning. Enligt andra stycket "äga" riksdagens ledamöter och övriga utskott "påkalla granskning i uppgivna hänseenden". Om KU:s

¹⁰⁰ Se *Herlitz Svenska statsrättens grunder*, s. 171.

granskning skall anpassas till det kontrollbehov som föreligger och få största möjliga betydelse, bör dessa stadganden tillämpas så, att KU av eget initiativ utövar en ren rättskontroll samt en viss bevakning av riksdagens intressen gentemot regeringen men i övrigt verkställer granskning och utredningar endast i den mån det påkallas av en ledamot eller något utskott. I de senare fallen bör KU särskilt beakta, att behov kan föreligga av att anlita speciell expertis, t. ex. från vederbörande fackutskott inom riksdagen.

5. Om KU:s granskning skall få någon verklig betydelse är ytterst beroende på om det alls är möjligt att genomföra en rättskontroll av regeringens verksamhet genom ett riksdagsutskott. Det kan ligga nära till hands att bedöma förutsättningarna som ringa. Utan vidare kan emellertid en sådan bedömning inte godtas.

Det bör till en början iakttas, att redan en sådan begränsning av granskningen, som här förordats, skapar bättre förutsättningar för denna än tidigare, genom att anledningarna till politiska konflikter minskas. Det låg också i det gamla systemets natur, att det ofta även utan någon saklig anledning ledde till politiska motsättningar: ledamöterna nödgades ta ställning till vitt skilda frågor och kunde inte rimligen anse sig tillräckligt sakkunniga för att bedöma varje ärende självständigt.

I det sist sagda ligger en anvisning om en rent praktisk begränsning av rättskontrollen. Bedömningar av den materiella lagligheten av fattade beslut eller tillämpad praxis bör endast förekomma i ringa mån och med stor försiktighet. Uppmärksamheten bör i första hand riktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor. Materiella frågor bör endast tas upp om ett både klart och väsentligt fel uppmärksammas eller om regeringen finnes ha handlat i strid med något riksdagens beslut eller önskemål. Dessa praktiska begränsningar framstår som väl motiverade även från principiella synpunkter. KU bör inte framträda som en överprövningsinstans utan i stället iaktta, att en gräns upprätthålls mellan riksdagen och regeringen som högsta förvaltningsmyndighet.¹⁰¹

Det förda resonemanget leder till att den inriktning, som getts KU:s granskning under de gångna tre åren, och de uttalanden, som

¹⁰¹ Jfr frågan om domstolsprövning (eller besvärspövning) av regeringsbeslut. Jfr även *Herlitz* 1969 års RF, s. 123 ff.

gjorts i betänkandena, bör anses i stort sett normbildande för framtiden. Utvecklingsmöjligheterna synes ligga helt på det kvalitativa planet, inte på det sakliga. Huvudinslaget i betänkandena bör, som 1968 och 1969, vara uttalanden i allmänna principfrågor och praxisfrågor. Därutöver bör särskilda regeringsärenden kunna, som 1967, tas upp i enstaka fall, där påpekanden är klart befogade. Det är också naturligt att, som skedde alla tre åren, riksdagens intressen bevakas, t. ex. på normgivningens område.

Man synes alltså på rent objektiva grunder komma fram till att vad som bör åstadkommas med KU:s granskning är en kontroll av ungefär det innehåll, som faktiskt presterats under tre år i full enighet inom utskottet. Det är här som eljest naturligt att sträva efter en ständigt förbättrad kvalitet, men det är knappast befogat att ställa högre anspråk på granskningens omfattning. Som förut framhållits är det inte heller nödvändigt för kontrollens effektivitet, att fullständig enighet uppnås på alla punkter.

Bedömningen av möjligheterna att åstadkomma en rättskontroll på den i RF angivna vägen bör sålunda utfalla positivt. Det bör dock understrykas, att det här förda resonemanget förutsätter en inte oväsentlig begränsning av kontrollens räckvidd i förhållande till de synpunkter, som författningsutredningen utvecklade om granskning av administrativ praxis. Till de skäl som här anförts för en mera begränsad målsättning kommer ytterligare ett som antytts i det föregående. Det möter i praktiken avsevärda svårigheter att genomföra en praxisgranskning på grundval av statsrådsprotokollen. En utredning om praxis på ett visst område förutsätter regelmässigt, att man går utöver ett års protokoll. Material får normalt samlas under flera år. Detta innebär ett omständligt och vanskligt arbete, och vid den tidpunkt, då underlaget förefaller tillräckligt, kan tvekan lätt uppkomma, om undersökningen verkligen återspeglar det aktuella läget. Mot denna bakgrund bör man betrakta KU:s framställning 1969 om en mera omfattande publicering av konseljbeslut. Om denna leder till resultat, får man en väsentligt bättre möjlighet att kartlägga administrativ praxis än KU:s granskningsarbete innebär. Författningsutredningen gick inte in på någon närmare analys av dessa praktiska aspekter på KU:s verksamhet eller över huvud på de svårigheter som denna mött.

Även om det är möjligt att genomföra en rättskontroll genom KU är det inte därmed sagt, att det på längre sikt är rationellt att lägga en sådan uppgift på KU. Med en gynnsam utveckling inom KU och i fråga om regeringens benägenhet att fästa avseende vid de uttalanden som görs har man att räkna med att både behovet och betydelsen av denna granskning kommer att minska. Det skulle då kunna övervägas att, med bibehållande av en *befogenhet* för KU att granska, överföra *åliggandet* till riksdagens ombudsmän, med skyldighet för dessa att redovisa till KU. Emellertid kan det framstå som ett värde för riksdagen, att den får den löpande insyn och den indirekta erfarenhet av regeringsarbetet som den nuvarande ordningen erbjuder.

KAPITEL 2

MISSTROENDEFÖRKLARING

Att grundlagarnas regler om statsrådets ansvar och om formerna för att utkräva detta förlorade sin praktiska betydelse medförde en viktig brist i författningen. Denna framstod också som kännbar under parlamentarismens genombrottsår och under minoritetsregeringarnas tid. Därefter förlorade den sin aktualitet och blev närmast av principiell natur. Frågan om statsrådets ansvarighet har behandlats som ett led i parlamentarismens grundlagfästande. Denna problematik har till följd av författningsfrågans utveckling blivit uppdelad på två reformetapper. I den första, som genomfördes inom gällande grundlagars ram 1968—1969, infördes bl. a. institutet misstroendeförklaring, som delvis ersatt de gamla reglerna om dechargeförfarandet.

BAKGRUND OCH FÖRARBETEN

1. Det ligger nära till hands att anta, att övervägandena om nya former för utkrävande av statsrådets politiska ansvar utgjort ett led i diskussionerna om en reform av KU:s granskningsverksamhet. Det har emellertid inte varit fallet. Dechargeförfarandets otjänlighet som medel för att utkräva politiskt ansvar har varit en bakgrund, men reformsträvandena har i första hand utgått från interpellationsinstitutet.¹ Detta hade i början av 1900-talet utvecklats till att, vid sidan av sin informationsfunktion, även fylla en viktig uppgift som medel för politiska meningsyttringar. Det vidkändes emellertid bristen, att något beslut inte kunde fattas i de debatterade frågorna. Massinstämmanden i huvudtalarnas anföranden fick ibland utgöra

¹ Se *Brusewitz* Dagordning och interpellation, s. 251 ff, och Interpellationsinstitutet, s. 484 och s. 495 ff.

en ersättning.² Yrkanden om institutets utbyggnad framställdes emellertid först längre fram. I en motion 1928 föreslogs att fråga skulle få väckas om uttalande av en kammare i anledning av interpellations-svar eller meddelanden av regeringen enligt 56 § RO. Syftet var att få ett nytt medel för att utkräva regeringens parlamentariska ansvar. Motionen avstyrktes av KU och avslogs av kamrarna.³ Samma öde rönt en motion 1930 om grundlagsändringar "för att åstadkomma en på folkets och representationens förtroende grundad, stark regeringsmakt", i vilken bl. a. föreslogs att ett dagordningsinstitut skulle införas i andra kammaren.⁴ I en ny motion 1931 begärdes utredning "huruvida och på vad sätt ett dagordningsinstitut bör införas i vår författning". Denna gång förordade KU en förutsättningslös utredning. Detta bifölls av riksdagen. KU sade sig inte överskatta det praktiska värdet av ett dagordningsinstitut som medel för att skapa bättre stabilitet i det parlamentariska systemet. Förutsättningarna därför berodde ytterst på "de praktisk-politiska sedvanorna". Emellertid förekom liknande institut i flertalet parlamentariskt styrda länder och kunde bidra till att skapa bättre möjligheter att vinna klarhet om förhållandet mellan regeringen och riksdagen.⁵

Till förmån för ett dagordningsinstitut hade främst anförts, att det kunde klarlägga regeringens parlamentariska ställning och även bidra till att skapa majoritetsregeringar. Detta hade bestritts av motståndarna, som i stället befarat att regeringsstabiliteten skulle ytterligare minskas och att taktiskt spel och intriger skulle främjas.

2. Den begärda utredningen uppdrogs åt professor Herbert Tingsten, som framlade ett betänkande 1935.⁶ Han definierade där dagordningsinstitutet som en rätt för representationen eller dess avdelningar att i särskilda former fälla omdömen om regeringen (eller en enskild minister) eller om dess åtgärder eller avsikter eller framställa önskemål om den framtida regeringspolitiken. Han avstyrkte

² Se *Brusewitz* Dagordning och interpellation, s. 267 ff, och Interpellationsinstitutet, s. 507 ff.

³ KU 1928: 18.

⁴ KU 1930: 20.

⁵ KU 1931: 13.

⁶ SOU 1935: 21. Definitionen, se s. 8. Om avgångsskyldighet eller inte, se s. 88 f. Kritiken mot argumenteringen för och emot, se s. 76 ff och s. 82 ff.

ett sådant institut. Om det infördes, borde det i vart fall inte stadgas någon skyldighet för regeringen eller vederbörande minister att avgå vid misstroendevotum. En sådan vore svår att inpassa i RF:s allmänna reglering av förhållandet mellan konungen och statsråden och skulle vålla svårigheter vid dagordningsbeslut av mera obestämbar karaktär.

Tingsten kritiserade ingående uppfattningen, att ett dagordningsinstitut skulle vara ägnat att klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Erfarenheterna från främmande länder visade att regeringens parlamentariska ställning kunde vara ytterligt oklar trots förekomsten av ett dagordningsinstitut. Dettas historia i skilda länder erbjöd snarast "en lektion i evasiv parlamentarisk taktik". Det fanns inget skäl att anta, att uppkomsten av majoritetsregeringar skulle underlättas. Varför skulle ett misstroendevotum förmå oppositionspartierna till samarbete i regeringsställning i högre grad än t. ex. avslag på en proposition? I utlandet hade ofta en minoritetsregering efterträtts av en annan utan starkare parlamentariskt underlag. Ofta hade partier både till höger och till vänster om regeringen stått bakom ett misstroendevotum, och varje tanke på regeringsamverkan hade saknats. På vissa håll hade följden i regel endast blivit, att den avgångna regeringen återkommit med ändrad sammansättning. Att ett dagordningsinstitut skulle kunna stärka regeringens ställning var en ren missuppfattning; möjligheten att ställa kabinetsfråga förelåg alltid.

Även den kritik, som framförts mot ett dagordningsinstitut, innefattade emellertid enligt Tingsten bestämda överdrifter. Erfarenheterna från utlandet visade, att det var lika oriktigt att i detta institut se en huvudorsak till täta regeringsväxlingar som motsatsen. Där emot var det obestridligt att införande av ett sådant skulle medföra risk för väsentligt ökad friktion mellan regering och riksdag. Friktionssfären skulle vidgas från att i huvudsak omfatta behandlingen av regeringens propositioner till hela området för regeringsmakten. Verkligt betydande svårigheter kunde uppkomma, om ytterlighetspartier, som bekämpade det parlamentariska systemet, skulle få större betydelse i riksdagen.

Fastän han sålunda avstyrkte ett dagordningsinstitut, gick Tingsten även in på vissa frågor rörande den tekniska utformningen av

ett sådant. Till vissa av hans synpunkter blir det anledning att återkomma i det följande.

3. Frågan om formerna för utkrävande av regeringens parlamentariska ansvar blev nästa gång föremål för behandling av författningsutredningen. En riktpunkt för dennas arbete var, att parlamentarismen skulle inskrivas i författningen. Direktiven förutsatte bl. a. att utredningen skulle på nytt undersöka, om ett dagordningsinstitut borde införas. Den borde emellertid också pröva, om någon annan form av politiskt ansvarsutkrävande kunde vara lämplig.⁷

I den del av de allmänna motiven till utredningens förslag till ny RF, som behandlade parlamentarismen, upptogs frågorna om statschefens allmänna ställning, ministärbildningen, nyvalsförordnande, statschefens medverkan vid beslut i regeringsärenden samt ministärens parlamentariska ansvar. I den sistnämnda delen⁸ redovisades Tingstens betänkande, men det framhölls att utgångspunkten för den tidigare debatten var en annan än den aktuella. Då hade man väsentligen strävat efter att reformera den svenska parlamentarismen sådan den gestaltat sig under 1920-talet. Nu gällde det att låta parlamentarismens princip med avseende på ministärens ställning komma till uttryck vid en allmän författningsrevision, så att riksdagen fick möjlighet att vid behov effektivt hävda sin ledande ställning inom statsskicket. Mycket av den tidigare argumenteringen saknade därför tillämplighet. Utredningen delade emellertid Tingstens uppfattning, att de parlamentariska ansvarighetsreglerna inte kan i väsentlig grad påverka parlamentarismens utformning utan att denna i första hand bestäms av de partipolitiska förhållandena. Likaså underströks det berättigade i varningen för att ge ökat utrymme för taktiskt parlamentariskt spel.

Något krav på positiv förtroendeförklaring för regeringen borde enligt författningsutredningen inte uppställas. Bestämmelser om ett negativt parlamentariskt ansvar borde vara tillräckliga för att vid behov klarlägga förhållandet mellan regering och riksdag. Tanken på ett dagordningsinstitut i den gamla meningen avvisades med den korta förklaringen, att något behov inte ansågs föreligga av ett insti-

⁷ Se SOU 1963: 17 s. 13 f.

⁸ Se SOU 1963: 17 s. 145 ff.

tut som ger möjlighet till allsköns uttalanden om regeringen och dess politik.

Utredningen föreslog i stället,⁹ att regler skulle införas om rätt för riksdagen att avge misstroendeförklaring och om en därmed förknippad avgångsskyldighet. En sådan förklaring skulle kunna avges enbart mot statsministern eller mot annat statsråd. I det förra fallet skulle statsministern vara skyldig att omedelbart begära avsked på hela regeringens vägnar. I det senare fallet skulle han ofördröjligen hemställa om vederbörande statsråds entledigande. På hemställan av statsministern skulle konungen kunna låta anstå med att bevilja avsked under högst en vecka. Förordnades under denna tid om nyval till riksdagen, skulle framställningen om avsked vara förfallen. Dessa stadganden skulle enligt utredningen främst få karaktären av en yttersta garanti för parlamentarismen.

Dessa förslag passerade, inte onaturligt, utan närmare yttranden vid remissbehandlingen av utredningens betänkanden.¹⁰

4. Författningsutredningens förslag till grundlagfästande av parlamentarismen rönt emellertid åtskillig kritik i den allmänna debatten och vid de partiöverläggningar som fördes om författningsfrågan. Det framhölls, att förslaget på centrala punkter inte gav tillräckligt klart uttryck för de principer som borde gälla utan rentav i vissa avscenden innebar ett steg tillbaka i förhållande till gällande sedvanerätt. Kärnfrågan gällde preciseringen av statschefens ställning. Förslaget om misstroendeförklaring mötte i och för sig knappast någon invändning.

I direktiven för grundlagberedningen 1966 underströks att en huvudlinje i arbetet på en ny författning borde vara att så konsekvent som möjligt bygga på folksuveränitetens princip och att grundlagfästa parlamentarismen. Av nämnda princip följde bl. a. att en regering inte bara vid sitt tillträde utan även under sin verksamhetstid borde åtnjuta riksdagens förtroende eller i vart fall vara tolererad av denna. För att möjliggöra kontinuerlig kontroll härav borde i enlighet med författningsutredningens förslag upptas regler, som gav riksdagen möjlighet att praktiskt taget när som helst under

⁹ Författningstexten, se SOU 1963: 16 s. 63 (4 §), s. 74 (4 §), s. 84 (10 §).

¹⁰ Se SOU 1965: 3 s. 15 f, SOU 1965: 34 s. 61.

session uppta fråga om misstroendeförklaring. Verkan av en sådan förklaring borde vara att regeringen entledigades om inte nyval förordnades inom viss kortare tid.¹¹

Direktiven ålade grundlagberedningen att inrikta sitt arbete på en relativt omfattande partiell författningsreform 1968—1969. Den borde bl. a. innefatta en lösning på frågan om parlamentarismens inskrivande i grundlagarna med de preciseringar med avseende på statschefens befattning med regeringsbildningen, upplösningsinstitutet m. m. som följde därav.

De reformer, som nu beslutits på grundval av grundlagberedningens betänkande 1967,¹² omfattar förutom införandet av misstroendeförklaring även upplösningsrätten samt tillsättande och entledigande av statsråd. Statschefens allmänna ställning återstår att behandla och i samband därmed bl. a. regeringsbildningen. Institutet misstroendeförklaring har i huvudsak utformats i enlighet med författningsutredningens förslag. Om grundlagsändringarna i övrigt bör anmärkas, att de ger statsministern en stark ställning. I hans händer har lagts beslutanderätten i fråga om nyvalsförordnande, avbrytande av riksdagsarbetet i anslutning därtill samt tillsättande och entledigande av statsråd.

Bestämmelserna om misstroendeförklaring har intagits i 107 § RF och 57 § RO. Om verkan i form av avgångsskyldighet eller nyvalsförordnande har stadgats i 35 § RF.

KONSTRUKTIONENS HUVUDPUNKTER

Den närmare granskningen av det nya institutet underlättas, om några huvudpunkter i dess konstruktion först antecknas helt kort. De viktigaste är fem.

1. Den lösning man valt innebär till en början, att man avvisat tanken på ett positivt parlamentariskt ansvar och begränsat sig till att stadga ett negativt. Det krävs inte att en regering vare sig vid tillkomsten eller vid något senare tillfälle skall uppvisa ett positivt stöd av riksdagsmajoriteten vid en särskild förtroendeomröstning. I stället har riksdagen getts befogenhet att genom en särskild omröstning uttala sitt misstroende.

¹¹ Se 1967 års riksdagsberättelse, s. 87.

¹² SOU 1967: 26, prop 1968: 27, KU 1968: 20.

2. Det är av största vikt att uppmärksamma, att parlamentarismens spelregler för regeringens beroende av riksdagen inte är uttömda med bestämmelserna om misstroendeförklaring. Dessa har i förarbetena betecknats som en yttersta garanti för parlamentarismens upprätthållande.¹³ Normalt skall regeringens ställning inte avgöras genom misstroendeomröstningar utan genom ställningstaganden i sakfrågor. Om riksdagen fattar ett beslut i strid med regeringens politik i någon fråga av tillräcklig storlek, kan det tolkas som ett misstroendebeslut och leda till samma konsekvenser. Hur stor fråga eller hur stor skiljaktighet det skall gälla, för att den parlamentariska krismekanismen skall utlösas, kan självfallet inte anges generellt utan är helt beroende av omständigheterna i den aktuella situationen. Regeringen har möjlighet att i förväg klargöra, att den tillmäter en viss fråga avgörande betydelse, genom att ställa kabinetsfråga. Institutet misstroendeförklaring måste alltså ses som ett led i ett större komplex av delvis svärdefinierbara parlamentariska spelregler. Förarbetena — utom Tingstens betänkande 1935 om det skall räknas som sådant — innehåller emellertid ingen diskussion av denna problematik utan endast det citerade uttalandet om institutets karaktär av en yttersta garanti.

3. Man har räknat med som det normala, att ett yrkande om misstroendeförklaring skall avse regeringen i dess helhet. Möjlighet har emellertid öppnats för att rikta ett sådant yrkande mot ett enskilt statsråd. Härmed aktualiseras principfrågan om vad statsrådsansvaret innebär vid parlamentariskt styrelsesätt. I vad mån har regeringen ett kollektivt ansvar, och i vilken utsträckning har varje statsråd därutöver ett personligt ansvar? Frågan har berörts i förarbetena till den aktuella reformen. Tvekan yppades, om man borde införa en möjlighet att avge misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd. Innebörden av att detta blivit möjligt och förhållandet mellan sådan förklaring och KU:s granskningsuppgift får bli föremål för särskild uppmärksamhet i det följande.

4. Det ligger i sakens natur att "misstroende" kan grundas på de mest skiftande omständigheter och att en motivering alltid kommer att anföras i debatten före beslutet. En misstroendeförkla-

¹³ Se SOU 1963: 17 s. 146 och SOU 1965: 34 s. 61. Även om själva uttrycket inte upprepats, synes man ha hyst samma inställning vid 1968 års reform.

ring kan likaväl bero på missnöje med en bestämd åtgärd eller underlåtenhet som på en allmän önskan att få till stånd ett minister-skifte. Det är därför självfallet att några gränser för vad en sådan förklaring får grundas på aldrig har övervägts. Däremot har en viktig fråga varit, vilken konstitutionell betydelse motiveringen skall tilläggas och i vilka former den skall uttryckas. En ytterlighet är att kräva, att ett beslut om misstroendeförklaring alltid skall innehålla en motivering. Den motsatta ytterligheten innebär att fränkänna motiven all annan betydelse än som led i debatten och förbjuda omröstningar om motiveringar eller rentav att sådana över huvud framförs annat än muntligen. Den senare ståndpunkten har intagits vid den nu genomförda reformen. Skälen och innebörden får särskilt granskas i det följande.

5. Om en misstroendeförklaring skall fylla funktionen som garanti för det parlamentariska styrelsesättet, kan den inte få utgöra endast en demonstration utan måste konstrueras som ett maktmedel i riksdagens hand. Det har därför stadgats, att konungen är skyldig att entlediga statsråd som drabbats av en misstroendeförklaring. Har denna avsett statsministern, skall hela regeringen entledigas. Regeringen har emellertid ett försvarsvapen mot riksdagen, i det att nyval kan förordnas. Om denna befogenhet begagnas inom en vecka från det förklaringen gavs, förfaller avgångsskyldigheten. Detta gäller vare sig förklaringen riktar sig mot hela regeringen eller mot ett enskilt statsråd. En begränsning ligger emellertid i att nyval inte kan förordnas under de första fem månaderna efter det att riksdagen ånyo sammanträtt efter ett nyvalsförordnande.¹⁴

Har nyval förordnats, kan även pågående riksdagssession avbrytas. Det är emellertid inte nödvändigt och kan ske vid en senare tidpunkt, liksom riksdagen i dess gamla sammansättning kan inkallas på nytt, om behov skulle uppkomma. Liksom hittills upphör nämligen riksdagsmännens mandat inte förrän fullmakter utfärdats för de nyvalda.¹⁵ En skillnad mot tidigare regler är emellertid, att på-

¹⁴ F. n. gäller en fyramånadersgräns.

¹⁵ Se *Sterzel* Riksdagsupplösning och nyvalsförordnande, s. 151 ff, *Petrén* StvT 1963 s. 544 ff, och *Malmgren—Sundberg—Petrén* Sveriges grundlagar, s. 141.

gående riksdagssession inte automatiskt avbryts då nyval förordnas.¹⁶ En nyhet är också att befogenheterna att träffa avgörande om nyvalsförordnande och om avbrytande av riksdagssession tillagts statsministern personligen. Beslut meddelas av konungen på begäran av statsministern.

Medan reglerna om verkan av misstroendeförklaring intagits i 35 § RF, återfinns bestämmelserna om nyvalsförordnande och om avbrytande av riksdagssession i 108 § RF samt 3 och 5 §§ RO.

INITIATIV OCH FORM

1. Yrkande om misstroendeförklaring skall enligt 107 § RF uppställas till prövning endast om det väcks av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. Syftet är självfallet att begränsa institutets användning till seriösa situationer och undvika okynnesyrkanden och personliga demonstrationer.

Redan Tingsten pekade i sitt betänkande på möjligheten att införa en spärregel av denna typ. Författningsutredningen ställde sig emellertid avvisande därtill. En sådan regel skulle få ett mindre tilltalande drag av godtycklighet. Mindre partier kunde bli helt berövade möjligheten att ställa yrkande om misstroendeförklaring. Man borde knappast behöva räkna med okynnesanvändning eller överdrivet bruk av institutet, särskilt som avslag oftast kunde tolkas som ett förtroendevotum.¹⁷

Behovet av en spärregel är otvivelaktigt större vid ett dagordningsinstitut av den karaktär, som Tingsten diskuterade. Möjligheten att med motiverade dagordningsförslag uttrycka en mening i en sakfråga är säkert mera attraktiv än möjligheten att med ett blankt yrkande begära regeringens eller ett enskilt statsråds avgång. Enkelt uttryckt innebär skillnaden, att varje dagordningsfråga måste förstöras till en kabinetsfråga och att den skriftliga motiveringen måste ersättas med endast en muntlig, som är lätt för motståndaren att förvanska eller helt bortse från. Likafullt förefaller författningsutredningens resonemang inte helt övertygande. Att avslag kan tolkas

¹⁶ Det kan med visst fog hävdas att upplösning intill 1949 inte var en oundviklig följd av nyvalsförordnande, se *Sterzel*, s. 167 ff.

¹⁷ SOU 1935: 21 s. 89 och SOU 1963: 17 s. 147.

som ett förtroendevotum kan naturligtvis medföra, att institutet inte begagnas särskilt ofta i den vanliga politiska striden. Men för de små minoriteter och enskilda ledamöter, som utgör det aktuella problemet, kan det vara likgiltigt att regeringen får en förtroendeförklaring av majoriteten. Det kan i stället vara av intresse att framstå som i stort sett ensam om en kritik, som man vet har viss appell hos allmänheten. Sådana demonstrationer i väl valda dagsfrågor, som för tillfället engagerar gemene man, kan vara en god taktik främst för små ytterlighetspartier.

Grundlagberedningen avvek från författningsutredningen på denna punkt med den korta motiveringen, att man inte kunde helt bortse från risken för att yrkanden framställs i demonstrationssyfte. Garantier borde därför skapas för att ett yrkande har åtminstone viss förankring i riksdagen. Förslaget mötte ingen gensaga i propositionen eller vid riksdagsbehandlingen.

Vid bedömningen av spärregeln får man, utöver de synpunkter som nyss anförts i anslutning till Tingsten och författningsutredningen, också ta hänsyn till det nya valsysteem som genomförts på grundlagberedningens förslag. Fyra procent av de röstande i hela riket har blivit en viktig gräns: den betyder i princip 14 mandat eller inget.¹⁸ I en situation, där ett parti befinner sig i riskzonen, kan man vänta sig en mera fördomsfri taktik än eljest. Att frågan inte är opraktisk visade 1968 års andrakammarval, som minskade vänsterpartiet kommunisternas röstandel från 6,4 % till 3 %.

En tiondel av riksdagens ledamöter betyder 35 riksdagsmän och, med hänsyn till det riksproportionella valsystemet, i princip också 10 % i röstandel vid det senaste riksdagsvalet. Det kan vara av intresse att nämna, att av de nuvarande partierna (och deras föregångare) vänsterpartiet kommunisterna endast i 1944 och 1946 års val uppnått 10 % av rösterna (10,3 resp. 11,2 %), att bondeförbundet en gång, i 1956 års val, underskridit siffran (9,4 %) men att varken folkpartiet eller moderata samlingspartiet kommit lägre än omkring 12 %.

Det bör slutligen anmärkas att enligt grundlagstadgandets ordalag ett yrkande om misstroendeförklaring väl kan väckas av färre

¹⁸ Se KU 1968: 20 s. 20 ff.

än 35 ledamöter men inte upptas till prövning utan att detta antal ställt sig bakom det. Talmannen synes alltså inte kunna vägra att ge någon ordet för att framställa och motivera ett yrkande och inte heller att ta emot detta i skriftlig form och inta det i protokollet, därför att föreskrivet antal ledamöter inte undertecknat. Detta förefaller vara en brist, eftersom det kan utnyttjas i demonstrationssyfte, t. ex. av ett parti i riskzonen kring de fyra procenten för att framställa författningen som i allmänhet diskriminerande.

2. Ett ärende om misstroendeförklaring omfattar, som redan nämnts, i konstitutionell mening endast själva yrkandet. Motivering-
en utgör bara ett led i debatten. Det har särskilt föreskrivits i 57 § RO, att endast en omröstning skall äga rum, om två eller flera yrkanden om misstroendeförklaring mot samma ledamot av statsrådet föreligger samtidigt. Omröstning får sålunda inte ske om motivering-
ar, och man kan inte kringgå förbudet genom att ställa yrkanden från olika meningsriktningar i riksdagen mot varandra.

I förarbetena till denna bestämmelse har resonemangen förts efter delvis skilda linjer. Det är av intresse att närmare granska de synpunkter som framförts.¹⁹

Författningsutredningen och grundlagberedningen var ense om att omröstningar om motiveringar inte borde tillåtas. Den förra framhöll, att det finns exempel från flera länder på hur sammanhållningen i en ministär eller stödet från ett utanför regeringen stående parti utsatts för allvarliga påfrestningar genom skickligt formulerade dagordningsförslag. Detta spelade naturligtvis mindre roll för en enpartiregering med majoritet i riksdagen men kunde få stor betydelse för en koalitionsministär eller en minoritetsregering. En möjlighet att genom taktiska manövrer vidga området för friktion mellan regering och riksdag borde inte öppnas. Grundlagberedningens huvudskäl var att krav på motivering skulle begränsa riksdagens möjlighet att bestämma regeringens öde, eftersom det skulle förutsätta enighet både om själva uttalandet och om skälen för detta. Departementschefen uttalade, att omröstningar om motiverade yrkanden kan komplicera det parlamentariska läget och bidra till att försvaga

¹⁹ SOU 1963: 17 s. 146 f, SOU 1967: 26 s. 175 f (beredningen ville "tillägga" etc.), prop 1968: 27 s. 226, KU 1968: 20 s. 28 f. Jfr *Nyman* Ny författning, s. 104 f.

regeringsmakten. KU påpekade, att en viss risk kan föreligga för regeringsmakten, om krav på motivering inte uppställs. Meningsriktningar inom riksdagen utan möjlighet att åstadkomma ett regeringsalternativ får möjlighet att avlägsna den sittande regeringen genom en fristående omröstning utan anknytning till någon stor politisk fråga. Denna möjlighet kan, framhöll KU, leda till ogynnsamma konsekvenser under ett skede av minoritetsparlamentarism.

Författningsutredningen har otvivelaktigt påverkats av Tingstens argumentering mot ett dagordningsinstitut. Utredningen förutsatte emellertid att beslutet skulle vara avgörande för regeringens öde, medan Tingsten förordade att så inte skulle vara fallet.²⁰ Argumentet om påfrestningarna på regeringsunderlaget hör därför bättre hemma hos den senare än hos den förra. Vetskapen om att ett positivt beslut ovillkorligen medför regeringskris måste utgöra en sammanhållande faktor. Liknande gäller resonemanget om friktioner mellan regeringen och riksdagen. Tingsten pekade på att själva införandet av ett institut, som gör det möjligt att tvinga fram ställningstaganden vid sidan av behandlingen av regeringens propositioner etc. och rentav i frågor som eljest ligger utanför riksdagens beslutsfär, ökar området och möjligheterna för friktioner mellan regering och riksdag. Sedan ett sådant institut införts, lär förekomsten av olika motiveringar knappast öka friktionerna mellan regering och riksdag ytterligare.

Det bärande ledet i författningsutredningens resonemang synes ha varit, att omröstningar om motiveringar ger möjligheter till ett taktiskt spel, som kan anses otillfredsställande. De kan, som departementschefen påpekade, komplicera det parlamentariska läget. De skulle nämligen innebära, att sakfrågor blir föremål för beslut av riksdagen utan att ha väckts och beretts i den vanliga ordningen. Partierna kan binda sig genom sitt agerande efter olika linjer, samtidigt som en majoritet enas om att framtvinga en regeringskris. Detta kan otvivelaktigt försvåra en ny regeringsbildning.

Det förda resonemanget ger stöd åt författningsutredningens och departementschefens slutsats, att omröstningar om motiveringar kan försvaga regeringsmakten. Även andra synpunkter måste emellertid beaktas. Grundlagberedningen har självfallet rätt i att ett krav på enighet om motivering för en misstroendeförklaring begränsar in-

²⁰ SOU 1935: 21 s. 88 f.

stitutets användbarhet. Man kan gå ett steg längre och fråga sig, om inte redan förekomsten av skilda motiveringar, som måste ställas under omröstning, minskar institutets effektivitet. Det kan antas som regel vara lättare att åstadkomma ett beslut om misstroendeförklaring, om förfarandet inskränks till en enkel votering för eller mot regeringen. I denna bedömning synes grundlagberedningen och KU ha varit ense.²¹ Emellertid är det inte säkert att frånvaron av motivering generellt underlättar beslut om misstroendeförklaring. Det är väl tänkbart, att ett parti i politisk nyckelställning är mera benäget att rösta för en klar motivering än att ansluta sig till ett blankt misstroendeyrkande efter en debatt, där kanske andra synpunkter än dess egna fått det största utrymmet. Härtill kommer att regeringens möjligheter att, i sista hand med hot om nyval, hålla samman sitt underlag i riksdagen, måste öka, om striden står om ett blankt yrkande. Detta gäller emellertid närmast under någorlunda stabila parlamentariska förhållanden. Vid stark partisplittring och minoritetsparlamentarism är situationen en annan. Man bör, som KU påpekade, inte överskatta nyvalsvapnets effektivitet i ett sådant läge.

Det är inte lätt att väga samman dessa motstående faktorer till en klar bild av hur förbudet mot omröstningar om motiveringar kan förväntas påverka regeringsmakten. De kan antas till stor del väga upp varandra. Detta leder till Tingstens bedömning, att institut av denna typ över huvud inte har någon större betydelse för parlamentarismens utformning och regeringsstabiliteten.²²

3. Misstroendeförklaring skall enligt 107 § RF riktas mot "ledamot av statsrådet". Detta uttryck täcker båda de två fallen, att förklaringen avser regeringen i dess helhet och att den endast avser ett enskilt statsråd. Grundlagberedningen uttalade, att misstroendeförklaring mot regeringen formellt bör riktas mot statsministern med hänsyn till dennes ledande ställning. Samma uppfattning hyste även författningsutredningen. RF:s singularform får ses mot denna bakgrund. Det bör inte anses tillåtet att rikta yrkanden om misstroendeförklaring mot "statsrådets ledamöter" eller liknande.

²¹ Jfr Nyman, s. 105.

²² Någon personlig uppfattning i övrigt uttalar förf. inte. Dock synes det kunna framhållas att *om* motivering (med konstitutionell betydelse) medges ökar skälen för att anse, att utskottsberedning bör vara möjlig. Se nästa avsnitt, punkt 1.

Det är inte alldeles utan praktisk betydelse, att yrkande, som avser regeringen i dess helhet, skall riktas mot statsministern. Detta kan få viss politisk vikt vid koalitionsregeringar, särskilt om regeringspartierna inte förfogar över en majoritet i riksdagen. Ett yrkande om misstroendeförklaring behöver naturligtvis inte utgå från en önskan att avlägsna samtliga regeringspartier från makten och få till stånd en ny ministär ur oppositionspartiernas led. Den kan också ge uttryck för att man vill ha till stånd en allmän omprövning av regeringsfrågan, som kan utmynna i en annan koalition. Politiska skäl kan leda till att det parti, som intar den politiska nyckelställningen, får besätta statsministerposten. I en sådan situation skulle det kunna framstå som en fördel, om yrkandet fick riktas mot regeringen som sådan och inte mot regeringschefen, även om den sakliga innebörden blir densamma. Även i andra situationer kan liknande överväganden bli aktuella. Resultatet kan bli, att man ibland av taktiska skäl väljer att rikta ett yrkande om misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd, t. ex. ledaren för ett koalitionsparti, i stället för mot statsministern, i förvisningen att utgången blir densamma, om yrkandet vinner bifall. Över huvud synes framskjutandet av statsministerns person i detta sammanhang vara tämligen opåkallat.²³

Möjligheten att rikta misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd bedömdes av både grundlagberedningen och departementschefen som föga praktiskt betydelsefull. Skäl kan anföras för en annan mening. Ett har nyss påpekats, möjligheten att ett enskilt statsråd skjuts i förgrunden av taktiska skäl. Härtill kommer att både utrymmet för en från sakärendenas behandling i riksdagen fristående kritik och utsikterna för en votering, där utgången inte är given från början, måste vara större i fråga om enskilda statsråds handlande än beträffande regeringen som sådan. Yrkanden om misstroendeförklaring mot enskilda statsråd kan bli ett politiskt vapen för oppositionen mot en koalitionsregering eller mot en minoritetsregering som är beroende av stöd från ett flygelparti. Sammanhållningen inom regeringsunderlaget bör kunna ställas på hårdare prov genom ett skick-

²³ Nämligen mot bakgrunden att alla är ense om att möjligheterna till taktiskt spel bör nedbringas. En annan sak är att statsministern fått de maktbefogenheter i fråga om nyvalsförordnande m. m. som förut nämnts.

ligt utnyttjande av politiska felsteg eller impopulära åtgärder av ett enskilt statsråd än om regeringens avgång begärs. Det är långtifrån säkert, att regeringen i varje sådan situation är redo att ta risken av att ställa kabinetsfråga och kanske genom bristande sammanhållning inom regeringsunderlaget nödgas avgå eller utlysa nyval med en politiskt ofördelaktig fråga som utlösande faktor.

Det har redan nämnts att införandet av möjlighet att avge misstroendeförklaring mot enskilt statsråd föregicks av tvekan och att det aktualiserar grundläggande frågor om statsrådsansvaret. Här till återkommer framställningen i det följande.

4. Yrkande om misstroendeförklaring skall enligt 57 § RO framställas vid sammanträde med riksdagen och skall avlämnas skriftligt till protokollet så snart det framställts.

Tingsten uttalade i sin utredning, att dagordningsförslag självklart borde framställas i skriftlig form, hur än institutet utformades. Genom att författningsutredningen i stället föreslog misstroendeförklaring på grundval av yrkanden utan motivering och utan krav på visst antal ledamöter bakom ett yrkande, bortföll motiven för skriftlig form. Utredningen förutsatte, att yrkande skulle kunna väckas muntligen. Då grundlagberedningen uppställde krav på att minst 35 ledamöter ställer sig bakom yrkandet, blev det en nödvändig konsekvens att kräva skriftlig form.

Det förtjänar nämnas, att kamrarna i praxis godtar att ledamots namn skrivs på en motion av annan, utan närmare bevisning om att det motsvarar vederbörandes önskan. Att detta förtroende visas ledamöterna har blivit en praktisk nödvändighet med det växande antalet motioner, särskilt sådana som väcks som partimotioner genom förtroenderåd, gruppstyrelser eller motsvarande.²⁴ Ett sådant förfarande bör emellertid inte godtas i fråga om misstroendeförklaring med hänsyn till att RF uttryckligen uppställer krav på minst 35 ledamöters medverkan. Detta kan naturligtvis som regel antas uppfyllt om yrkandet framförs av en partiledare, men om man bortser från formaliteterna i sådana fall kan det leda till kontroverser i andra fall.

Stadgandet innebär, att endast själva yrkandet skall intas i pro-

²⁴ Se *Stjernquist* Riksdagens arbete och arbetsformer, s. 174 ff.

tokollet, däremot inte en skriftlig motivering som eventuellt föregår det. Denna får i stället föredras muntligen.

RO föreskriver sålunda, att yrkande om misstroendeförklaring skall framställas både muntligen och skriftligen. Samma ordning gäller enligt kamrarnas ordningsstadgor för väckande av interpellation.²⁵ I fråga om misstroendeyrkanden är det dubbla förfarandet påkallat redan av vad nyss sagts om motiveringar.

5. Frågan blir närmast, *när* yrkande om misstroendeförklaring kan väckas. Under tid, då riksdagssession pågår, får man avvakta nästa plenum. Regelmässigt hålls sådana varje dag tisdag—fredag. Pågår inte session, kan något yrkande inte framställas förrän riksdagen kommit samman. Enligt 2 § RO skall extra session inkallas om minst 115 ledamöter begär det.²⁶ Man kan alltså säga, att kravet på visst minsta antal ledamöter för att yrkande om misstroendeförklaring skall upptas till prövning i realiteten skärps från 35 till 115 under 4—5 av årets månader. Detta har dock knappast större praktisk betydelse, eftersom det gäller de normalt sett lugna politiska perioderna.²⁷

Två speciella undantag har vidare föreskrivits. Yrkande om misstroendeförklaring får enligt 107 § RF inte upptas till prövning under tiden från det ordinarie val ägt rum eller förordnande om nyval meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen sammanträder. Det senare fallet är knappast av större praktisk betydelse.²⁸ Det förra har, så länge de nuvarande bestämmelserna om riksdagens valperiod gäller, tillämplighet på höstsessionerna under valåren, dvs. vart tredje år. Motiveringen till undantagen är naturligtvis att ett institut, som åsyftar att garantera det parlamentariska styrelsesättets upprätthållande, inte bör få begagnas av en riksdag som man vet inte återspeglar folkviljan eller vars mandat enligt de parlamentariska spelreglerna underkastats folkets omprövning. En konsekvens blir emellertid också, att riksdagen saknar möjlighet att driva fram en omprövning av regeringsfrågan omedelbart efter ett ordinarie val, om en sådan skulle framstå som naturlig och önskvärd

²⁵ OSt 20 §.

²⁶ Rätt att påkalla extra session infördes 1949, men den har aldrig begagnats.

²⁷ Jfr direktiven för grundlagberedningen (not 11), s. 87: "praktiskt taget när som helst under sessionen".

²⁸ Det förefaller rentav obehövt.

men regeringen inte vill avgå. Saken kan få betydelse vid minoritetsparlamentarism. Grundlagberedningen övervägde, om den nyvalda riksdagen borde ges möjlighet att sammankomma redan före mandatperiodens början för att pröva regeringsfrågan. Denna tanke avvisades emellertid, då starka praktiska skäl ansågs tala mot en sådan ordning och behovet syntes ringa.²⁹

Formellt bör det även här påpekas, att avfattningen av 107 § RF gör det möjligt att väcka yrkande om misstroendeförklaring även under de perioder, som undantagsreglerna gäller. Förbudet gäller enligt ordalagen endast prövning av yrkandet. Demonstrationer synes alltså kunna göras.

BEHANDLINGEN I RIKSDAGEN

1. Ett ärende om misstroendeförklaring får enligt 57 § RO inte hänvisas till utskott. Regeln skall ses i samband med vad som förut sagts om motivering. Författningsutredningen uttalade på denna punkt endast, att någon utskottsberedning inte borde komma ifråga. Grundlagberedningen antecknade, att misstroendeförklaring enligt förslaget inte fick motiveras, och fann det med hänsyn därtill uppenbart, att yrkandet inte borde få hänvisas till utskott. Som förut sagts motsvarar det första ledet i detta uttalande såtillvida inte de slutligen antagna grundlagstexterna, som förbud endast stadgats mot omröstningar om motiveringar.³⁰

Det är inte odiskutabelt, att ett generellt förbud mot utskottsberedning bör föreligga. Skäl kan anföras för att utskottsremiss åtminstone borde vara tillåten, givetvis med garantier mot förhållning. Särskilt kan detta synas befogat, om yrkandet riktar sig mot ett enskilt statsråd och grundar sig på en bestämd åtgärd eller underlåtenhet. Man kan med visst fog hävda, att reglerna öppnar möjligheter att på lösa grunder och genom förhastade beslut fälla åtminstone enskilda statsråd. Detta kan få betydelse främst vid minoritetsparlamentarism men också vid majoritetskoalitioner. En möjlighet att påkalla utskottsbehandling skulle kunna utgöra en motvikt

²⁹ Se SOU 1967: 26 s. 177.

³⁰ *Tingsten* fann det naturligt att kräva utskottsbehandling av dagordningsförslag, se SOU 1935: 21 s. 89.

mot det taktiska spel, som kan förekomma. Det bör tilläggas, att möjlighet alltid finns att först påkalla utredning genom KU enligt 105 § RF, innan ett yrkande om misstroendeförklaring framställs. Om detta inte skett, kan emellertid svarandesidan inte påverka ärendet på denna väg.

2. Om behandlingen av en misstroendefråga i riksdagen har vidare i 57 § RO föreskrivits, att ärendet skall ligga på bordet till det andra sammanträdet efter det, då yrkandet framställdes, och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Dessa bestämmelser har tillkommit för att förhindra överrumpningar och förhastade beslut. De går något längre än författningsutredningens förslag. Detta upptog ingen föreskrift om obligatorisk bordläggning till senare sammanträde.³¹

Ett yrkande om misstroendeförklaring kan alltså vara anhängigt vid tre sammanträden utöver det då det väcks. En fråga som bör ställas är, i vad mån debatt kan förekomma vid något annat av dessa sammanträden än det då beslut skall fattas. Från praktisk synpunkt kan man naturligtvis genast säga, att det vore olämpligt om fyra debatter kunde förekomma i samma ärende. Några uttryckliga föreskrifter har emellertid inte getts i RO, varför man får tolka stadgandet med hänsyn till andra grundlagsregler.

Den grundläggande regeln om överläggningsfriheten i riksdagen återfinns i 52 § RO. Den utsäger, att varje ledamot har rätt att fritt tala i alla frågor, som kommer under överläggning, om inte undantag föreskrivits i RO eller med stöd därav. Någon allmän bestämmelse finns emellertid inte om vilka frågor som kommer under överläggning. En rimlig tolkning av stadgandet är, att det gäller alla frågor som vid ett sammanträde kan tas upp av riksdagen till beslut eller annan åtgärd.³² Av direkt betydelse i detta sammanhang är bestämmelsen i tredje stycket, att inskränkningar får föreskrivas i ledamots rätt att erhålla ordet vid framställande av interpellation. Då motsvarande inte stadgats beträffande framställande av yrkande

³¹ Se SOU 1963: 18 s. 79. Utredningen framhöll att det följde av de föreslagna bestämmelserna att sådant ärende i regel inte skulle bli avgjort vid det sammanträde, då det väcktes.

³² Det kan med fog hävdas, att den fria yttranderätten i riksdagen annars vilar på bräcklig konstitutionell grundval.

om misstroendeförklaring, står det klart, att andra talare inte kan vägras ordet i anslutning till att ett sådant yrkande ställts.

Av intresse för grundlagstolkningen är vidare RO:s regler om bordläggning av ärenden. Dessa är 58 § som avser avlämnade propositioner och motioner samt 59 § som gäller utskottsbetänkanden. Enligt den förra skall ärendet "ligga på bordet" till nästa sammanträde, om det inte genast hänvisas till utskott. Härtill fogas en särskild punkt, enligt vilken "varje ledamot äger i målet avgiva yttrande". Det synes klart att debatt kan förekomma redan vid det första sammanträdet. Dels finns det ingen grund för att anse den senare punkten hänförlig till endast det andra sammanträdet, och dels kan beslut fattas redan första gången. Det finns inget stöd för att anse talerätten vid det första sammanträdet begränsad till frågan om utskottsremiss bör ske. En sådan debattbegränsning vore också praktiskt svår genomförbar.³³

Om utskottsbetänkanden stadgas i 59 § att de efter första föredragningen skall "vila på bordet". Ordalagen anger att debatt inte bör få ske. Något beslut kan inte fattas. Vid nästa föredragning, "evad överläggning då äger rum eller ej", skall ett betänkande "åter göras vilande", om inte annat besluts på vederbörande utskotts hemställan. Avfattningen understryker ytterligare, att debatt inte bör få ske första gången.³⁴

Betraktar man den nya 57 § mot bakgrunden av dessa stadganden, torde man till en början finna, att debatt inte bör få ske vid det första sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet "skall ligga på bordet till det andra sammanträdet" därefter. Inget beslut kan fattas. En direkt parallell föreligger med den första bordläggningen av utskottsbetänkanden. Vid nästa sammanträde bör däremot debatt inte kunna vägras. Riksdagen skall då fatta ett beslut: antingen avgöra eller bordlägga ärendet. Här kan en parallell dras med 58 §. Att begränsa debatten till valet av beslut skulle vara lika ogrundat och svår genomförbart som enligt detta stadgande.

Det sagda leder till att två debatter kan förekomma efter det att

³³ Jfr *Reuterskiöld* Riksdagssessioner och kammarplena, s. 168 ff, och *Stjernquist*, s. 225 ff.

³⁴ Jfr *Reuterskiöld*, s. 181 ff, och *Stjernquist*, s. 390. Den sistnämnde hävdar att debatt i princip kan ske redan vid första bordläggningen.

yrkandet framställts, nämligen vid det andra sammanträdet därefter och, om ärendet då bordläggs på nytt, även vid det tredje och sista. Någon egentlig praktisk olägenhet lär inte följa härav, då bordläggning inte kan ske till annat sammanträde än det nästföljande, dvs. vanligen till dagen därpå. Ett sådant uppskov kan naturligtvis bli nödvändigt ändå, därför att debatten drar ut på tiden.³⁵ Med hänsyn till att någon utskottsbehandling inte skett får man också beakta möjligheten av att sådana upplysningar lämnas i debatten, att bordläggning framstår som motiverad. Det skulle rentav kunna hävdas, att svaranden borde ha tillfälle att avge en förklaring vid något sammanträde efter yrkandets väckande med säkerhet för att ärendet därefter blir bordlagt. Emellertid kompenseras denna brist av att regeringen har befogenhet enligt 56 § RO att lämna muntligt meddelande till riksdagen i "ärende av större allmänt intresse".

I fråga om debatterna bör ytterligare endast tilläggas, att samma frihet rimligen måste föreligga som i de tidigare dechargedebatterna. I dessa har bestämmelserna i 90 och 107 §§ RF om förbud att ingå på regerings- och domarmakternas beslut, enskilda personers och korporationers angelägenheter etc. sedan länge inte tillämpats.³⁶

3. För att misstroendeförklaring skall komma till stånd fordras enligt 107 § RF, att mer än hälften av riksdagens ledamöter förklarar sig därom. Absolut majoritet krävs alltså. Detta är en nödvändig garanti för att förklaringen verkligen utgör ett uttryck för det parlamentariska förtroendeförhållandet. Bortovaro till följd av sjukdom eller andra orsaker bör inte rimligen få påverka utgången.

Att vara frånvarande eller avstå från att rösta vid voteringen om ett misstroendeyrkande är alltså konstitutionellt likvärdigt med att rösta nej. I praktiken kan emellertid läget vara ett annat. Det kan otvivelaktigt få politisk betydelse, att regeringen eller ett statsråd undgår en misstroendeförklaring endast på grund av att vissa ledamöter varit frånvarande eller avstått från att rösta. Särskilt är det av vikt att uppmärksamma möjligheten för ledamöter i regeringsunderlaget att demonstrera genom att avstå från att rösta. I fråga om voteringar, som gäller regeringen i dess helhet, kan denna möjlighet

³⁵ I sällsta fall kan det bli fråga om uppskov över påskhelgen.

³⁶ Jfr kapitel 1 not 95.

främst komma att begagnas av partier som stöder men inte tillhör regeringen. De kan markera sitt ogillande av en viss åtgärd eller sin reserverade hållning över huvud genom att avstå från att rösta för regeringen, i vetskap om att denna väl lider ett prestigenederlag men inte tvingas avgå. I fråga om yrkanden mot enskilda statsråd kan möjligheten att avstå vid omröstningen få större betydelse. Även en partivän kan tänkas på detta sätt uttrycka sitt ogillande av personen eller av en konkret åtgärd. Man måste fråga sig, om inte även en relativ majoritet mot ett statsråd i en förtroendeomröstning regelmässigt måste få politiska konsekvenser. Redan en prickning från ett parti, som räknas till regeringsunderlaget utan att delta i regeringen, måste kunna framstå som en allvarlig sak. Hänsyn till sammanhållningen inom regeringsunderlaget kan leda till att vederbörande statsråd offras.³⁷

Någon expedition av riksdagens beslut om misstroendeförklaring har inte föreskrivits. Föreskrifterna i 79 § RO talar endast om framställningar till konungen. Om en sådan är det inte fråga i detta fall. Enligt 107 § RF avger riksdagen endast en förklaring av visst innehåll, och konungen är därefter enligt 35 § skyldig att entlediga den drabbade, om inte nyval förordnas inom en vecka från riksdagens beslut. Naturligtvis kan det emellertid vara lämpligt att avlåta en riksdagens skrivelse även om en misstroendeförklaring.³⁸

FÖRHÅLLET TILL KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING

1. Hur förhåller sig då de nya reglerna om utkrävande av statsrådets parlamentariska ansvar till vad som blivit kvar av de gamla, dvs. de om KU:s granskning av regeringsverksamheten? Som nämnades i förra kapitlet ansåg varken grundlagberedningen eller departementschefen, att det var nödvändigt att upphäva mer än en punkt i de gamla bestämmelserna, men på KU:s initiativ fick hela 107 § i den äldre lydelsen utgå. Några närmare motivuttalanden om förhållandet mellan den nya 105 §, om KU:s granskning, och den nya 107 §, om misstroendeförklaring, finns inte utöver vad som redovisats i förra kapitlet.

³⁷ Saken har inte diskuterats i förarbetena.

³⁸ Den kan dock komma för sent.

Uppenbarligen är det närmast möjligheten att rikta yrkande enligt 107 § mot enskilt statsråd som har betydelse för granskningen enligt 105 §. Denna möjlighet fanns med i både författningsutredningens och grundlagberedningens förslag. Som redan antytts uttalades dock viss tvekan. Denna berodde bl. a. på överväganden om statsrådsansvaret, som är av intresse i detta sammanhang.

Författningsutredningen anmärkte endast, att en principiell skillnad förelåg mellan de båda fallen av misstroendeförklaring. Grundlagberedningen framhöll att det kan hävdas, att en misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd ytterst riktar sig mot statsministern med hänsyn till hans avgörande inflytande på regeringens sammansättning. Å andra sidan kan det tänkas situationer då riksdagen kan finna behov att uttala sitt misstroende mot viss regeringsledamot, utan att detta omfattar ministären i övrigt. Beredningen fann därför övervägande skäl tala för att även annan än statsministern bör kunna bli föremål för misstroendeförklaring.³⁹

Departementschefen instämde i att det från principiella synpunkter kan anses tveksamt, om misstroendeförklaring bör få riktas mot enskilt statsråd. "Enligt parlamentarisk praxis är regeringen att betrakta som ett kollektiv, vars medlemmar är solidariskt ansvariga för alla regeringens åtgärder", uttalade departementschefen. Man kunde också med fog fråga sig om en möjlighet att yrka misstroendeförklaring mot enskilt statsråd kunde få någon praktisk betydelse. Det sagda hade emellertid, framhöll departementschefen, i första hand tillämpning på förhållandena i en enpartiregering bestående helt eller så gott som uteslutande av politiker. "Det kan tänkas regeringar med sådan sammansättning att det bör finnas visst utrymme för kritik mot en enskild ledamot av statsrådet som inte drabbar regeringen i övrigt." Åtskilliga andra regler i RF byggde också på "föreställningen om varje statsrådsledamots personliga politiska och juridiska ansvar för sina åtgärder i tjänsten", bl. a. de om reservationer till statsrådsprotokollen och om dechargegranskningen.⁴⁰

KU gick inte in på principfrågan om statsrådsansvaret utan såg närmast till de praktiska konsekvenserna för sitt eget granskningsarbete. Det framstod från denna synpunkt som en betydande fördel,

³⁹ SOU 1963: 17 s. 147 och SOU 1967: 26 s. 176.

⁴⁰ Prop 1968: 27 s. 205.

att även de enskilda statsrådets politiska ansvar kunde aktualiseras genom yrkanden om misstroendeförklaring. Detta syntes underlätta strävandena att "avpolitisera" granskningsverksamheten. Utskottet kunde inte helt ansluta sig till bedömningen, att den aktuella punkten skulle komma att sakna praktisk betydelse.

2. Det är värt att uppmärksamma, hur i 1968 års proposition det kollektiva regeringsansvaret sköts i förgrunden och det personliga statsrådsansvaret betraktades som praktiskt föga betydelsefullt, som närmast en fiktion. Grundlagberedningen gjorde inte lika tydliga uttalanden i principfrågan, och denna förbigicks av KU.

Otvivelaktigt är det ganska meningslöst att diskutera vad som är rätt och fel i denna fråga med hänsyn till dess utpräglat praktisk-politiska innebörd. Om en regering bör solidarisera sig med en medlem, som drabbats av en misstroendeförklaring, är dess egen — i sista hand statsministerns — sak att avgöra. Likaså är det riksdagens och dess ledamöters sak att avgöra, om en misstroendeförklaring bör riktas mot regeringen eller mot en enskild medlem. Bedömningen kan naturligtvis skifta med den politiska situationen. Det är uppenbart, att olika synsätt kan anläggas om det gäller en majoritetsregering eller en minoritetsregering, en enpartiregering eller en koalitionsregering. Man kan knappast säga mer än att parlamentarismen skjuter det kollektiva ansvaret i förgrunden men medger ett visst utrymme för skilda ställningstaganden med hänsyn till den aktuella situationen. Hur stort detta utrymme bör anses vara är inte möjligt att ange generellt och objektivt. Den praxis, som utbildas sedan institutet misstroendeförklaring trätt i funktion, kan bidra till ökad klarhet. I vad mån detta sker beror emellertid på i vilken utsträckning institutet begagnas och om parlamentarismen i framtiden utvecklas på sådant sätt, att erfarenheter vinnas av olika regeringstyper.

En synpunkt på problemet bör emellertid anläggas, som är av särskild betydelse för KU:s granskning. Även om man begränsar sig till den del av regeringens verksamhet, som kommer till uttryck i konseljbeslut, finner man att det är fråga om vid pass 27 000 ärenden som avgörs varje år.⁴¹ Härtill kommer att misstroendeförklaring kan föranledas inte bara av "regeringens åtgärder", som departements-

⁴¹ Uppgifter lämnas i KU:s granskningsbetänkande.

chefen talade om i samband med det kollektiva ansvaret, utan även av andra förhållanden, som läggs regeringen eller dess enskilda ledamöter till last.⁴² Mot denna bakgrund är det ofrånkomligt, att en alltför stark betoning av regeringens samfällda ansvar leder till att ansvaret till stor del blir en fiktion. Detta kan anses mindre tilltalande, framför allt då det gäller regeringens handlande som högsta förvaltningsmyndighet. Det är denna funktion, omfattande handläggningen av många tusental förvaltningsärenden om året, som i främsta rummet är föremål för KU:s granskning. Man måste bl. a. beakta återverkan av statsrådets ansvarighet eller ansvarsfrihet på det ansvar, som kan åläggas i första hand deras underlydande tjänstemän och i andra hand tjänstemän vid lägre myndigheter.

Det sagda leder inte nödvändigt till att statsråden bör anses ha ett mera vidsträckt parlamentariskt ansvar än 1968 års proposition anger. Slutsatsen blir närmast, att det är bättre att inte aktualisera ett sådant ansvar än att frammana fiktionen av ett kollektivt. Antingen bör man tillskapa en form för att verkligen göra gällande ett individuellt statsrådsansvar eller också bör man avstå från att alls utkräva ansvar i parlamentariska former för sådant som väl föranleder kritik men saknar politisk betydelse. Att det samfällda regeringsansvaret i praxis utsträcks till områden, där det inte är en realitet, kan både vara till skada för detta ansvar och få stötande konsekvenser för det allmänna rättsmedvetandet.⁴³

3. Utgör då misstroendeförklaring mot enskilt statsråd en lämplig form för att aktualisera ett individuellt regeringsansvar, som kan bli ett viktigt komplement till KU:s granskning? Svaret förefaller i huvudsak bli nekande. En misstroendeförklaring får till verkan, att vederbörande statsråd nödgas avgå. Denna stränga påföljd kan inte vara motiverad annat än i sällsynta fall. I den kritik, som framförts inom KU under årens lopp, har de anmärkande endast sällan inlagt, att det klandrade statsrådet borde entledigas. Särskilt belysande är hur man, som visats i förra kapitlet, blev alltmer tveksam inför att ens yrka anmärkning enligt 107 § RF, trots att inte

⁴² Jfr *Tingsten*, SOU 1935: 21 s. 83.

⁴³ Detta skulle bl. a. innebära, att riksdagsmajoriteten skulle tvingas att av politiska skäl godkänna fel som begåtts på tjänstemannaplanen.

ens en anmärkning, som lagts till handlingarna med gillande, kunnat påräknas få politiska konsekvenser.⁴⁴ Det finns ingen anledning att räkna med att sådana frågor, som behandlas vid KU:s granskning, skall tas upp som grund för yrkande om misstroendeförklaring annat än i något enstaka särskilt allvarligt fall. En speciell faktor som talar mot detta är kravet på att minst 35 ledamöter skall ställa sig bakom ett sådant yrkande, för att det skall tas upp till prövning. Man måste sålunda gå långt utanför KU:s ledamotskrets.

Redan möjligheten att yrka misstroendeförklaring är emellertid, som KU framhöll vid sin behandling av förslaget, ägnad att skapa klarare linjer i granskningsarbetet. Det står för framtiden klart, att detta inte åsyftar att utkräva politiskt ansvar. Med hänsyn härtill och till att risken för att kritiska uttalanden skall följas upp med misstroendeyrkanden måste betraktas som minimal, innebär reformen att bättre möjligheter skapats för en verksam, objektiv granskning utan politiska sidoblickar.

4. Reformen kan sålunda antas medföra, att det område, inom vilket ett statsrådsansvar görs gällande, kommer att begränsas mycket kraftigt. Regeringen och dess ledamöter kommer endast att ställas till ansvar för sådant som är av verklig politisk vikt. Det äldre dechargeförfarandet upphöll fiktionen, att man kunde utkräva ett vidare ansvar. Denna fiktion torde nu komma att avskrivas. Samma slags frågor som förut kommer att kunna tas upp, men endast i något enstaka undantagsfall kommer syftet att vara ansvarsutkrävande. Skulle praxis mot förmodan gå i en annan riktning och det nya institutet begagnas i större utsträckning än här förutsatts, kommer det sannolikt att leda till att den gamla fiktionen ersätts av en ny: det kollektiva regeringsansvarets utsträckning till att omfatta det mesta av statsrådets handlande. Det skulle också ofrånkomligen omöjliggöra den fortsatta utvecklingen av KU:s granskning efter de nya riktlinjerna.

INSTITUTETS BETYDELSE

1. Det nya institutet misstroendeförklaring har alltså tilldragit sig så stort intresse och tillmätts sådan betydelse, att det ansetts angelä-

⁴⁴ Jfr t. ex. *Brusewitz* Statsrådets ansvarighet, s. 453.

get att införa det redan i samband med den första etappen på vägen mot en allmän författningsreform, trots att problematiken om parlamentarismens grundlagfästande inte kunnat lösas i dess helhet.⁴⁵ Mot denna bakgrund är det naturligt att ställa frågan, vilken roll de nya reglerna kan antas komma att spela i praktiken. Självfallet får den allmänna parlamentariska utvecklingen avgörande betydelse. Det förefaller emellertid vara ett rimligt antagande, att betydelsen kommer att ligga mera på det principiella än på det praktiska planet. Karaktäristiken av institutet som en yttersta garanti för att det parlamentariska styrelsesättet upprätthålls antyder också, att de politiska instanserna anlagt ett liknande betraktelsesätt. Att misstroendeförklaring införts har säkert berott i första hand på att man ansett, att en större konstitutionell reform inte bort beröra endast yttre former och teknik utan också ge uttryck för modern ideologi. Det avgörande skälet har knappast varit, att man känt behov av ett medel för att klarlägga det parlamentariska läget och garantera det parlamentariska statsskicket.

2. I det föregående har pekats på en rad faktorer, som kan främja eller motverka institutets begagnande. Om man först ser på huvudfallet, att misstroendeförklaring riktas mot regeringen som sådan, torde man få konstatera, att regeringens öde rimligen normalt kommer att avgöras genom ställningstaganden i sakfrågor. Möjligheten att fälla en regering genom en fristående omröstning kan antas bli anlitad i sista hand, oavsett vilken typ av regering som fungerar. Ett undantag bör måhända göras för det teoretiskt tänkbara fallet av en expeditiönsminister med huvudsakligt inslag av ämbetsmän. I andra fall lär det närmast bli fråga om situationer, där en plötslig krisituation inträder, oberoende av riksdagsärendena.

De praktiska fall, där yrkanden om misstroendeförklaring mot en regering kan tänkas bli aktuella, synes främst vara två. Till en början bör man kunna räkna med att oppositionen ibland understryker sin kritik genom att framställa ett sådant yrkande, även om utgången är given på förhand. Vidare kan sådana yrkanden komma att ställas i situationer, där man har utsikt att vinna en relativ majo-

⁴⁵ Märk att det var bl. a. svårigheterna att skriva in parlamentarismen i den gällande författningen, som föranledde författningsutredningen att gå in för en total reform. Se SOU 1963: 16, s. 11, och 17, s. 41. Jfr *Nyman*, s. 13 ff.

ritet genom avståenden och därmed tillfoga regeringen ett prestige-nederlag. Detta kan bli aktuellt framför allt om regeringen är beroende av röststöd från ett flygelparti, som inte är representerat i statsråds-kretsen, och i andra hand vid koalitionsregeringar.

Är det förda resonemanget riktigt, skulle yrkanden om misstroendeförklaring bli vanligare i lägen, då regeringen har eller räknar med majoritet i riksdagen, än vid ren minoritetsparlamentarism. Institutet kan bli ett taktiskt parlamentariskt vapen, men i de fall, då det verkligen kan få effekt, utgör onekligen utsikten till regeringskris eller nyval en starkt hämmande faktor, särskilt som avgörandet inte kan kopplas samman med någon stor sakfråga. Det bör dock tilläggas, att institutet också kan begagnas för att förekomma, att regeringen ställer kabinetsfråga och framkallar en kris under betingelser som är gynnsamma för den själv. En minoritetsregerings möjligheter att själv bestämma tiden och skälet för sitt tillbakaträdande begränsas.⁴⁶

Om misstroendeförklaring mot enskilt statsråd har förut sagts, att vissa skäl talar för att den praktiska betydelsen därav kan bli större än grundlagberedningen och departementschefen förutsatte. Skälen behöver inte upprepas. Det är tillräckligt att anmärka, att de inte sammanhänger med KU:s granskningsverksamhet utan med de möjligheter till taktiskt parlamentariskt spel som öppnar sig.

Man kan emellertid inte bortse från möjligheten, att det nya institutet över huvud inte får större betydelse än de gamla ansvarighetsreglerna. Man kan, sedan praktisk erfarenhet vunnits, komma fram till att detta inte är ett särskilt tjänligt vapen i den politiska striden, ehuru det utformats efter moderna principer och verkar i enklare former än det gamla dechargeinstitutet.⁴⁷

⁴⁶ Man kan rentav komma att spekulera över möjligheterna att undgå ett inte önskat nyval genom att fälla regeringen i tid.

⁴⁷ Den viktiga skillnaden lär dock under alla förhållanden komma att föreligga, att ett yrkande om misstroendeförklaring knappast kan ställas utan att föranleda en verklig politisk debatt. Särskilt spärregeln, att minst 35 ledamöter måste ta initiativet, bör medverka härtill. Det nya institutet bör därför inte kunna förfalla på samma sätt som det gamla dechargeinstitutet.

KAPITEL 3

RIKSDAGENS REVISORER

Liksom kontrollen över regeringen har riksdagens revisorers verksamhet, "statsrevisionen", präglats av traditionsbundenhet. Även här har ett allt större behov av förnyelse framträtt under senare år. En viktig skillnad följer emellertid av att riksdagen på detta område verkar vid sidan av regeringen. Statsrevisionen har inte kunnat undgå att påverkas av reformer inom den under regeringen bedrivna verksamheten. Den historiska redogörelsen måste därför belysa inte bara statsrevisionens egen utveckling utan också förändringarna inom det statliga revisionsväsendet i övrigt.

UTVECKLINGEN FRÅN 1809 TILL 1969

1. Statsrevisionen tillskapades som en garanti för ständernas rätt att bestämma över statens utgifter. I 64 och 65 §§ RF inskräptes att de medel ständerna anslagit endast fick begagnas i enlighet med vad dessa fastställt. Om denna anslagsmakt inte skulle bli illusorisk, måste någon form av kontroll ske i efterhand av hur statsmedlen använts. En sådan funktion blev emellertid endast antydd i RF. Det stadgades om statsutskottet i 53 §, att det skulle utreda och uppgge statsverkets tillstånd, förvaltning och behov, och i 58 §, att konungen skulle låta uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar för utskottet vid varje riksdag. Närmare bestämmelser upptogs i 1810 års RO. Statsutskottet kunde emellertid endast vara verksamt under riksdagarna, och mellan dessa kunde fem år förflyta enligt RF. Härtill kom att varje riksdag kunde upplösas av konungen efter fyra månader. Mot denna bakgrund får man se, att bestämmelser infördes om granskning av statsverket mellan riksdagarna genom särskilda revisorer. De under den gustavianska tiden inrättade revisorerna

för riksbanken och riksgäldskontoret fick sina uppgifter utvidgade till att omfatta även denna granskning.¹

De bestämmelser om statsrevision som föreslogs fann KU så föga märkliga, att någon särskild motivering inte anfördes. De mötte emellertid kritik som stridande mot 1809 års maktdelningsprinciper. Främst vände sig denna mot de särskilda statsrevisorerna. Det första förslaget fick därför överarbetas, men några djupgående ändringar vidtogs inte. Detaljerna kan förbigås här, men diskussionen är av intresse att notera som en bakgrund till den kommande utvecklingen.²

Bestämmelserna om statsutskottet i 30 § RO behöver inte återges här. Om revisorerna stadgades i 68 §, att de skulle "emellan riksdagarna överse och granska statsverkets, bankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning; likväl vad statsverket angår utan rättighet att meddela föreskrifter eller förändringar besluta". De skulle sammanträda så ofta, att varje revision kunde "omfatta tvenne års avslutade räkenskaper". Ingen förrättning skulle få pågå längre än tre månader. Revisorerna skulle vara sex från varje stånd och utses vid varje riksdag på sätt stånden vart för sig fann lämpligt.

Ur KU:s andra memorial förtjänar noteras ett uttalande, att det syntes "följa av sig själv att allt det som med statsverket äger omedelbart sammanhang bör även undergå en därmed gemensam granskning". Ett yrkande om att "publika kassor och medel m. m." skulle läggas under revisionen föranledde därför ingen åtgärd.³

En instruktion för revisorerna beslöts 1810 men blev inte expedierad förrän vid 1812 års riksdag, då den utfärdades av konungen. I den föreskrevs att statskontoret skulle avlämna en berättelse om statsverkets tillstånd och förvaltning under de år revisionen avsåg samt hålla alla sina räkenskaper och andra handlingar tillgängliga och lämna revisorerna de upplysningar och handlingar i övrigt,

¹ Om den gustavianska tidens revisorer, se *Landberg*, s. 53 f, s. 111 och s. 136 f. Om statsrevisionens tillkomst 1810, se *Hagman* Statsrevisionen, s. 1 ff, *Hesslén* Riksdagens revisorer, s. 239 ff, och *Rydin* II: 1, s. 333 f.

² Om det s. k. korsbergerska memorialet m. m., se litt. i not 1. Det är avtryckt hos *Hagman*, s. 6 ff. Jfr även *Rydin* Statsregleringen, s. 51 ff, och *Stjernquist* Ständerna, statsregleringen och förvaltningen, s. 84 ff.

³ KU mem. 11, s. 284 i 1874 års utgåva.

som de fann nödvändiga. Man fäster sig vid att det endast talades om statskontoret, inte om de publika kassor m. m. som enligt KU självklart skulle revideras men som i stor utsträckning låg utanför statskontorets insyn. Revisorerna skulle "låta författa en utförlig berättelse". Om de skulle finna något anslag vara överskridet "eller något i övrigt vid förvaltningen att erinra", skulle de anmärka det i berättelsen och anmäla det hos konungen. Övriga bestämmelser kan förbigås här.⁴

2. För statsrevisionen liksom för dechargeinstitutet blev utvecklingen under ståndstiden av avgörande betydelse för framtiden. Endast huvudpunkterna skall redovisas här.

Det är självfallet att förvaltningens utvecklade tillstånd medförde betydande svårigheter då det gällde att genomföra en meningsfylld revision. Ett av de främsta önskemålen för den första tidens revisorer var också att få till stånd en förbättrad redovisning. Först vid 1823 års riksdag nåddes påtagliga resultat, genom att konungen och ständerna blev eniga om uppställningen av ett riksbokslut och ett riksbokslutskontor inrättades. Central revisionsmyndighet under konungen var vid denna tid kammarrätten.⁵

Av stor betydelse för framtiden blev att statsutskottet inom kort upphörde med reviderande verksamhet för att i stället endast granska revisorernas berättelser. Sista gången det granskade ett helt års räkenskaper var vid 1834—1835 års riksdag. Bestämmelserna om statsutskottets revisionsuppgift fick emellertid kvarstå i stort sett oförändrade.⁶ De kommer att utgå 1971 enligt slutligt beslut 1969.

Revisorernas verksamhet kännetecknades under de första decennierna av ständiga konflikter med kungamakten. Motsättningarna kulminerade vid 1823 års riksdag, då konungen vägrade utfärda en ny instruktion som antagits av ständerna. Konflikten bilades vid nästa riksdag. En ny instruktion antogs då av ständerna och utfärdades av konungen 1830. Den ersattes av en ny 1841, men den enda väsentliga ändringen var att man uteslöt de bestämmelser, som riktade sig till verken och därmed utgjorde grunden för konungens

⁴ Instr. utfärdad den 10 juni 1812, se årstrycket 1812.

⁵ Se *Hesslén* Riksdagens revisorer, s. 265 ff och s. 294 ff, samt där anförd litt.

⁶ Se *Hesslén*, s. 335 f. Om grundlagsändringen 1968—1969, se KU 1968:20 s. 43.

anspråk på medbestämmanderätt. De intogs i stället i ett kungligt cirkulär. Utvecklingen löpte efter 1830 utan större motsättningar.⁷

En av de viktigaste tvistefrågorna hade gällt granskningsområdet. Konungen ville begränsa revisionen till vad statskontoret redovisade, medan revisorerna gjorde anspråk på en mera vidsträckt granskningsrätt i enlighet med KU:s tanke 1810. Revisorerna avgick med segern. I 1830 års instruktion fastslogs, att räkenskap skulle avläggas "för alla medel, av vad beskaffenhet som helst, ordinarie eller extra ordinarie, som genom allmänna bidrag tillkommit, eller genom traktater med främmande makter riket tillflutit".

En annan tvistefråga gällde revisionens begränsning till två års avslutade räkenskaper. Konungen ville tillämpa RO som om den innefattade en ovillkorlig inskränkning, medan revisorerna gjorde anspråk på att få ta del av handlingar från senare tid. Båda ståndpunkterna kunde otvivelaktigt förenas med RO:s ordalag. Frågan löstes i 1830 års instruktion enligt konungens önskemål.

Även sättet för kommunikation mellan revisorerna och myndigheterna vållade tvister. Revisorernas försök att träda i direkt förbindelse med andra verk än statskontoret blev tillbakavisade. Också på denna punkt tillgodosågs konungen i 1830 års instruktion, som föreskrev hänvändelse till hovkanslern, om revisorerna önskade upplysningar från annan myndighet än statskontoret.

Motsättningar orsakades även av att konungen ansåg den styrande maktens befogenheter trädde för nära genom vissa uttalanden och förslag av revisorerna. Denna fråga kunde inte lösas i instruktionen. Där återfinns endast en allmän anvisning om att "räkenskapernas speciella granskning egentligen är föremål för kamrarrättens handläggning" och att revisorerna därför huvudsakligen bör granska "dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela".

Vinningarna för konungens del av 1830 års instruktion blev emellertid inte långvariga. Utvecklingen gick här som på andra områden

⁷ Se utöver anförd litt. även *Hesslén* Statsrevisorerna och den styrande makten, s. 121 ff, *Rexius* Striden om finansmakten, s. 25 ff, och *Stjernquist* Ständerna, statsregleringen och förvaltningen, s. 132, 382, 386 m. fl. ställen. Instruktionerna, se SFS 1830: 10 och 1841: 36. Instr. för revisionen av riksdagsverken förbigås här, se härom *Hesslén* Riksdagens revisorer, s. 328 f.

mot ett ökat riksdagsinflytande.⁸ Av stor betydelse blev revisorernas resor. Sådana förekom redan tidigt, och de hade redan på 1850-talet fått en betydande omfattning. På denna väg kunde revisorerna i realiteten kringgå inte bara föreskriften om hänvändelse till hovkanslern för inhämtande av upplysningar utan även den omtvistade regeln om att varje förrättning endast fick omfatta två års avslutade räkenskaper. Det låg också i sakens natur, att iakttagelser vid resorna gav upphov till påpekanden och förslag, som inte egentligen hade samband med själva revisionen. Myndigheterna synes inte ha lagt några hinder i vägen för dessa besök, naturligt nog med hänsyn till de fördelar de kunde ha av goda personliga kontakter med ständernas förtroendemän. Både inom revisionen och i ständerna uppkom vid åtskilliga tillfällen meningsbrytningar om lämpligheten av den praxis, som började utvecklas, men någon direkt strid öppnades inte.⁹

En viktig reform genomfördes genom grundlagsändringar 1858. Bakgrunden var att svårigheter yppats att genomföra en effektiv granskning av två års förvaltning på så kort tid som tre månader. Två möjligheter fanns för att lösa detta problem. Man kunde utsträcka arbetsperioden, eller man kunde införa årlig revision. Frågan behandlades vid tio riksdagar, innan en lösning nåddes. Revisionerna blev då årliga. Samtidigt minskades tiden för varje förrättning från tre till två månader.¹⁰

Från ståndstiden är ytterligare endast två detaljer värda att nämnas. Föreskriften om anmärkningars anmälan hos konungen ersattes 1830 med en bestämmelse, att berättelserna skulle utskrivas i två exemplar, av vilka det ena skulle insändas till konungen. Det tilläts att varje berättelse skulle "genom Kungl. Maj:ts försorg, jämte vederbörande autoriteters i anledning därav avgivna utlåtanden och förklaringar, tryckas och med allmänna tidningarna utdelas". En

⁸ Se utöver anförd litt. även *Herlitz* Riksdagens finansmakt, s. 261 ff m. fl. ställen.

⁹ Bland tidiga förslag av revisorerna till organisationsförändringar kan nämnas de om krigshovrättens upplösande 1839 och 1843, jfr *Hesslén* Riksdagens revisorer, s. 348.

¹⁰ Se *Hesslén*, s. 333 ff.

liknande ordning gällde intill 1967 års reformer.¹¹ Bestående blev också det avdelningssystem, som omnämndes första gången i 1830 års instruktion. Det föreskrevs, att revisorerna kunde sammanträda på avdelningar för ärendenas beredning men att "alla frågor om anmärkningar och anmälningar" skulle slutligt avgöras i plenum.

3. Genom 1858 års grundlagsändringar fick revisionen en utformning, som den i huvudsak behöll under lång tid framöver. Representationsreformen medförde inga större nyheter. Stadgandet om revisionen intogs i 72 § RO. Antalet revisorer minskades från 24 till 12, med 6 suppleanter. Hälften skulle väljas av vardera kammaren. Även annan än ledamot av riksdagen skulle kunna utses. I enlighet med praxis föreskrevs, att revisorernas anmärkningar skulle, "sedan förklaringar däröver inkommit, av riksdagen överlämnas till vederbörande utskotts granskning och vidare behandling". En ny instruktion, utan sakliga nyheter, utfärdades 1867.¹²

Representationsreformen ändrade inte förutsättningarna för statsrevisionen på samma sätt som för dechargeinstitutet. Detta berodde väsentligen på att det ursprungliga sambandet med statsregleringen hade upplösts. Annars hade sannolikt införandet av årliga riksdagar minskat betydelsen även av detta kontrollinstitut. I stället kan man med fog påstå, att statsrevisionen från mitten av 1800-talet och bortåt ett århundrade framöver var det sakligt viktigaste av riksdagens kontrollmedel.¹³ Några nämnvärda ändringar i reglerna eller praxis kom inte till stånd förrän efter lång tid. Utvecklingen fortsatte efter de linjer som utstakats under ståndstiden. Resor och besök hos myndigheter utgjorde ett viktigt inslag i arbetet, men huvudsakligen bestod detta i granskning av räkenskaper och redovisning av denna upptog största delen av berättelserna. Påpekanden

¹¹ Jfr instr. 15 § före ändr. 1967. Berättelsen skulle avlämnas i två exemplar, ett till regeringen och ett till riksgäldsfullmäktige. Över det förra inhämtades remissyttranden, varefter dessa jämte berättelsen överlämnades av regeringen till riksdagen.

¹² SFS 1867: 43. En formell nyhet kan nämnas. Tidigare hade ordförandeposten intagits av den adelsman bland revisorerna, som hade det främsta numret på riddarhuset. Nu genomfördes i stället val av ordförande.

¹³ Som framgår av den följande framställningen i detta kapitel och nästa avtog statsrevisorernas betydelse på 1940-talet och JO:s betydelse ökade på 1950-talet. Av kapitel 1 har framgått att dechargeinstitutets betydelse sjönk kraftigt i slutet av ståndstiden.

gjordes emellertid varje år om möjligheter till sparsammare hushållning, vanligen underbyggda med exempel på onödiga eller för stora utgiftsposter. Även förslag till organisatoriska förändringar framfördes i viss utsträckning. I varje berättelse avsatte resorna påpekanden om bristfälliga lokaler, olämpliga bisysslor för tjänstemän och liknande, som saknade samband med revisionen och ofta påkallade ökade utgifter.¹⁴

Motsättningarna mellan kamrarna kom vid åtskilliga tillfällen till uttryck i förhållandet till revisorerna. I första kammaren hördes ofta kritik mot att dessa gick utöver sina egentliga uppgifter. Ett förslag till ny instruktion, som framlades av regeringen 1885 och innehöll flera för revisorerna positiva nyheter, fälldes av första kammaren, som sålunda visade sig mera kunglig än konungen själv.¹⁵ Först 1893 kom en ny instruktion till stånd och innebar då närmast en moderniserad redaktion av de äldre föreskrifterna. Nyheter var främst att bestämmelser för första gången infördes om arbetsordning, om tystnadsplikt och om resor och besök hos myndigheter. Den sistnämnda föreskrev bl. a., som en eftergift för första kammaren, att besök utom huvudstaden skulle anmälas hos statsministern.¹⁶

Det bör också nämnas att motioner väcktes vid sex riksdagar under 1890-talet om att revisorernas antal skulle ökas och revisionen uppdelas på två delegationer, en större för granskningen av statsverket och en mindre för revisionen av riksdagsverken. Detta förslag fälldes emellertid, fastän KU:s majoritet vanns för det 1892. Även här var det första kammaren som bjöd motstånd mot vad som otvivelaktigt hade inneburit en förstärkning av statsrevisionen.¹⁷

Första kammarens reserverade inställning till statsrevisionen mot-

¹⁴ Se t. ex. revisionsberättelsen i 1870 års riksdagstryck, avseende 1869 års granskning. Revisorerna riktade anmärkningar mot krigsskolan i Karlberg (s. 36, kadetternas sovutrymme "särdeles otillräckligt"), mot skärgårdsartilleriets depå i Göteborg (s. 43, besparingar, ett anslag bör indras), mot ett avtal med fiskare om viss bevakning (s. 44, kan ordnas "med vida mindre kostnad"), mot beskrivningar över stambanor (s. 78, arbetet bör inte fortsättas utan särskilt medgivande av riksdagen), mot slösaktighet inom stuteriväsendet (s. 97, bl. a. resa för 49 riksdaler för bokbindning som kostade 7 rdr) och vid Gymnastiska centralinstitutet (s. 226, bl. a. 6 rdr för föda åt en kanin från den 5 jan. till den 16 mars) etc. Jfr *Naumann IV*, s. 121 f.

¹⁵ Se *Hesslén Riksdagens revisorer*, s. 341 ff.

¹⁶ SFS 1893: 38.

¹⁷ Se *Hesslén*, s. 343 f.

svarar dess avvisande hållning till dechargeinstitutet under samma tid. Parallellen upphör emellertid vid sekelskiftet. I motsats till dechargeinstitutet drogs statsrevisionen inte in i de tilltagande partistriderna utan synes ha allmänt accepterats.

4. Statsrevisionens arbete påverkades i stället av de genomgripande reformer, som beslöts inom det statliga redovisnings- och revisionsväsendet. Ett viktigt steg mot en modernare ordning togs redan 1884, då en omläggning av bokföringen genomfördes, varigenom räkenskaperna kunde bli föremål för revisorernas granskning ett år tidigare än förut. Dessförinnan hade denna inte kunnat ske förrän andra året efter förvaltningsårets utgång. Önskemål om en sådan omläggning hade framställts av riksdagen redan 1871.¹⁸ De stora reformerna kom emellertid först senare. Under åren 1911—1920 genomfördes en förändrad uppställning av riksstaten och rikshuvudboken, en omläggning av myndigheternas bokföring och redovisning samt en omorganisation av den statliga revisionen. Riksstaten utformades efter principen, att den skulle ge en såvitt möjligt fullständig sammanställning av statens inkomster och utgifter under budgetåret, och rikshuvudboken omlades så att den skulle ge en korrekt budgetredovisning. Enhetliga principer och en fastare ordning infördes för myndigheternas bokföring och redovisning, så att denna kunde direkt läggas till grund för rikshuvudboken. Tidigare hade olika principer tillämpats och endast årsredovisningar hade avgetts till rikshuvudboken, vilket medfört ett tidsödande omslutsarbete vid statskontorets riksbokslutsbyrå. Nu infördes månatlig rapportering, till vilken skulle fogas räkenskaper och verifikationer. Härigenom skapades möjlighet för en fortlöpande kontroll. Statskontorets riksbokslutsbyrå och kammarrättens revisionsavdelning bröts ut och sammanfördes till en central myndighet för den statliga bokföringen och revisionen, riksräkenskapsverket.¹⁹

Dessa reformer innebar en betydande modernisering. Banden med

¹⁸ SU 1871: 27, s. 27 ff.

¹⁹ Reformerna grundades på arbetet inom statsbokföringskommittén. Genom sin långa verksamhet, 1902—1920, kan den sägas ha blivit i viss mån ett verk som, även det, infogades i riksräkenskapsverket 1920 (se statsverksprop. 1920 finansdep. p. 16—17). Se i övrigt t. ex. SOU 1952: 45, s. 20 ff, och statsrevisorernas berättelse 1939 § 64, s. 202 ff. Reformerna berörs inte av Hesslén.

gångna tiders primitivare statshushållning upplöstes. En viktig konsekvens var, att budgetredovisningen blev färdig avsevärt tidigare än förut. Detta skapade förutsättningar för att förkorta tiden mellan riksstatsens fastställande och dess ikraftträdande, som dittills varit ett drygt halvår, från riksdagens slut kring månadsskiftet maj-juni till följande årsskifte. En logisk slutpunkt för reformarbetet nåddes 1923, då budgetåret omlades så att det började löpa redan den 1 juli.²⁰

5. Denna upprustning och effektivisering av den statliga finansförvaltningen och finanskontrollen kunde naturligtvis sägas minska riksdagsrevisionens betydelse. Emellertid ökade arbetsuppgifterna samtidigt genom statsutgifternas och den offentliga förvaltningens tillväxt. Den främsta verkan av reformerna för statsrevisionens del blev därför, att dess arbete underlättades. Särskilt viktigt var att kraven på systematisk granskning av räkenskapsmaterialet kunde minskas samtidigt som detta material ökade så kraftigt i omfång, att en fullständig genomgång blev omöjlig. Övergång till punktkontroll och stickprovsgranskning blev inte bara praktiskt nödvändig utan även sakligt motiverad. Reformerna skapade sålunda förutsättningar för ökad effektivitet både inom statsförvaltningen och hos statsrevisionen.

Likafullt blev det inom kort nödvändigt att förstärka revisionen. Framför allt var två månader en knapp tid för en någorlunda omfattande granskning. Reformkrav framställdes också vid flera tillfällen, men resultat nåddes inte förrän på 1920-talet.²¹ Budgetårets omläggning ledde först till en ändring i 72 § RO, som betraktades som mera formell men i äldre tid skulle ha tillagts en annan betydelse.²² Föreskriften, att varje revision skulle omfatta "ett års avslutade räkenskaper", ändrades 1921 till att avse "ett räkenskapsår". Vid nästa riksdag togs frågan om bättre arbetsmöjligheter för revisorerna upp i en motion, som pekade på alternativen att öka revisorernas antal eller förlänga den årliga arbetsperioden. Initiativet ledde till grundlagsändringar 1925, varigenom tiden för varje revi-

²⁰ Se prop 1920: 254 och KU 1920: 45. Det kan antecknas att det nu är aktuellt att gå tillbaka till kalenderårsbudget. Överväganden härom pågår inom den budgetutredning, som tillsatts 1969, och inom grundlagberedningen.

²¹ Se *Hesslén* Riksdagens revisorer, s. 358.

²² Prop 1920: 254, KU 1920: 45. Jfr *Hesslén*, s. 359.

sionsförrättning utsträcktes till tre månader och antalet suppleanter ökades till tolv. En ny instruktion antogs också, men den enda nyheten av intresse var, att föreskriften om anmälan hos statsministern om resor utanför huvudstaden slopades.²³

Utvecklingen aktualiserade också på nytt frågan om revisionens omfattning. Med förvaltningens expansion och särskilt statsbidragssystemets utveckling uppkom nya gränsområden, där det kunde råda tvekan om revisorernas befogenheter. Under åren efter 1925 avläts flera riksdagsskrivelser om konkreta fall, bl. a. de kungliga teatrarna. Själva principfrågan togs upp i en motion 1928 och därefter av 1929 års revisorer.²⁴ Riksdagen beslöt 1930 att anhålla hos regeringen om en utredning, och redan året därpå framlades en proposition. Grundtanken var att frågan skulle lösas från fall till fall, genom att granskningsrätt för revisorerna vid behov uppställdes som villkor för statsanslag. Denna väg anlätades också i praxis, varigenom revisorernas önskemål i huvudsak blev tillgodosedda. I riksdagen var man emellertid benägen för en lösning genom generella föreskrifter.²⁵ Sådana kom till stånd 1937 efter särskild utredning och sedan riksdagen bifallit en ny proposition. En förordning utfärdades då om skyldighet att avge redogörelse till riksdagens revisorer för användningen av statsunderstöd. Den avsåg, med smärre undantag, envar som åtnjutit understöd av statsmedel eller av medel, som influtit genom penninglotteri, eller som mottagit sådant understöd för att förmedla det till annan.²⁶

Den praktiska betydelsen av denna utvidgning av revisorernas granskningsområde framgår av deras berättelser. Kontroll av statsmedlens användning utanför den egentliga statsförvaltningen eller på dess gränsområden utgjorde ett normalt inslag i verksamheten, inte minst under beredskapsårens speciella förhållanden.

6. Ett nytt skede i det statliga revisionsväsendets utveckling inledades på 1940-talet, vilket kom att avgörande påverka statsrevisorernas ställning och betydelse. Dessa hade dittills varit den enda myn-

²³ KU 1922: 13, prop 1924: 149, KU 1924: 29, motioner 1925 I: 45 och II: 73, SU 1925: 60, SFS 1925: 144.

²⁴ SU 1928: 41 och 1930: 80.

²⁵ Prop 1931: 155, SU 1931: 90 och 157.

²⁶ Prop 1937: 213, 1LU 1937: 58, SFS 1937: 304.

dighet som utfört en granskning från allmänna besparings- och rationaliseringssynpunkter. Detta inslag i deras verksamhet ökade i samma mån som räkenskapskontrollen nedbragtes, och det kom från slutet av 1930-talet att dominera. Det hade emellertid, som framgått av det föregående, framträtt långt tidigare, redan under ståndstiden. I övrigt var den statliga revisionsverksamheten helt inriktad på räkenskapskontroll från formella och kamerala synpunkter. Riksräkenskapsverkets instruktion innehöll visserligen, efter uppräknigen av verkets uppgifter, en allmän anvisning om att granskningen även borde innefatta en kontroll av att statens bästa i allmänhet blev iakttaget. Någon sådan förekom emellertid knappast. Härtill kom att en fullständig räkenskapsgranskning blev allt svårare att genomföra till följd av materialets ständiga tillväxt och de tungrodda former kontrollen verkade i.²⁷

I 1940 års berättelse tog statsrevisorerna initiativet till en allmän översyn av det statliga revisionsväsendet. Önskemålen var främst att få till stånd en systematiskt bedriven sakrevision och att åstadkomma en rationellare ordning för den kamerala granskningen. Riksdagen biträdde revisorernas mening och hemställde 1941 hos regeringen om en utredning.²⁸ En sådan tillkallades samma år. Ett annat viktigt initiativ hade tagits av regeringen 1940, då besparingsberedningen tillsattes för att under finansministerns ordförandeskap verkställa utredningar om möjligheterna till besparingar inom statsförvaltningen. I dennas regi företogs bl. a. en rad organisationsundersökningar i syfte att åstadkomma rationaliseringar.

Dessa båda initiativ ledde till att två viktiga reformer genomfördes genom beslut av 1943 års riksdag. Statens sakrevision inrättades för att vid sidan av riksräkenskapsverket granska statsförvaltningen från allmänna ekonomiska synpunkter.²⁹ Statens organisationsnämnd tillskapades som en särskild myndighet för att fullfölja det av be-

²⁷ Däremot fanns speciella organ med sakrevisionell inriktning på vissa områden. Se revisionsberättelsen 1940, s. 112 ff.

²⁸ SU 1941: 181. Utskottet uttalade, att en reform inte borde "rubba statsrevisorernas konstitutionella ställning eller påkalla ändring i deras granskningsrätt".

²⁹ SOU 1942: 57 (om riksdagens revisorer, se s. 15, s. 25, s. 37 och s. 66 ff), prop 1943: 164 (om riksdagens revisorer, se s. 32), SU 1943: 114.

sparingsberedningen inledda rationaliseringsarbetet.³⁰ De båda verken hade i princip samma syfte men skulle förverkliga det från skilda utgångspunkter och med olika arbetsmetoder. Riksräkenskapsverkets organisation och arbetssätt blev föremål för en särskild utredning, som tillsattes 1945 och ledde till riksdagsbeslut 1947. Härigenom förstärktes verkets resurser samtidigt som det fastställdes, att utvecklingen mot systematisk stickprovskontroll skulle fortsätta.³¹

7. Dessa reformer medförde att regeringen fick ojämförligt större resurser till sitt förfogande på de områden, där riksdagens revisorer förut intagit en förgrundsplats.³² Medan regeringen fått två verk för sakrevision och rationaliseringsarbete, hade riksdagens revisorer ännu inte en enda fast anställd tjänsteman, och de var själva verksamma endast under tre månader på hösten efter att ha utsetts i riksdagens slutskede på våren.³³ En mindre reform hade genomförts 1937, som gav revisorerna rätt att konstituera sig redan efter valet och utse kanslipersonal, så att förberedande arbete kunde utföras på tjänstemannaplanet under sommaren.³⁴ Större förstärkningar krävdes uppenbarligen, om revisionen inte skulle förlora egentlig betydelse. Reformkrav framställdes i motioner 1940 men ledde inte till något resultat.³⁵ Sedan 1946 års revisorer begärt en allmän översyn av bestämmelserna om revisionens verksamhet, kom emellertid en utredning till stånd genom en intern riksdagskommitté. Denna ledde till reformer 1948—1949.³⁶

Revisorerna hade främst uttryckt önskemål om att revisorsvalen skulle förrättas redan i riksdagens början, att kansliet skulle få träda i funktion tidigare och att revisionsarbetet skulle delas upp på två perioder. Reformerna gick emellertid åtskilligt längre. Huvudinnebörden var att revisionen omvandlades till ett permanent organ,

³⁰ SOU 1943: 13, prop 1943: 366, SU 1943: 265.

³¹ SOU 1947: 13, prop 1947: 136, SU 1947: 133.

³² Detta synes inte ha uppmärksammats av riksdagen, i vart fall inte betydelsen för statsrevisorernas del. Jfr not 28.

³³ Tid för förrättningen och för avlämnande av berättelse angavs i instruktionen.

³⁴ SU 1937: 144, SFS 1937: 288.

³⁵ KU 1940: 15.

³⁶ SU 1947: 128, KU 1947: 22, internt riksdagsbetänkande 1948, KU 1948: 16, SU 1948: 42, SFS 1949: 358.

som i princip skulle arbeta året om med en av räkenskaper oberoende förvaltningskontroll. Ur 72 § RO ströks de gamla bestämmelserna om att varje revision skulle omfatta ett räkenskapsår och att förrättningen skulle vara fullbordad inom tre månader. I stället stadgades, att revisor skulle utöva sin befattning till dess nytt val av revisorer förrättats och att valen skulle, liksom de till utskotten, företas inom sex dagar från riksdagens öppnande. Ett fast kansli inrättades; det omfattade dock bara några få tjänstemän. Skyldigheten att göra hänvändelse till regeringen för att få upplysningar från myndigheterna upphävdes omsider. Den hade länge saknat egentlig betydelse. I instruktionen föreskrevs, att revisorerna skulle tillse att de fick alla de handlingar och upplysningar, som de kunde behöva för fullgörande av sina åligganden. I en särskild skrivelse till regeringen anhöll riksdagen om åtgärder för att sammanföra bestämmelserna om revisorernas granskningsrätt till en enda författning. Riksdagen beslöt också att för framtiden begära meddelande av regeringen om de åtgärder som föranleddes av dess skrivelser i anledning av revisorernas berättelser.³⁷ Slutligen öppnades möjlighet för revisorerna att utöver den årliga berättelsen avlåta framställningar till riksdagen om och när det syntes motiverat.

Några andra reformförslag avvisades, bl. a. att förlänga mandat-tiden eller öka antalet revisorer och att ge dessa rätt att avlåta skrivelser direkt till regeringen.³⁸

Från regeringens sida vidtogs de åtgärder, som riksdagen hemställt om. En kungörelse utfärdades 1949 om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. En första paragraf meddelade föreskrifter för myndigheterna, som motsvarade de nyss berörda för revisorerna i deras instruktion, och en andra upptog samma bestämmelser, som tidigare meddelats i 1937 års förordning.³⁹ Med början 1950 lämnade regeringen också meddelanden till riksdagen om de åtgärder, som vidtagits på grund av framställningar i anledning av revisorernas berättelser.⁴⁰

³⁷ SU 1948: 153, s. 111 f.

³⁸ Motionen 1947: I: 15 av *Herlitz* om stärkande av riksdagens kontrollmakt.

³⁹ SFS 1949: 357.

⁴⁰ Sedermera sammanfördes dessa meddelanden med den allmänna redovisning av regeringens åtgärder i anledning av riksdagens skrivelser, som numera framläggs i Kskr 3 till varje riksdag.

Dessa reformer var i och för sig ägnade att medföra en förstärkning av statsrevisionen. Effekten eliminerades emellertid av andra förhållanden, vilkas betydelse inte uppmärksammades. Genom de ändringar av riksdagens arbetsformer, som samtidigt beslöts, permanentades den under krigsåren inledda praxis att hålla session även på hösten.⁴¹ Endast sommaren blev fri från riksdagsarbete. Inom revisionen blev praxis att en resa anordnades under någon vecka kort efter vårsessionens slut men att arbetet i övrigt nästan helt bedrevs på hösten som förut.⁴² Medan revisorerna tidigare ägnade tre månaders av andra riksdagsgöromål ostört arbete åt sin uppgift, kom denna nu som regel att besörjas som bisyssla vid sidan av kammar- och utskottsarbete, som måste gå i första hand, under en två månader lång höstsession. Verkningarna härav förstärktes genom den praxis som utbildats för revisorsvalen. Det hade från början varit naturligt att utse erfarna riksdagsmän, och då ursprungligen något eller ett par år förflöt mellan förrättningarna hade också revisionens sammansättning kommit att växla avsevärt. Dessa förhållanden blev bestående. Med tiden gick utvecklingen därhän, att val skedde i huvudsak efter anciennitet och att omval inte skedde mer än en eller två gånger. Att alla dessa faktorer sammanlagda måste leda till betydande arbetssvårigheter var ofrånkomligt.⁴³ Dessa har stått i förgrunden för den senare reformdiskussionen om statsrevisionen.

Den ordning, som blev resultatet av 1949 års reformer, blev med endast få och små förändringar bestående till 1967. Endast en nyhet från mellantiden förtjänar nämnas här. Revisorernas berättelser hade inom riksdagen behandlats av statsutskottet alltsedan ståndstiden. Vid 1964 års riksdag genomfördes emellertid en ändring i praxis, så att de olika punkterna hänvisades till de utskott, dit var och en hörde med hänsyn till sitt innehåll. Flertalet har även därefter behand-

⁴¹ SOU 1947: 79, prop 1948: 244, SäU 1948: 1.

⁴² Jfr 1947 års revisionsutredning, s. 16 f.

⁴³ Praxis vid revisorsvalen kan studeras med hjälp av den förteckning, som återfinns i 1936 års berättelse, s. 253 ff. Klagomål kommer till synes redan i 1940-talets riksdagsärenden om statsrevisionen,

lats av statsutskottet, men åtskilliga har prövats av andra utskott.⁴⁴

8. Inom den statliga revisions- och rationaliseringsverksamheten i övrigt gick utvecklingen vidare. Frågan om en effektivisering av detta arbete var nästan oavbrutet aktuell. Redan 1949 tillsattes en kommitté, vars förslag emellertid endast blev genomförda i begränsad omfattning.⁴⁵ Två nya kommittéer tillkallades 1956 och 1958, rationaliseringsutredningen och besparingsutredningen, vilka båda avgav betänkanden 1959. Året därpå var tiden mogen för en genomgripande reform. I enlighet med regeringens förslag beslöt riksdagen, att statskontoret, riksräkenskapsverket, statens sakrevision och statens organisationsnämnd skulle upphöra den 1 juli 1961 och att två nya verk då skulle träda i funktion: ett centralt organ för rationaliseringsverksamhet och allmän remissverksamhet, som övertog namnet statskontoret, och ett centralt organ för revision och statsbokföring, riksrevisionsverket. Därutöver fattades beslut bl. a. om riktlinjer för de enskilda myndigheternas interna rationaliseringsarbete.⁴⁶

Nästa viktiga steg i utvecklingen togs 1967, då statsmakterna fattade ett principbeslut om den framtida organisationen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten.⁴⁷ Redovisning och utbetalning skall centraliseras till större kamerala enheter, och automatisk databehandling skall införas för redovisningen. Den interna kontrollen hos myndigheterna skall förstärkas för att underlätta revisionsarbetet, och sakrevisionen, som numera kallas förvaltningsrevision,⁴⁸ skall byggas ut. Omläggningen skall genomföras successivt efter närmare förslag av riksrevisionsverket. Detta har framlagt en

⁴⁴ En begränsad reform, avseende endast lagfrågor som aktualiserats av revisorerna, avvisades 1959, se KU 1959:4. Författningsutredningen föreslog beredning genom finansutskott, dvs. ingen ändring, se SOU 1963:16 s. 86 (6 §) och 18 s. 97 f. Om reformen 1964, se *Stjernquist* Riksdagens arbete och arbetsformer, s. 78 och 254.

⁴⁵ 1949 års rationaliseringsutredning, SOU 1950:8.

⁴⁶ SOU 1959:22 och 28, prop 1960:126, SU 1960:107. Om riksdagens revisorer, se SOU 1959:22, s. 15 och s. 219 f samt framför allt det särskilda yttrandet av revisorernas kanslichef *Dahlberg*, s. 181 ff.

⁴⁷ Stencilerat betänkande av riksrevisionsverket 1966, prop 1967:79, SU 1967:82.

⁴⁸ Medan man tidigare skilde mellan "sakrevision" och "kameral revision", skiljer man numera mellan "förvaltningsrevision" och "redovisningsrevision". Se riksrevisionsverkets betänkande 1966 och promemoria 1969.

promemoria i början av 1969. Effektiviserad redovisning, förvaltningsrevision enligt nya principer samt planering och budgetering enligt programbudgetsystem har av verket utvecklats till ett ekonomi-administrativt system för statsdriften, kallat SEA-systemet. Förvaltningsrevision skall bedrivas både centralt genom riksrevisionsverket och vid de olika myndigheterna, som ges resurser för detta genom särskilda revisionskontor, till vilka också den nuvarande kamerala revisionen flyttas ut. Sådana kontor skall inrättas vid ett 30-tal redovisningsenheter, till vilka bokföring, redovisning och kassagöromål koncentreras. Promemorian är f. n. föremål för prövning.⁴⁹

9. Frågan om en effektivisering av riksdagsrevisionen har emellertid inte tagits upp på allvar förrän under de senaste åren.⁵⁰ Författningsutredningen anförde vissa synpunkter och rekommendationer men föreslog endast den konkreta förändringen, att revisorerna skulle väljas för tre år.⁵¹ I en motion vid 1965 års riksdag hemställdes emellertid om en allmän översyn av revisionen i syfte att åstadkomma ökad effektivitet. Sedan motionen tillstyrkts av årets revisorer och av KU, tillsattes följande år en intern riksdagskommitté för att verkställa en förutsättningslös utredning. Resultatet blev att vissa reformer beslöts 1967—1969, innefattande bl. a. en ny lydelse av 72 § RO, som träder i kraft 1971, och en ny instruktion, som tillämpats redan från 1968.⁵²

De rent praktiska problem, som förut berörts och som väsentligen sammanhänger med rekryteringen till revisorsuppdragen och med dessas karaktär av bisyssla, utgjorde kärnpunkten för reformsträvandena. Som en möjlig lösning pekades i 1965 års motion på att omvandla revisionen till ett riksdagsutskott. Detta förslag tillstyrktes av både revisorerna och kommittén. Det hade framförts två gånger tidigare, 1869 och 1922, utan att vinna riksdagens gehör.⁵³ Även nu

⁴⁹ Stencilerad promemoria avlämnad med skrivelse till finansministern den 24 februari 1969. Om programbudgetering, se t. ex. SOU 1967: 13 och statsverksprop 1969 bil. 2 s. 29 ff.

⁵⁰ Vid 1960 och 1967 års reformer uppmärksammades revisorerna inte särskilt av riksdagen.

⁵¹ SOU 1963: 16 s. 74 (7 §) och 17 s. 468 ff.

⁵² Motion av herr *Lundberg* 1965 (II: 178), KU 1966: 1, två interna riksdagsbetänkanden, KU 1967: 60, SFS 1967: 936.

⁵³ KU 1869: 3 (motionen II: 297) och 1922: 13 (motionen II: 195).

blev utgången densamma. KU avstyrkte enhälligt, och kamrarna följde utskottet. Till motiven för och emot återkommer framställningen.

Vid sidan av utskottstanken hade 1965 års revisorer pekat på möjligheterna att förlänga mandattiden, införa successiv förnyelse och vidta särskilda åtgärder för att revisorerna skulle kunna mer odelat ägna sig åt sitt arbete. Endast det första har förverkligats. Den lösning som valts innebär, att man velat ge revisionen en ställning liknande riksgäldsfullmäktiges, som anses fungera tillfredsställande.⁵⁴ Man har kraftigt understrukt vikten av att anciennitetsrekryteringen upphör samt höjt ersättningarna och, med verkan från 1971, förlängt mandattiden till tre år, dock utan successiv förnyelse, som gäller för fullmäktige. Om målet kan uppnås beror på hur praxis vid revisorsvalen kommer att gestalta sig i enkammarriksdagen.

De kanske viktigaste reformerna gäller själva granskningsarbetet och redovisningen av dess resultat. Huvudpunkterna är tre. Till en början har en ny ordning införts för inhämtande av yttranden i granskningsärendena. Förut skedde detta först sedan berättelserna avlämnats, genom regeringens försorg före riksdagsbehandlingen. Numera skall revisorerna själva inhämta de yttranden som erfordras, innan de tar slutlig ställning i ärendena. Vidare har revisorerna fått rätt att vända sig direkt till regeringen med framställningar, inte bara som förut till riksdagen. Slutligen har den årliga berättelsen slopats för att en jämnare arbetsrytm skall kunna vinnas. Varje ärende skall slutföras för sig. I stället skall en verksamhetsberättelse avlämnas varje år, med en redogörelse för arbetet och de upplysningar i övrigt som revisorerna finner motiverade. Dessa reformer överensstämmer i stort sett med vad 1965 års revisorer förordade och kommittén föreslog. Befogenheten att vända sig direkt till regeringen var dock en viktig nyhet som tillkom vid riksdagsbehandling. En viss förstärkning av kansliet har också genomförts.

Till sist bör nämnas att 1965 års revisorer i sin berättelse begärde en utredning om revisionens konstitutionella ställning. De ifrågasatte en samordning med riksrevisionsverket genom omvandling av detta till ett riksdagens verk. Att frågan väcktes framstår som en

⁵⁴ Denna jämförelse medför inte bara vissa yttre konsekvenser. Den är i mycket av psykologisk art (internt anseende etc). Jfr vid not 134,

logisk konsekvens av utvecklingen. Framställningen avstyrktes som väntat i riksrevisionsverkets och statskontorets remissyttranden och föranledde ingen åtgärd.⁵⁵

GRANSKNINGENS SYFTE OCH INRIKTNING

1. I fråga om yttre reformer är sålunda 1949 och 1967 gränsår i den senare utvecklingen av statsrevisionen. Detsamma gäller emellertid inte för verksamhetens materiella innehåll. Ingen av reformerna åsyftade någon ändring av dess allmänna inriktning.

Vid 1949 års reform gavs över huvud inga anvisningar för verksamheten. Kommittén noterade endast, att räkenskapsgranskningen alltmer skjutits i bakgrunden och att de upptagna frågorna hade fått en mera generell eller principiell karaktär och större ekonomisk betydelse. Inte heller vid riksdagsbehandlingen gjordes några uttalanden av intresse. I instruktionen ströks vissa detaljbestämmelser om revisionen av statsverket, varefter endast ett par anvisningar gavs i 13 §, som ursprungligen intagits i 1830 och 1841 års instruktioner: "Vid sin granskning skola revisorerna tillse allt som till ett tillförlitligt omdöme av statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt; och böra revisorerna, utan att, så vitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela."

Författningsutredningen underströk endast helt allmänt det angelägna i att revisorerna "bedriver sin verksamhet så, att de fungerar som ett betydelsefullt aktivt organ för riksdagens kontrollmakt". Härigenom kan de, tillade utredningen, tjäna inte bara "som ett värdefullt komplement till den under regeringen sorterande revisionsverksamheten" utan också ge riksdagen direkt och viktig information om förhållandena inom statsförvaltningen.

De utförligaste uttalandena gjordes av 1966 års kommitté.⁵⁶ Den antecknade först, att riksdagen har ett särskilt intresse av kontroll över de statliga utgifterna, eftersom den själv anvisar medlen. Inte minst med hänsyn till statsverksamhetens växande omfattning och alltmer komplicerade natur måste riksdagen ha möjlighet att bedö-

⁵⁵ KU 1967: 60 s. 1—3 och 12.

⁵⁶ Betänkande II s. 4 ff.

ma uppkommande frågor i ett vidare perspektiv än den punktvisa prövningen av regeringens årliga anslagsäskanden medger. Inom ramen för en sådan helhetssyn, som instruktionen förutsatte i 13 § och som i första hand borde ta sikte på frågor av principiell och generell innebörd, borde det vara en huvuduppgift för statsrevisorerna att närmare undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av myndigheternas medelsdispositioner. De borde peka på möjligheter till besparing, rationalisering eller allmän förbättring av förvaltningsarbetet. Syftet borde inte vara att finna fel utan att främja en god hushållning med statens medel. Särskilt borde det uppmärksammas, om statliga åtaganden med tiden blivit mindre angelägna eller rentav föråldrade. Vidare borde granskning i rent upplysande syfte beredas plats på revisorernas arbetsprogram, t. ex. för att informera riksdagen om utfallet av en viss reform eller om tillståndet inom ett förvaltningsområde, även om anledning till anmärkning inte föreligger.

Denna beskrivning av revisorernas uppgifter godtogs av KU, som endast ville ytterligare något understryka verksamhetens betydelse för riksdagens information. Det noterades också, att utvecklingen efter 1949 visade klara strävanden att ta upp frågor av mera principiell karaktär. Dessa borde enligt KU:s mening fortsättas. Ingen invändning kunde resas mot att revisorerna något minskade antalet ärenden för att bereda tid och arbetsresurser för att behandla någon större principfråga varje år.

Den nya instruktion, som antogs 1967, inleds med ett portalstadvande, som anger revisorernas uppgift vara "att som en statens överrevision utöva kontroll av den statliga finansförvaltningen". Det tilläggs att de i detta syfte skall tillse "att statens inkomster inflyter i behörig ordning, att en god hushållning iakttas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder". Ett andra stycke ger vissa konkreta anvisningar för arbetet. Revisorerna skall särskilt undersöka vilket sakligt utbyte som erhålls av nedlagda kostnader och om organisation och arbetsformer är ändamålsenliga. De skall påtala otillfredsställande förhållanden, ange besparings- och rationaliseringsmöjligheter samt i allmänhet "befrämja kostnadsmedvetandet inom den statliga och statsunderstödda verksamheten". Även de gamla bestämmelserna, som citerades ovan, har

behållits (7 §). Oaktat de avfattades för mer än ett århundrade sedan, ger de onekligen ett gott uttryck för det synsätt, som ligger till grund för den moderna förvaltningsrevisionen.⁵⁷

Ingenting, utom KU:s uttalande om ett mindre antal ärenden årligen, anger att man åsyftat någon omläggning av statsrevisionens verksamhet sådan denna kommit att gestalta sig i praxis. Någon närmare diskussion fördes inte om vad revisorerna med sin speciella ställning och sina begränsade resurser kan och bör uträtta vid sidan av revisions- och rationaliseringsorganen på regeringssidan. Man fäster sig vid att instruktionen inte ger uttryck för den informationsuppgift gentemot riksdagen, vars betydelse underströks i förarbetena. En genomgång av de senare årens berättelser visar att instruktionen även i andra avseenden inte täcker alla led i revisorernas verksamhet. Något oklar är också bestämningen av granskningens föremål, "den statliga finansförvaltningen", ett uttryck som är mera begränsat än "den statliga och statsunderstödda verksamheten" och som i vart fall inte täcker allt som granskningen omfattat i praxis.

Det är nödvändigt att utöver instruktionens och förarbetenas allmänna ord söka ge en bild av hur statsrevisionens arbete gestaltat sig i praxis under senare år. Särskilt är det av vikt att påvisa vilken utveckling och förnyelse som skett. Detta är inte alldeles enkelt. Någon egentlig omläggning av arbetets inriktning har aldrig skett, utan det är fråga om en lång utveckling, som riksdagen närmast konstaterat och godkänt men knappast velat påverka vid de reformer som genomförts. Revisorernas berättelser om granskningen av statsverket under åren 1949—1967 innehöll också inte mindre än 673 paragrafer, varierande i längd från några sidor till ett maximum på 108 sidor. Framställningen får därför inskränkas till att teckna konturerna och ge belysande exempel.

2. Utgångsläget vid 1949 års reform bör först belysas. Ett par kvantitativa uppgifter bör till en början lämnas. Om man ser på de 18 sista berättelserna dessförinnan, finner man att en yttre skillnad framträder mellan 1940 och 1941. Under de första nio åren innehöll berättelserna i medeltal inemot 70 paragrafer årligen. Under

⁵⁷ Instruktionen för riksdagens revisorer kan jämföras med dem för riksrevisionsverket, SFS 1965: 710 (särskilt 3 §), och statskontoret, SFS 1965: 703 (särskilt 3 §).

de sista nio åren var genomsnittet endast drygt 40. Berättelsernas omfång nedbragtes emellertid inte. Det varierade som regel mellan 200 och 300 sidor. Under tiden mellan 1949 och 1967 års reformer omfattade de i medeltal 35 paragrafer och som regel 300—350 sidor.⁵⁸ Dessa ytliga iakttagelser ger en anvisning om att en ny inriktning mot större frågor satte in omkring 1940 och fullföljts under senare år. Gränsen är så tydlig, att det bör röra sig om en beslutad reform i arbetet. Den sammanfaller i tiden med statsrevisorernas förut berörda framställning om översyn av den statliga revisionsverksamheten.

Slutsatsen beriktigas vid en genomgång av berättelserna. Flera skillnader kommer till synes omkring 1940. Räkenskapsgenomgången, som ännu i mitten av 1930-talet låg till grund för en rätt stor del av berättelsernas paragrafer, kopplades bort för att nästan helt försvinna. Vidare upphörde i stort sett de förvaltningspåpekanden utan samband med den egentliga revisionen, som tidigare berörts. Ännu i 1936 års berättelse avser minst nio paragrafer bristfälliga lokaler, som iakttagits under resorna, och i 1934 års finner man minst sju anmärkningar mot olämpliga bisysslor för tjänstemän och liknande.⁵⁹ Påpekanden av denna typ har förekommit även senare men endast vid enstaka tillfällen och av särskilda skäl. Från 1940-talet blev verksamheten i stället mera bestämt inriktad på ekonomiska ting, på sakrevision i egentlig mening. Någon nyhet var det ingalunda fråga om, endast en mera konsekvent inriktning. Ännu på 1940-talet finner man emellertid ett tydligt kameralt inslag i verksamheten: även om formell räkenskapskontroll inte verkställdes, framställdes åtskilliga anmärkningar mot att fattade beslut inte stått i överensstämmelse med gällande föreskrifter eller liknande. Dessa rättsligt kamerala aspekter kom på 1950-talet helt i bakgrunden.⁶⁰

⁵⁸ Minst 1953 med 247 sidor och störst 1957 med 532 sidor. I de äldre berättelserna har vissa avslutande sammanställningar inte räknats med utan bara de egentliga paragraferna.

⁵⁹ Se t. ex. 1934 års berättelse s. 68, 128, 171, 232, 234 och 235, 1936 års s. 13, 18, 74, 75, 83, 177, 178 och 179.

⁶⁰ Om terminologin, se utöver förut anförd litt. m. m. även *Dahlberg*, s. 136 ff. Som ex. på att rättsligt kamerala aspekter aktualiserats kan anföras 1944 års berättelse §§ 2 (felaktig medelsanvändning), 6 (felaktig löneutbetalning), 7 (oriktiga förmåner till lottor), 8 (krigsledighetsbestämmelserna), 9 (motstri-

Berättelserna ger också belägg för att revisorerna omkring 1940 börjat i större utsträckning än tidigare aktualisera principfrågor och spörsmål av mera allmän karaktär.⁶¹ Utöver framställningen om den statliga revisionsverksamheten 1940, som följdes av ännu en 1946, förtjänar nämnas paragrafer om förläggning av ämbetsverk utanför Stockholm 1941, om sjukledighet inom statsförvaltningen och om inrättande av en statlig lönedomstol 1942, om upprättande av ett centralt organ för kollektivavtalsfrågor 1943, om de statliga avlöningsförfattningarna och om den officiella statistiken 1947 samt om den statliga inspektions- och tillsynsverksamheten 1948. Ibland kom revisorerna in på lagtillämpningsfrågor, t. ex. på reglerna om rättspsykiatriska undersökningar 1938, på domstols behörighet i vissa fall 1942 och på verkningarna av 1943 års skattestrafflag 1946.

3. Man kan säga, att grunden för den moderna statsrevisionen redan var lagd i praxis före 1949. Utvecklingen därefter fram till 1967 års reformer är svår att karaktärisera i korta ord, men allmänt kan den sägas ha präglats av en fortgående strävan att aktualisera allmänna principfrågor och av en viss förskjutning av tyngdpunkten från sakrevision i begränsad mening till administrativ rationalisering och organisationsfrågor.⁶² Det är inte möjligt att dela in paragraferna i fasta kategorier och anställa kvantitativa jämförelser. Man får i stället använda en bredare skala och exemplifiering.

En kärna i verksamheten har under hela perioden utgjorts av sakrevisionella punktundersökningar. Revisorerna har sett det som en huvuduppgift att granska den ekonomiska ändamålsenligheten av vidtagna åtgärder, peka på möjligheter till besparingar eller till ökade inkomster och kritisera dålig hushållning. Uppmärksamheten har lika ofta fästs vid inkomstsidan som vid utgiftssidan. Exempel härpå från de sista åren ger bl. a. paragrafer, där revisorerna förordat en restriktivare praxis i fråga om avgiftsfri överlåtelse av telefonabon-

diga föreskrifter), 10 (felaktig utbetalning av viss ersättning), 11 (oriktiga inkallelser för att ersätta civila arbetare), 12 (medelsanvändning utan anslag eller bemyndigande) etc.

⁶¹ Föresättningsvis ges inte närmare hänvisning, om år anges. Märk att berättelserna återfinns i riksdagstrycket för året efter deras avlämnande. Hänvisningar avser i det följande liksom förut berättelserna (och paragrafer).

⁶² Om terminologin, jfr not 60. Se även *Tammelin*, s. 144 ff.

nemang och höjning av avgifterna för utdelning av expressbrev.⁶³ Vanliga påpekanden har gällt att för låga hyror uttagits för statliga lokaler.⁶⁴ Mängder av uttalanden har avsett för höga kostnader eller kritik i efterhand mot onödiga utgifter. I den sista berättelsen under perioden finner man t. ex. kritik mot de höga arvoden som utgått till vissa förbandsläkare, mot för stora konsultkostnader vid forifikationsförvaltningen och mot en alltför dyrbar militärövning samt önskemål om begränsning av ett arbete på statistik över vatten- och avloppsledningar. Ibland har sådana undersökningar haft karaktären av en i viss mån kameralt inriktad revision, som föranletts av kritiska påståenden utifrån.

Dessa undersökningar har naturligtvis till följd av revisionens begränsade personalresurser nästan genomgående avsett mindre frågor. Ibland har de utmynnat i, utöver påpekanden av rent ekonomisk art, även önskemål om bättre redovisning och kontroll, ändrade administrativa bestämmelser, uppsägning av avtal eller liknande. Revisorerna har under senare år t. ex. framfört önskemål om en bättre redovisning av UD:s kostnader för utredningar om utländsk rätt för att möjliggöra en bedömning av avgifternas skälighet, begärt översyn av vissa arbetstidsregler inom försvaret som medfört att arbetstid efterskänkts i stor utsträckning på grund av uteblivna förbandsövningar, påkallat omprövning av det dansk-svenska avtalet om restaurangrörelse på tåg färjorna över Öresund som utvecklats till svensk nackdel etc. Någon gång har undersökningarna lett till att anmärkningar av den äldre typen framställts om olämpliga bisysslor eller liknande. I 1965 års berättelse påtalade t. ex. revisorerna som i hög grad anmärkningsvärt, att två avdelningstamläkare utan tillstånd innehade styrelseuppdrag i företag som levererade dentalmaterial till bl. a. deras egen myndighet.⁶⁵

Ofta har en ekonomisk utredning lett till smärre rationaliseringsförslag. Tre typexempel på detta inom försvarets område ger 1964 och 1965 års berättelser med framställningar om slopande av avgifter för upplåtelser av vissa militära skjutbanor och för varmbad

⁶³ 1966: 11 och 1967: 12.

⁶⁴ 1951: 31, 1965: 12 och 32 m. fl.

⁶⁵ 1965: 4, 8, 20 och 36.

utom tjänsten samt om införande av enhetlig lottauniform för de tre vapenslagen.

I vissa fall har revisorerna verkställt kostnadsutredningar i rent informativt syfte, utan att göra något eget uttalande. Ett exempel härpå ger paragrafen om kostnaderna för högertrafikomläggningen 1966.

I nära samband med dessa typer av ärenden, som alltså avsett undersökningar av vidtagna åtgärder, står en talrik grupp av paragrafer, som avsett att bereda staten ekonomisk vinst genom nya eller effektivare åtgärder. Revisorerna har i skilda sammanhang pekat på nödvändigheten av att tillvarata statens rätt, utnyttja gjorda investeringar, fullfölja beslutade reformer för att nå åsyftade vinster osv. De har bl. a. begärt en bättre bevakning av kronans rätt med avseende på uppfinningar och till holmar och skär, pekat på behovet av verksammare kontroll av att särskild fastighetsdeklaration avges och av effektivare skatteindrivning genom utmätning och ansökan om konkurs, uttryckt önskemål om skyndsammare försäljning av fastigheter som tillfaller allmänna arvsfonden, fäst uppmärksamheten på den outnyttjade kapaciteten vid försvarets läroverk i Uppsala, vid AB Atomenergis anläggningar i Studsvik och vid länsstyrelsernas datakontor, påtalat att de reformer som åsyftades med AB Teleunderhåll och Allmänna Bevaknings AB inte fullföljts av myndigheterna osv.⁶⁶

Då revisorerna saknat resurser för att genomföra bredare och mera djupgående sakrevisionella undersökningar, har de i stället i en rad fall tagit upp allmänna kostnads- och besparingsfrågor och därmed aktualiserat generella problem inom statsförvaltningen. Exempel härpå har förut getts från tiden före 1949 års reform, och talrika sådana kan tas fram ur de senare årens berättelser. Sålunda har ett flertal paragrafer behandlat arbetstidsförhållanden som sommartid, övertid, tjänstledighetstatistik m. m. Ett par har gällt pensionsålderssystemet, andra åter har avsett statsverkets annonsering, formen för utbetalning av löner, beräkning av omkostnadsanslag, statsmyn-

⁶⁶ 1958: 29, 1965: 33, 23 och 22, 1967: 18, 1958: 10, 1965: 35, 1967: 7, 1966: 5 och 1967: 4.

digheternas resekostnader och representation, förrådshållning m. m.⁶⁷

I sin framställning om översyn av det statliga revisionsväsendet 1940 uttalade revisorerna, att de ansåg som en av sina viktigaste uppgifter att tillse att de statliga granskningsmyndigheternas verksamhet bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Allmänna frågor om redovisning, revision och rationalisering har också under de följande åren intagit en framträdande plats i berättelserna. Någon direkt övervakning av de statliga verken på området har dock inte förekommit, uppenbarligen för att undvika motsättningar och skapa möjligheter till samarbete och utbyte av erfarenheter. Från senare år kan nämnas paragrafer om örelös redovisning och om redovisning av småbelopp, om standardiseringsverksamheten, stickprovsmetoder vid revisionsverksamhet, inventering av kassor och värdehandlingar, statsmyndigheternas bokföring, tillämpning av MTM-metoden, organisationsföredragandenas verksamhet, arbetstidskontroll och effektivitetsmätning, förslagsverksamhet samt räkenskapsgranskningens organisation.⁶⁸

Vid sidan av dessa allmänna framställningar har revisorerna tagit upp åtskilliga speciella frågor inom området, t. ex. redovisning av mödrahjälpsmedel och av inkomsterna av statens gruvegendom, den kamerala organisationen vid vissa länsnämnder, inventering av förråd vid krigsmakten, specialrevisionen vid försvarets civilförvaltning och revisionsverksamheten vid försvarets materialförvaltande verk etc.⁶⁹

Som en annan viktig uppgift angavs i nyssnämnda framställning tillsyn över skatteuppbördens bedrivande och över inkomstkontrollen i allmänhet. Under hela perioden efter 1949 har varje berättelse upptagit en omfattande redogörelse för iakttagelser angående skatteuppbörden. Exempel på konkreta påpekanden om skatteindrivningen har getts i det föregående.

Redovisningen av skatteuppbörden har en nära anknytning till

⁶⁷ 1950: 21 och 30, 1952: 31, 1954: 34, 1957: 31 och 48, 1958: 39, 1961: 40, 1964: 25, 1965: 25 och 26, 1966: 23 och 24, 1967: 23 och 25.

⁶⁸ 1958: 27 och 28, 1960: 25, 1962: 26—28, 1965: 27, 1966: 14 och 15.

⁶⁹ 1952: 10 och 26, 1956: 19 och 37, 1957: 42, 1960: 8, 1963: 2, 1965: 6 och 7 m. fl.

statsbudgeten. Det bör nämnas att revisorerna också i varje berättelse från 1956 intagit en redogörelse för utfallet av automobilskattemedlens specialbudget. Även andra budgetfrågor har aktualiserats, t. ex. behovet av nyssnämnda specialbudget och redovisningen av hur affärsverkens driftstater utfallit.⁷⁰

Revisorerna har också vid åtskilliga tillfällen tagit upp frågor om förbättrat underlag för statsmyndigheterna i form av författningar och andra publikationer. De har behandlat avlöningsförfattningarna, statsliggaren, författningssamlingen, statskalendern, allmänna resereglementet, socialstyrelsens författningstryck, blankettryck inom medicinalväsendet, försvarsgrenarnas tjänstemeddelanden m. m.⁷¹

De framställningar om allmänna frågor rörande förvaltningen, som nu nämnts, har lett över till den del av statsrevisionens verksamhet, som avsett administrativ rationalisering och organisationsfrågor. Även på detta område har en rad begränsade undersökningar och förslag lagts fram. I åtskilliga paragrafer har revisorerna pekat på möjligheter att åstadkomma ett enklare, billigare eller eljest rationellare förfarande. I de sista tre berättelserna under perioden föreslog de bl. a. förenklad indrivning av små kvarskattebelopp, en omläggning av de affärsdrivande verkens avräkningar med de allmänna försäkringskassorna, samordning av utbärningen av expressbrev och telegram, ett enklare förfarande för handläggningen av ärenden om ersättning för skadade postförsändelser samt en översyn av den administrativa tillämpningen av vissa kollektivavtal.

Revisorernas intresse för administrativ rationalisering har också kommit till uttryck genom undersökningar av smärre statliga organ och aktualiserande av begränsade organisationsfrågor. De redovisade t. ex. 1965 en utredning om Försäkringskassaförbundets verksamhet och ifrågasatte, om inte denna borde övertas av riksförsäkringsverket. Särskilda paragrafer under de sista båda åren behandlade statens transportkontor, exekutionsväsendets organisationsnämnd och forskningsrådets samarbetsdelegation. Även större frågor har tagits upp vid flera tillfällen. Det redovisade materialet har självfallet då som regel varit begränsat, liksom endast mera allmän-

⁷⁰ 1964: 17 och 1967: 24.

⁷¹ 1954: 33, 1956: 14, 26 och 36, 1957: 47, 1958: 2 och 26, 1960: 27, 1962: 29 och 1965: 2.

na slutsatser och önskemål framställts. Revisorerna har t. ex. behandlat det militära byggnadsväsendets organisation, krigsmaktens indelning, samordning av de vetenskapliga högskolorna i Stockholm till ett universitet, inrättande av en central skattemyndighet, den statliga förvaltningen på lantbrukets område osv.⁷² Den till omfånget största av statsrevisorernas paragrafer redovisade 1966 en översyn av det svenska utvecklingsbiståndet och hade bl. a. föregåtts av en längre utlandsresa.

Några gånger har organisationsfrågor av allmän-politisk räckvidd aktualiserats. Revisorerna förordade t. ex. en översyn av departementsindelningen 1956 och tog upp länsindelningen året därpå. Nästa år ägnades organisationsfrågor inom länsförvaltningen en av de mest omfattande paragraferna under perioden. Sådana initiativ har, liksom de nyss berörda verksundersökningarna m. m., närmast syftat till att aktualisera problem och få statsmakterna att verkställa närmare utredning.

Som nämnts har det i vissa fall hänt även under senare år, att revisorerna tagit upp frågor av den i äldre tid gängse typen utan direkt samband med revisionsarbetet, berörande lokaler, arbetsförhållanden och liknande. De har fäst uppmärksamheten på lokalproblemen för bl. a. naturhistoriska riksmuseet, statens geologiska undersökning, farmaceutiska institutet, tygförvaltningsskolan och statens bilinspektion.⁷³ Vid ett par tillfällen har de påtalat arbetsbördan vid vissa vattendomstolar och under de senaste åren tagit upp arbetssvårigheter inom skolväsendet.⁷⁴ Arkivfrågor har behandlats flera gånger osv.⁷⁵ I andra fall har arbetsformer och förfarandefrågor tagits upp. En paragraf 1956 behandlade helt allmänt arbetsformerna inom statsförvaltningen och riktade uppmärksamheten på brister i allmänna verksstadgan och i myndigheternas arbetsordningar. På mera speciella frågor ger t. ex. 1965 års berättelse exempel genom paragrafer om beslutsformerna inom försäkringskassorna och om handläggningen av vissa ärenden vid prövningsnämnderna.

De sista exemplen har lett över till de rena lagstiftningsfrågor,

⁷² 1950: 4, 1955: 3, 1956: 28, 1958: 24 och 32—34 m. fl.

⁷³ 1949: 27, 1952: 25, 1956: 29, 1959: 10, 1961: 15 m. fl.

⁷⁴ 1953: 1, 1955: 1, 1960: 32, 1965: 30, 1967: 26 och 27.

⁷⁵ 1949: 26, 1951: 21, 1953: 20, 1964: 7, 1965: 29 m. fl.

som tagits upp av statsrevisorerna. Rättegångsväsendet har vid flera tillfällen varit föremål för uppmärksamhet. Redan 1949 tog revisorerna upp rättegångsreformens ekonomiska verkningar och framhöll det angelägna i att, utan eftersättande av rättssäkerhetens krav, minska statens utgifter och processkostnaderna för allmänheten. De pekade bl. a. på möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för strafföreläggande, att medge vissa andra jurister än advokater att vara offentliga försvarare och att förenkla hovrättsprocessen. Iakttagelser om rättegångskostnaderna redovisades ånyo 1952, och 1957 återkom revisorerna med önskemål om en reformerad hovrättsprocess, bl. a. genom att huvudförhandling skulle kunna underlåtas i vissa fall. Båda gångerna var det de enskilda parternas kostnader som närmast föranledde framställningarna. De vidlyftiga rättegångarna behandlades i 1964 års berättelse. Andra exempel på att lagfrågor aktualiserats ger en paragraf 1953 om förverkandepåföljd vid olaga skogsavverkning, i vilken revisorerna påpekade att lagens konstruktion motverkade dess syfte, och en annan 1965, där de föreslog att vattendomstolarnas befattning med atomkraftanläggningar skulle överflyttas till annan myndighet.

Även utan anknytning till lagstiftningsfrågor har revisorerna vid olika tillfällen gjort framställningar, som åsyftat att värna om andra intressen än statens. De kritiserade sålunda 1953 felaktigt utnyttjande av vissa värnpliktiga och 1955 praxis vid statsbidragsgivningen till den halvöppna barnavården, som enligt deras mening i vissa avseenden var för restriktiv. I 1958 års berättelse påkallade de återbetalning av ett belopp, som en kommun nödgats utge till staten på grund av bristfällig handläggning av ett ärende från en lantbruksnämnds sida, och de underströk också nödvändigheten att ge Umeå stad besked, om en flygplats skulle förläggas till staden. De pekade 1965 på att sammanträffande av pensions- och sjuklöneförmåner i vissa fall ledde till otillfredsställande konsekvenser för enskilda personer. I 1967 års berättelse redovisade revisorerna en undersökning om försäkringskassornas praxis i fråga om förtidspension, som visade en betydande ojämnheter, och vände sig även mot att statliga myndigheter fått en gynnad position vid anbudsförfaranden, genom att de varit befriade från skyldighet att erlägga allmän varuskatt.

Till sist bör nämnas att statsrevisorerna flera gånger tagit upp

vad som närmast får karaktäriseras som allmän-politiska frågor, med endast indirekt och avlägset samband med revisionsarbetet. Den sociala ungdomsvården behandlades 1949 mot bakgrunden av bl. a. rymningarna från ungdomsvårdsskolorna. En diskussion fördes om individualprevention och allmänprevention, och önskemål framfördes om att vårdprinciperna skulle modifieras till vinnande av ett bättre samhällsskydd. En paragraf 1956 behandlade socialvård och socialpolitik. En diskussion fördes om bl. a. koncentration av hjälpåtgärder och finansiering, och önskemål uttalades om en omprövning av socialpolitikens innehåll och utformning. Fördelningen av samhällsuppgifterna mellan staten och kommunerna togs upp 1959. En paragraf 1961 behandlade vissa skärgårdsfrågor i Stockholms län och innehöll en allmän diskussion av olika problem som studerats vid revisorernas resa i Stockholms skärgård. Beredskapsarbeten, rörelsestimulans och lokaliseringspolitik behandlades 1963, planering för fritidsändamål 1964, trafikförsäkring och trafiksäkerhet 1965. Bakgrunden till den sistnämnda paragrafen var att trafikförsäkringspremierna höjts avsevärt. En anknytning gjordes till försäkringsinspektionens tillsynsverksamhet.

4. Det är svårt att ännu göra någon säker bedömning av hur granskningsverksamheten kommer att utvecklas efter 1967 års reformer. Ännu har inte ens två år förflutit under den nya ordningen. En iakttagelse kan emellertid göras med säkerhet redan nu. Revisorerna har väsentligt minskat antalet ärenden, som handläggs varje år. För detta har de haft stöd i KU:s uttalande 1967. Under 1968 slutfördes elva ärenden, och av dessa bör egentligen ett frånräknas, då det förefaller klart att det inte skulle ha tagits med i en berättelse av den gamla typen.⁷⁶ Tolv ärenden har slutbehandlats under de första nio månaderna 1969; i sju har granskningspromemorior remitterats till myndigheter för yttrande och ytterligare fyra befinner sig på ett tidigare handläggningsstadium. Det förefaller sålunda som om reformen skulle medföra en minskning av antalet slutförda ärenden från omkring 35 till omkring 15 varje år. Vid bedömningen av dessa tal får man beakta att å ena sidan kansliet fått en viss förstärkning men å andra sidan handläggningen av ärendena blivit me-

⁷⁶ Verksamhetsberättelsen för 1968, s. 106.

ra arbetskrävande genom att remissförfarande förekommer i flertalet fall före det slutliga beslutet.

Koncentrationen på färre ärenden har möjliggjort flera utredningar av en bredd och omfattning, som mera sällan förekommit tidigare. Redan på hösten 1967 igångsattes en granskning av arbetsvårdens organisation och vissa andra frågor av betydelse för denna verksamhet. Den slutfördes och redovisades 1968. Samma år företogs en undersökning av hur arbetet fortskridit med fullföljandet av den kommunindelningsreform, som enligt statsmakternas principbeslut 1962 skulle genomföras på frivillighetens väg.⁷⁷ Under 1969 färdigställdes en utredning om nedläggningar av allmänna flottleder och de återverkningar dessa har på andra sidor av samhällsekonomin. Ett annat ärende, som till räckvidden om än inte utredningsmässigt får betraktas som stort, har avsett riksstatens uppställning. Av de ärenden, som för närvarande är under remissbehandling, tar flera upp frågor av väsentlig betydelse inom det för statsrevisionen sedan länge centrala området: förläggning av myndigheters arbete utom stationeringsorten, diarieföring och registrering, vissa frågor om automatisk databehandling samt förmåner till tjänstemän utöver löneavtal.

Övriga ärenden, som slutförts under den korta tiden efter 1967 års reformer, synes naturligt nog vara av ungefär samma karaktär som de tidigare upptagna. Möjligen kan en tendens iakttas till en ökad koncentration till ekonomiska frågor, administrativ rationalisering och organisationsfrågor. Den åtstramning, som den nya instruktionen antyder i förhållande till hur arbetet förut gestaltat sig i praktiken, skulle m. a. o. återspeglas i praxis. En säker bedömning är emellertid självfallet omöjlig att göra ännu. En eventuell begränsning av verksamhetens inriktning synes i vart fall förenad med en vidgning av synfältet till att inrymma även vidare samhällsekonomiska och politiska perspektiv.

GRANSKNINGSOMRÅDET

1. Redogörelsen för statsrevisionens materiella innehåll har gett en bild av granskningsområdet i praxis. Uppgiften blir närmast att

⁷⁷ Verksamhetsberättelsen för 1968, s. 89 och s. 112. Övriga redovisas i nästa berättelse.

anlägga formella och konstitutionella synpunkter på frågan om gränserna för detta område. Det kan därvid genast slås fast, att statsrevisionen inte ens formellt vidkänns några gränser i tiden eller med avseende på underlaget, sedan bestämmelserna om avslutade räkenskaper, räkenskapsår och tidsbestämd förrättning tagits bort. Det enda som behöver undersökas är de materiella gränserna, motsvarigheten till "statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning" enligt 105 § RF i fråga om KU.

Den nya lydelse av 72 § RO, som träder i tillämpning 1971, anger helt kort, att revisorerna skall "enligt särskild instruktion granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning". Enda skillnaden gentemot den ursprungliga bestämmelsen i 1810 års RO är, att riksbanken och riksgäldskontoret inte längre nämns. Strykningen företogs på KU:s initiativ för att det skulle bättre framhållas vad som är revisorernas huvuduppgift.

Det ligger nära till hands att uppfatta ordet "statsverket" som avgörande för revisorernas kompetens och tolkningen därav följaktligen som en fråga av grundläggande betydelse. Detta är emellertid felaktigt. Det har nämnts att KU redan vid grundlagstadgandets tillkomst förutsatte, att revisorernas befogenheter inte skulle vara begränsade till vad som täcktes av ordet statsverket. Även vad som hade "omedelbart sammanhang" därmed, såsom "publika kassor och medel m. m.", skulle enligt KU:s tanke bli föremål för granskning. Mot bakgrunden av detta uttalande och den dragkamp, som utkämpades mellan konungen och den första tidens revisorer, är det riktigast att uppfatta 1830 års instruktion så, att den vidgade granskningsområdet utöver vad RO formellt angav. Någon tolkning eller närmare precisering av begreppet statsverket innebar den inte. Över huvud är detta begrepp ingestades definierat, och innebörden är knappast helt klar.⁷⁸ KU torde t. ex. 1968 ha utgått från att även riksdagsförvaltningen numera kan räknas till statsverket, fastän grundlagstiftarna inte avsåg det. Till förmån för detta talar, att riksdagen och dess verk sedan länge utgör en egen huvudtitel i stats-

⁷⁸ Se t. ex. *Hagman* Handbok, s. 127, *Malmgren—Sundberg—Petrén* Sveriges grundlagar, s. 69, *Reuterskiöld* Sveriges grundlagar I, s. 90, författningsutredningen i SOU 1963: 17, s. 366, m. fl. Jfr statsrevisorernas redogörelse för statsbokföringsreformerna i 1939 års berättelse, s. 204: man skilde mellan "statsverket" och de "affärsdrivande verken".

verkspropositionen och på riksstaten. Om tolkningen motsvarar allmänt språkbruk är emellertid tveksamt. Detta saknar dock praktisk betydelse, eftersom riksdagen naturligtvis kan ålägga sina revisorer att granska även riksdagsförvaltningen, vilket också skett genom särskilda bestämmelser.⁷⁹

Ett annat exempel på hur föga meningsfyllt det är att söka en logisk och hållfast tolkning av begreppet statsverket och härleda statsrevisorernas kompetens ur denna ger de statliga och statskontrollerade aktiebolagen. Det kan med fog sägas, att det knappast kan förebringas något rimligt skäl, varför den del av statens kapital, som är nedlagt i dessa företag, inte skall räknas till statsverket. Likafullt har det alltid ansetts klart, att statsrevisorerna inte äger granska företagen. Ett exempel i motsatt riktning ger bestämmelserna om statsunderstödd verksamhet. Denna kan inte rimligen hänföras till statsverket; i så fall skulle för övrigt de utredningar som föregick bestämmelsernas tillkomst ha varit onödiga.

Redogörelsen för praxis under senare år har också visat, att revisorerna vid flera tillfällen gått utöver alla formella föreskrifter. Exempel härpå ger bl. a. de tre paragraferna 1965 om Försäkringskassaförbundet, som uttryckligen konstaterades vara en enskild organisation, om AB Atomenergi, trots vad nyss sagts om statliga aktiebolag, och om trafikförsäkring och trafiksäkerhet, där revisorerna tog upp försäkringsbolagens premiehöjningar.⁸⁰ Andra exempel på ärenden med mera avlägset samband med statsrevisionen i trängre mening ger 1961 års paragraf om vissa skärgårdsfrågor och 1968 års utredning om kommunindelningsreformens genomförande. Man kan naturligtvis söka förklara och försvara sådana ärenden med att granskningen utgick från någon del av statsverket eller att den åsyftade ekonomisk vinst för detta. Med sådana resonemang kan man emellertid komma i stort sett vartsomhelst och råkar i konflikt med bl. a. vad nyss sagts om att särskilda bestämmelser ansetts erforderliga beträffande statsunderstödd verksamhet och om att statsrevisorerna i princip inte har rätt att granska statliga aktiebolag.

Slutsatserna av det sagda blir följande. Statsrevisorerna har enligt 72 § RO rätt att "granska statsverket". Vad som skall räknas till

⁷⁹ Se BaU 1968: 70.

⁸⁰ Jfr *Tersman*, s. 218, och 1963 års berättelse § 31.

statsverket är emellertid inte fastställt, och revisorerna är därför beroende, nu liksom i äldre tid, inte bara av grundlagen och riksdagen utan också av regeringen. Genom beslut vid sidan av RO kan granskningsrätten utsträckas utöver vad som kan hänföras till statsverket; utan särskilt medgivande av granskning saknar en grundlagstolkning varje praktisk betydelse. Detta gäller emellertid endast granskningsrätten i betydelsen av en rätt att kräva, att räkenskaper och andra handlingar tillhandahålls och att upplysningar lämnas. I den mån revisorerna inte framställer sådana anspråk, kan de utsträcka sitt arbetsfält efter eget gottfinnande och ta upp vilken fråga som helst, så länge inte riksdagen lämnar direktiv som begränsar deras handlingsfrihet. Om man studerar de tre nyssnämnda paragraferna 1965, finner man också, att revisorerna inte kommit med några krav på uppgifter etc. gentemot förbundet eller bolagen. De vände sig inte heller till kommunerna i samband med utredningen om kommunindelningsreformen. Det bör tilläggas, att det naturligtvis inte finns något hinder för att revisorerna anholder om handlingar och upplysningar hos vemsomhelst. Visas de tillmötesgående, har de självfallet rätt att begagna det material de fått, under förutsättning att de respekterar uppgiftslämnarens eventuella förbehåll.

Gränserna för revisorernas granskningsrätt följer alltså inte av RO:s ord om granskning av statsverket utan av reglerna om deras rätt att mot bestridande genomdriva, att handlingar och upplysningar tillhandahålls dem, och av de direktiv riksdagen lämnar i instruktionen, vid behandlingen av deras berättelser eller i annat sammanhang.⁸¹ Härtill bör antecknas, att riksdagen aldrig i modern tid kritiserat revisorerna för att de överträtt sina befogenheter och att några konflikter om deras rätt att få handlingar och upplysningar inte förekommit på många år.⁸²

Från statsverket bör uppmärksamheten vändas mot de följande orden: "tillstånd, styrelse och förvaltning". Det första av dessa är

⁸¹ Jfr *Malmgren* II: 2, s. 361 ff. Enligt författningsutredningens förslag skulle revisorerna "granska användningen av statens medel", se SOU 1963: 16, s. 74 (7 §) och 17, s. 470.

⁸² Viss kritik för kompetensöverskridande har framkommit i det ännu inte avgjorda riksdagsärendet om revisorernas granskning av förvaltningen av vissa kungliga slott m. m. Revisorernas skrivelse till riksdagen har hänvisats dels till KU, dels till SU.

historiskt betingat och har numera knappast någon självständig betydelse. Det går tillbaka på det ursprungliga sambandet med statsregleringen och på RF:s stadganden om statsutskottet. Nästa ord är av större intresse. Att statsverkets ”styrelse” kan granskas innebär, att regeringen kan bli föremål för statsrevisorernas kontroll. Utformningen av de första bestämmelserna 1809—1810 visar, att detta rentav var själva kärnpunkten: det gällde att tillse, att inte kungamaktens dispositioner gjorde ständernas anslagsmakt illusorisk. Då ordet alltså står kvar, finns det ingen grund för att avvisa en granskning som berör regeringen. Som visats gjordes också en framställning om översyn av departementsindelningen 1956. Då en revisor 1965 begärde, att revisorerna skulle granska statssekreterarnas extrauppdrag, avvisades detta emellertid med motiveringen, att dessa uppdrag, som getts av regeringen eller efter dess bemyndigande av något statsråd, inte kunde bli föremål för revisorernas granskning. Från praktisk synpunkt kan man naturligtvis säga, att det var lämpligare att ta upp frågan i KU, vilket för övrigt skedde redan samma år, men något konstitutionellt hinder för att behandla ärendet inom statsrevisionen förelåg inte.⁸³ Vad slutligen beträffar ordet ”förvaltning” ger detta täckning för sådana administrativa påpekanden, som revisorerna gjort alltsedan ståndstiden. Visserligen har tanken varit, att den ekonomiska förvaltningen skall granskas, men detta har inte utsagts och en klar gräns är också svår att upprätthålla i praktiken mellan ekonomiska och andra synpunkter.⁸⁴

2. Instruktionen kan, som framgått av det redan sagda, både utvidga och inskränka statsrevisorernas uppgifter i förhållande till vad som kan läggas in i RO:s allmänna bestämning av verksamhetens innehåll. En utvidgning, som går utöver riksdagens egen förvaltningsområde, förutsätter regeringens samtycke, i den mån revisorerna skall få ytterligare befogenheter gentemot myndigheterna. En prövning från regeringens sida erhålls genom att instruktionen enligt praxis utfärdas av konungen.⁸⁵

⁸³ Se revisionsberättelsen 1965 s. 317 och KU 1965: 27 s. 22.

⁸⁴ Jfr *Malmgren* II: 2, a. st.

⁸⁵ Jfr *Hesslén* Riksdagens revisorer, särskilt s. 324 f och s. 341 f. Det har hänt att någon mindre ändring vidtagits utan att den publicerats genom regeringens försorg, t. ex. en ändring av 5 § (om personal) 1951, se BaU 1951:

Den nuvarande instruktionen kan sägas gå utöver RO genom att den hänför sig till "den statliga finansförvaltningen" och "den statliga och statsunderstödda verksamheten". Det förra uttrycket är vidare än "statsverket" i vart fall om detta anses inte innefatta riksdagen och dess verk. Det kan emellertid å andra sidan — och detta ligger kanske närmare till hands — uppfattas som en begränsning och precisering av revisorernas uppgifter i förhållande till RO och tidigare praxis. Varken för det ena eller för det andra synes det emellertid finnas fog. Det framstår som uppenbart, att endast en tolkning av instruktionen inte ger tillräckligt underlag för att hävda vare sig att revisorernas befogenheter ökats eller att de inskränkts. Förarbetena ger inte heller något stöd för en slutsats i någondera riktningen. Instruktionen får utan tvivel läsas så, att den ger vissa allmänna anvisningar för verksamhetens inriktning och bedrivande men inte avser att ge en reglering av den formella kompetensen.⁸⁶

Klara utvidgningar av statsrevisionens uppgifter i förhållande till RO har i stället skett genom de särskilda bestämmelser som utfärdats dels om granskning av statsunderstödd verksamhet, dels om revision av riksdagsförvaltningen. De senare saknar allmänt intresse och skall därför bara nämnas i största korthet. De antogs i slutet av 1968 och innebär bl. a. att statsrevisorerna alltjämt är skyldiga att avge årliga revisionsberättelser om riksbanken och riksgäldskontoret.⁸⁷

3. Den viktigaste utvidgningen av statsrevisorernas befogenheter har skett genom att de fått rätt att granska användningen av statsbidrag. Det har nämnts att generella bestämmelser härom infördes 1937 och att de kvarstår i sak oförändrade i 1949 års kungörelse

25. Vid utfärdandet av instr. används numera en helt neutral ingress. Jfr SFS 1967 nr 936: regeringen "vill härigenom kungöra att, enligt vad riksdagen anmält, riksdagen antagit följande instruktion".

⁸⁶ Man märker vissa motsättningar i 1 § instr.: "Kontroll av den statliga finansförvaltningen", "undersöka... ändamålsenligheten av tillämpade organisationsformer och arbetsmetoder", "den statliga och statsunderstödda verksamheten".

⁸⁷ BaU 1967: 63 och 1968: 70. Föreskrifterna strider mot vad 1966 års kommitté föreslog och mot tanken bakom att de båda verken först utelämnades ur 1967 års instruktion och sedan ströks ur 72 § RO. Revisorerna har alltså de facto två instruktioner. Liknande gällde mellan 1823 och 1893 (från 1830 tre instr.) och ansågs då otillfredsställande, jfr *Hesslén*, s. 342.

(2 §). Denna gäller envar som åtnjutit understöd av statsmedel eller som, enligt vad som därom stadgats särskilt, mottagit sådant understöd för att förmedla det till annan. Undantag har gjorts för enskild person i fråga om understöd, som avser att bestrida hans eller hans familjs personliga utgifter, och för utländsk medborgare, institution eller sammanslutning i fråga om understöd för internationellt ändamål. Däremot är revisorernas granskningsrätt oberoende av om understödet skall återbetalas eller inte. Vederbörande är skyldig att på revisorernas begäran avge en detaljerad och såvitt möjligt av verifikationer bestyrkt redogörelse för sin användning av understödet. Har räkenskaper förts, av vilka man kan få fullständiga upplysningar om hur medlen använts, får redovisningsskyldigheten fullgöras genom att dessa med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar ställs till revisorernas förfogande.

Dessa föreskrifter har mycket liten direkt betydelse, sedan räkenskapskontrollen avvecklats. Kungörelsen slår emellertid fast, att statsrevisorernas befogenheter sträcker sig till den statsunderstödda verksamheten. Så gott som varje berättelse visar också att revisorerna gått in på detta område. Det har gällt lån och bidrag till lantarbetarbostäder, lantmanna- och lanthushållsskolor, vatten- och avloppsanläggningar, torrlägningsföretag, jordbruksrationalisering och egna hem, understöd åt privatflyget och statsbidrag till den halvöppna barnavården, till folkbildningsarbetet och till ungdomens förenings- och fritidsverksamhet. Dramatiska teatern och Operan har granskats, och iakttagelser har redovisats i fråga om de allmänna försäkringskassornas verksamhet och från enskilda vårdanstalter. Revisorerna har behandlat samernas bostadsfråga liksom socialhjälp och barnavård för samer, granskat tillämpningen av bidragsförskottslagen samt särskilda låne- och bidragsärenden av olika slag.⁸⁸ Endast undantagsvis har de emellertid vänt sig direkt till de enskilda bidragsmottagarna och begärt redovisning och uppgifter. Som regel har de inhämtat underlaget för sin granskning från den

⁸⁸ Se 1949: 18, 31 och 34, 1950: 10, 1951: 24 och 30, 1952: 11 och 16, 1953: 22, 1954: 5, 28 och 31, 1955: 11, 22, 24—26, 1956: 15, 32 och 34, 1957: 14, 35 och 37, 1958: 12—14, 1959: 39, 1960: 16 och 37, 1962: 11, 1963: 13, 14, 26, 27 och 29, 1964: 15 och 26, 1965: 30, 1966: 1, 8, 18 och 19, 1967: 29.

statsmyndighet, som har utgett bidragen eller eljest haft tillsyn över verksamheten.⁸⁹

4. På en viktig punkt har statsrevisorernas önskemål om granskningsrätt blivit tillbakavisade: i fråga om de statskontrollerade aktiebolagen.⁹⁰ De har vissa men starkt begränsade befogenheter att ta upp frågor om sådana företag. Enligt föreskrift i bolagsordningen för AB Trafikrestauranger har de rätt att granska detta företag. En sådan granskning har också redovisats i 1950, 1958 och 1966 års berättelser. Därutöver är 1949 års kungörelse tillämplig, men den ger endast befogenhet att begära redovisning för användningen av direkta statsbidrag. Härutöver kan revisorerna göra uttalanden om statlig och statskontrollerad företagsamhet utan att begära särskilt underlag. Exempel härpå har getts i det föregående.

Frågan om vidgad granskningsrätt för statsrevisorerna på detta område har varit aktuell sedan 1922. Efter framställning från riksdagen och särskild utredning åstadkoms 1930 en lösning beträffande monopolbolagen, som gav riksdagen men inte statsrevisorerna ökad insyn i dessa.⁹¹ Riksgäldsfullmäktige utser sedan dess tre revisorer av fem i AB Vin- och spritcentralen och Svenska Tobaks AB och numera även i de senare tillkomna företagen System AB och Sveriges Centrala Restaurang AB. Dessa uppdrag har alltid anförtratts riksdagsledamöter.

Riksdagen hemställde 1939, 1944 och 1947 hos regeringen om rätt för statsrevisorerna att granska statliga företag. I samtliga fall var statsutskottet enigt om att tillstyrka skrivelserna. De två sista avsåg alla aktiebolag som helt eller delvis ägdes av staten.⁹² En utredning kom till stånd 1948 genom två utredningsmän, som emellertid redovisade olika meningar i sitt betänkande följande år. Den ene förordade generell granskningsrätt för statsrevisorerna, medan den andre avstyrkte varje ändring i gällande ordning.⁹³ En förnyad framställning av revisorerna i 1950 års berättelse ledde inte till något resultat, utan statsutskottet hänvisade till att betänkandet var föremål

⁸⁹ Upplysningar direkt från mottagaren inhämtades t. ex. i ärendet 1964: 26.

⁹⁰ Se *Tersman*, s. 217 ff.

⁹¹ Prop 1930: 195 och 196, BeU 1930: 20 och 21.

⁹² SU 1944: 149 och 1947: 128.

⁹³ Stencilerat betänkande av herrar *Marcus* (avstyrkte) och *Wistrand* (tillstyrkte).

för prövning.⁹⁴ Frågan behandlades härefter av 1953 års utredning om de statliga företagsformerna. I sitt betänkande 1960 avvisade denna möjligheten att ge statsrevisorerna granskningsrätt vid sidan av den vanliga bolagsrevisionen. De var enligt utredningen över huvud inte lämpade för en sådan granskning, som dessutom syntes innebära en opåkallad dubbelkontroll. I stället föreslogs att den för monopolbolagen gällande ordningen skulle införas för alla statliga företag, dvs. riksgäldsfullmäktige skulle få rätt att utse tre av fem revisorer för den vanliga revisionen enligt aktiebolagslagen.⁹⁵ Förslaget blev emellertid inte genomfört.

Frågan om riksdagens insyn i den statliga företagsamheten behandlades nästa gång av den 1968 tillsatta företagsdelegationen. Denna har till huvuduppgift att föreslå riktlinjer för den långsiktiga vidareutvecklingen av de statliga företagen och att pröva formerna för organiserat samarbete dem emellan.⁹⁶ Delegationen framlade i januari 1969 ett förslag till samordning genom ett förvaltningsbolag som moderföretag för flertalet statliga aktiebolag.⁹⁷ Den tog därvid även upp frågan om nya former för information till riksdagen. Till en början föreslogs en särskild redogörelse från regeringen om den statliga företagssektorns verksamhet och resultat, vilken skulle utskottsbehandlas och bli föremål för debatt. Därutöver presenterades ett förslag, som skulle ge riksdagen ökade möjligheter att delta i revisionen och som övervägts utan ställningstagande. Grundkonstruktionen innebar, att ett nytt statligt revisionsorgan skulle inrättas, genom vilket riksdagen skulle få rätt att medverka vid revisionen av förvaltningsbolaget och samtliga bolag som underställts detta. Det nya organet skulle få sju ledamöter, av vilka en, tillika ordförande, skulle utses av regeringen och övriga sex av riksdagen. Detta organ skulle för varje bolag föreslå en eller flera av dess revisorer enligt aktiebolagslagen. Bestämmelser härom skulle införas i bolagsordningarna. Om totala antalet revisorer blev fem eller flera, borde två få utses av revisionsorganet, annars en. I första hand borde auktoriserade revisorer utses, men ett formellt krav borde inte

⁹⁴ SU 1951: 174.

⁹⁵ SOU 1960: 32 s. 158 ff.

⁹⁶ Direktiven: se riksdagsberättelsen 1969, s. 232 ff.

⁹⁷ I-Stencil 1969: 1.

uppställas. De revisorer, som utsetts på denna väg, skulle lämna informationer om förhållandena i de reviderade bolagen till revisionsorganet, som skulle årligen avge en redogörelse till riksdagen. Enligt delegationens mening talade vissa skäl för att revisionsorganet fick formen av ett aktiebolag, vars aktier förvaltades av riksgäldskontoret.

Delegationen redovisade inga motiv varför denna konstruktion övervägts men ingen annan. Sannolikt har kärnpunkten varit, att delegationen varit angelägen om att såvitt möjligt få auktoriserade revisorer och inte riksdagsledamöter. Det förtjänar nämnas, att även 1953 års utredning var inne på tanken att bereda riksdagen möjlighet att medverka vid revisionen av de statliga företagen genom ett särskilt revisionsbolag men avvisade den efter närmare diskussion.⁹⁸

I den proposition, som framlades sommaren 1969 på grundval av delegationens betänkande har regeringen anslutit sig till förslaget om en årlig redogörelse till riksdagen men avvisat tanken på ett särskilt revisionsorgan. I stället föreslås att riksgäldsfullmäktige skall få rätt att utse två av de fem revisorer, som skall finnas i förvaltningsbolaget. För att stärka riksdagens insyn i den statliga företagssektorn föreslås vidare, att möjlighet öppnas för ett begränsat antal riksdagsledamöter att vara närvarande och ställa frågor vid förvaltningsbolagets bolagsstämma. Antalet bör enligt propositionen lämpligen bestämmas till tolv, att utses av de valmän som väljer fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret.

Propositionen kommer att behandlas av riksdagen under höstsessionen 1969. Samtidigt skall en i början av riksdagen väckt motion om granskningsrätt för riksdagens revisorer avgöras. Det torde knappast råda någon tvekan om att frågan om vidgade befogenheter för de senare på detta område får betraktas som inaktuell efter ställningstagandena i propositionen och i företagsdelegationen.⁹⁹ Den ändring, som riksdagens inställning i frågan torde ha undergått, får ses i samband med den nya syn på de statliga företagen som trängt igenom under den tid som gått sedan riksdagen gjorde sina framställ-

⁹⁸ SOU 1960: 32 s. 161 f.

⁹⁹ Prop 1969: 121. Den har hänvisats till SU. Motionen, I: 414, behandlas av KU.

ningar. Då uppfattades de, som framgår t. ex. av statsutskottets utlåtande 1944, som en del av den offentliga förvaltningen. Då statsmakterna numera vill anlägga i princip samma betraktelsesätt på statliga företag, som anläggs på enskilda företag, är det inte onaturligt att de tvekar inför att medge statsrevisorerna granskningsrätt vid sidan av den vanliga bolagsrevisionen.¹⁰⁰

ORGANISATIONEN

1. Revisorernas antal har alltsedan representationsreformen varit 12. Under ståndstiden var de 24, och även under senare år har, som den historiska redogörelsen visat, önskemål framställts om en ökning av antalet, sista gången i en motion som behandlades i samband med 1948—1949 års reformer. Grundlagberedningens betänkande på våren 1967 visar också, att den varit inne på tanken att bereda enkammarriksdagens ledamöter ökade aktivitetsmöjligheter genom revisionen. Med hänsyn till det pågående utredningsarbetet inom riksdagen avstod emellertid beredningen från att göra något eget uttalande i frågan.¹⁰¹ I KU:s utlåtande om revisionen på hösten samma år uttalades, att det följde av den föreslagna jämförelsen med riksgäldsfullmäktige att någon ökning av antalet revisorer inte borde ske. Fullmäktige är endast sju. Någon minskning fann KU emellertid inte heller böra övervägas med hänsyn till arbetsuppgifternas omfattning och beskaffenhet. En särskild fråga som aktualiserades var, om man borde bibehålla ett jämnt antal. Grundlagberedningen hade för sin del enats om att i huvudsak genomgående föreslå udda antal ledamöter i riksdagens olika organ för att så vitt möjligt undvika lottning. Beredningen gick emellertid inte heller på denna punkt in på revisionen. KU fann inte något skäl föreligga för någon ändring men uttalade, att bibehållandet av ett jämnt antal revisorer underströk vikten av att liksom dittills eftersträva samstämmighet.

2. För varje revisor utses enligt 72 § RO en personlig suppleant

¹⁰⁰ Man bör dock uppmärksamma möjligheten, att de affärsdrivande verken ombildas till aktiebolag. Märk förslaget hos delegationen och i propositionen om samordning genom en särskild affärsverksdelegation.

¹⁰¹ SOU 1967: 26 s. 131 f.

”att vid förfall för honom inträda”. Om denne är förhindrad ”bestämmes övriga suppleanterns tjänstgöring av den ordning, i vilken de blivit valda”. Det har förut nämnts att detta system infördes 1925 som ett led i den då genomförda förstärkningen av revisionen. Vid representationsreformen bestämdes antalet suppleanter till sex.

Suppleanternas ställning inom revisionen hörde till de uppmärksammade frågorna vid 1967 års reformer. Frågan ger ett exempel på hur en gammal ordning kan bli bestående, sedan motiven för dess införande bortfallit, på grund av att detta inte uppmärksamrats och de ursprungliga skälen fallit i glömska. I 1867 års instruktion saknades regler om beviljande av ledighet för revisor och inkallande av suppleant. Denna brist rättades till vid 1872 års riksdag.¹⁰² Det föreskrevs då i instruktionen, att suppleant skulle inkallas, om förfall uppkom före förrättningens början, och att revisor, som behövde ledighet under pågående revision, skulle göra framställning hos revisorerna, vilka skulle besluta både om ledigheten och om suppleant skulle inkallas. I 1893 års instruktion ändrades den senare punkten därhän, att ledighet inte fick beviljas för längre tid än en vecka och att suppleant skulle inkallas för den återstående tiden av förrättningen, om längre ledighet behövdes eller revisor uteblev mer än en vecka. Dessa bestämmelser innebar alltså, att suppleant endast kunde inkallas definitivt men aldrig tillfälligtvis. Denna ordning liksom ledighetens maximering till en vecka motiverades naturligtvis av att revisionen endast pågick i två månader. Då revisionsperioden 1925 utsträcktes till tre månader, förlängdes längsta ledighetstiden till 12 dagar. I och med att revisionen 1949 blev ett permanent organ, utan någon fastställd förrättningstid, bortföll motiveeringen för dessa regler. Någon omprövning skedde emellertid inte, utan man inskränkte sig till att ersätta tolvdagarsregeln med en regel om ”tillfällig ledighet”. Suppleant kunde alltså inträda endast för den återstående tiden, aldrig för kortare tid, och självfallet anmälde ingen revisor så långvarigt förfall.¹⁰³ Till följd av att revisors-

¹⁰² BaU 1872: 5. Ändringen avsåg dock till en början endast revisionen av riksbanken.

¹⁰³ SFS 1893: 38, 1925: 144, 1949: 358 (hela tiden 9 §). Se även BaU 1961: 33 och SFS 1961: 670 med ett av revisorerna begärt förtydligande av föreskriften.

uppdraget samtidigt blev en bisyssla, blev det i stället vanligt att stolar stod tomma vid sammanträdena.

I den motion, som blev utgångspunkten för 1967 års reformer, kritiserades särskilt reglerna om ledighet och suppleanter. Motionären förordade samma ordning som i riksdagens utskott, dvs. att suppleant borde kunna inträda även vid tillfälligt förfall. Kommittén anslöt sig till denna mening. En viss modifikation gjordes emellertid på KU:s förslag. Med hänsyn till revisionsarbetets karaktär ansåg KU en viss risk förenad med att fullt ut tillämpa utskottens suppleantsystem. Såvitt möjligt borde varje ärende följas av samma personer.¹⁰⁴ För att tillgodose detta infördes följande regler. Suppleant skall utan särskilt beslut träda i frånvarande revisors ställe. Han får dock inte delta i behandlingen av ärende, vid vars tidigare handläggning den ordinarie revisorn medverkat. Har ett ärende börjat behandlas, medan suppleant intagit revisors plats, skall han följa det vidare och revisorn sålunda vara förhindrad att inträda. Dessa bestämmelser har gjort det nödvändigt att precisera, när ett ärende skall anses upptaget. Detta skall enligt arbetsordningen anses ha skett, när en granskningspromemoria föredragits på vederbörande avdelning. Ett problem uppkommer, då ett ärendes handläggning går över ett årsskifte, vilket ofta blir fallet med den nya ordningen. Den naturliga lösningen synes vara att anse alla ärenden upptagna på nytt efter de nyvalda revisorernas och avdelningarnas konstituering.¹⁰⁵

Det har också föreskrivits i instruktionen, att varje suppleant skall kallas till alla sammanträden med revisorerna och med den avdelning han tillhör, oavsett om revisor är förhindrad att närvara eller ej. I arbetsordningen har tillagts, att suppleanterna får medverka i granskningen på avdelningarna på samma sätt som de ordinarie revisorerna, med undantaget självfallet att det slutliga beslutet endast fattas av dem som tjänstgör som ledamöter. I plenum har suppleanterna däremot endast rätt att närvara, om de inte trätt i revisors

¹⁰⁴ Det kan nämnas att KU antog en liknande regel för sitt granskningsarbete våren 1967. Den iaktogs emellertid inte i praktiken.

¹⁰⁵ Detta löser dock inte alla problem. Särskilda sådana följer av att suppleanterna är personliga och ibland "byter revisor" från ett år till annat.

ställe. Dessa regler överensstämmer med praxis inom utskotten och deras avdelningar.¹⁰⁶

Det nya suppleantsystemet är av vikt att uppmärksamma, eftersom det i realiteten innebär, att dubbelt så många riksdagsledamöter som förut kan delta i statsrevisionens arbete. Den gamla ordningen medförde avsevärda nackdelar med hänsyn till rekryteringsprinciperna. Det var inte nog med att revisorerna inte fungerade mera än 2—3 år; de saknade också all tidigare erfarenhet, även om de varit suppleanter.

3. Val av revisorer och suppleanter har alltsedan början förrättats vid varje riksdag. Sedan 1949 har de skett samtidigt med utskottsvalen, dvs. inom sex dagar från riksdagens öppnande. Genom de grundlagsändringar, som beslutits 1969 och träder i tillämpning 1971, har sistnämnda bestämmelse slopats och mandatperioden förlängts till tre år, som också blir enkammarriksdagens valperiod. Nyval till samtliga revisors- och suppleantuppdrag kommer alltså att förrättas under den första riksdagen i varje ny valperiod.

Även annan än ledamot av riksdagen kan utses till dessa uppdrag. Detta har emellertid sällan inträffat och åtminstone i modern tid endast så, att en revisor fått behålla sitt uppdrag ett år efter det att han upphört att vara riksdagsman.¹⁰⁷

Det har förut framhållits att praxis i fråga om val av revisorer föranlett åtskillig kritik, senast vid 1967 års reformer. Någon förändring har knappast kommit till synes vid de båda val som förrättats därefter. Några allmänna data kan belysa situationen. Revisorernas genomsnittsålder var 1968 drygt 65 år, 1969 knappt 64 år. I medeltal har årets revisorer bevistat 20 riksdagar. Genomsnittet dras ner av en socialdemokrat med endast 8 riksdagar bakom sig. Samtliga utom ordföranden, som är förste vice talman, innehar ordinarie utskottsplatser. Två är utskottsordförande, och fem har ytterligare riksdagsuppdrag vid sidan av sin utskottsplats, en som ledamot av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor, en som ledamot av Nor-

¹⁰⁶ En skillnad består emellertid i att suppleanterna är personliga. Detta torde ha förbisetts vid de senaste reformerna.

¹⁰⁷ Från senare år kan fyra fall nämnas: herr Ohlon (fp) kvarstod som revisor 1959, fru Svenson (cp) 1964 samt herrar Christenson i Malmö (fp) och Nilsson i Göingegården (h) 1965.

diska rådets svenska delegation och tre som suppleanter i andra utskott. Två tillhör dessutom utrikesutskottet. Ser man på suppleanterna, finner man en tendens till förnyelse. Socialdemokraterna har utsett fem personer i femtioårsåldern; en avgick dock efter ett år. Detta har dragit ned genomsnittsåldern till knappt 61 år 1968 och jämnt 57 år 1969.

Det har självfallet inte kunnat förväntas, att någon större förändring skulle kunna ske omedelbart. Först vid enkammarriksdagens tillträde 1971 föreligger förutsättningar för en ny praxis. En väsentlig omfördelning av uppdrag inom riksdagen måste då genomföras, och härtill kommer att revisorerna skall väljas för tre år.

4. Revisorerna utser inom sig en ordförande och två vice ordförande. Envar av dessa skall enligt instruktionen vara ordförande på avdelning. De nya riktlinjerna har följts såtillvida, att ordföranden nu fungerat under tre år.¹⁰⁸

Alltsedan början av 1800-talet har statsrevisionen arbetat på avdelningar vid den förberedande granskningen. Detta är numera föreskrivet i instruktionen. Varje granskningsärende skall beredas på en avdelning, innan det kan företas till avgörande.

Avdelningarna är tre. Om deras sammansättning föreskriver instruktionen endast, att envar skall bestå av fyra revisorer och fyra suppleanter, att ordförandeskapen skall utövas av de personer som nyss sagts och att revisorerna skall besluta om personindelningen vid sitt konstituerade sammanträde. I arbetsordningen har ytterligare intagits bestämmelser om att två revisorer och två suppleanter på varje avdelning skall vara valda av vardera kammaren och att varje avdelning skall välja en vice ordförande.

Revisorerna skall enligt arbetsordningen fastställa en plan för ärendenas fördelning mellan avdelningarna. Då det visar sig lämpligt, kan de besluta om avvikelse från planen.

5. Ett årligt arvode utgår med 8 400 kronor till revisor och med 1 200 kronor till suppleant. Härutöver uppbär revisorernas ordförande 3 000 kronor och envar av de båda vice ordförandena 2 000

¹⁰⁸ Talman Bertil von Friesen utsågs 1966 till revisor och 1967 till ordförande. Rekordet innehas dock ännu av J. H. Gyllenberg som var ordförande för de fem första revisionerna.

kronor årligen. Det bör beaktas att inom "den inre riksdagsförvaltningen" särskilda arvoden endast utgår till talmännen och till ledamöterna av styrelsen för riksdagens förvaltningskontor, däremot inte till t. ex. vice talmännen eller utskottens ordförande. Riksdagens revisorer räknas emellertid till följd av sin fristående ställning till "riksdagens verk", dit bl. a. riksgäldskontoret hör, med vilkas fullmäktige revisorerna alltså jämföras. På enskildheterna i ersättningsreglerna saknas anledning att ingå här.¹⁰⁹

6. Alltsedan 1949 års reformer har revisorerna haft ett fast kansli till sitt förfogande. Ledningen av detta utövas av en kanslichef. Över avdelningsorganisationen står också en byråchef, som är kanslichefens ställföreträdare. Den utredande personalen i övrigt är indelad på avdelningarna. Envar av dessa biträds av en avdelningsdirektör och en byråassistent.

Revisorerna har under 1969 föranstaltat om en utredning genom statskontoret om kansliorganisationens lämpliga utformning. Ett förslag, hållet inom nuvarande kostnadsram, har nyligen överlämnats till revisorerna.¹¹⁰

7. I anslutning till revisionens organisation bör också den diskussion beröras, som förts om dess omvandling till ett riksdagsutskott. Som nämnts föreslog 1966 års kommitté en sådan reform, och 1965 års revisorer hade också i sitt yttrande i ärendet uttalat, att tanken borde prövas positivt. Liksom dessa instanser var eniga om sitt tillstyrkande, var KU enigt i sitt avstyrkande. De skäl, som anfördes för och emot, var rent praktiska. Kommittén förutsatte, att en grundlagsändring skulle föregås av ytterligare överväganden av de konstitutionella aspekterna, och KU ansåg sig endast böra ta upp och bemöta de synpunkter kommittén anförde. En kort sammanfattning av skälen för och emot är tillräcklig här.

¹⁰⁹ Man bör dock erinra om att de fria hemresor med flyg och tåg, som ledamöterna nu sedan länge åtnjuter, inte ingick i revisorernas förmåner i äldre tid. Innan systemet med höstsessioner infördes, innebar reglerna, att revisorerna endast hade ett fåtal fria hemresor under förrättningstiden.

¹¹⁰ Stencilerad promemoria. Denna har numera godkänts av revisorerna och efter överlämnande till BaU tillstyrkts av detta, BaU 1969: 49. Riksdagen har ännu inte fattat beslut men kan antas följa utskottet. Den nya personalorganisationen omfattar utöver personalchefen två byråchefer, en avdelningsdirektör, tre byrådirektörer och en kanslist eller assistent.

Kommittén förutsatte, att i huvudsak samma principer skulle komma att tillämpas i fråga om rekrytering och omval som inom riksdagens övriga utskott. Härmed skulle anciennitetsrekryteringen upphöra; mandattiden skulle reellt om än inte formellt bli längre, och uppdraget skulle få karaktären av huvudsyssla inom riksdagsarbetet. Revisorerna skulle också få möjlighet att kommunicera direkt med riksdagen; klagomål över utskottens bristande intresse för revisorernas ärenden har länge förekommit och låg bl. a. bakom ändringen av remissförfarandet 1964. Kommittén förklarade sig inte vara främmande för tanken att ett revisionsutskott även skulle få behandla motioner i besparings- och rationaliseringsfrågor, vilket skulle kunna stimulera intresset för dessa frågor. Över huvud skulle revisionen genom att utbyggas till ett utskott, uttalade kommittén, ”få en helt annan förankring i riksdagsarbetet, vilket i sin tur skulle förläna granskningsverksamheten den tyngd och slagkraft som dess syfte motiverar”.

KU gjorde emellertid bedömningen, att ett revisionsutskott inte skulle kunna följa samma principer för rekrytering och omval som övriga utskott och att de fördelar, som kommittén räknade med, sålunda inte skulle kunna vinnas. Resonemanget kan uttryckas enkelt på följande sätt. Det politiska agerandet i riksdagen sker inte i förvaltande eller granskande organ som statsrevisionen utan i kamrarna och utskotten. Det är svårt redan nu och blir ännu svårare i enkammarriksdagen att komma till tals i kammaren för den som inte deltagit i utskottsbehandlingen av det debatterade ärendet eller är gruppleddare eller liknande.¹¹¹ En riksdagsman med politiska ambitioner skulle därför knappast vilja sitta i ett revisionsutskott, om han, på sätt kommittén förutsatte, skulle få stanna där lika länge och ha lika små möjligheter att delta i andra utskott som är praxis inom utskotten i övrigt. ”Placering i detta utskott skulle i så fall”, uttalade KU, ”betraktas som att i viss mån bli ställd utanför det egentliga riksdagsarbetet”. Förhållandet skulle knappast förändras genom att en del motioner hänvisades till utskottet. Arbetsbördan skulle inte kunna påverkas i särskilt hög grad, om inte revisionsar-

¹¹¹ Jfr grundlagberedningen i SOU 1967: 26, s. 128 ff, samt prop 1968: 27, s. 195 f, och KU 1968: 20, s. 17 ff,

betets effektivitet skulle bli lidande. Som en ersättning för den möjlighet till direkt kommunikation med riksdagen, som utskottsformen hade medfört, fick revisorerna på KU:s förslag rätt att vända sig direkt till regeringen.

Det finns knappast skäl att närmare diskutera dessa olika argument, som alltså var av rent praktisk art. Såväl kommittén som KU begränsade sig till att utveckla skälen för sin ståndpunkt. Ingendera torde ha förnekat, att visst fog fanns för den motsatta argumenteringen, utan frågan var hur de motstående synpunkterna skulle vägas samman.

En principfråga reser emellertid det här aktuella förslaget, som bör något beröras. Som KU framhöll skulle inrättandet av ett revisionsutskott innebära "att öppna en direkt förbindelseväg mellan riksdagen och den Kungl. Maj:t underställda statsförvaltningen, något som hittills varit främmande för grundlagarna, som i stället anvisar särskilda former för sådana kontakter, med Kungl. Maj:t som förmedlare (46 § RO)". KU intog ingen ståndpunkt utan pekade endast på att detta var en av de konstitutionella frågor som förslaget aktualiserade. Det kan antecknas, att författningsutredningen föreslagit att utskotten skall få rätt att vända sig direkt till myndigheterna.¹¹² Redan nu händer det ofta i praxis, att 46 § inte iakttas. I viss utsträckning företar också utskotten resor och besök hos myndigheter, varigenom de, liksom en gång statsrevisorerna i realiteten kringgår stadgandet. Det är mot denna bakgrund svårt att se något principiellt hinder mot att ett revisionsutskott inrättas. Det skulle innebära ett återknytande till den ursprungliga konstruktionen med ett reviderande statsutskott. En förutsättning är naturligtvis att befogenheterna i förhållande till myndigheterna inte vidgas. Tvärtom måste en konsekvens bli, att den nuvarande möjligheten att avlåta framställningar direkt till regeringen avskaffas, något som förefaller tala starkt emot utskottsalternativet.

Om inte den nuvarande utvecklingen inom statsrevisionen bryts, torde emellertid utskottstanken få bedömas som inaktuell. Den tidigare verksamheten, omfattande mellan 30 och 40 mindre ärenden varje år, kunde måhända inpassas i ett utskott. Med den nya inrikt-

¹¹² Grundlagberedningen torde i princip ansluta sig här till i sitt inom kort väntade betänkande om riksdagens utskottsorganisation.

ning, som visats i det föregående, synes emellertid de av KU anförda synpunkterna ha vunnit åtskilligt ytterligare i styrka.¹¹³

GRANSKNINGSFÖRFARANDET

1. Den första fråga som bör ställas, om man vill skapa en bild av hur statsrevisorerna arbetar, är hur uppslag och initiativ till granskning kommer fram.

Det kan till en början konstateras, att revisorerna är nästan helt beroende av egna initiativ. Visserligen inkommer ett antal skrivelser från enskilda, vid pass ett tiotal om året, men de har endast undantagsvis föranlett uttalanden i revisionsberättelserna. Någon gång har det också hänt, att frågor, som tagits upp på annat sätt inom riksdagen, förts vidare inom revisionen. I 1958 års berättelse redovisas t. ex. en utredning om marinens proviantbod i Karlskrona, som verkstälts i anledning av att det i ett anförande i andra kammaren gjorts gällande, att boden erhållit subventioner och att dess kundkrets utvidgats till att omfatta även icke militär personal. Ett annat exempel ger 1965 års berättelse med en utredning om inköp av dentalmaterial m. m., som föranletts av att det i en debatt kring en enkel fråga i första kammaren uppgetts av frågeställaren, att en myndighet gjort inköp till överpriser. Dessa fall utgör emellertid enstaka undantag. I huvudsak får revisorerna och deras kansli själva finna ut lämpliga granskningsuppgifter.

Det kan kanske i förstone antas vara tämligen enkelt att göra upp ett arbetsprogram för ett organ som statsrevisionen, som har hela den statliga och statsunderstödda verksamheten till sitt arbetsfält och inom detta kan anlägga så skiftande synpunkter som visats vara fallet. Emellertid får man beakta, att revisionen verkar med knappa resurser vid sidan av en omfattande revisions- och rationaliseringsapparat på regeringssidan. Urvalet av granskningsobjekt är med hänsyn härtill en vanskelig uppgift, som kräver betydande överblick och noggranna undersökningar. Flertalet uppslag som kommer fram

¹¹³ Särskilt bör det beaktas, att ärendenas behandling ofta går över mer än en riksdag och att de praktiska problem, som följer av bisysslekaraktären, minskar då ärendemängden minskas. Jfr vid not 134.

genom t. ex. pressen eller enskilda kontakter måste sorteras bort efter närmare betraktande som föga givande för ett organ med revisions speciella ställning och konstruktion. I stället förutsätts ett löpande, systematiskt studium av utvecklingen inom förvaltningens skilda områden. Detta måste i första hand omfatta aktiviteterna inom de olika revisions- och rationaliseringsorganen samt departement, utredningar, tillsynsorgan etc., så att onödigt dubbelarbete undviks. Viktiga källor är officiella publikationer av skilda slag. De rapporter, som statskontoret regelbundet lämnar om pågående och planerade rationaliseringsundersökningar, får studeras liksom de berättelser, som avges av riksrevisionsverket och andra statliga revisionsorgan. Statsverkspropositionen och budgetredovisningen måste självfallet genomgå årligen. I den senare kan överskridanden av förslagsanslag och behållningar på reservationsanslag ge anvisningar om lämpliga utredningsobjekt. Riksdagstrycket ger över huvud upplysningar om sådana förändringar i förvaltningsorganisationen och reformer i övrigt, vilkas utfall så småningom kan förtjäna att granskas. Vidare får den officiella statistiken, offentliga utredningar, verksamhetsberättelser och årsböcker som utges av myndigheterna etc. studeras. Endast genom ett fortlöpande studium av utvecklingen inom förvaltningen med dessa och andra hjälpmedel kan statsrevisionen vinna de erfarenheter och kunskaper, som är en nödvändig bakgrund för kritiska bedömningar. Det ligger i sakens natur, att huvuddelen av arbetet måste utföras av kansliet och att dettas kontinuerliga granskningsverksamhet skapar kontakter inom förvaltningens skilda områden, genom vilka åtskilliga uppslag kan kanaliseras till revisionen.¹¹⁴

Om initiativ till granskning innehåller arbetsordningen följande formella föreskrifter. Förslag kan väckas såväl i plenum som på avdelningarna. Den plan som revisorerna fastställer för ärendenas fördelning mellan avdelningarna, innebär i princip att varje avdelning anvisas ett särskilt område av statsförvaltningen, omfattande bestämda myndigheter och verksamheter. Det är alltså naturligt att en revisor för fram sina förslag på den avdelning han tillhör, i den

¹¹⁴ Särskilda "anvisningar för gransknings- och utredningsverksamheten inom riksdagens revisorers kansli" har utfärdats av kanslichefen den 11 mars 1968 (stencilerade).

mån det faller inom dennas område, och annars i plenum. En suppleant kan ta initiativ endast inom den avdelning, där han placerats, om han inte får träda i revisors ställe i plenum. Denna formella begränsning har naturligtvis ringa praktisk betydelse. Detsamma gäller naturligtvis för övrigt initiativreglerna över huvud. Mot den nyss tecknade bakgrunden är det uppenbart, att granskningsärenden i realiteten normalt tas upp av revisorerna eller en avdelning samfällt efter förberedande utredningar och informella kontakter av kansliet.

Sedan den årliga revisionsberättelsen slopats och verksamheten koncentrerats på det sätt som förut visats, har förutsättningar skapats för en mera fast och långsiktig planering av granskningsarbetet. En strävan inom revisionen är för närvarande att komma fram till en ordning, där en årlig granskningsplan upprättas som ram för arbetet, med från början fastställda och inbördes prioriterade utredningsuppgifter, självfallet med möjlighet att vid behov företa erforderliga ändringar.¹¹⁵

2. Ett viktig inslag i statsrevisionens verksamhet, som ger åtskilliga uppslag till närmare utredningar och framför allt värdefull insyn och informationer, är resor och besök hos myndigheterna. Numera företas, i enlighet med KU:s rekommendation 1967, utöver den gemensamma resa i juni, som sedan länge varit praxis, även en resa i augusti. Med hänsyn till att även suppleanterna får delta, sker en viss uppdelning för att inte få för stora delegationer. Genom dessa resor studeras i princip två län varje år.

Vid sidan av de gemensamma resorna genomförs sådana också av avdelningarna. Dessa har regelmässigt mera begränsade mål; någon eller några särskilda myndigheter besöks. Alla besök utanför huvudstaden måste dock enligt instruktionen beslutas i plenum.

Åtskilliga resor och besök hos myndigheter företas också av kansliet som ett led i utredningsarbetet. Svårigheterna att anordna avdelningsresor under pågående riksdagssession kan ibland föranleda, att uppdrag i stället ges till kansliet.

¹¹⁵ Se promemorian vid not 110. Tanken har enligt underhandsuppgift godtagits av revisorerna.

Ett viktigt led i verksamheten är också att informativa föredragningar av olika statliga chefstjänstemän anordnas antingen genom att dessa kallas till statsrevisorerna eller i samband med besök av revisorerna vid vederbörande verk. Syftet härmed är att ge revisorerna en inblick i myndighetens arbete. En redogörelse brukar lämnas för verkets arbetsuppgifter och aktuella problem, varefter revisorerna har tillfälle att ställa frågor och få dem besvarade. Under 1968 hölls på detta sätt föredragningar av riksbankschefen och riksgäldsdirektören samt cheferna för skolöverstyrelsen, lantmåteri-, domän- och bostadsstyrelserna, luftfartsverket och statens jordbruksnämnd. Under 1969 har information anordnats om bl. a. socialstyrelsen, rikskontrollverket, lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket och planverket.

3. Av grundläggande betydelse för statsrevisorernas arbete är deras rätt att få tillgång till handlingar och upplysningar. Instruktionen innehåller följande föreskrifter härom. Revisorerna skall tillse, att handling som de behöver för sin granskning utlämnas till dem, om inte hinder däremot möter enligt lag. De skall också tillse, att de får de upplysningar och uppgifter av vederbörande myndigheter, institutioner och företag som erfordras för fullgörande av deras åligganden. Om revisorerna av något skäl skulle förvägras någon handling, uppgift eller upplysning, skall de anmäla det hos regeringen eller, om det gäller ett riksdagsorgan, hos riksdagen.

Till dessa bestämmelser i instruktionen anknyter 1949 års kungörelse, 1 §. Första stycket talar om revisorernas rätt att få tillgång till handlingar. I en första punkt föreskrivs, att revisorerna äger att av statsmyndighet få till sig utlämnad handling, som de finner sig behöva för sin granskning, om inte hinder möter mot utlämnandet enligt lag. I en andra punkt tillfogas, att frågan om utlämnande skall underställas regeringens prövning, om en handling finnes vara av den natur, att innehållet "icke utan synnerliga skäl bör komma till annan än avsedd persons eller myndighets kännedom". I andra stycket föreskrivs, att revisorerna också har rätt att av myndigheterna få de upplysningar och uppgifter, som erfordras för fullgörande av deras åligganden.

Dessa bestämmelser bör i vad de avser tillgång till handlingar sammanställas med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler om allmänna handlingars offentlighet.¹¹⁶ Revisorernas rätt till

sådana handlingar kan inte inskränkas i förhållande till vad som stadgas i dessa författningar. Man måste då fråga sig vilken självständig betydelse föreskrifterna i instruktionen och kungörelsen har. Då de enligt ordalagen endast talar om "handling", skulle de kunna tolkas så, att revisorerna kan kräva att få del av en handling även om den inte är allmän. Det praktiska fallet är närmast en handling, som ännu inte är upprättad i TF:s mening, t. ex. en ännu oavslutad intern promemoria med utredning och eventuella omdömen om något förhållande inom myndigheten, som blivit föremål för revisorernas uppmärksamhet. Förekomsten av en sådan handling kan iakttas vid besök, som revisorerna eller kansliet avlägger hos myndigheten. Avsikten har uppenbarligen inte varit, att en sådan vidgad offentlighet skall gälla. Även föreskriften, att handling endast skall utlämnas om hinder inte möter enligt lag, kan inge tvekan. Den kan tolkas så, att sekretesslagen skall gälla i förhållande till revisorerna. En sådan generösare tillämpning, som eljest kan ske myndigheter emellan, skulle alltså vara utesluten.¹¹⁷ Inte heller detta är rimligt. Den citerade andra punkten i kungörelsen är än mera tvivelaktig. Ingen myndighet kan hänskjuta en fråga om utlämnande av allmän handling till regeringens prövning på en sådan grund, som kungörelsen anger, utan stöd måste föreligga i TF eller sekretesslagen. Bestämmelsen kan ges ett rimligt innehåll, om den tolkas så att den avser handlingar som är hemliga enligt sekretesslagen. Detta förutsätter i sin tur, att den första punkten uppfattas som en huvudregel om att även hemliga handlingar skall tillhandahållas revisorerna, dvs. motsatsen till den tolkning som ligger närmast till hands.

Det finns ingen anledning att fördjupa sig i dessa bestämmelser, då den praktiska betydelsen är ringa. Sista kända fallet,¹¹⁸ då revi-

¹¹⁶ Märk även 2 kap 6 § TF: "Protokoll hållna hos riksdagens . . . revisorer . . . i ärende, som myndigheten (= revisorerna) handhar allenast för beredning, skola anses upprättade, först då det ärende protokollen avse hos myndigheten slutförts och, såvitt angår protokoll hos riksdagens revisorer, berättelse däröver offentliggjorts." Den sista punkten borde ändras med hänsyn till 1967 års reformer.

¹¹⁷ Se SOU 1966: 60 s. 101 ff samt i betänkandet angiven litteratur.

¹¹⁸ Grundar sig på underhandsuppgifter.

sorerna nödgades vända sig till regeringen för att få ut en handling, inträffade 1945. Det vill emellertid förefalla, som om både instruktionen och kungörelsen borde omprövas i de här berörda delarna. Sannolikt är reglerna historiskt betingade och får ses mot bakgrunden av de långvariga tvisterna om revisorernas kontakter med myndigheterna, och de kan måhända helt undvaras.

I föreskrifterna om upplysningar uppmärksammar man, att det talas om vad som "erfordras", medan första stycket talar om vad "revisorerna . . . finna sig vara i behov" av. Myndigheterna har alltså en viss prövningsrätt, och revisorerna får i sista hand gå till regeringen enligt instruktionens bestämmelse därom.

4. Om själva granskningsförfarandet behöver i övrigt endast några korta punkter antecknas, närmast om handläggningsgången i ett granskningsärende.

Innan revisorerna besluter att igångsätta en utredning, verkställs alltid en förberedande undersökning. Denna kan som regel utföras relativt enkelt, men någon gång kan ett mera omfattande arbete bli nödvändigt redan på detta inledande stadium. Syftet är att klarlägga om det finns anledning att fullfölja uppslaget med en närmare utredning. Utfaller den förberedande granskningen negativt, avskrivs ärendet, om det väckts inom kansliet. Eljest sker föredragning på vederbörande avdelning och, om frågan tagits upp i plenum, anmälan dit. Ger i stället den första granskningen till resultat, att en närmare utredning kan vara fruktbar, preciseras syftet och den allmänna uppläggningsen, varefter föredragning sker på den avdelning, dit ärendet hör. Om denna tillstyrker, verkställs närmare utredning genom kansliet. Härvid kan resor och besök hos myndigheter förekomma, där även avdelningens ledamöter deltar. Arbetet utmynnar i en granskningspromemoria, som framläggs för avdelningen. I denna intas en redogörelse för den verkställda utredningen och de iakttagelser och synpunkter som framkommit vid denna. Ofta kommenteras utredningsmaterialet punkt för punkt. Erinringar kan göras mot sådant som förefallit otillfredsställande och förslag framföras till åtgärder för att åstadkomma förbättringar.¹¹⁹

¹¹⁹ Detta framhålls i de anvisningar, som nämnts i not 114, och är nödvändigt för att remissförfarandet skall kunna ge önskat utbyte.

Då en granskningspromemoria första gången föredras på en avdelning, anses som nämnts handläggningen av ärendet påbörjad i den meningen, att instruktionens förbud mot personväxlingar inom den beslutande ledamotskretsen träder i funktion. Efter behandlingen på avdelningen förs ärendet vidare till plenum, där det enligt föreskrift i arbetsordningen skall bordläggas en gång, om revisorerna inte är eniga om att avgöra frågan genast. Därefter fattar revisorerna beslut, som i regel innebär endera att ärendet avskrivs eller att yttranden skall inhämtas över promemorian. I det senare fallet får kansliet, sedan yttranden kommit in, upprätta en tilläggspromemoria. Härfter handläggs ärendet än en gång i den nyssnämnda ordningen: föredragning och beslut på avdelningen, bordläggning i plenum, föredragning och beslut i plenum.

I detta förfarande utgör remissbehandlingen ett viktigt led. Införandet av detta var en av de mest betydelsefulla reformerna 1967. Åtskilliga ärenden kan nu klaras ut mellan revisorerna och myndigheterna, utan hänvändelse till regeringen eller riksdagen. Det bör särskilt understrykas, att varken revisorerna eller ens den beredande avdelningen bundit sig för någon ståndpunkt, då remiss sker. Det enda som besluts är att yttranden skall inhämtas över den inom kansliet upprättade granskningspromemorian. Skillnaden mot den tidigare ordningen är av stor saklig betydelse. Då var revisorernas ståndpunkt redan intagen och offentliggjord, då remiss skedde, och myndigheterna fann ofta sin uppgift vara att försvara sig inför regeringen och riksdagen. Det nya förfarandet är ägnat att öka tyngden i revisorernas uttalanden och skapa bättre förutsättningar för ett friktionsfritt förhållande och positivt samarbete mellan dem och myndigheterna.¹²⁰

Genom ett tillägg 1968 till 1949 års kungörelse har det särskilt föreskrivits, att revisorerna äger att inhämta yttranden av myndigheterna över de iakttagelser, som gjorts vid granskningen av visst ärende.¹²¹ Behovet av en sådan föreskrift utöver de tidigare nämnda om rätt till upplysningar m. m. kan ifrågasättas, men den ger i vart fall klart uttryck för en av granskningsförfarandets huvudprinciper.

¹²⁰ Ex. på motsättningar ger vissa till 1964 års berättelse fogade promemorior, som avgetts till SU samma år, samt det i not 82 nämnda slottsärendet.

¹²¹ SFS 1968: 134. Jfr KU 1967: 60 s. 15.

Om handläggningsgången i övrigt skall endast den reflexionen antecknas, att den förefaller något omständig och tungrodd. Man kan fråga sig om avdelningsbehandlingen är ett ändamålsenligt mellanled i förfarandet. Inga närmare överväganden har redovisats där om i de utredningar som gjorts.¹²² Det var naturligt att statsrevisorerna fördelade sig på avdelningar så länge de granskade räkenskaper. Frågan är emellertid, om ett fast avdelningssystem är motiverat under nuvarande förhållanden. Revisionen är dock ett litet organ, väsentligt mindre än något av riksdagens utskott. Det skulle framstå som en naturligare ordning att låta revisorerna avgöra från fall till fall, om en mindre arbetsgrupp bör tillsättas för en viss uppgift. Särskilt sedan remissförfarandet införts, vilket alltså medför att flertalet granskningsärenden får behandlas i två etapper, synes den fasta tvåstegsorganisationen något otymplig. Mot bakgrunden av svårigheterna att över huvud bedriva ett effektivt revisionsarbete, då revisorsuppdraget handhas som en bisyssla av upptagna riksdagsledamöter, förefaller en rationalisering vara värd att övervägas.¹²³

5. Om beslutsförfarandet inom statsrevisionen och dess avdelningar är följande att anteckna.

Avdelningarnas beslutsfunktioner är ringa. Deras uppgift är att bereda ärendena och framlägga förslag till beslut av revisorerna i plenum. De kan inte ens besluta om remiss av en granskningspromemoria. Endast i ett fall kan slutligt beslut fattas i ett ärende: har förslag om granskning väckts på en avdelning, äger denna avskrika ärendet från vidare handläggning. Mot denna bakgrund skall man se föreskriften i arbetsordningen, att protokoll inte skall föras på avdelningarna. Detta betyder alltså att någon reservationsrätt inte föreligger. Någon sådan behövs inte heller. Är en avdelning inte ense om beslut att avskrika ett ärende, som väckts inom densamma, kan revisor som vill fullfölja granskningen ta upp frågan i plenum. I andra fall gäller avdelningens ställningstagande ett förslag till plenum; från handläggningsbeslut under själva utredningen kan bortses. Lika många förslag skall enligt arbetsordningen inlämnas till plenum som det finns meningar inom avdelningen. Som "avdelning-

¹²² Se t. ex. KU 1967: 60 s. 9 och 14.

¹²³ Även regeln om att samma ledamöter och suppleanter i princip skall följa ett ärende från början till slut torde kunna slopas.

ens förslag” betecknas det som de flesta enas om; har två meningar fått lika många företrädare skall avdelningen inkomma med alternativa förslag.

Det egentliga beslutsfattandet sker alltså i plenum. Där skall protokoll alltid föras. Omröstning skall enligt arbetsordningen företas genom uppresning, såvida annan voteringsordning inte besluts. Ordföranden har utslagsröst vid paria vota enligt föreskrift i instruktionen och intill 1971 även i RO. Reservationsrätt föreligger givetvis. Arbetsordningen ger därutöver de deltagande rätt att i stället få särskild mening antecknad till protokollet. Envar har också rätt att få antecknat att han inte deltagit i beslut i visst ärende. Reservation eller anteckning skall, om det begärs, framgå av skrivelse eller berättelse som avges av revisorerna.

Reservationer av mer än en eller två revisorer har nästan aldrig förekommit under senare år. Under de första sex åren efter 1949 års reformer förekom enstaka reservationer varje år, sammanlagt nio. Ett år, 1951, förekom tre. I sex ärenden reserverade sig endast en revisor, i de övriga två. Till 1957 års berättelse avgav två revisorer en reservation. Två år senare förekom den enda stora och direkt partipolitiskt skiljande reservationen under perioden. I denna framförde de sex revisorerna från oppositionspartierna synpunkter på den statsfinansiella utvecklingen, som de önskat få intagna i en särskild paragraf. Därutöver avgav en revisor en reservation vid en särskild paragraf i berättelsen. Från åren därefter fram till 1967 års reformer är endast att anteckna, att det vid två paragrafer i 1963 års berättelse antecknades, att två revisorer ej deltagit. Inte mindre än tre reservationer har emellertid fogats vid det fåtal framställningar, som revisorerna gjort efter det den nya ordningen börjat tillämpas, samtliga under 1969. I två fall rörde det sig om reservationer av en ensam revisor, men i det tredje stod åtta mot fyra.¹²⁴ Ärendet gällde riksdagsbibliotekets ställning och får ses mot bakgrunden, att en utredning om bibliotekets organisation m. m. beslutits av riksdagen på revisorernas framställning så sent som hösten 1967.

¹²⁴ I det sistnämnda har BaU numera i huvudsak anslutit sig till reserverna, se BaU 1969: 44. Ett av de andra är det i not 82 nämnda slottsärendet. Detta har genom partimotioner (m) fått ett politiskt inslag, som eljest bara förekommer i 1959 års berättelse.

6. Om granskningsarbetet bör ytterligare endast antecknas, att revisorerna i instruktionen ålagts tystnadsplikt beträffande ”vad som enligt givna bestämmelser eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur skall hållas hemligt”.

GRANSKNINGENS RESULTAT OCH REDOVISNING

1. Den fråga, som närmast skall behandlas, gäller vilka beslut och åtgärder statsrevisorernas granskning kan utmynna i. Det ännu gällande stadgandet i 72 § RO talar endast om ”de anmärkningar, som revisorerna finna sig befogade att framställa”. Att deras verksamhet emellertid ingalunda är inriktad endast eller ens till övervägande del på att framställa anmärkningar har framgått av redogörelsen för innehållet i gransknigen under senare år. I själva verket har de paragrafer i berättelserna, som inneburit mera utpräglade anmärkningar, utgjort en ganska ringa andel under perioden mellan 1949 och 1967 års reformer. Det är svårt att dela upp uttalandena på bestämda kategorier, eftersom varje paragraf vanligen innefattat påpekanden och önskemål av skilda slag. Man kan dock ange vissa huvudtyper och göra en grov uppskattning av deras andelar av paragraferna.¹²⁵ Som anmärkningar synes man kunna beteckna omkring 15 %. Bland de övriga paragraferna kan man särskilja å ena sidan sådana som närmast riktat sig till myndigheterna och å andra sidan sådana som haft regeringen eller riksdagen eller båda som huvudsaklig adressat. Vardera av dessa båda typer svarar för inemot 40 % av det totala antalet. I de förra fallen har revisorerna ansett sig ha fog för kritik eller i vart fall önskemål om förbättringar men funnit, att erforderliga åtgärder kunnat vidtas på myndighetsplanet. De andra fallen kan i sin tur uppdelas på två olika typer. Ibland har revisorerna funnit, att deras synpunkter inte kunnat tillgodoses av myndigheterna själva, t. ex. därför att de brister som framkommit vid gransknigen berott på fastställda regler eller organisationsformer. Andra gånger har de velat i allmänhet aktualisera ett visst problem och önskat få till stånd en utredning eller liknande initiativ. Den förra kategorin är överslagsvis företrädd av dubbelt så många para-

¹²⁵ Uppskattningarna har godtagits av ett par medarbetare i KU:s kansli, som tagit del av materialet, och även av revisorernas kanslichef.

grafer som den senare. Härtill kommer en mindre grupp av utredningar som överlämnats närmast för kännedom och i informativt syfte.

I förarbetena till 1967 års reformer framhölls det som nämnts uttryckligen, att granskningens syfte inte skall vara att finna fel utan att främja en god hushållning med statens medel. Även den tidigare verksamheten synes ha motsvarat detta önskemål. Även om sifferangivelserna inte kan göra anspråk på att ge en fullt rättvisande bild av statsrevisionens arbete under den berörda perioden, ger de i vart fall underlag för en sådan bedömning och kan också tjäna som en bakgrund till redogörelsen för de handlingsmöjligheter som föreligger idag. Från 1971 kommer 72 § RO inte att utsäga mer än att "om framställningar från revisorerna gäller vad riksdagen särskilt föreskriver". Vilka alternativ till beslut som föreligger framgår av instruktionen och förarbetena.

Till en början kan naturligtvis granskningen utmynna i att ärendet avskrivs utan vidare åtgärd. Har myndigheterna i sina remissyttranden lämnat tillfredsställande förklaringar eller visat sig tillmötesgående mot revisorernas synpunkter och önskemål, finns det ingen anledning att föra ärendet vidare. En av de största vinsterna med det nya systemet är just att frågor kan klaras ut på detta sätt. En stor del av de 673 paragrafer, som mellan 1949 och 1967 års reformer överlämnats till riksdagen, hade inte behövt tas med i berättelserna, om den nuvarande ordningen med inhämtande av yttranden redan före revisorernas slutliga beslut hade tillämpats. I vissa fall kan det naturligtvis också förekomma, att ett ärende avskrivs utan remiss. Det betyder då vanligen, att ett uppslag, som förts vidare efter förberedande undersökning, visat sig ofruktbart efter närmare utredning.

Som en särskild variant av avskrivningsbeslut kan man beteckna beslut av revisorerna att överlämna den tilläggspromemoria, som upprättats sedan remissyttrandena inkommit, till vederbörande myndighet för kännedom samtidigt med att ärendet avförs från vidare handläggning. På detta sätt kan revisorerna framföra ytterligare synpunkter och önskemål.

Om ett ärende inte avskrivs, har revisorerna två handlingsmöjligheter att välja mellan: att skriva till riksdagen eller göra fram-

ställning hos regeringen. Det är tydligt att den senare vägen är den naturliga i de fall, där någon meningsmotsättning inte föreligger mellan revisorerna och vederbörande myndighet men de önskade åtgärderna inte kan vidtas på myndighetsplanet. Kan däremot revisorerna inte godta de yttranden som inkommit, är det naturligt att föra ärendet vidare till riksdagen. Denna får då ta ställning till de olika meningar som framkommit och, om den finner fog för revisorernas synpunkter, göra framställning till regeringen.¹²⁶

I de fall åter, där revisorerna närmast åsyftar att aktualisera en fråga och få till stånd en utredning, kan valet av handlingsväg vara tveksamt. Eftersom regeringen har utredningsapparaten om hand och dessutom som högsta förvaltningsmyndighet har att fortlöpande följa utvecklingen på förvaltningens olika områden, torde det ofta komma att framstå som naturligast att genom en hänvändelse till regeringen rikta dess uppmärksamhet på de aktuella frågorna.

Om man utgår från de kvantitativa uppskattningar som nyss presenterats och beaktar utvecklingen mot ett väsentligt mindre antal ärenden om året, blir slutsatsen ofrånkomligen, att revisorernas skrivelser till riksdagen kan förutses gå ned till ett ringa antal. Vanligaste åtgärden kan antas bli avskrivning, därnäst framställning till regeringen. Om utvecklingen fortgår i riktning mot allt större granskningsärenden, kan det förväntas att framställningar med tiden blir vanligare än avskrivningsbeslut.¹²⁷

Det är alltså knappast överraskande att finna, att av de 21 ärenden, som hittills slutbehandlats enligt den nya ordningen, tio avskrivits, åtta föranlett framställningar till regeringen och tre hänskjutits till riksdagen. Av de sistnämnda tre gällde två riksdagens eget förvaltningsområde. I tre av de avskrivna ärendena överlämnades tilläggspromemoriorna till vederbörande myndigheter, och i ett av de fall, där framställning gjordes till regeringen, utdelades dessutom den verkställda utredningen till riksdagens samtliga ledamöter.¹²⁸

¹²⁶ I vissa fall besluts en framställning till regeringen utan föregående remissbehandling, se t. ex. verksamhetsberättelsen för 1968 s. 89 ff (utredningen överlämnades med vissa synpunkter).

¹²⁷ Avskrivning kan rentav bli undantag, då utredningen normalt kan antas ha åtminstone ett informationsvärde.

¹²⁸ Det sistnämnda gällde det i not 126 anförda ärendet. Uppgifter har erhållits till den 1 oktober 1969.

2. Mot den nyss angivna bakgrunden saknar det tydligen större intresse att närmare ingå på riksdagsbehandlingen av revisorernas framställningar. Det material, som finns att tillgå, avser endast tiden före 1967 års reformer. Det har redan nämnts att sedan 1964 varje framställning (förut paragraf) hänvisas till det utskott, dit den hör med hänsyn till sitt sakliga innehåll, medan tidigare statsutskottet behandlade berättelserna i deras helhet. Härutöver kan i korthet antecknas, att revisorernas berättelser under perioden mellan 1949 och 1967 års reformer föranledde inemot 250 skrivelser till regeringen, medan omkring 280 paragrafer lades till handlingarna, något över 100 över huvud inte ansågs påkalla något särskilt yttrande av utskottet och ett drygt 20-tal ledde till formella beslut om avslag eller att åtgärd inte skulle vidtas.¹²⁹

Det har nämnts att regeringen med början 1950 lämnade riksdagen en årlig redogörelse för de åtgärder, som föranletts av riksdagens framställningar på grund av revisorernas berättelser. Denna upphörde 1962 och ingår i stället i den allmänna redovisning, som numera lämnas för regeringens åtgärder i anledning av samtliga riksdagens skrivelser. Det framgår av de uppgifter som lämnats, att det vanligaste resultatet blev att uppdrag gavs till en myndighet eller att skrivelsen överlämnades till en pågående utredning, någon gång föranledde en särskild utredning, eller att den beaktades i statsverkspropositionen eller annan proposition.¹³⁰

Det är inte möjligt att göra något uttalande, om det funnits fog för den ofta framförda meningen, att revisorernas framställningar inte vunnit det beaktande de förtjänat. För att utreda detta fordras ett arbete som inte står i rimlig proportion till resultatets värde.¹³¹

3. Sedan den årliga revisionsberättelsen avskaffats, avger revisorerna i stället en årlig verksamhetsberättelse. Denna skall enligt fö-

¹²⁹ Uppgifterna är grundade på en genomgång av riksdagstrycket. För att undvika en detaljkontroll anges inte exakta tal.

¹³⁰ Här gäller i princip detsamma som sagts i not 129.

¹³¹ Det är emellertid ingalunda svårt att peka på konkreta fall, där revisorernas framställning fått effekt. Ett färskt exempel på att revisorerna åstadkommit betydande besparingar är ärendet om länsstyrelsernas datakontor i 1967 års berättelse.

reskrift i instruktionen behandlas av KU, som skall avge utlåtande över den till riksdagen.

Hittills har endast en verksamhetsberättelse avlämnats. Revisorerna angav där vissa principer, som de avser att tillämpa i framtiden vid utformningen av dessa redogörelser. De godkändes uttryckligen av KU¹³² och innebär i korta drag följande. Revisorerna lämnar först en redogörelse för utfallet av nästföregående budget. Där intas även uppgifter om skatteuppbörden och om automobilskattemedlens specialbudget, som motsvarar dem som lämnades i de tidigare berättelserna. Uppgifter intas också om bank- och försäkringsinspektionernas specialbudgeter och om de affärsdrivande verkens driftstater. Som ett komplement till denna översikt över budgetutfallet lämnas därefter en redogörelse för de förvaltningsorganisatoriska reformer av större räckvidd som trätt i kraft under det år berättelsen avser. Vidare intas vissa uppgifter om revisorernas interna arbete, bl. a. om resor och besök hos myndigheter och om särskilda föredragningar av företrädare för olika myndigheter. Berättelsen avslutas därefter med en redogörelse för den granskning som bedrivits under året, de iakttagelser som därvid gjorts och de åtgärder som beslutits i varje ärende. Både avslutade och ännu anhängiga ärenden redovisas, de senare endast summariskt. Inga framställningar till riksdagen görs i berättelsen, och denna behöver inte föranleda något annat beslut än att den jämte KU:s utlåtande läggs till handlingarna.

REVISIONENS BETYDELSE

1. Det har visats i det föregående, att statsrevisionens ställning, både inom riksdagen och i allmänhet, har förändrats genomgripande under det senaste kvartsseklet. Skälen härtill är främst tre. Statsutgifternas och den offentliga förvaltningens kraftiga tillväxt har medfört, att revisorerna inte längre kan fortlöpande överblicka och följa hela den statliga och statsunderstödda verksamheten och inte heller genomföra ens en systematisk stickprovskontroll, något som var möjligt ännu under tiden före det andra världskriget. Vidare har

¹³² KU 1969: 21.

en omfattande apparat för rationaliseringsverksamhet och förvaltningsrevision byggts upp under regeringen, medan riksdagens revisorer tidigare var den enda institution som kontinuerligt granskade förvaltningen från sådana synpunkter. Slutligen har revisorsuppdragen blivit bisysslor för hårt engagerade riksdagsmän, väsentligen under riksdagens sessioner, medan revisorerna tidigare ägnade tre månaders i huvudsak odelad uppmärksamhet åt sin uppgift. Dessa tre faktorer har tillsammans medverkat till att minska statsrevisionens sakliga betydelse och effektivitet.

Samtidigt måste det konstateras, att revisorernas arbete också under det senaste kvartsseklet varit inte bara omfattande utan även rikt facetterat. Även utan att ingå på någon bedömning av de enskilda punkternas sakliga tyngd vågar man påstå, att statsrevisionen fortsatt att vara ett aktivt och värdefullt instrument för riksdagens kontrollmakt. Det har inte heller från något håll ifrågasatts, att institutionen skall avskaffas, utan dess betydelse har betonats i alla sammanhang. Detta säger dock inte så mycket; inte heller decharge-institutets avskaffande har övervägts trots att det intill senaste år saknat egentligt anseende. Lika litet som i fråga om KU:s kontrolluppgift har beträffande statsrevisionen gjorts någon närmare analys av dess motivering och arbetsvillkor.

2. En diskussion om statsrevisionens betydelse bör, liksom motsvarande om KU:s granskningsarbete, utgå från frågan vilket behov som kan anses föreligga av ett sådant kontrollinstitut. Då man söker ge ett svar på detta, måste man först och främst beakta vad som nyss sades om den rationaliserings- och revisionsverksamhet som bedrivs under regeringen. Vid en jämförelse med denna måste man konstatera, att de resurser, som står till förfogande för riksdagens revisorer, är försvinnande små. Det kan inte heller vara rationellt att bygga upp ett riksdagsverk av sådan omfattning, att det mäktar konkurrera med regeringens. Som revisorerna själva påpekade i sin framställning 1965 om statsrevisionens konstitutionella ställning ligger det närmare till hands att eftersträva en samordning.

Slutsatsen blir att statsrevisionens fortsatta existens endast kan motiveras med att det är ett riksdagens intresse att ha ett organ av denna typ till sitt förfogande. Riksdagen kan anses ha ett behov av ett eget kontrollinstrument som öppnar möjlighet till insyn och själv-

ständig granskning. Huruvida detta behov kan tillgodoses på annat sätt än genom ett särskilt organ är en fråga som inte skall diskuteras här: utgångspunkten är att statsrevisionen finns och uppgiften är att belysa vilken betydelse den kan ha.

3. Liksom beträffande KU:s granskningsverksamhet kan det vara skäl att ställa frågan, om inte institutionen kan få en större betydelse än endast att tillgodose det kontrollbehov som utgör den bärande motiveringen för dess existens. På detta kan man naturligtvis omedelbart svara, att det arbete som utförs kan utgöra ett värdefullt komplement till den under regeringen bedrivna verksamheten. Detta ligger i sakens natur och behöver inte närmare utvecklas. Det bör endast framhållas, att detta framstår som en biprodukt av statsrevisionens arbete och inte som en motivering för denna.¹³³

Det kan också sägas att det ligger ett särskilt värde i att den ständigt växande förvaltningen och förbrukningen av allmänna medel blir föremål för kontroll genom ett organ, som står utanför den vanliga statsbyråkratin. Denna synpunkt har, som skall visas i nästa kapitel, grundläggande betydelse i fråga om riksdagens ombudsmanna-institution. Den har knappast lika stort berättigande då det gäller riksdagens revisorer. Det kan inte vara motiverat att se dessa som ett slags klagomur för de enskilda medborgarna, och så har institutionen inte heller fungerat. Det missnöje eller den brist på förtroende, som kan förekomma bland medborgarna i fråga om den offentliga förvaltningens ändamålsenlighet och medelsbehov, bör i första hand beaktas och kanaliseras av riksdagens ledamöter på andra vägar än genom ett särskilt utredningsinstitut: genom motioner, interpellationer och enkla frågor, i kammardebatterna och i utskottsarbetet osv.

4. Resonemanget leder fram till kärnfrågan: vilken betydelse kan statsrevisionen ha för att tillgodose riksdagens informations- och kontrollbehov? Då man söker svara på detta, bör man till en början erinra sig, att revisorerna liksom KU endast i ringa utsträckning mottagit granskningsuppslag från riksdagens övriga ledamöter. Man får sålunda utgå från att det rör sig om ett arbete, vars inriktning och konkreta uppgifter nästan helt bestäms av revisorerna själva.

¹³³ Jfr författningsutredningen, SOU 1963: 17 s. 470.

Frågan gäller därför hur verksamheten bör läggas upp för att på bästa sätt svara mot det behov, som kan antas föreligga, och därmed vinna största möjliga betydelse.

Det förefaller som om man har fog för att betvivla värdet av att i framtiden leta fram uppslag till och genomföra sådana punktundersökningar, som tidigare utgjorde huvuddelen av berättelsernas innehåll. Det måste bli allt svårare för revisorerna att finna lämpliga granskningsobjekt av denna typ. Det ligger närmast till hands att anse det vara de ordinära revisions- och tillsynsmyndigheternas uppgift att svara för sådan kontroll. Den tillgodoser knappast något speciellt riksdagsintresse. En annan sak är att det kan vara naturligt att revisorerna för vidare de uppslag och iakttagelser, som görs under granskningsarbetet. Att söka efter utredningsobjekt av denna typ synes däremot inte befogat. Som visats har en liknande inställning också kommit till uttryck i revisorernas arbete efter 1967 års reformer.

Vad som från riksdagens synpunkt främst torde vara av intresse är information om det allmänna tillståndet inom skilda förvaltningsområden, om utfallet av beslutna reformer och om frågor av mera generell natur som aktualiseras inom flera förvaltningsgrenar eller inom förvaltningen över huvud. Ett begränsat antal bredare undersökningar av denna karaktär kan utgöra ett värdefullt tillskott till det informationsmaterial i övrigt, som på olika vägar och i stigande omfattning tillställs riksdagen. Mera begränsade frågor, som aktualiseras i det löpande riksdagsarbetet, synes däremot snarast böra tas upp inom utskotten. Detta betyder, att den utveckling inom statsrevisionen, som kommit till synes under de senaste två årens arbete, framstår som ändamålsenlig och förtjänt att fullföljas.

En konsekvens av resonemanget, vilket alltså stämmer väl överens med statsrevisionens aktuella strävanden, är att revisorsuppdragen torde få en annan karaktär än tidigare. Detta synes också vara förutsatt, då KU föreslog 1967, att revisorerna bör ges en ställning som motsvarar riksgäldsfullmäktiges, även om tanken inte fördes ut i sina konkreta konsekvenser. Tidigare var det möjligt för revisorerna att personligen ta del i granskningsarbetet. I framtiden synes deras uppgift främst bli att leda arbetet och dra upp allmänna riktlinjer för detta, att genom resor och besök hos myndigheter etc. följa ut-

vecklingen och göra sig underrättade om det allmänna tillståndet inom de skilda förvaltningsområdena samt att bedöma och ta ställning till det utredningsmaterial som presenteras i de upptagna granskningsärendena. Revisorerna synes m. a. o. liksom riksgäldsfullmäktige få uppgiften som en verksstyrelse, inte som personliga granskare.¹³⁴ Denna slutsats bestyrker de tidigare anförda synpunkterna på den interna organisationen, främst det fasta avdelningssystemet.

¹³⁴ Därmed upphör också de problem som följer av uppdragens bisysslekaraktär.

KAPITEL 4

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

Med det sista ledet i riksdagens kontrollmakt i begränsad mening, ombudsmännen, avlägsnar sig framställningen från riksdagen och dess löpande arbete. Som redan sagts i inledningen intar ombudsmännen en så självständig ställning, att det rentav kan synas oegentligt att beteckna dem som organ för en parlamentarisk kontroll. Från konstitutionell synpunkt är detta emellertid riktigt. Skillnaderna gentemot revisorerna ligger också mera på det praktiska än på det principiella planet. Båda institutionerna är fristående från den inre riksdagsorganisationen. Såväl ombudsmännen som revisorerna väljs av riksdagen, verkar enligt dess instruktioner och avlämnar årliga verksamhetsberättelser som granskas av utskott och behandlas av kamrarna. Till båda uppdragen kan väljas såväl riksdagsmän som andra, men i praktiken har revisorerna endast sällan hämtats utanför, ombudsmännen efter 1892 aldrig inom riksdagens egen krets. Själva konstruktionen av JO enligt 1809 års RF och den första instruktionen ger emellertid viktiga bidrag till bilden av riksdagens kontrollmakt sådan den ursprungligen var tänkt.

UTVECKLINGEN FRÅN 1809 TILL 1969

1. Om den historiska bakgrunden behöver endast antecknas, att justitiekanslersämbetet är väsentligt äldre och erbjöd vissa anknytningspunkter för 1809 års grundlagstiftare. Man brukar räkna dess ursprung till 1713 års kansliordning, fastän rötterna går än längre tillbaka i tiden. Då inrättades en högste ombudsman, vars förnämsta uppgift skulle vara att ha ett allmänt inseende över hur lagar och författningar efterlevdes och hur ämbetsmännen fullgjorde sina skyldigheter. Under åren 1766—1772 tillsattes ämbetet av ständerna. I 1809 års RF (27 §) stadgades att JK skulle som konungens högste ombudsman föra dennes talan i mål om allmän säkerhet

och kronans rätt samt på hans vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och beivra fel av domare och ämbetsmän.¹

Justitieombudsmannen blev ständernas motsvarighet till konungens JK, och den sista frihetstidens ständervalde JK spelade en viss roll som förebild. Hur viktig denna roll var och vilka överväganden som gjordes 1809, utan att komma till uttryck i KU:s memorial, kan här lämnas åt sidan.² Vad som närmast är av intresse är hur JO-ämbetet infogades som ett led i ständernas kontrollmakt och vilken konstruktion som gavs det genom de ursprungliga bestämmelserna.

Stadgandena om ombudsmannen inleder den del av RF som behandlar riksdagens kontrollmakt. Över huvud framstår denna närmast som en makt att öva kontroll över domare och andra ämbetsmän. JO och tillsynen över högsta domstolen upptar tio av de tretton paragraferna om kontrollmakten, om man beaktar att JO skulle vara ordförande i tryckfrihetskommittén. Kontrollen över de ämbetsmän, som skulle vara konungens rådgivare, behandlas i de tre återstående stadgandena.

Dessa förhållanden kan inte bero på tillfälligheter. De synes i stället ge ett naturligt uttryck för vad som var väsentligt för grundlagstiftarna. De hade strävat efter att dra upp såvitt möjligt klara gränser för konungens och ständernas befogenheter. Att övervaka att kungamakten iakttog dessa gränser var naturligtvis en viktig uppgift, men mera betydelsefullt var att garantera ett lagenligt handlande av underlydande ämbetsmän. Det gällde att slå vakt inte bara om ständernas befogenheter, vilka kringgärdats med en rad grundlagsregler, utan också om de enskilda medborgarnas rättigheter. Folket i gemen hade föga kontakt med konungen och ständerna men var desto mera beroende av myndigheterna och ämbetsmännen. Misstron mot dessa, och särskilt mot de högsta domarna, var djupt rotad.³ I enlighet med 1809 års maktdelningsprinciper stod

¹ Se *Rudholm SvJT* 1964, s. 1 ff.

² Se *Alexanderson*, s. 8 ff, *Bexelius StvT* 1961, s. 202, och *SvJT* 1960, s. 82 f, *Lagerroth* 1809 års regeringsform, s. 180 f, *Malmgren* II: 2, s. 326 f, *Rydin* II: 1, s. 68 f. Som framgår av det följande är det fel att JO inte alls omnämndes i KU:s memorial. Det citerade uttalandet har dock endast uppmärksammats av Bexelius.

³ Se *Alexanderson*, särskilt s. 22 och s. 27 ff.

dessa emellertid inte under ständernas omedelbara överinseende. Det stadgades i 47 § RF, att domstolarna skulle döma efter lag och laga stadgar och att övriga myndigheter och ämbetsmän skulle förvalta sina sysslor enligt gällande instruktioner, reglementen och andra föreskrifter samt lyda konungens bud och befallningar. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt, att grundlagstiftarna, sedan de i 95 paragrafer reglerat kungamakten och ständerna, övergick till att behandla tillsynen över domstolarna och ämbetsmännen och att det då inte var en politiskt konstitutionell kontroll som i första hand syntes angelägen.

Att detta inte bara är spekulationer framgår av Järtas frågepromemoria, som återgetts i inledningen. I avsnittet om kontroll frågade han först, hur vitt "utövningen av den styrande makten" borde övervakas, och därefter, om kontrollen borde läggas hos ett ämbetsmannaorgan som utnämnts av konungen eller hos ständerna eller något av dem tillsatt ämbetsmannaorgan. Valmöjligheten mellan konungen och ständerna är viktig att uppmärksamma. Den återkom längre fram: borde den som fick till uppgift att "kontrollera den styrande maktens verkningssätt uti alla därifrån utgående grenar" utnämnas av konungen eller av ständerna?

Samma synsätt kommer fram även i KU:s memorial med förslag till RF. Utskottet hoppades ständerna skulle finna, att förslaget innehöll tillräckliga "värn för folkets samfällida och varje enskild medborgares rättigheter" och betonade vikten av "att veta lagarna vara hållna i aktning". Det var övertygat om att en sann medborgerlig anda inte skulle saknas hos ett folk "som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet, vars regeringsärenden offentligen behandlas och granskas, vars allmänna och individuella rättigheter iakttagas av en utav nationalrepresentationen förordnad väktare över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän, och vars fullmäktige, rikets ständer, äro i själva grundlagen kallade att på bestämda tider ovillkorligen sammankomma". Av kontrollreglerna i 96—108 §§ RF berördes i övrigt endast de om opinionsnämnden.

Förhandlingarna i stånden kan förbigås här. Det är tillräckligt att nämna, att livliga debatter förekom och att det största motståndet framkom inom bondeståndet och motiverades i huvudsak

med att JO framstod som en kostsam dubblering av JK. Denna tvekan övervanns slutligen först 1815. Den passar väl in i den bild, som tecknats i det föregående: kontrollen uppfattades inte allmänt som en angelägenhet just för ständerna.⁴

Portalstadsgandet i 96 § RF ålade JO att öva tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som av våld, mannamån eller annan orsak begick någon olaglighet vid ämbetsutövningen eller underlät att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Instruktionens 1 § upptog samma föreskrifter med ett par tillägg och förtydliganden. Den hänförde sig till "lagars, författningars och instruktioners efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän". Vidare ålade den JO att ha "en allmän" tillsyn över dessa förhållanden. Detta tillägg bör sammanställas med de följande båda paragraferna. Enligt 2 § borde JO förnämligast anmärka och beivra sådana fel, som syntes honom antingen härröra från egennytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. Här till lades i 3 § en föreskrift, att JO ägde göra anmälan hos JK, om han fann någon ämbetsman ha felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt. Instruktionens första tre paragrafer gav alltså klart uttryck för att JO inte borde ägna sig åt detaljkontroll utan öva en tillsyn från vidare synpunkter. Tanken är densamma som påvisats i fråga om KU:s granskning, men i ingetdera fallet gavs några fasta regler, som kunde binda utvecklingen.⁵

I 96 § RF stadgades även att JO skulle väljas vid varje riksdag och vara en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man. Närmare bestämmelser om valet gavs i 97 §, och i 98 § föreskrevs att en person med samma egenskaper skulle utses för att efterträda ombudsmannen, om denne skulle avlida före nästa riksdag. Det finns ingen anledning att ingå närmare på dessa regler. I instruktionens 25 § tillades, att JO ägde inkalla ersättaren att utöva äm-

⁴ Se *Alexanderson*, s. 32 ff och s. 45 ff, *Naumann IV*, s. 198 med hänvisning.

⁵ Jfr framställningen hos *Alexanderson*, vars omdöme på s. 40, att instruktionen endast innehöll "en vag påminnelse" om JO:s viktigaste uppgifter, knappast kan anses riktigt. Jfr även *Malmgren II*: 2, s. 336.

betet, om han själv var hindrad av svår sjukdom eller annat laga förfall. I så fall skulle han avstå halva lönen till ersättaren.⁶

Enligt 99 § skulle JO äga rätt att övervara högsta domstolens, "rikets allmänna ärenders berednings", nedre justitierevisionens, hovrätternas och alla lägre domstolars överläggningar och beslut,⁷ dock utan rätt att yttra sin mening, samt ha tillgång till alla domstolars, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. Konungens "ämbetsmän i allmänhet" skulle vara skyldiga att lämna honom laglig handräckning och "alla fiskaler att medelst aktioners utförande honom biträda". I instruktionens 8 § kompletterades uppräknningen i början med "de genom regeringens tillförordnande med allmänna ekonomiska mål befattning ägande verk". Även här liksom i 1 § framkom alltså en strävan efter fullständig täckning av förvaltningen. Enligt 11 § skulle JO, om han ansåg "nödigt, att någon domstols, något kollegii eller något ämbetsverks åtgärder i allmänhet må granskas", göra anmälan till konungen, vilken allena det skulle tillkomma att förordna om en sådan granskning. Genom 13 § gavs han rätt att "genom resor i landsorten förskaffa sig upplysningar om lagskipningens tillstånd". Resekostnaderna fick dock inte överstiga det belopp, som anslogs av ständerna. Under resorna skulle JO enligt 17 § särskilt besöka fängelserna och göra sig undererrättad om fångarnas skötsel och underhåll.

Även dessa bestämmelser anger att med JO:s tillsyn åsyftades en extraordinär övervakning av lagligheten i myndigheternas handlande och av att grundläggande medborgerliga rättigheter inte åsidosattes. Detaljkontroll skulle däremot ankomma på de under konungen lydande myndigheterna. Detsamma framgår av föreskrifterna om JO:s berättelser. Enligt 100 § RF hade JO att avlämna en redogörelse för sin ämbetsförvaltning till ständerna vid varje riksdag och att mellan riksdagarna årligen kungöra "ett utlåtande" av motvarande innehåll. I berättelsen skulle han utreda lagskipningens

⁶ Det bör observeras, att någon sådan dubblering, som förekom under 1950- och 1960-talen, var helt främmande. Däremot förutsattes det, att ämbetet kunde sakna utövare vissa tider.

⁷ Enligt 10 § RF i den ursprungliga lydelsen skulle regeringsärendena beredas av vederbörande statssekreterare (jfr 6 §) "samt åtta skicklige och oväldige män, fyra av frälse och fyra av ofrälse stånd". Dessa skulle konungen förordna "att utgöra rikets allmänna ärenders beredning".

tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppge förslag till dess förbättring. I instruktionens 14 § tillades utöver lagar och författningar "allmänna hushållningen". Härmed infogades ett främmande element i institutionen. Det har antagits, säkert med rätta, att denna punkt tillkommit som ett slags ersättning för den ständernas permanenta lag- och hushållningsberedning, som föreslagits inom KU men avvisats av majoriteten.⁸

Enligt 15 § skulle JO i sin berättelse "yrka en till enhet och sammanhang i lagskipningen verkande förklaring" av en lag, som han fann tillämplad olika eller felaktigt till följd av otydlighet eller olika uppfattningar om innebörden. Skulle han finna "något emot lag stridande rätttegångsbruk" vara gällande, skulle han anmärka detta i berättelsen enligt 16 §. Skulle något sådant bero på att bestämmelser saknades, skulle han framställa "angelägenheten av en fullständigare lagstiftning, så att all dom må på klar lag grundas". Skulle JO i ärenden rörande allmänna hushållningen "eller eljest av allmän beskaffenhet" finna någon anstalt nödig "till befrämjande av Konungens och Rikets bästa och vältrevnad", ägde han enligt 19 § göra anmälan till konungen, till den uppmärksamhet denne ansåg saken förtjäna. Om JO fann, att någon författning fallit i glömska och inte efterlevdes, och ansåg det "vara utan nytta, att den skulle i kraft och verksamhet återställas", ägde han enligt 20 § göra anmälan till konungen, om det var hans sak att upphäva författningen, och annars till ständerna. Detsamma skulle gälla om sådana lagar och författningar, som JO fann "ej stå i förening med nu antagna regeringslagar".

De uppgifter och befogenheter som gavs JO var alltså mycket omfattande. Om man verkligen räknat med några större insatser av JO vare sig på lagstiftningens eller på den allmänna hushållningens områden är emellertid osäkert.⁹

Man fäster sig vid att RF närmast gav intrycket, att grundlagstiftarna tänkt sig en på eget initiativ bedriven tillsyn. Detta bekräftas av instruktionen. I 9 § föreskrevs att om någon klagade hos JO över domares eller andra ämbetsmäns åtgärder och sökte styrka sin klagan "med fullständiga handlingar och bevis" ägde

⁸ Se *Alexanderson*, s. 41.

⁹ Se *Alexanderson*, s. 29 ff, s. 41, s. 101 m. fl. ställen.

JO väcka åtal, om han efter de i 1 och 2 §§ angivna grunderna fann "sakens beskaffenhet och vikt det fordra". I annat fall skulle han hänvisa den klagande till JK. Om denne lämnade ett klagomål utan avseende, kunde det emellertid enligt 10 § tas upp av JO, och detta även om det anförts direkt hos JK. Om JO ansåg klagan "vara på goda skäl grundad", ålåg det honom att ge den klagande det lagliga biträde, som han fann påkallat. Detta skulle gälla vare sig saken var "av allmän vikt eller icke". Klagomål skulle alltså i första hand prövas av JK. Att JO vidtog någon åtgärd borde rimligen bli undantag.

Man har ofta velat framställa det historiska sammanhanget så, att JO från början var ett led i en konstitutionell kontroll och hans tillsyn riktad ytterst mot kungamakten som förvaltningens överhuvud. Detta framstår närmast som en konstruktion, om man tar del av de ursprungliga bestämmelserna, vilkas huvudinnehåll återgetts här. Det enda konstitutionella inslaget var, att JO skulle fungera som åklagare vid riksriättsåtal mot statsråd. Åtalsbesluten skulle dock fattas av KU, och JO:s roll inskränkte sig till ombudets.¹⁰

Det må förhålla sig hursomhelst med grundlagstiftarnas avsikter. Viktigare för denna framställning är att de föreskrifter, som redovisats här, blev bestående långt fram i tiden. Den enda nämnvärda ändringen i sak före MO-ämbetets inrättande 1915 var ett tillägg, att ämbetsberättelserna skulle granskas av lagutskott.¹¹ Inte heller de instruktioner, som utfärdades 1915, innehöll större nyheter. Viktigast var att de gav stöd åt den s. k. erinringspraxis, införde skyldighet att företa inspektionsresor och upphävde föreskrifterna om allmän granskning av verk och om JO:s befattning med allmänna hushållningen. Nya instruktioner tillkom därefter 1941 och innebar främst, att föreskrifterna om klagomål, om förhållandet till JK och

¹⁰ Utöver *Alexanderson* se t. ex. 1937 års kommitté, SOU 1939: 7, s. 26, där det konstitutionella momentet betonas starkare än hos A. Uttalandet återkommer hos 1954 års kommitté, SOU 1955: 50, s. 54 ff. Jfr *Bexelius* StvT 1961, s. 202 f, *Malmgren* II: 2, s. 331, *Naumann* IV, s. 198, *Wennnergren*, s. 69.

¹¹ Detta skedde 1830. Jfr *Gärde Widemar* FT 1960, s. 1. Formellt utfärdades en helt ny instruktion, se *Alexanderson*, s. 112. Kontinuiteten framgår väl av *Naumann* IV (1883—4) vars redogörelse i stort sett återger de ursprungliga reglerna.

om olika slags framställningar av JO förenklades avsevärt. Ännu i den gemensamma instruktion för ombudsmännen, som utfärdades 1957, återfanns åtskilligt av de första bestämmelserna.

2. Väsentligen blev institutionens utveckling beroende av de enskilda ombudsmännens ämbetsutövning. Denna har visat en lika stark kontinuitet som KU:s och statsrevisionens arbetssätt. Ståndstiden dominerades av fyra ombudsmän med långa tjänsteperioder.¹² Samtliga hävdade sin självständighet gentemot ständerna. Det första valet syntes peka i en annan riktning, då KU:s ordförande erhöll posten som något av en partibelöning. Farhågorna för att ämbetet skulle ställas i partiintressenas tjänst besannades emellertid inte. Kring skiftet på posten 1823 framfördes från flera håll önskemål att JO skulle spela en mera framträdande, politiskt betydelsefull roll i statslivet.¹³ Dessa synpunkter vann emellertid inte framgång. Härmed är inte sagt att ämbetet lämnades opåverkat av partiintressena. Dessa spelade in vid JO-valen långt fram i tiden, åtminstone till 1898 då den fungerande JO slogs ut med lottens hjälp. Det väsentliga var emellertid, att ingen JO lät sig vägledas av politiska synpunkter i sin ämbetsutövning. Av betydelse för utvecklingen blev också att riksriktssåtal inte förekom efter 1854.

Avgörande för framtiden blev också de första ombudsmännens uppfattning om sina åtalsbefogenheter. Grundlagstiftarnas inställning, sådan denna tolkats i det föregående, blev inte iakttagen. Redan den förste JO utgick från att hans befogenhet att åtala inte var begränsad till endast allvarliga ämbetsfel. Samtidigt grundlade han traditionen, att JO iakttar största varsamhet vid begagnandet av sin åtalsrätt. Samma inställning hystes av efterträdarna i ämbetet. Av de fyra ombudsmän, som dominerade det första halvseklet, väckte den siste i medeltal drygt 20 åtal om året. De övriga tre nådde mindre än hälften av detta genomsnitt.¹⁴

¹² L. A. Mannerheim 1810—1823, C. P. Thörnebladh 1823—1834, C. L. Landin 1834—1848, S. L. Theorell 1848—1857. Det första halvseklet har behandlats mycket ingående av *Alexanderson*.

¹³ Se *Alexanderson*, s. 114 ff.

¹⁴ Se *Alexanderson*, s. 81, s. 143 och s. 155. Varken *Naumann* eller *Ryding* ger någon antydning om denna utveckling i praxis utan återger de formella föreskrifterna (åtal i "stora" fall etc.).

Antalet klagomål hos JO var ringa under ståndstiden. Enligt tillgängliga uppgifter varierade de som regel mellan 20 och 60 om året. Hänvisning till JK skedde ytterst sällan. Redan från början avslöts sådan remiss endast i enstaka fall, och denna praxis blev bestående.¹⁵

De lämnade uppgifterna kan föranleda slutsatsen, att ombudsmännens tillsyn var av ringa omfattning och betydelse. Detta är emellertid knappast riktigt. Till en början bör man beakta deras resor, som med dåtida transportmedel blev både tidskrävande och ansträngande. Ombudsmännen gjorde emellertid viktiga insatser främst på fångvårdens område.¹⁶ Åtalsciffrorna återspeglar också långtifrån alla JO:s ingripanden i konkreta fall. Redan under denna tid verkade ombudsmännen i andra former. I stor utsträckning inriktade de sig på att vinna rättelse där detta lät sig göra. Ett vanligt missförhållande var t. ex. långt utdragen handläggningstid. I stället för att ingripa med åtal sökte JO i sådana fall verka för att ärendena påskyndades. Liknande förekom i andra situationer.¹⁷ Det nu sedan länge anlitade förfarandet att låta erinringar av olika slag ersätta åtal har sina rötter i ståndstidens praxis. Det fann dock inte klart utvecklade former förrän senare. Vissa antydningar kan också påvisas till att JO ansett sig befogad att meddela erinran mot olämplig tjänsteutövning även i fall där ansvar inte kunde ifrågakomma.¹⁸

Hur långt utvecklingen hann under detta skede framgår av JO:s ämbetsberättelse till femtioårsjubileet 1859 och lagutskottets utlåtande över denna. Det uttalades där sammanfattningsvis, att JO:s åtalsrätt i och för sig inte vidkändes några gränser men borde be-

¹⁵ Vissa uppgifter om klagomål har lämnats av 1937 års kommitté, SOU 1939: 7, s. 127 not 1 (1810: 22, 1820: 64, 1830: 21, 1840: 33, 1850: 41, 1860: 53). Om förhållandet till JK, se *Alexanderson*, s. 88, s. 90, s. 130, s. 187 m. fl. ställen. Om *Naumann* och *Rydin* gäller detsamma som sagts i not 14.

¹⁶ Se *Alexanderson*, s. 84 f, s. 98 ff, s. 134 f m. fl. ställen.

¹⁷ Se *Alexanderson*, s. 93 ff, s. 131 ff, s. 144, s. 155 f, m. fl. ställen.

¹⁸ Jfr JO:s remissyttrande till första lagutskottet 1964, återgivet i JO 1965 s. 201 ff (se främst s. 202). Även här gäller om *Naumann* och *Rydin* vad som sagts i not 14. Särskilt anmärkningsvärd är Rydins framställning i II: 1, s. 75 f.

gagnas med stor varsamhet och att åtal kunde ersättas med erinran i ringare fall av åsidosatt ämbetsplikt, främst där felet vidgåtts och skada uteblivit eller ersatts. Ett vanligt förfarande var att vederbörande ämbetsman anvisades en tid, inom vilken han kunde inkomma med bevis om att möjlig rättelse vidtagits eller ersättning utgetts, och att han undgick åtal om tillfredsställande besked inkom till JO.¹⁹

De vittfamnande befogenheter i övrigt, som RF och instruktionen gav JO, fick knappast påtaglig betydelse. I fråga om den allmänna hushållningen gjordes inga nämnvärda insatser. I huvudsak det samma gäller på lagstiftningens område. Vissa insatser på straff- och processrättens områden förtjänar dock nämnas liksom några framställningar till konungen, som förebådade en senare tids ordning, enligt vilken JO:s förslag i huvudsak framförts på denna väg och inte, som ursprungligen avsågs, till riksdagen. Uppgiften att utreda lagskipningens tillstånd utförde den siste av ståndtidens fyra "stora" JO på ett högst personligt sätt, främst genom en vidlyftig granskning och kritik av högsta domstolens domar, som väckte livlig uppmärksamhet och debatt både inom och utom ständerna. I övrigt inskränkte sig ombudsmännen som regel till allmänna uttalanden. Ett par av dem gjorde dock viktiga insatser för att få tillstånd en bättre rättsstatistik.²⁰

3. Tiden mellan representationsreformen och MO-ämbetets tillkomst präglades intill de sista åren av en stark kontinuitet. Med ett par undantag blev ombudsmännens ämbetsperioder helt korta. Härtill medverkade att den gamla regeln om nytt val vid varje riksdag, som från början inneburit en i princip femårig mandatperiod, minskat denna till endast ett år efter 1866. Ämbetet blev en passagepost på vägen mot än högre befattningar. Politiska synpunkter inverkade i viss mån vid flera val utöver det förutnämnda 1898 men påverkade aldrig JO:s ämbetsutövning.²¹

¹⁹ Se JO 1859 s. 5 ff, LU nr 4 s. 3 ff. Jfr *Alexanderson*, s. 169 ff.

²⁰ Thörnebladh och Landin, se *Alexanderson*, s. 135 och s. 147.

²¹ Huvudgestalterna är N. A. Fröman, JO 1861—1884, och Berndt Hasselroth, JO 1906—1913. Perioden har behandlats kortfattat av *Alexanderson*. Om JO:s förhållande till politiken, jfr 1859 års nyss citerade berättelse, s. 3: "Det har av allt vad jag om ämbetet funnit stadgat velat synas mig klart, att

Tre utvecklingslinjer är värda att notera från denna period. Den första gäller arbetsområdet. Detta utvidgades inte formellt, men uppmärksamheten började vändas mot även andra verksamhetsfält än dem som dittills stått i förgrunden, främst domstolsväsendet och fängvården. Belysande är ett uttalande av lagutskottet 1904 vid dess granskning av JO:s ämbetsförvaltning, att dennes uppmärksamhet synes ha varit väl ensidigt fäst vid domstolarna och att han torde finna mångt uppslag till behövliga reformer, om han även riktade den mot de administrativa verken och myndigheterna. Redan på 1800-talet framkom också önskemål om att JO:s tillsyn skulle utsträckas till den kommunala förvaltningen; enligt gällande rätt ansågs endast statliga befattningshavare stå under JO:s tillsyn.²²

Den andra utvecklingslinjen avser klagomålen. Dessa var i periodens början visserligen flera än som varit vanligt under stånds-tiden, men stegringen var inte anmärkningsvärd. De var 1900 inte flera än 70 och 1905 drygt 100. Därefter inträdde emellertid en kraftig ökning: 1910 inkom närmare 350 klagomål, 1914 något färre än 300 etc. Orsakerna härtill är främst att söka i de tilltagande spänningarna i samhället under det demokratiska statsskickets genombrottsår, med ökande strider inom både politiken och arbetslivet, en allt rikare tidningspress som med tiden blev en viktig källa för JO:s initiativ etc.²³

Den tredje utvecklingslinjen gäller erinringspraxis. Formerna utvecklades klarare och tekniken vidareutvecklades. Redan i början av 1900-talet blev erinringar det dominerande inslaget i JO:s verksamhet. Praxis vid denna tid har i litteraturen²⁴ sammanfattats på följande sätt. Om JO ansåg, att skäl fanns för olika meningar eller att ett fel var av för liten vikt för att föranleda åtal, avslutade han ärendet med att delge vederbörande sin mening. Även annars sökte JO i ringare fall finna andra utvägar än åtal, vanligen rättelse,

vårt statsskicks grundläggare, då de tillsatte en väktare över rättvisan, ville ställa honom utom verkningsskretsen av de politiska partier, dem friheten all-tid alstrat och alstrar. — — Men om JO sålunda står utom alla partier, vill det ock bli en orättvisa, att ur partiåsikter bedöma hans verksamhet.”

²² Se *Alexanderson*, s. 185 f. Frågan behandlas närmare i det följande.

²³ Även för denna period har vissa uppgifter lämnats av 1937 års kommitté, a. st. (1870: 74, 1880: 91, 1890: 289 varav 172 av samma person, 1900: 70, 1905: 102, 1910: 347, 1914: 278).

²⁴ *Alexanderson*, s. 188 f.

gottgörelse för uppkommen skada eller verkställande av eftersatta ämbetsplikter. Där sådana åtgärder inte kom i fråga, brukade JO fråga vederbörande, om han medgav felet eller hur han avsåg att handla i framtiden, och lät saken bero om tillfredsställande svar kom in. Åtal väcktes endast i allvarigare fall eller där JO:s synpunkter inte blev tillgodosedda. Till de skriftliga erinringarna kom en mängd muntliga påpekanden i samband med JO:s resor och besök hos myndigheter. Praxis innebar inga nyheter i enskildheterna; det nya var de klarare formerna, den större omfattningen och den bättre tekniken. Utvecklingen skedde inte utan kritik, men denna blev i stort sett utan annan verkan än att JO:s uttalanden med tiden blev mera hovsamma än som ofta varit fallet innan praxis stabiliserat sig.²⁵

Det har nämnts att förfarandet med erinringar etc. fick uttryckligt stöd i 1915 års instruktioner. Den nya 3 § utsade, att ombudsman, som fann någon ha felat av ovarsamhet, utan vrång avsikt, ägde "låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken". Föreskrifterna om hänvisning till JK, som aldrig haft större praktisk betydelse, upphävdes.

4. Att MO-ämbetets inrättande utgjorde ett led i uppbyggnaden och moderniseringen av försvaret i anslutning till det första världskrigets utbrott är välbekant. Det finns ingen anledning att redogöra för de närmare omständigheterna.²⁶ Lagtekniskt innebar reformen, att "krigsdomstolarna samt ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel" undantogs från JO:s tillsyn och lades under MO. Denne ålades att utöva inte bara en rättskontroll utan också en granskning av den ekonomiska förvaltningen inom försvaret.²⁷

²⁵ Huvudkritiker var *Kjellén*, se JO och författningen, jfr *Alexanderson*, s. 189 ff, *Malmgren* II: 2, s. 337 f, och *Reuterskiöld* Statsregementet, s. 277 f. Man fäster sig vid att ännu *Malmgren* (1941) närmast ger intrycket, att ombudsmännen endast fick låta bero men inte ge "skrapor eller tillrättavisningar".

²⁶ Se *Henkow* StvT 1962, s. 1 ff, och SvJT 1965, s. 161 ff.

²⁷ Se instruktionen (SFS 1915:133), 2 §. MO skulle bl. a. "övervaka efterlevnaden av . . . bestämmelser om förvaltningen av de till försvarsväsendet anslagna medel samt av försvarsväsendet tillhörande fastigheter", om upphandlingar och entreprenader inom försvaret och om "anskaffande, underhåll och vård av materiel, anskaffande och användande av andra förnödenheter samt

Utvecklingen under det närmast följande kvartsseklet får helt kort belysas med några siffror om ärendemängden och beslutna åtal. MO-ämbetets tillkomst medförde ingen minskning av klagomålen till JO. Under åren 1915—1928 inkom som regel mellan 300 och 400 om året. Under 1929 översteg antalet första gången 500, och det var under de följande nio åren aldrig lägre än 400. JO:s initiativ uppgick 1915 till över 200 och under tre av de följande fyra åren till över 100. Sedan understeg de under elva år alltid hundratalet. Därefter inträdde emellertid en ökad aktivitet: 1931—1938 upptogs varje år över 100 ärenden på JO:s initiativ, ett år över 200.

Till MO inkom mängder av klagomål under krigsåren, flest 1917, närmare 500, men de minskade sedan snabbt. Antalet låg 1920—1927 mellan 100 och 150. Därefter underskred det under tio år alltid hundratalet. Antalet initiativärenden har alltid varit högre hos MO än hos JO till följd av att ämbetsområdet varit mindre och tillsynen även omfattat den ekonomiska förvaltningen. De var särskilt många under kriget men nedgick därefter avsevärt. Även hos MO kunde en ökad aktivitet noteras under 1930-talet. Som regel upptogs då mellan 250 och 350 initiativärenden om året.

Antalet åtal utgjorde under perioden 1915—1938 hos JO vanligen mellan 11 och 15 om året. Fyra år var de flera, två år färre. Hos MO låg motsvarande tal som regel betydligt lägre, utom i periodens början och slut.²⁸

Ämbetena växlade under dessa år innehavare med korta mellanrum. Vanligen tjänstgjorde ombudsmännen endast 3—4 år. Än tätare växlingar hade dock förekommit i slutet av 1800-talet. Parti-hänsyn togs inte längre vid valen.²⁹

utförande av arbete för försvarsväsendets behov", om förråd, utrustning m. m. Han fick enligt 3 § inte öva tillsyn "ur militärteknisk synpunkt", en föreskrift som togs bort på förslag av 1937 års kommitté, se SOU 1939: 7, s. 119.

²⁸ Uppgifter för åren 1915—1938 finns i SOU 1939: 7, s. 127, beträffande MO även i 1965 års ämbetsberättelse, s. 11. De stämmer dock inte inbördes i fråga om initiativärenden hos MO. Över huvud bör det understrykas, att stor försiktighet är motiverad då det gäller att dra slutsatser av statistiken, särskilt beträffande initiativverksamheten.

²⁹ Alla innehavare av JO- och MO-ämbetena intill 1939 är förtecknade av 1937 års kommitté, SOU 1939: 7, s. 124 f. Där anges också befattningar före

5. Mot den här tecknade bakgrunden skall man se de reformkrav som restes vid denna tid. Avskaffande av MO-ämbetet eller en ändrad arbetsfördelning mellan JO och MO föreslogs flera gånger.³⁰ En allmän förstärkning av ämbetena, bl. a. genom förlängning av mandattiden och en ändrad rekrytering, påyrkades i mitten av 1930-talet.³¹ Vid 1937 års riksdag nåddes framgång i det en utredning kom till stånd om åtgärder för att stärka JK, JO och MO. Denna ledde till reformer 1940—1941.³² För ombudsmännens del innebar dessa främst, att deras mandatperioder förlängdes till fyra år, att deras lön höjdes till samma nivå som de högsta domarnas och att de fick rätt till pension efter två perioder. Samtidigt stadgades rätt för riksdagen att entlediga en ombudsman, som inte längre åtnjuter dess förtroende. Det uttalades också, att ombudsmannaämbetena som regel inte borde bli slutposter och att en bredad rekrytering borde eftersträvas. I modern tid hade endast jurister ur domstolskarriären utsetts. Man borde försöka att någon gång förvärva i första hand en advokat eller en rättsvetenskapsman.

De nya instruktionerna 1941 innebar en betydande modernisering men som redan nämnts inga större sakliga ändringar. Nya och enklare bestämmelser infördes om klagomål, om förhållandet till JK och om framställningar av ombudsmännen. Om klagomål föreskrevs endast, att de borde avfattas skriftligen och såvitt möjligt styrkas med handlingar och bevis. Vidare angavs att den omständigheten, att JK lämnat en klagan utan avseende, inte utgjorde hinder för att ombudsman gav klaganden det biträde, som han fann påkallat. De gamla föreskrifterna om framställningar ersattes med ett enda stadgande. Om en ombudsman fann brister föreligga i lagar och

och efter perioderna som ombudsmän. Att partihänsyn inte togs vid valen innebar inte att ombudsmännen gick fria för kritik, som kunde ha politisk färgning. Jfr t. ex. valet 1933 då MO vägrades omval, se *Alexanderson*, s. 215 f.

³⁰ Se 1SäU 1925: 1 (motion II: 360 i samband med de stora försvarsreformer), KU 1926: 6, 1928: 13, 1930: 28.

³¹ Se KU 1936: 41 och 1937: 20. Tidigare förslag om längre mandatperiod (avvisade), se KU 1868: 4, 1874: 9, 1898: 2 och 1899: 7. Förslag om att statstjänstemän inte skulle vara valbara m. m. (avvisade), se KU 1898: 1 och 1922: 7.

³² KU 1937: 20, SOU 1939: 7, prop 1940: 152, KU 1940: 18, prop 1941: 10, 1LU 1941: 8, SFS 1941: 140—141.

författningar eller att någon annan åtgärd var "nödig till främjande av allmänt gagn", ägde han göra framställning härom direkt till konungen men skulle redovisa alla sådana initiativ i verksamhetsberättelsen. Bestämmelserna om att JO borde ägna särskild uppmärksamhet åt fångvården kompletterades, så att de kom att avse alla slags frihetsberövanden. Slutligen förtjänar nämnas att möjlighet öppnades att anlita ställföreträdare i större utsträckning än tidigare. Som dennes uppgift angavs i RF, utöver att efterträda ombudsmannen, att utöva ämbetet i de fall instruktionen angav. Där föreskrevs att ombudsman fick, för att själv bli i tillfälle att "bereda ärende av särskilt vidlyftig och invecklad beskaffenhet", uppdra åt ställföreträdaren att förrätta övriga göromål under högst en månad om året.

6. Nästa reform följde 1957 och berörde i huvudsak bara JO-ämbetet. Bakgrunden var dels den ökade arbetsbördan, dels de allt starkare önskemålen inom riksdagen om en effektivare tillsyn över förvaltningen, utsträckt till att omfatta även huvuddelen av den kommunala sektorn.

Om ärendeutvecklingen kan följande i korthet antecknas. Under de första fyra åren efter 1938 minskade antalet klagomål. De uppgick inte något år till 400; genomsnittet var ungefär detsamma som åren före 1929. Därefter inträdde på nytt en ökning. Vart och ett av åren 1943—1947 inkom drygt 400 ärenden. Följande år uppnåddes med 529 anmälningar ett av de högsta tal som dittills noterats. Vid detta låg sedan årsmedeltalet för hela perioden 1948—1956. Klagomålen minskning under de första åren uppvägdes av ett stort antal initiativärenden. Dessa utgjorde 1938—1949 genomsnittligen 217 om året. Därefter inträdde, som en följd av klagomålen ökning, en nedgång: från 221 till 122 mellan 1949 och 1950. Under hela perioden efter 1949 har antalet varierat kring ett medeltal av 173 om året.³³

I flera motioner vid 1954 års riksdag hemställdes om åtgärder för att effektivisera JO:s tillsyn över förvaltningen. På utskottets för-

³³ Uppgifterna är hämtade ur ämbetsberättelserna. Årsmedeltal för klagomål var 364 åren 1915—1928, 477 åren 1929—1938, 366 åren 1939—1942, 439 åren 1943—1947 och 528 åren 1948—1956. För initiativärenden var årsmedeltalet 65 åren 1920—1930, 141 åren 1931—1937, 216 åren 1938—1949, 173 åren 1950—1967. Dessa perioder framstår som naturliga att avgränsa på grundval av statistiken. Märk reservationen i not 28.

slag hemställde riksdagen hos regeringen om en utredning rörande JO-institutionen. Utskottet framhöll, att denna inte borde förändras till sin allmänna natur. En uppdelning borde ske endast om det befanns oundgängligen nödvändigt. Det borde övervägas, om inte JO:s tillsyn borde utsträckas i första hand till den kommunala förvaltningen och alla anstalter för frihetsberövanden. JO:s verksamhet borde över huvud inriktas främst på förvaltningen. Om en ökad kontroll över denna skulle kunna förverkligas, måste arbetet organiseras så, att JO fick tid inte bara att handlägga klagomål utan också till inspektioner och initiativ.³⁴

Reformen genomfördes inte utan svårigheter. Den kommitté, som först tillsattes, föreslog att tillsynen skulle utsträckas till alla "dem som äro underkastade ämbetsansvar". Detta förslag följdes i propositionen till 1956 års riksdag, men på utskottets initiativ uteslöts de som endast har partiellt ansvar.³⁵ Riksdagen beslöt också, att ytterligare utredning skulle verkställas om JO:s tillsyn på det kommunala området. Efter arbete inom ännu en kommitté kunde en ny instruktion antas 1957, gemensam för JO och MO.³⁶

Utöver vissa särskilda föreskrifter för tillsynen över kommunerna innehöll instruktionen endast få mera betydelsefulla nyheter. Bestämmelser infördes om ombudsmännens befattning med brott utanför tjänsten och med enskilt anspråk på grund av preskriberat ämbetsbrott. Reglerna om ställföreträdarnas tjänstgöring ändrades därhän, att dessa i realiteten kunde dubblera ämbetena under en tid av högst tre månader årligen. Riksdagen uttalade vidare önskemål om att inspektionsverksamheten skulle utsträckas till åtta veckor om året, men detta skrevs inte in i instruktionen.

7. Reformerna 1957 fick inte lång varaktighet. Utvecklingen sprängde inom få år den uppdragna ramen. Intensifieringen av JO:s tillsyn över förvaltningen kunde inte förverkligas i avsedd omfattning till följd av den ständigt ökande tillströmningen av klagomål. Innan framställningen övergår till den omorganisation som

³⁴ K1LU 1954: 1. Om strävandena att få till stånd en ökad tillsyn över förvaltningen, se *Petrén* FT 1948, s. 28 ff, och FT 1953, s. 79 ff, samt de utskottsbetänkanden som behandlas där. Jfr *Sundberg* Allmän förvaltningsrätt, s. 131 f.

³⁵ SOU 1955: 50, prop 1956: 161, K1LU 1956: 2.

³⁶ SOU 1957: 2, prop 1957: 127, 1LU 1957: 33,

blev nödvändig, skall något sägas om utvecklingen av ombudsmännens praxis. Denna företedde en stark kontinuitet men också flera drag av förnyelse. Ett allt viktigare inslag i verksamheten utgjordes av framställningar till regeringen dels i enskilda ärenden, dels med förslag till lagstiftningsinitiativ eller andra åtgärder för att åstadkomma förbättringar inom skilda förvaltningsområden, ibland underbyggda med omfattande praxisundersökningar. En viktig förändring genomfördes också i fråga om avfattningen av besluten i de handlagda ärendena. Det blev praxis att som regel utveckla skälen för ställningstagandena i alla de fall, där ett klagomål inte kunde avfärdas som betydelselöst eller ogrundat. Tidigare hade detta endast skett i de ärenden, som föranledde åtal, erinran, framställning till regeringen eller liknande åtgärd. Betydelsen av den nya praxis för utvecklingen under de följande åren kan inte mätas, men den har säkert varit stor. I en helt annan omfattning än tidigare uppmärksammades verksamheten av massmedia, vilket i sin tur gjorde den bättre känd av allmänheten.³⁷

Erinringspraxis utvecklades vidare. Vid läsningen av ämbetsberättelserna får man i princip skilja mellan två olika typer av uttalanden. I vissa fall hade det befunnits, att fel begåtts som i och för sig kunnat föranleda ansvar, men åtal hade på anförda skäl underlåtit. I andra fall påtalades ett oriktigt eller olämpligt förfarande, oaktat det inte varit av sådan beskaffenhet, att det kunnat medföra ansvar. Den senare typen av uttalanden kan visserligen spåras redan i mitten av 1800-talet, men den har inte slagit igenom i praxis förrän långt senare. Några klart åtskilda kategorier av erinringar är det emellertid inte fråga om i praktiken. I ärenden, där den straffrättsliga bedömningen varit tveksam men det i vart fall stått klart att åtal inte bort väckas, har JO ofta undvikit ett direkt ställningstagande i den formella ansvarsfrågan.³⁸

Redan 1963 var tiden mogen för ett nytt riksdagsinitiativ i fråga om ombudsmannaämbetena. Antalet klagomål hos JO hade ökat

³⁷ Jfr *Bexelius StvT* 1961, s. 203.

³⁸ Man måste uppmärksamma, att ämbetsberättelserna endast redovisar ett urval av ombudsmännens ärenden och att förskjutningarna i praxis därför inte kan klarläggas endast på denna grundval. Jfr Alexandersons framställning om de tidigare ombudsmännens praxis och JO:s i not 18 nämnda yttrande,

kraftigt redan mellan 1956 och 1957, från 598 till 757, och de utgjorde under åren 1957—1959 i medeltal 785. En ny stegring med drygt 200 klagomål skedde under det följande året, varefter antalet låg ganska konstant kring 975 åren 1960—1962. Skillnaden mot förhållandena hos MO blev alltmer markant: under åren 1950—1954 hade klagomålen dit varit omkring 100 om året, under de följande åtta åren alltid färre. Härtill kom emellertid över 500 initiativärenden varje år.³⁹

Ställföreträdarnas tjänstgöringstid utökades 1959 till högst sex och 1963 till högst nio månader om året, förutom ombudsmännens semester. Då denna tid begagnades helt hos JO och delvis hos MO, blev resultatet, att från 1964 i realiteten tre ombudsmän fungerade året om, i strid med RF:s lydelse.⁴⁰

Efter motioner och beredning inom ett sammansatt utskott beslöt riksdagen 1963 att anhålla hos regeringen om en ny utredning om ombudsmännen. Denna borde allsidigt och förutsättningslöst pröva även grundläggande frågor rörande tillsynen och dess organisation. Motionärerna hade pekat på skillnaden i arbetsbelastning mellan JO- och MO-ämbetena och föreslagit att uppgiftsfördelningen skulle ändras eller att JO-ämbetet skulle delas på två. Utskottet framhöll, att det kunde vara en fördel med mindre stela gränser mellan ämbetsområdena, och pekade även på utvägen att inrätta ett ämbete med två eller tre ombudsmän. Andra uppslag som borde prövas avsåg bl. a. att ge ombudsman rätt att överlämna ärenden till annan myndighet. Utskottet underströk det angelägna i att ombudsmännen inte blir organ för rutinmässig kontroll utan har betydande frihet att avgöra, när och hur de bör ingripa.⁴¹

Även denna gång visade det sig svårt att nå enighet om riktlinjerna för en reform. Den kommitté som tillsattes stannade i skilda meningar i huvudfrågan. Fyra ledamöter föreslog två ombudsmän, en för civilförvaltningen och en för domstols- och försvarsväsendet, medan tre förordade en ökning till tre ombudsmän, varav en för

³⁹ Utöver i ämbetsberättelserna för varje år återfinns uppgifter om ärendeutvecklingen i SOU 1965: 64, s. 253 ff. För MO har uppgifter för hela femtioårsperioden 1915—1964 intagits i 1965 års berättelse, s. 11.

⁴⁰ 1LU 1959: 8, KBa1LU 1963: 1.

⁴¹ KBa1LU 1963: 1.

kommunalförvaltningen. Remissyttrandena gick i olika riktning. Ärendet framlades för riksdagen genom proposition 1967.⁴² I denna redovisades de huvudalternativ som framkommit, däribland i enlighet med vissa remissyttranden ett gemensamt ämbete med tre ombudsmän. Regeringen avstod emellertid denna gång från eget ställningstagande under hänvisning till att fråga var om en riksdagens angelägenhet.

Då ärendet förekom till avgörande i riksdagen, hade JO:s arbetsbörda stigit ytterligare. Under ettvart av åren 1963—1965 hade över 1 200 klagomål inkommit. Under 1966 hade antalet stigit till 1 553, och nästa år, i vars slutmånad organisationsfrågan avgjordes i riksdagen, mottogs närmare 1 700. I detta läge kunde enighet vinnas inom riksdagen om att förkasta både utredningens och de i ärendet väckta motionernas förslag, vilka alla gick ut på skilda ämbeten, två eller tre, och att i stället genomföra en gemensam organisation med tre ombudsmän. Envar av dessa borde ha ett i princip fast avgränsat tillsynsområde. Riksdagen inskränkte sig emellertid till att ange vissa principer för arbetsfördelningen och i övrigt överlåta beslutanderätten till ombudsmännen själva. De riktlinjer som uppdrogs innebar i huvudsak, att en ombudsman borde öva tillsyn över socialförvaltningen och kriminalvården, en över försvaret och taxeringsväsendet och en över civilförvaltningen i övrigt samt att domstolsväsendet skulle fördelas mellan de båda sistnämnda. Förvaltningen gavs sålunda en dominerande plats, medan jurisdiktionen sköts i bakgrunden. Skyldigheten att utöva ekonomisk kontroll över försvaret upphävdes.

Utskottets skrivning ger vid handen, att det tagit avstånd från möjligheten av en ytterligare utökning av antalet ombudsmän, oavsett ärendeutvecklingen. Möjligheten av dubblering genom ställföreträdarna, vilkas antal bestämts till två, har också avböjts. De uppgifter, som bör ankomma på riksdagens ombudsmän, skall enligt utskottet kunna utföras i den utsträckning, som är påkallad, inom ramen för den nya organisationen.

I motsats till utredningen framhöll utskottet, att någon skyldighet inte föreligger att pröva inkomna klagomål. Visserligen ligger

⁴² Prop 1967: 32, K1LU 1967: 1.

det, framhöll utskottet, ett betydande värde i att de enskilda medborgarnas klagomål blir föremål för ombudsmännens åtgärder, men i ett läge, där dessa anmälningar ökar alltför starkt i antal, måste även andra synpunkter beaktas. Den nya instruktion som utfärdats innehåller en anvisning om att oviktiga klagomål bör lämnas utan åtgärd.

8. Reformerna trädde i kraft efter förrättade JO-val i slutet av mars 1968. Historiken får avslutas med några uppgifter om utvecklingen under den korta tid som förflutit därefter. Klagomålen inom JO:s gamla ämbetsområde ökade från 1 684 till 2 006 mellan 1967 och 1968. Utvecklingen under de nio första månaderna 1969 motsvarar en ökning till 2 600 för hela året.⁴³ Uppnås denna summa har antalet klagomål årligen inom JO:s gamla arbetsfält ökat nästan lika mycket på de två åren efter den senaste reformen som mellan 1957 och 1967. Utskottet gjorde 1967 bedömningen, ”att man inte behöver utgå från att en lika stark ökning kommer att ske även framdeles, även om en sådan utveckling naturligtvis är möjlig ännu någon tid”. Om utvecklingen mot utskottets förmodan fortgår i den nuvarande riktningen, måste följden bli endera att riksdagen får överge sitt principbeslut 1967 eller att en genomgripande omläggning av ombudsmannainstitutionens arbetssätt får genomföras i förhållande till tidigare praxis, något som inte heller varit avsett av riksdagen.

TILLSYNENS SYFTE OCH INRIKTNING

1. Ombudsmannainstitutionen har till skillnad mot de förut behandlade kontrollorganen, KU och statsrevisionen, blivit föremål för ingående utredningar och klargörande uttalanden från riksdagens sida om vilket syfte och vilken inriktning verksamheten bör ha. Likheter föreligger emellertid såtillvida, att även denna institution omdanats väsentligt och att grundlagstadgandena inte ger en klar föreställning om kontrollens innebörd.

⁴³ Enligt uppgifter från JO-expeditionen utgjorde antalet klagomål inom MO:s gamla område 114 under 1968 och 95 under de nio första månaderna 1969 och klagomålen inom JO:s gamla område under sistnämnda tid 1955. Se i övrigt JO:s ämbetsberättelse 1969.

Det kan synas ligga något av en paradox i ombudsmannainstitutionens kraftiga expansion parallellt med utvecklingen från en primitivare rättsordning och förvaltning till en alltmer välordnad rätts- och välfärdsstat. Bilden har blivit en helt annan än den som getts av riksdagens revisorer: dessa har avvecklat den förut omfattande detaljkontrollen och i huvudsak ersatt den med ett mindre antal bredare undersökningar. Det är inte riktigt att söka en förklaring till skillnaden i att revisorernas tidigare verksamhet övertagits av regeringens organ, eftersom även ombudsmännen verkar vid sidan av en vittförgrenad tillsynsapparat på regeringssidan.

Ombudsmannainstitutionens ställning och funktioner i dagens samhälle diskuterades ingående i samband med 1967 års reformer. Utskottet uttalade väsentligen följande.⁴⁴ Bevakningen av de grundläggande medborgerliga rättigheterna har numera kommit mera i bakgrunden, dock att tillsyn över frihetsberövanden och över offentlighetsprincipens iakttagande ger exempel på viktiga uppgifter som direkt motsvarar det ursprungliga syftet. Väsentligen beror behovet av den särskilda rättssäkerhetsgaranti, som ombudsmännen innebär, på den kraftiga tillväxt och ökande svåröverskådlighet, som kommit att känneteckna författningsregleringen och förvaltningsapparaten som en följd av samhällsuppgifternas ökning. Samtidigt som medborgarna reser allt större anspråk på samhället och detta ställer allt större krav på medborgarna, får dessa ökade svårigheter att överblicka och bevaka sin rättsställning. Denna utveckling har gett en ny motivering för ombudsmannainstitutionen. Dess främsta kännetecken är att den står utanför den vanliga förvaltningshierarkin och verkar helt självständigt. Existensen av en sådan institution, som medborgarna kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, kan stärka förtroendet för rättsordningen.

I detta resonemang ligger otvivelaktigt något väsentligt. Funktionen som klagomur har dock skjutits väl mycket i förgrunden. Genom sina inspektioner fyller ombudsmännen samma syfte som genom prövning av klagomål: de finner och påtalar förhållanden som är otillfredsställande och verkar för förbättringar som kommer de enskilda till godo. Denna verksamhet ger också mycket större resultat än prövningen av klagomål. Självfallet förs inte heller

⁴⁴ K1LU 1967: 1 s. 6.

allt befogat missnöje fram till ombudsmännen. Att göra dessa till en klagomur skulle innebära att premiera dem som har insikter och företagsamhet nog för att vända sig till dem. En rimlig avvägning mellan initiativverksamhet och prövning av klagomål utgör en förutsättning för att ombudsmännen skall kunna få den betydelsefulla roll i rättslivet, som riksdagen velat ge dem.

Dessa synpunkter stämmer också väl överens med vad 1967 års utskott anförde, fastän det inte kom till uttryck i den här redovisade principdiskussionen. Ytterligare ett par drag måste emellertid fogas till bilden. Det bör understrykas, att ombudsmännen är extraordinära institutioner. Som utskottet framhöll är det angeläget att fasthålla detta vid varje bedömning av deras värde och funktioner. De kan över huvud bara få begränsad betydelse för de enskildas rättsskydd. Detta skulle t. ex., som utskottet påpekade, främjas avsevärt mer genom en effektivisering av de ordinarie tillsynsorganens arbete än genom en utbyggnad av ombudsmannainstitutionen.⁴⁵

Denna karaktär av extraordinär garanti för de enskildas rättssäkerhet gör det angeläget, uttalade 1967 års utskott vidare, att ombudsmännen kan inrikta sig på väsentliga frågor. Som särskilt viktigt framhölls att en avsevärd ökning av inspektionsverksamheten kommer till stånd. Liksom 1963 underströks att ombudsmännen inte bör utöva rutinkontroll. Belastning med sådana uppgifter eller över huvud med ärenden av mindre vikt skulle minska deras sakliga betydelse. Med hänsyn härtill anvisades olika möjligheter att minska arbetsbördan, främst att lämna oviktiga klagomål utan åtgärd och att överlämna ärenden till annan myndighet.

Detta synsätt leder till viktiga begränsningar av ombudsmännens funktion som klagomur. Detta konstaterande framstår som angeläget inte minst med hänsyn till den ständigt fortgående ökningen av klagomål. En sådan utveckling låg inte utanför synfältet, då utskottet utförde sitt resonemang, även om den synes ha bedömts som osannolik på lång sikt. En fortsatt ärendetillströmning till ombudsmannaämbetena skulle, framhöll utskottet, "lätt kunna medföra en omdaning av dessa som kan inge betänkligheter".

Om tillsynens allmänna inriktning är i övrigt endast att tillägga, att ett gammalt önskemål från riksdagens sida är, att förvaltningen

⁴⁵ K1LU 1967: 1 s. 8.

och inte domstolsväsendet skall stå i förgrunden för uppmärksamheten. Detta uttalades redan i seklets början och framfördes med kraft vid båda de senaste reformerna. Det behöver inte ytterligare utvecklas. Till de skilda sakområdena återkommer framställningen.

2. Hur har då de tankegångar, som här utvecklats på grundval av riksdagens uttalanden, kommit till uttryck i de formella föreskrifterna? I grundlagarna är 96 och 100 §§ RF av intresse. De anger ombudsmännens uppgifter med 1809 års förut citerade ord om tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, om åtal för ämbetsbrott som begåtts av våld, mannamån eller annan orsak och om skyldighet att utreda lagskipningens tillstånd och ange brister i lagstiftningen etc. Stadgandena är naturligtvis föråldrade men är förvånande väl godtagbara även med moderna tänkesätt.⁴⁶

Instruktionen anger i 1 § som ombudsmännens uppgift att ha "tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden". I en andra punkt sägs att de även skall "verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas". I 2 § utvecklas närmare, att tillsynen skall bedrivas dels genom inspektioner, dels genom "sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden". Av betydelse i detta sammanhang är också föreskriften i 3 § andra stycket, att ombudsmännen främst bör ingripa "när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egen nytta, mannamån eller grov försummelse". Detta utgör en moderniserad version av 2 § i 1810 års instruktion. Redan här bör också nämnas den av utskottet avfattade 8 §, enligt vilken "ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas".

Dessa föreskrifter i instruktionen synes ge klart uttryck för de tankegångar som nyss utvecklats. De båda leden inspektionsverksamhet och prövning av klagomål förefaller ha balanserats väl

⁴⁶ Jfr vad som sagts om statsrevisorerna i kapitel 3 vid not 57. Bristerna är främst att åklagarfunktionen står i förgrunden och att ingen antydning ges om att prövning av enskildas klagomål utgör en viktig del av arbetet.

mot varandra. Genom avfattningen av 2 § och anvisningen i 8 § har klagomursfunktionen getts de modifikationer, som påkallats av de åsyftade begränsningarna. Att arbetet skall inriktas på väsentliga ting har klart angetts i 3 och 8 §§.

Några konkreta anvisningar för tillsynen ger också 3 §. Enligt första stycket åligger det ombudsmännen särskilt att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden, om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet samt om krigsmäns behandling och omvårdnad. Denna uppräkningslista har inte föregåtts av mera ingående överväganden utan är i huvudsak historiskt betingad. Den återger i moderniserad och förkortad form de föreskrifter, som återfanns på olika ställen i den äldre instruktionen. Om innehållet är väl avvägt kan naturligtvis diskuteras. Att de områden som nämns är viktiga är obestridligt utom vad gäller tryckfriheten. Denna värnas genom omfattande garantier av annat slag.⁴⁷ Det är inte svårt att peka på andra områden, som det är betydligt mera angeläget att JO ägnar sin uppmärksamhet, t. ex. de ordinarie tillsynsorganens verksamhet.

I 3 § tredje stycket har intagits vissa anvisningar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet. Dessa skall närmare beröras i nästa avsnitt.

3. Liksom i fråga om KU:s och statsrevisorernas arbete synes det beträffande JO önskvärt att söka ge en bild av hur verksamheten gestaltat sig i praktiken under senare år. Med hänsyn till ärendenas mångfald kan det emellertid inte bli fråga om att redovisa vilka slags ämnen och synpunkter som aktualiserats. Däremot kan vissa uppgifter lämnas om i vilken utsträckning olika områden blivit föremål för JO:s uppmärksamhet.⁴⁸ Av särskilt intresse är att belysa, i vad mån riksdagens önskemål om en ökad kontroll av förvaltningen blivit tillgodosedda. Det synes lämpligt att i huvudsak be-

⁴⁷ Historiskt får bestämmelsen ses i samband med att JO var ordförande i tryckfrihetskommittén från 1809 till institutionens avskaffande 1949. Jfr prop 1948: 230, KU 1949: 30, 1LU 1949: 15 och SFS 1949: 117.

⁴⁸ Utöver i ämbetsberättelserna finns vissa uppgifter för åren 1950—1954 i SOU 1955: 50, s. 147, och för åren 1957—1964 i SOU 1965: 64, s. 255. Märk noterna 1 på båda dessa ställen. Vissa uppgifter om vad JO:s ingripanden avsett finns främst hos *Alexanderson* och *Bexelius* SvJT 1960, s. 90 ff.

trakta åren mellan 1957 och 1967 års reformer. För jämförelse skall också några uppgifter lämnas om åren 1950—1954 och 1968.

Även i detta sammanhang måste det beaktas, att JO varit i hög grad beroende av de klagomål som kommit in. I samma mån som dessa gällt jurisdiktionen har de hindrat JO att ägna sig åt förvaltningen. Det är därför naturligt att först belysa hur klagomålen fördelat sig på olika områden.

Riksdagens intresse för ökad tillsyn över förvaltningen har självfallet bl. a. byggt på uppfattningen, att det är där som de största riskerna för felaktig myndighetsutövning föreligger och inte inom domstolsväsendet och anslutande delar av rättsvården, såsom åklagar-, polis- och exekutionsväsendet. Man har emellertid inte haft skäl att vänta sig någon nedgång av antalet klagomål. Inom dessa områden gäller ärendena typiskt sett djupgående ingrepp för de enskilda: anhållanden, häktningar, straff, förmögenhetsförlust etc. Att anmälningar sker till JO är därför naturligt. Statistiken visar också att vart och ett av de nämnda områdena företer ett stigande antal klagomål. Sammanlagt ökade de med i runt tal 50 % under åren 1950—1954, och 1957 visade ett ännu något högre tal, 373. Mot domare och domstolar gjordes under de följande åren som regel mellan 125 och 140 anmälningar, under 1966 och 1967 omkring 170 och 1968 drygt 220. Åklagar- och polisväsendet blev de första åren efter 1957 föremål för cirka 250 klagomål årligen. De sista åren hade antalet stigit till över 300. Exekutionsväsendet visar en ökning från mellan 30 och 40 till omkring 60 klagomål årligen. En annan utveckling kommer emellertid till synes, om man betraktar andelarna av samtliga klagomål under dessa år. Det visar sig då att dessa fyra områden minskade sin sammanlagda andel från 53 % till 37 % mellan 1954 och 1967. Man kan alltså konstatera, att klagomålen väl ökat i antal även under senare år men ingalunda i takt med dem mot administrativa myndigheter.⁴⁹

Det bör tilläggas, att talen för polisväsendet innefattat även ärenden som haft samband med förvaltningen och inte med brottmål. En uppdelning har redovisats i JO:s ämbetsberättelser med början 1962.

⁴⁹ Då andelarna räknats fram, har klagomål utanför JO:s kompetensområde, förfrågningar, orediga klagomål etc. inte beaktats. Detta överensstämmer med SOU 1955: 50 (jfr s. 147 not 1).

Förvaltningsärendena utgjorde därefter mellan 51 och 77 om året.⁵⁰

Det får alltså konstateras, att en ganska stor del av JO:s arbetsbörda ännu vid periodens slut utgjordes av klagomål inom domstolsväsendets områden. Emellertid visar uppgifterna också, att förvaltningsmyndigheterna med tiden kommit att dominera som föremål för anmälningar till JO. Andelen ökade mellan 1957 och 1967 från något över hälften till mer än två tredjedelar av samtliga klagomål, totalt från omkring 400 till omkring 1 000 om året. Huvuddelen av den starka ärendetillströmningen efter 1967 har också avsett förvaltningen.

Utvecklingen på kriminalvårdens område, som här räknas till förvaltningen, har varit oregelbunden.⁵¹ Klagomålen minskade från 189 till 89 mellan 1950 och 1954, och de var ännu färre fram till 1960. Därefter har de ökat kraftigt och nådde 1967 antalet 190.

Ser man till förvaltningen i övrigt, kan man till en början notera, att anmälningarna var ungefär lika många totalt 1950 och 1954. För perioden 1957—1967 framkommer ingen klar tendens i någon riktning i fråga om mentalvården, som berörts av ett hundratal klagomål varje år, eller beträffande länsstyrelserna, mot vilka gjorts mellan 32 och 73 anmälningar om året.⁵² I stort sett alla övriga förvaltningsområden visar däremot ett ökat antal klagomål, som regel en kraftig uppgång. Barna- och ungdomsvården gav anledning till 8 klagomål 1957 och 6 året därpå men mellan 40 och 50 vart och ett av de sista fem åren. Samma tendens visar byggnadsväsendet: från 6—7 de första tre åren till 31—42 de sista tre. Nykterhetsvården ger talen 10—15 för de första sju åren men därefter högre, med en topp 1966 på 41. Skolväsendet företer en ökning från 10—19 klagomål under vart och ett av de första fem åren till 78 och 86 de båda sista. Taxeringsväsendet berördes av omkring 20 anmälningar årligen i periodens början men av mer än 50 i dess slut.

⁵⁰ Talen för brottmåls- och förvaltningsärenden under dessa år är: 91/51, 128/66, 121/76, 72/74, 144/73, 144/77, dvs. som regel har klagomålen varit avsevärt fler i brottmålsärenden.

⁵¹ Nedgången i periodens början sammanhänger naturligtvis i viss mån med reformerna på kriminalvårdens område. Jfr *Lidberg* TfR 1965, s. 640.

⁵² Länsstyrelserna har alltid hört till de "klassiska" föremålen för JO:s inspektioner. De har sannolikt även berörts av vissa klagomål mot nämnder etc, varför statistiken knappast säger så mycket.

Området "kommunala myndigheter i övrigt" ger talen 22 och 141 för åren 1957 och 1967.

4. Det är meningslöst att lämna fler siffror över klagomålen fördelning. De ger ett visst begrepp om allmänhetens aktivitet men endast i mindre mån om JO:s arbetsinriktning. För att bedöma denna måste man veta, hur pass arbetskrävande de olika ärendena varit, något som är omöjligt att bedöma, och därutöver måste man ta hänsyn till JO:s egna initiativ. Dessas omfattning och inriktning skall belysas på grundval av ämbetsberättelserna för samma år som betraktades nyss.⁵³

Inspektionsverksamheten var mycket ringa 1957, vilket betonades i berättelsen. Endast 23 myndigheter besöktes, däribland 12 domstolar samt åklagar-, polis- och exekutionsmyndigheter. Detta område räknas i fortsättningen, i anslutning till 1967 års utskottsbetänkande, till domstolsväsendet i motsats till förvaltningen. Under de följande tre åren fick inspektionerna en omfattning, som de aldrig nått senare. Sammanlagt besöktes 337 myndigheter, varav 161 inom förvaltningen. Under vart och ett av de följande sju åren inspekterades endast mellan 32 och 58 myndigheter. Av dessa tillhörde årligen mellan 20 och 30 förvaltningen, utom första året som visar ett lägre tal.⁵⁴

Av de totalt 664 myndigheter, som besöktes under perioden, inspekterades 524, därav så gott som samtliga inom förvaltningen, av JO själv och övriga av hans ställföreträdare. Under de sista åren ägnade sig JO nästan helt åt administrativa myndigheter.

Ser man närmare på vilka slags myndigheter som inspekterats, finner man följande. Antalet sådana på länsplanet är 79: förutom 16 länsstyrelser och lantbruksnämnder, en rad överlantmätare och länsarkitekter även ett flertal länsarbets-, länsnykterhets-, länsbostads- och länskolnämnder m. fl. Sammanlagt 117 kommunala myndigheter och förvaltningar har inspekterats, däribland drygt 40 barnvårdsnämnder och nästan lika många nykterhetsnämnder, 27 kommunalborgmästare, ett antal socialnämnder och socialvårdsby-

⁵³ Vissa antalsuppgifter för särskilt upptagna initiativärenden finns i de förutnämnda betänkandena, men inspektionsverksamheten kan endast studeras genom ämbetsberättelserna.

⁵⁴ Totalsiffrorna var de sista sju åren 44, 54, 38, 58, 44, 32 och 34.

råer m. m. Vidare har 63 anstalter för frihetsberövanden besökts: 31 inom kriminalvården, 14 inom mentalvården, 8 inom nykterhetsvården samt lika många ungdomsvårdsskolor och två arbetshem. Härtill kommer bl. a. 40 häradsskrivare, 11 distriktslantmätare, några domkapitel, pastorsämbeten och läroverk m. m. Endast ett centralt verk har besökts: dåvarande fångvårdsstyrelsen 1957.

Antalet ärenden, som tagits upp på JO:s eget initiativ, har inte varierat med inspektionsverksamhetens omfattning. Om man undantar 1961, som visade en mycket låg siffra, växlade de mellan 164 och 226. Medeltalet utgjorde 195. Domstolsväsendets andel varierade rätt avsevärt från år till år men utgjorde genomsnittligen drygt hälften. Ännu under vart och ett av åren 1963—1965 låg den över 60 % för att sedan gå ned till 45 % och 31 %.⁵⁵

Även här har man anledning att iaktta försiktighet, då det gäller att dra slutsatser av endast antalsuppgifter. Den visar bredden av JO:s initiativverksamhet men knappast mycket mer. Det får t. ex. beaktas, att det är väsentligt mera arbetskrävande att inspektera en domstol, en länsstyrelse eller andra större myndigheter med många och olikartade ärenden än att granska en liten förvaltningsmyndighet som en distriktslantmätare, en häradsskrivare, en nämnd i en mindre kommun etc. Det är dock av intresse att notera, att domstolsväsendet svarar för en större del av initiativärendena än av klagomålen och att även andelen av inspekterade myndigheter snarare är större än mindre. Emellertid är det uppenbart, att en alltför drastisk omläggning av arbetsinriktningen inte kunnat förväntas, särskilt inte med den starka ärendetillströmning som förekommit. Under tidigare år intog domstolsväsendet en helt dominerande ställning som föremål för JO:s initiativverksamhet. Under åren 1950—1953 avsåg t. ex. mellan 73 % och 88 % av alla initiativärenden detta område, det följande året omkring två tredjedelar.⁵⁶

Slutligen kan antecknas att en ökning och breddning av inspektionsverksamheten skett redan under 1968. De tre JO har besökt sammanlagt 59 civila förvaltningsmyndigheter, däribland fyra läns-

⁵⁵ De reservationer, som gjorts i not 28 och här i texten beträffande möjligheterna att dra slutsatser på grundval av statistiken, bör nogga uppmärksammas. Jfr K1LU 1967: 1 s. 7.

⁵⁶ Detta följer av uppgifterna i SOU 1955: 50, s. 147.

styrelser, två centrala verk — lantmäteristyrelsen och rikets allmänna kartverk — samt 12 lokala skattemyndigheter. Härtill kommer den tillsyn, som utövats inom försvarets område och bl. a. omfattat inspektion av ett centralt verk, försvarets sjukvårdsstyrelse. Inom domstolsväsendet har 20 myndigheter inspekterats.⁵⁷

TILLSYNSOMRÅDET

1. Det har redan nämnts att JO:s tillsyn omfattar envar som har fullständigt ämbetsansvar. En närmare utredning om den personkrets det gäller skall inte göras här. Några egentliga problem har inte uppstått i praktiken efter regelns tillkomst 1957, om än gränsfall ibland förekommit till bedömning. Det är därför tillräckligt att i största korthet erinra om huvudinnebörden av gällande rätt.⁵⁸ Det grundläggande stadgandet återfinns i 20 kap. 12 § brottsbalken. Det har övertagits från äldre strafflagstiftning och är i hög grad både oklart och föråldrat. En revision av reglerna har emellertid fått anstå med hänsyn till frågan om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt, som efter mångåriga förberedelser bragtes till en lösning genom 1965 års lagstiftning.

Stadgandet i brottsbalken anger i första stycket flera olika kategorier som bärare av fullständigt ämbetsansvar. Dit hör till en början "domare, annan statens befattningshavare som endast medelst dom kan avsättas från sin tjänst", de som är "satta att förvalta städers (och) menigheters angelägenheter" samt "tjänstemän som lyda under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna". Detta innebär enligt rättspraxis i stort sett alla tjänstemän hos stat och kommun. Lägre befattningshavare med endast osjälvständiga uppgifter har emellertid ansetts sakna ämbetsansvar. Som ett undantag från detta undantag gäller, att även sådana är underkastade ämbetsansvar om de äger utöva myndighet i någon form eller, som t. ex. inom vissa afärsdrivande verk, har funktioner i förhållande till allmänheten. Vidare nämner stadgandet "andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende". Även vissa uppdragstagare i allmän tjänst

⁵⁷ Under 1969 har hittills inspekterats bl. a. fem länsstyrelser och ett centralt verk, skolöverstyrelsen.

⁵⁸ Se SOU 1969: 20, s. 20 ff samt litteraturhänvisningarna.

har med stöd härav ansetts ha ämbetsansvar. Slutligen tillkommer de som handhar "allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter". För att rekvisitet allmän skall anses uppfyllt fordras i rättspraxis, att institutionen utövar någon offentlig funktion eller att den tjänar ett allmännyttigt ändamål och alltså inte drivs uteslutande i vinstsyfte. Under sådan förutsättning har styrelseledamöterna och de ledande tjänstemännen ämbetsansvar liksom sådana befattningshavare i övrigt, i vilkas åligganden ingår att utöva den funktion som är grunden till att allmänrekvisitet anses uppfyllt.

Partiellt ämbetsansvar, dvs. endast för tagande av muta eller av otillbörlig belöning samt brott mot tystnadsplikt, har enligt samma stadgandes andra stycke ledamöter av statliga och kommunala beslutande församlingar samt av jury och beskattningsnämnd. Ordförande i taxeringsnämnd och kronoombud har dock i rättspraxis ansetts ha fullständig ansvar.⁵⁹

Två områden har varit föremål för särskild uppmärksamhet vid de utredningar och diskussioner som förekommit om JO:s tillsynsområde: kommunalförvaltningen och taxeringsväsendet. Dessa skall beröras vart för sig längre fram i detta avsnitt. Först skall den allmänna regeln behandlas. Denna aktualiserar flera principfrågor av intresse.

En kort historik bör först lämnas. I RF stadgades från början om såväl JO som JK, att de skulle ha tillsyn över "domare och ämbetsmän". Utvecklingen kom emellertid att följa olika linjer. JK:s tillsyn har alltid ansetts omfatta envar som är underkastad ämbetsansvar. Stadgandet om honom i 27 § har inte ändrats. I fråga om JO blev i stället den uppfattningen vedertagen och obestridd, att endast statliga befattningshavare stod under hans tillsyn. I vissa särskilda fall ansågs dock JO:s befogenheter sträcka sig något längre, t. ex. till de av konungen utnämnda lasarettsläkarna vid icke statliga sjukhus.⁶⁰ Den utredning, som tillsattes 1954, intog ståndpunkten, att JO:s tillsynsområde borde sammanfalla med JK:s och alltså omfatta alla personer med ämbetsansvar. För att uppnå detta ansågs det nödvändigt att ändra 96 § RF. Som nämnts följdes detta

⁵⁹ Att ansvaret dessutom begränsas genom 113 § RF utvecklas i det följande.

⁶⁰ Se *Alexanderson*, s. 185 f, s. 195 och s. 202, samt SOU 1955: 50, s. 54.

förslag i den proposition, som framlades för 1956 års riksdag, men på utskottets initiativ undantogs de som endast har partiellt ansvar.

Både denna utveckling och dess slutresultat framstår som märkliga. Redan de olika tolkningarna av exakt samma ord i två grundlagstadganden kan förvåna. Detta har emellertid bara historiskt intresse. Av större vikt att notera är att dagens lydelse av 27 och 96 §§ RF företer en anmärkningsvärd motsättning mellan ordalag och verklighet. Då 96 § klart ger vid handen, att alla med fullständigt ämbetsansvar står under JO:s tillsyn, borde det kunna slutas *contrario*, att JK:s befogenheter är mera begränsade: de borde rimligen inte avse dem med partiellt ansvar, eftersom de varken kan betecknas som domare eller som ämbetsmän, och dessa ord täcker inte heller vare sig ledamöter av kommunala styrelser och nämnder eller befattningshavare vid allmänna inrättningar m. fl. som har fullständigt ansvar. Likafullt har alltså JK ett mera omfattande tillsynsområde än JO.

Man kan alltså konstatera, att RF:s stadgande om JO ansetts bindande, så att grundlagsändring erfordras för att vidga tillsynsområdet,⁶¹ och att det också tolkats restriktivt. Det är av intresse från principiella synpunkter att göra en jämförelse med KU och riksdagens revisorer. Det har visats, att dechargeinstitutet utvecklats med ett ganska betydande mått av frihet i förhållande till grundlagarna. Visserligen bjöds motstånd på vissa punkter först av de båda högre stånden och senare av första kammaren, men detta kunde inte hindra utan endast försena utvecklingen. I fråga om revisorerna har ett mera formellt betraktelsesätt anlagts men ingalunda så bundet och restriktivt som i fråga om JO. Deras granskningsrätt har t. ex. utvidgats till att avse användningen av statsbidrag, utan att det övervägts, om grundlagsändring bort anses erforderlig. Man kan med fog tala om en extensiv grundlagstolkning. En sådan hävdades också alltifrån början: som nämnts förklarade KU redan 1810, att även det som hade omedelbart sammanhang med statsverket borde granskas. Då det gällt JO, har man emellertid ansett — om frågan alls övervägts — att hans befogenheter inte kunnat vidgas på motsvarande sätt, via

⁶¹ Jfr det utförliga resonemanget i SOU 1955: 50, s. 129 f, om ändring eller förklaring av RF.

instruktionen, som enligt praxis utfärdas av konungen,⁶² genom särskild lagstiftning eller liknande. Belysande är ett uttalande av 1967 års utskott i anledning av ett motionsyrkande om tillsyn av JO över kommunal affärsverksamhet, att "en sådan vidgning av ombudsmännens kompetens förutsätter grundlagsändring".⁶³

En viktig bidragande orsak till den restriktiva syn som anlagts har naturligtvis varit ombudsmännens egen inställning. En helt annan försiktighet har kommit till synes då det gällt tillsynsområdets gränser än då det gällt formerna för ingripande: befogenheten av åtala även för mindre förseelser, att meddela erinringar och göra uttalanden även i fall där straffbart tjänstefel inte begåtts etc. En konsekvens är att JO får anses sakna befogenhet att göra utredningar eller uttalanden av något slag om sådant som ligger utanför det utstakade arbetsfältet.⁶⁴ Att ett klagomål framstår som angeläget från de synpunkter JO har att beakta utgör ingen grund för att vidta någon åtgärd. Ett ingripande skulle strida mot den inom riksdagen vedertagna uppfattningen om JO:s befogenheter, och riksdagens inställning måste beaktas.

Inskränkningar i JO:s tillsyn har däremot alltid ansetts möjliga att föreskriva i instruktionen. Det bästa exemplet ger de särskilda bestämmelserna om ingripanden på kommunalförvaltningens område. Den lagliga möjligheten av sådana inskränkningar bestreds i en reservation till 1956 års utskottsutlåtande.⁶⁵ Det uttalades att "om det i grundlag stadgas att riksdagens ombudsmän skall utöva tillsyn

⁶² Instruktionerna och ändringar i dessa har alltid utfärdats av konungen. Till skillnad mot i fråga om statsrevisorerna användes här en ingress som antyder en viss prövning. Jfr SFS 1967 nr 928: "Sedan riksdagen antagit instruktion för riksdagens ombudsmän, hava Vi, som funnit den sålunda antagna instruktionen stå i överensstämmelse med de i regeringsformen bestämda grunder för ombudsmännens ämbetsutövning, velat på anhållan av riksdagen till allmänhetens kännedom kungöra nämnda instruktion." Någon saklig skillnad föreligger dock inte.

⁶³ K1LU 1967: 1 s. 21. — Märk JO:s skyldighet att utföra *åtal mot enskilda personer* som stör riksdagens överläggningar etc. enligt 17 § 2 st. instr. Jfr 23 § 3 st. kamrarnas ordningsstadgor. Se *Alexanderson*, s. 181, *Fahlbeck* Ständsriksdagens sista skede, s. 317, och SOU 1939: 7, s. 110. Denna åtalsrätt kunde ansetts kräva åtminstone ett stadgande i RB.

⁶⁴ Om JO:s rätt att ta initiativ till lagändringar m. m., se punkten 3 i detta avsnitt.

⁶⁵ K1LU 1956: 2 s. 16.

över alla som är underkastade fullständigt ämbetsansvar denna tillsyn icke rimligen kan i instruktionen inskränkas på det sättet att vissa i tjänsten vidtagna åtgärder undantages från vederbörande ombudsmans granskning". Att detta resonemang inte är godtagbart framgår redan av ordalagen i 96 § RF, enligt vilken ombudsmännen skall "i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat, hava tillsyn" etc. Med stöd härav måste riksdagen kunna lämna inskränkande föreskrifter om tillsynen.⁶⁶

Vad som sagts hittills har i huvudsak intresse endast från principiella, rättsliga synpunkter. Tillsynsområdets avgränsning och resonemangen därom bör också betraktas ur synvinkeln, hur de svarar mot JO:s ställning och funktioner i dagens samhälle, sådana dessa tecknats i det föregående.

Man bör först stanna något inför förhållandet, att JK har större befogenheter än JO. Detta strider otvivelaktigt mot den syn på JO, som riksdagen gett uttryck för i samband med 1967 års reformer. Motiven för att riksdagen avvek från kommitténs och regeringens förslag bör granskas närmare.

Som skäl för att undanta dem som bara har partiellt ansvar anförde utskottet 1956, att annat än åtal knappast var möjligt vid de brott som kom i fråga, varför JO inte skulle kunna vidta annan åtgärd än som allmän åklagare likaväl kunde vidta. Med hänsyn härtill och då något praktiskt behov av kontroll knappast förelåg, borde JO inte ges tillsyns rätt. Innebörden av resonemanget var alltså, att JO inte kan göra erinringar eller andra uttalanden i anledning av vidtagna eller underlåtna åtgärder, tillämpad praxis etc., om han inte har åtalsrätt.

Utskottets mening synes inte kunna godtas. Det torde stå utom allt tvivel, att om RF stadgar, att JO skall ha tillsyn över ett område, så äger han också, oavsett om han har åtalsrätt eller inte, utöva denna tillsyn i de vanliga, av riksdagen godtagna formerna, om inte riksdagen ger andra direktiv.

Samma principfråga uppkom även under förarbetena till 1967 års

⁶⁶ Resonemanget synes tillämpligt även på det fall, där riksdagen i instruktionen undantar en viss del av tillsynsområdet och inte bara "vissa i tjänsten vidtagna åtgärder" enligt 1956 års reservation.

reform. Utredningen förde tre olika resonemang.⁶⁷ Först behandlades kommunala förtroendemän med partiellt ansvar. Om dessa fördes in under 96 § RF, skulle åtal inte kunna ske för tjänstemissbruk eller tjänstefel, och enligt utredningen kunde det "diskuteras om ombudsmännen ens skulle äga utdela . . . erinringar". Utan sådan möjlighet att ingripa skulle deras kontroll bli av ringa verkan "samt leda till bristande respekt för deras uttalanden". Vilka uttalanden som åsyftades är dunkelt. Längre fram diskuterades befattningshavare utan ämbetsansvar i statliga och kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Då ombudsmännen skulle sakna rättsmedel att ingripa mot sådana tjänstemän, borde dessa inte ställas under tillsyn. "Ombudsmännens kontrollverksamhet skulle under sådana förhållanden icke komma att få någon större betydelse utan fastmer kunna skada deras auktoritet." Tvekan i principfrågan hade alltså ersatts av ett lämplighetsresonemang. För att få de båda resonemangen att överensstämma måste man förutsätta, att utredningen ansåg "uttalanden" möjliga men var tveksam om "erinringar". I samband med taxeringsväsendet återkom frågan om tillsyn över förtroendemän med partiellt ansvar. Här överensstämde emellertid skrivningen med utskottets 1956. En sådan reform skulle "endast ge till resultat att taxeringsmännen ställdes under ombudsmännens tillsyn i fråga om förhållanden, som kunde hänföras till tagande av muta eller av otillbörlig belöning eller till brott mot tystnadsplikt".⁶⁸

Man fäster sig vid den vikt som lades vid åtalsbefogenheten. Innebörden av argumenteringen var, att JO:s tillsyn förutsätter — om inte rättsligt så dock rent praktiskt — att åtalsrätt föreligger och att det därför är nödvändigt att knyta an till ämbetsansvaret. Denna uppfattning stämmer knappast överens med vad som sagts här. Man måste beakta, att åtalen sedan länge är mycket få varje år och att de erinringar och andra uttalanden, som under minst 60 år helt dominerat bilden av JO:s verksamhet, sedan länge i stor utsträckning avser förhållanden, som inte ansetts kunna föranleda ansvar men som JO ändock funnit otillfredsställande. Mot denna bakgrund måste

⁶⁷ SOU 1965: 64 s. 142, s. 143 och s. 164.

⁶⁸ Man bör beakta, att resonemangen fördes på punkter som var politiskt skiljande både 1956 och 1965 (däremot inte 1967).

man avvisa uppfattningen, att åtalsmöjligheten skulle vara så betydelsefull att JO:s uttalanden skulle förlora sin auktoritet och verkan om den inte fanns. Om detta vore en riktig bedömning, skulle JO rimligen inte göra uttalanden i andra fall än där han i sista hand kan tillgripa åtal. Gällande praxis utgår alltså från att åtalsvapnet inte är nödvändigt. Det kan också nämnas att flera utländska ombudsmannainstitutioner saknar alla sådana maktmedel, däribland den brittiska och den västtyska.⁶⁹ Hos oss har det emellertid aldrig ifrågasatts mer än att tillsynen borde vidgas något utöver den åtalbara personkretsen.

Resonemanget leder till följdfrågan, om det är naturligt och ändamålsenligt att anknyta ombudsmännens tillsynsområde till ämbetsansvaret. Några närmare överväganden har knappast förekommit om detta. Någon annan lösning diskuterades inte av 1954 års kommitté. I propositionen⁷⁰ redovisades, att vissa remissinstanser fört fram tanken på att bestämma ämbetsområdet efter det praktiskt påvisbara tillsynsbehovet. Detta alternativ avvisades naturligt nog som olämpligt och svårgenomförbart. För egen del uttalade departementschefen, att det syntes lämpligt att fästa huvudsaklig vikt vid verksamhetens art, och att "alla som utövar en offentligrättslig funktion av icke alltför underordnad betydelse torde i princip böra stå under tillsyn av riksdagens ombudsmän". Denna personkrets sammanföll enligt departementschefens bedömning "i stora drag" med kretsen av dem som ålagts ämbetsansvar. Det föll sig därför naturligt att, såsom föreslagits och redan gällde beträffande JK, anknyta till området för ämbetsansvaret.

Man får naturligtvis inte läsa ut alltför djupgående överväganden ur dessa kortfattade uttalanden i 1956 års proposition. Två saker bör man dock uppmärksamma. Till en början står det klart, att det inte ansågs nödvändigt att knyta tillsynen till området för ämbetsansvaret och därmed till åtalsrätten. Vidare förtjänar det citerade principuttalandet om ombudsmännens tillsyn att iakttas. Det motsvarar det synsätt som utvecklats i det föregående. Ombudsmännens

⁶⁹ Se SOU 1969: 20 s. 102

⁷⁰ Prop 1956: 161 s. 33.

existens är motiverad av de enskilda medborgarnas ökade svårigheter att bevaka sin rättsställning och över huvud finna sig till rätta med den omfattande administrativa byråkratin i det moderna samhället. Utgångspunkten är alltså de enskilda, inte tjänstemännen. Med denna syn framstår det som naturligt att ge ombudsmännen befogenhet att ingripa och öva tillsyn på alla de områden, där intressebetingningar kan uppkomma mellan de enskilda och det allmänna. Åtalsmöjligheten framstår mera som en påbyggnad på tillsynen än som en grundval för denna. Som utskottet framhöll 1967 har ombudsmännen "blivit mera av vägledare för myndigheterna än åklagare". Denna vägledande funktion kan naturligtvis vara av värde oavsett i vilka former och under vilket ansvar en offentlig verksamhet utövas.

Det kan naturligtvis invändas att en kritik, som riktas mot att området för ombudsmännens tillsyn sammanfaller med det för ämbetsansvaret, i sak vänder sig mot det sätt, varpå ämbetsansvarets gränser utstakats. Anser man det motiverat, att JO får öva tillsyn över ett område, kan man också hävda, att ämbetsansvar bör föreligga. Om kritiken är befogad, beror det på att reglerna i 20 kap. 12 § brottsbalken är onaturliga och inte svarar mot realiteterna i dagens samhälle. Det ligger naturligtvis mycket i en sådan invändning. Även om det inte är nödvändigt att områdena för JO:s tillsyn och för ämbetsansvaret sammanfaller, kan detta anses som en naturlig ordning. Emellertid synes det principiellt felaktigt, att JO skall göra en analys av vissa rättsregler, som utformats utan särskild hänsyn till hans verksamhet, för att utröna, om han är befogad att ingripa eller inte. Sådana överväganden kan vara på sin plats vid valet av form för ingripande men inte vid ställningstagandet till om han skall ta upp en fråga eller inte.

Det resonemang som förts här leder till att det i vart fall framstår som befogat, att man anlägger en liknande syn på gränserna för JO:s tillsynsområde som på statsrevisorernas befogenheter. Det har visats att revisorerna kan ta upp i stort sett vilken fråga som helst och att den enda gränsen för deras granskningsrätt avser deras rätt att kräva tillgång till handlingar och upplysningar. Det skulle överensstämma med utskottets principresonemang 1967 att, oavsett vilka regler som anses böra gälla i fråga om åtal etc., ge JO frihet att pröva varje fråga som befinnes angelägen med hänsyn till de intressen han

har att bevaka.⁷¹ Genom riksdagens årliga granskning av ämbetsförvaltningen finns erforderliga korrektiv.⁷²

2. Det finns ingen anledning att föra principresonemanget längre. Grundläggande förändringar är aktuella. Förutsättningarna kan komma att förskjutas inom en snar framtid. Som förut nämnts har en översyn av reglerna om ämbetsansvaret länge ansetts påkallad men uppskjutits till följd av att frågan om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt ansetts böra lösas först. Sedan detta skett genom lagstiftning 1965, tillkallades sakkunniga för utredning av frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst redan påföljande år. Sommaren 1969 har dessa framlagt ett principförslag.⁷³ Huvudlinjerna i detta skall anges här. Någon ingående redogörelse bör inte ifrågakomma, eftersom det ännu inte ens föreligger ett slutligt kommittéförslag. En presentation av de aktuella tankegångarna kan emellertid bidra till att belysa ombudsmannainstitutionens problematik.

Kommittén kritiserar ingående det nuvarande ämbetsansvaret. Särskilt pekas på att varje förseelse i tjänsten, hur obetydlig den än må vara, är straffsanktionerad, samtidigt som ansvaret inte träffar alla offentliga funktionärer. Det visas att det vidsträckta straffansvaret aktualiseras i mycket liten utsträckning. Under åren 1965—1967 dömdes t. ex. 82, 120 och 115 personer för tjänstemissbruk eller tjänstefel; den förra brottstypen är dock företrädd med sammanlagt endast 12 domar. Ämbetsansvaret har också, påpekar kommittén, utformats i en tid då den offentliga förvaltningen främst var av judiciell karaktär. Samtidigt som det allmännas myndighetsfunktioner utvidgats avsevärt, har förvaltningen kommit att alltmer inriktas på vad som kan kallas aktiv samhällsomdaning samt offentlig planering och produktion.

Kommittén har eftersträvat en lösning med ett för all offentlig verksamhet enhetligt system, där som grundläggande motiv för varje typ av sanktioner uppställs samhällsmedlemmarnas intresse av att

⁷¹ Erfarenheterna har knappast gett skäl för att vara försiktigare i fråga om JO än i fråga om revisorerna.

⁷² Jfr KILU 1967: 1, s. 11 överst.

⁷³ Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande "Ämbetsansvaret", SOU 1969: 20.

offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Samma ansvar bör i princip gälla såväl då det allmänna uppträder i traditionell myndighetsform som då offentlig verksamhet fullgörs på annat sätt, t. ex. genom privaträttsligt bildade organ.

Straffrättsligt ansvar skall enligt förslaget kunna utkrävas för "maktnissbruk", varmed förstås missbruk av sådan myndighet som offentliga funktionärer äger utöva över medborgarna, samt för "mutbrott" och brott mot tystnadsplikt. Övriga fel och försummelser i tjänsten föreslås bli beivrade på disciplinär väg. En sådan reform skulle, framhåller kommittén särskilt, stå i överensstämmelse med den praxis som utvecklats av JO och JK. Brottet maktnissbruk synes omfatta tjänstemissbruk samt vissa grövre fall av tjänstefel enligt gällande rätt. Någon särskild personkrets, motsvarande den i 20 kap. 12 § brottsbalken angivna, anses inte behöva avgränsas i detta sammanhang.

Kommittén har lämnat öppet i vad mån lagreglering eller avtalsfrihet bör råda när det gäller utformningen av disciplinansvaret.⁷⁴ En sammanfattning har presenterats av vad som skulle kunna inflyta i en lagstiftning. Där anges att reglerna i första hand bör äga tillämpning på alla arbetstagare hos staten och kommunerna, på ledamöter av styrelser, verk, nämnder, kommittéer och andra sådana inrättningar som hör till staten eller till kommun samt på den som i övrigt utövar uppdrag för staten eller kommun, om han valts till uppdraget eller inte äger undandra sig detta eller om det är reglerat i författning. Reglerna skall även kunna bli tillämpliga på styrelseledamöter och arbetstagare hos allmän inrättning eller hos aktiebolag, förening eller stiftelse, vari staten eller kommun har avgörande bestämmanderätt till följd av aktieinnehav eller eljest. Detta avses bli fallet, om något av följande kriterier föreligger, nämligen faktisk eller rättslig monopolställning, ren myndighetsutövning eller annan mera typisk offentlig funktion.

Beslut i disciplinärende skall enligt förslaget i fråga om arbetstagare hos staten fattas av den myndighet, varunder arbetstagaren lyder, om inte regeringen bestämmer annat. Liknande skall gälla i övriga fall. Besvärsrätt skall inte föreligga, utan arbetstagare skall i

⁷⁴ Se SOU 1969: 20 s. 36 ff. Det synes förutsatt att även disciplinansvarets utsträckning i princip skall kunna bli föremål för avtal.

stället kunna väcka talan mot beslut om disciplinpåföljd vid domstol.

Det nya systemets verkningar för JO har särskilt behandlats av kommittén. Tillsynen föreslås omfatta hela området för straffrättsligt och disciplinärt ansvar. Samma riktlinjer som hittills bör gälla för inspektionsverksamheten. Förslaget hindrar enligt kommitténs uppfattning inte att praxis med erinringar etc. fortsätter. Om JO finner fel föreligga, som kan prövas disciplinärt, skall han som hittills kunna överlämna ärendet till den myndighet som har bestraffningsrätt. Anmälan bör ske, om funktionären bestrider. Om JO påstår tjänstefel men inte anser disciplinärt ingripande påkallat, bör funktionären äga att själv anmäla frågan för disciplinmyndigheten och få den prövad. JO bör inte ha rätt att uppträda som part i disciplinärenden men bör alltid beredas tillfälle att yttra sig under handläggningen såväl hos myndigheten som vid domstol om funktionären väcker talan där. JO bör också som hittills ha möjlighet att göra uttalanden om praxis m.m., som väl kan innefatta kritik men inte utgör påståenden om fel i tjänsten av viss befattningshavare. Kommittén framhåller emellertid, att det sistnämnda bör framgå klart av JO:s skrivning.

Det är tydligt att detta förslag tillgodoser åtskilligt av de synpunkter, som här anförts på JO:s tillsynsområde. Principiellt kan det alltjämt invändas mot den formella anknytningen till vissa ansvarsregler, men den praktiska betydelsen blir mindre i den mån den lagtekniska utformningen blir tillfredsställande. Det framstår emellertid som angeläget, att gränserna för JO:s tillsynsområde inte kan ändras utan riksdagens medverkan. De kan inte gärna få bli beroende av avtal och inte heller kunna påverkas av regeringens ensidiga beslut. Om avtalsfrihet införs i fråga om disciplinansvaret eller om dettas närmare utsträckning överläts till regeringen att bestämma, på sätt kommittén anger som en lagteknisk möjlighet, synes goda skäl tala för en självständig bestämning av området för JO:s tillsyn.⁷⁵

En viktig konsekvens av förslagets genomförande skulle bli, att ett mellanled infördes mellan JO och domstolarna i form av disciplinmyndigheterna. Detta skulle innebära en väsentlig ändring av

⁷⁵ Jfr SOU 1969: 20 s. 38 och s. 82.

JO:s arbetsvillkor. Flera skäl synes tala för att ämbetets praxis skulle påverkas i hög grad och att framför allt området för erinringar och liknande uttalanden skulle bli mera begränsat än f. n. Är ett fel straffbart som maktmissbruk, måste åtal ske eller, om bedömningen anses tveksam, ärendet i vart fall överlämnas till disciplinmyndigheten. Följden torde bli en skärpning i förhållande till JO:s nuvarande praxis. I övriga fall får det beaktas, att ett alltför omfattande erinringsförfarande skulle urholka det disciplinära ansvaret på samma sätt som skett med straffansvaret enligt gällande rätt. Det måste också bli angeläget, att motsättningar inte uppkommer mellan JO:s och disciplinmyndigheternas bedömningar. En kritiserad tjänsteman kommer alltid att kunna påkalla överprövning av JO:s uttalande, men om en disciplinmyndighet bedömer en fråga på annat sätt än JO kommer varken han eller någon annan myndighet att kunna överklaga beslutet.⁷⁶ Det måste också beaktas, att disciplinmyndigheten i många fall kommer att ha hörts i ärendet av JO. Det förekommer ofta att JO gör en strängare bedömning än vederbörande myndighet. Alla dessa faktorer kommer att begränsa utrymmet för erinringar och liknande uttalanden och över huvud verka för en större återhållsamhet i JO:s praxis.⁷⁷ Att åtal, överlämnande till disciplinmyndighet och uttalanden om praxis utan direkt kritik mot enskilda tjänstemän träder mera i förgrunden framstår emellertid i och för sig som befogat. I samma mån som rättsordningen förstärks med ordinarie rättssäkerhetsgarantier av typen vidgat disciplinansvar etc., minskar också behovet av den extraordinära tillsyn som JO utövar. Det kan bli naturligt för JO att i stor utsträckning överlämna inkommande klagomål direkt till vederbörande disciplinmyndighet för utredning och eventuell åtgärd samt själv mera inrikta sig på väsentliga uppgifter som att beivra allvarigare förseelser eller att verka för enhetlig och ändamålsenlig praxis. Samtidigt förefaller det likväl inge vissa betänkligheter, om tillämpningen av disciplinreglerna sprids ut på en mängd, ofta små myndigheter utan möjlighet till överprövning annat än på talan av sva-

⁷⁶ I praktiken lär det bli svårt att begränsa rätten att begära överprövning. Märk att ett erkännande inför JO kan återkallas.

⁷⁷ Det torde både begränsa utrymmet för erinringar etc. och medföra ett försiktigare skrivsätt.

rande. Särskilt med tanke på sådana principfrågor som, oavsett de speciella omständigheterna i de enskilda fallen som förfång etc., beaktas av JO, kan det vara värt att överväga att införa talerätt för något allmänt organ, t. ex. JO eller JK.⁷⁸

3. Framställningen lämnar här den allmänna bestämningen av tillsynsområdets gränser. Ett antal detaljfrågor återstår att beröra. Till en början bör området för JO:s initiativ till lagstiftningsåtgärder etc. betraktas. Som redan nämnts säger instruktionen i 1 §, att JO, utöver att ha tillsyn över dem som har fullständigt ämbetsansvar, "vidare" skall verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen. Några formella gränser för denna verksamhet anges inte. I 2 § tilläggs att JO äger göra framställning till riksdagen eller regeringen, om anledning därtill "uppkommer under tillsynsverksamheten". Härav följer att tillsynen är det primära, men varje "fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida" som 2 § talar om kan tas upp om den aktualiseras under JO:s arbete.

4. För "tillsyn över kommunal verksamhet" lämnas som redan sagts vissa särskilda föreskrifter i instruktionens 3 § tredje stycket.⁷⁹ De anger att JO skall "beakta de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar" och inte bör ingripa så "att den kommunala verksamheten onödigt hämmas".

Från början, 1957, föreskrevs också att JO i fall, som inte gällde frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, inte borde ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats. Dessa anvisningar gäller numera generellt, enligt uttalanden i förarbetena till 1967 års reform.

Sedan de speciella föreskrifterna tagits bort, kan man fråga sig om de allmänna riktlinjerna i 3 § tredje stycket behövs. Det är självklart att JO skall beakta varje offentlig verksamhets särskilda arbetsvillkor och inte på något område ingripa så att han hindrar verksamheten i onödan. Liknande föreskrifter finns dock i flera andra författningar.

⁷⁸ Självfallet kan åtskilligt mer sägas om förslaget. Uppgiften är dock inte här att mera allmänt diskutera det. Remissyttranden har ännu inte avgetts då detta skrivs.

⁷⁹ Jfr *Sundberg* Kommunalrätt, s. 308 ff.

Det kan också konstateras, att någon egentlig meningsmotsättning knappast längre råder inom riksdagen om JO:s tillsyn över kommunerna. I 1967 års utskott reserverade sig visserligen högerrepresentanterna på denna punkt, men det förefaller bara ha varit fråga om en nyansskillnad i förhållande till majoriteten. Reservanterna framhöll väsentligen, att samma regler borde gälla för inspektioner inom den kommunala egenförvaltningen som inom förvaltningen i övrigt. Majoriteten uttalade på denna punkt, att "rätt skall föreligga att företa inspektioner" men att den endast bör begagnas "när särskilda skäl föranleder det". Reservanterna uttalade vidare att ombudsmännen borde få "själva fritt avgöra vilka områden och vilka myndigheter de skall inspektera". Skillnaden är uppenbarligen mycket liten. Särskilt måste det beaktas, som utskottet framhöll, att begränsningen till dem med fullständigt ansvar medför konsekvenser av rent praktisk art. Granskningsunderlaget blir begränsat, och de grundläggande besluten har regelmässigt fattats av organ utanför tillsynsområdet.⁸⁰

5. I anslutning till det sist anförda bör några ord sägas om JO:s tillsyn över statsdepartementen. Förhållandet är nämligen här likartat: statsråden och de grundläggande beslut, som fattas inom deras krets, faller utanför JO:s tillsyn, men de underlydande tjänstemännen och deras åtgärder intar inte i och för sig någon särställning i förhållande till förvaltningen i övrigt. Detta innebär i praktiken, att JO kan ta upp frågor som rör departementen men får avstå från vidare prövning om beslut eller anvisningar av regeringen eller enskilt statsråd åberopas. Belysande är ett fall, som redovisas i 1964 års berättelse.⁸¹ Frågan gällde registrering och utlämnande av handlingar i interpellationsärenden. JO noterade i sitt uttalande, att rättschefen upplyst att viss ordning tillkommit "på vederbörande statsråds anvisningar och på hans ansvar". Vid detta förhållande hade han "ej att ingå på någon prövning av den tillämpade ordningen i berört hänseende".

Ärenden som gäller departementen förekommer inte ofta i ämbetsberättelserna. Som exempel utöver det nämnda kan antecknas

⁸⁰ K1LU 1967: 1, s. 19 f. Jfr de ärenden som redovisas i 1966 års ämbetsberättelse på s. 307 ff och s. 498 ff.

⁸¹ JO 1964 s. 453 ff.

ett om långsam handläggning av ett ärende som bort ges förtur, ett svar på en förfrågan, om handlingar blir offentliga då de expedieras mellan departement, och en framställning till regeringen om behovet av föreskrifter om diarieföring av allmänna handlingar inom departementen.⁸²

6. Tillsynen över taxeringsväsendet påverkas av de starka begränsningar som gäller för ämbetsansvaret på detta område. Det har nämnts att ledamöterna i beskattningsnämnderna endast har partiellt ansvar. Till skillnad mot ledamöterna inom alla andra nämnder, såväl statliga som kommunala, ansvarar de varken för tjänstefel eller tjänstemissbruk. Härtill kommer det ännu kvarstående stadgandet i 113 § RF om att "taxeringsmän som riksdagens bevilningsföreskrifter å dess vägnar tillämpa" inte kan ställas till ansvar "för debitering eller taxering". Denna bestämmelse, som infördes 1809 för att skydda ständernas förtroendemän mot övergrepp från kungamaktens sida, medför att såväl ordförande som ledamöter i taxeringsnämnderna saknar ansvar för beslutens materiella innehåll. JO:s tillsyn begränsar sig alltså till formella fel i själva förfarandet och till ordförande och kronoombud, som enligt rättspraxis har fullständigt ansvar.⁸³

Redan 1956 förordade KU utredning om upphävande av 113 § RF, och frågan har aktualiserats flera gånger senare.⁸⁴ Ämbetsansvarskommittén har förutsatt, att samma regler skall gälla inom detta område som eljest.⁸⁵

7. Ombudsmännens tillsyn avser endast gärningar som kan innefatta ämbetsbrott. Det händer emellertid att ombudsmännen genom klagomål eller på annat sätt får vetskap eller misstanke om att tjänsteman begått annat brott. I sådana fall tillämpade JO och MO tidigare olika praxis. För att åstadkomma enhetlighet infördes en särskild bestämmelse i 1957 års instruktion.⁸⁶ Sådana ärenden skulle överlämnas till allmän åklagare därest tjänstemannen, om han skulle vara skyldig till brottet, kunde anses ha i avsevärd mån skadat

⁸² JO 1962 s. 262 ff, 1967 s. 162 ff och 1968 s. 374 ff.

⁸³ Se SOU 1965: 64 s. 154.

⁸⁴ Se KU 1956: 12, KBa1LU 1963: 1 (s. 14), KU 1964: 26 och 1965: 7.

⁸⁵ Nuv. regler har inte försvarats på principiella grunder, jfr SOU 1965: 64, s. 162 f, och prop 1967: 32, s. 90 f.

⁸⁶ Se SOU 1955: 50 s. 100 ff.

det anseende, som innehavaren av hans tjänst borde äga. Avfattningen anknöt till brottsbalkens stadgande om osjälvständiga ämbetsbrott. En motsvarighet till denna föreskrift återfinns i den nya instruktionens 14 §. Avfattningen är enklare men innebörden densamma. Ombudsmannen skall alltså inte göra någon egen utredning eller bedömning. Han skall inskränka sig till att klassificera det eventuella brottet med hänsyn till brottsbalkens nyssnämnda stadganden. Föreskriften innebär ett åläggande. Ombudsmännen kan alltså i princip inte underlåta att överlämna sådana ärenden.⁸⁷

8. Det enda som återstår att beröra är om JO:s tillsyn vidkänns några gränser i tiden. Av anknytningen till ämbetsansvaret följer att preskriptionstiden för ämbetsbrott utgör en naturlig gräns. Endast sällan kan man tänka sig att det skulle vara befogat att verkställa utredning eller göra uttalanden om förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden. Ingen uttrycklig regel finns emellertid som hindrar detta, om JO någon gång skulle anse det påkallat. I stället finns en bestämmelse för det fall, där straff är förfallet men enskilt anspråk inte är preskriberat. Även i detta avseende tillämpade JO och MO tidigare olika praxis, vilket föranledde att en föreskrift intogs i 1957 års instruktion. Den nu gällande återfinns i 11 § och anger till en början, att ombudsman alltid har befogenhet att verkställa utredning i de fall som här avses. Därtill fogas att utredning *bör* verkställas, om målsäganden enligt 22 kap. 8 § rättegångsbalken inte får föra talan om det enskilda anspråket med mindre talan biträds av åklagare. Nämnda lagrum avser vissa högre statstjänstemän, i princip dem med byråchefs och högre ställning.⁸⁸

ORGANISATIONEN

1. Antalet ombudsmän fastställdes 1967 till tre. Siffran är angiven i instruktionen. RF föreskriver endast att "minst två" ombudsmän skall utses.⁸⁹

⁸⁷ Självfallet kan det ske i praktiken i fall, där det klart framgår att en klagoskrift inte förtjänar beaktande.

⁸⁸ En särskild regel om begränsning i tiden av JO:s granskning föreslogs i SOU 1965: 64, se s. 18 (19 §). Den berörs i det följande, före not 108.

⁸⁹ Grundlagsändringar genomfördes 1964—1965, se prop 1964: 140, KU 1964: 17.

Motiveringen till antalet tre är värd att uppmärksammas. Utskottet framhöll att frågan, hur många ombudsmännen borde vara, inte kunde besvaras endast på grundval av föreliggande uppgifter om arbetsutvecklingen. Bedömningen borde i stället i första hand avse vilken ställning som borde ges institutionen som sådan. Det gällde "att fastställa den ram som erfordras för att ombudsmännen skall kunna fullgöra de uppgifter som de funnits böra ha i dagens samhälle och för att tillgodose de synpunkter och intressen i övrigt som förut angetts". Utskottet förklarade att det "utifrån sin uppfattning om de uppgifter som bör tillkomma riksdagens ombudsmän" hade stannat för att antalet varken borde ökas eller minskas i förhållande till vad som faktiskt redan gällde, dvs. med hänsyn till dubbleringen genom ställföreträdarna tre. Utskottet hade särskilt beaktat, att hela det stora arbetsfält, som låg under ombudsmännens tillsyn, knappast i längden kunde med erforderlig sakkunskap och auktoritet behärskas av en eller två personer.

Genom denna skrivning, som godtagits av riksdagen, har det slagits fast, att antalet ombudsmän inte skall variera med ärendemängden och att över huvud någon ytterligare ökning inte bör ske. Naturligtvis kan uttalandena inte verka bindande för all framtid, men det torde bli svårt att komma ifrån dem, innan en ganska avsevärd tidrymd passerat. De innefattar en principdeklaration av en enig riksdag. Detta är av betydelse med hänsyn till klagomålen utomordentligt starka ökning efter reformen.

2. Tidigare hade varje ombudsman sin personliga ställföreträdare. Denna ordning övergavs vid 1967 års reform. I stället infördes två gemensamma ställföreträdare för de tre ombudsmännen. Även detta antal har angetts i instruktionen. RF utsäger endast i 97 §, att riksdagen utser "erforderligt antal ställföreträdare".⁹⁰

Det fastslogs med stort eftertryck i samband med omorganiseringen, att den generella dubbleringsrätt, som tidigare förelegat, skulle upphöra. Den hade utgjort en nödlösning i avvaktan på en större reform, anförde utskottet, och den formella grundlagenligheten framstod som högst tveksam. Ställföreträdare borde även framdeles få tjänstgöra samtidigt med ombudsman men endast då särskilda

⁹⁰ Inom utskottet förekom delade meningar, om ställföreträdarna borde vara två eller tre, men reservation avgavs inte.

förhållanden påkallade det. I instruktionens 5 § föreskrevs att ställföreträdare inträder i ombudsmans ställe, när denne åtnjuter semester eller är hindrad att utöva sin tjänst. Vidare sägs att ombudsman äger "vid behov" uppdra vissa göromål, som ankommer på honom, åt någon av ställföreträdarna. Ingen gräns har angetts, varför regeln knappast ger uttryck för utskottets syn på dubbleringsmöjligheten. Man torde emellertid kunna utgå från att denna blir iakttagen i praktiken. Uppgifter om ställföreträdarnas tjänstgöring intas av gammalt i ämbetsberättelserna.⁹¹

3. Mandatperioderna är för både ombudsmännen och ställföreträdarna fyra år. För envar löper perioden oberoende av de övrigas. Val sker enligt 68 § RO genom 48 valmän, av vilka vardera kammaren utser hälften. Dessa skall förrätta valet inom 15 dagar från det de utsetts.⁹²

Efter enkammarriksdagens tillträde 1971 kommer ordningen med valmän att upphöra. Valen förrättas därefter av riksdagen i plenum. Samma regler skall gälla som för val av talmän, dvs. envar skall väljas för sig och acklamationsförfarande skall tillämpas, om inte någon ledamot begär val med slutna sedlar. I det senare fallet gäller att absolut majoritet krävs i första omröstningen och även i den andra om en sådan blir erforderlig. Kan ingen utses andra gången heller, förrättas en tredje omröstning mellan de två som fått de flesta rösterna i andra omgången. Uppkommer lika röstetal i andra eller tredje omröstningen, avgörs företrädet genom lottning. Liknande regler gäller f. n. för valen genom valmän.⁹³

Enligt 75 § 1 mom. RO i dess lydelse från den 1 januari 1971 skall riksdagen utse en valberedning, om vilken närmare bestämmelser skall ges i riksdagsstadgan. Någon sådan har ännu inte antagits för enkammarriksdagen. Valberedningen kan få till uppgift att bereda även valen av ombudsmän och ställföreträdare, men dessa kan också undantas från dess kompetens.⁹⁴

⁹¹ Under 9 mån. 1968 förekom dubbling under 42 dagar, se JO 1969 s. 11.

⁹² Enligt 7 § 2 mom. kamrarnas ordningsstadgor skall vardera kammaren även utse sex suppleanter för valmännen. Från de ändringar i reglerna om valproceduren, som företagits vid åtskilliga tillfällen, bortses här.

⁹³ Se SOU 1967: 26 s. 215, prop 1968: 27 s. 227, KU 1968: 20 s. 41 f.

⁹⁴ Se prop 1968: 27 s. 259, grundlagberedningens utkast till riksdagsstadga 23 §.

Enligt 97 § RF kan riksdagen entlediga ombudsman eller ställföreträdare, som inte längre åtnjuter dess förtroende. Detta kan dock endast ske på hemställan av det utskott, som granskat ämbetsförvaltningen.

Några andra kompetenskrav har inte uppställts än de ursprungliga, att de utsedda skall vara "för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare". Detta innebär enligt vedertagen tolkning inte något krav på juridisk examen. Endast vid det första valet 1810 har en person utan sådana formella kvalifikationer utsetts.⁹⁵

I det föregående har redovisats de synpunkter, som anfördes i förarbetena till 1941 års reform, då mandatperioden utsträcktes från ett till fyra år, om att ämbetena som regel inte borde bli slutposter och att en breddad rekrytering borde eftersträvas. Det kan vara värt att notera den fortsatta utvecklingen i dessa hänseenden. Av tre JO har en övergått till högsta domstolen efter nio års tjänst, en har utnämnts till regeringsråd efter att ha lämnat ämbetet efter tolv år och den tredje har stannat kvar som JO. Av fyra MO har två fortsatt till höga domarposter efter fem resp. två år, och två har pensionerats i ämbetet. Vid samtliga val har domstolsjurister utsetts.⁹⁶

4. Ombudsmännen och deras ställföreträdare ingår i en gemensam organisation, riksdagens ombudsmannaexpedition, som i likhet med statsrevisionens kansli räknas som ett av "riksdagens verk". Utskottet framhöll 1967, att denna konstruktion svarade bäst mot den principiella syn på ombudsmännen och deras uppgifter som utvecklats i betänkandet. Det var inte fråga om tre skilda funktioner utan om en. Genom samordningen ansågs det också möjligt att vinna väsentliga fördelar. Det skulle bli lättare att åstadkomma en utjämning av arbetsbördan, om utvecklingen ånyo ledde till en ojämn belastning på ombudsmännen. Dessas speciella sakkunskap skulle också kunna tillgodoföras verksamheten bättre, om några fasta kompetensgränser inte drogs upp.

Samtidigt betonades det starkt, att en i huvudsak fast ordning borde eftersträvas i praktiken och att varje ombudsman borde bibehålla ett personligt ansvar för bestämda ärendegrupper. I anslut-

⁹⁵ Se *Alexanderson*, s. 51 ff.

⁹⁶ Det kan förtjäna nämnas, att en ledamot av högsta domstolen mottog val till JO 1968.

ning härtill bör det antecknas, att det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning alltid tillmätts stor betydelse. Även 1967 års utskott underströk detta, samtidigt som det framhöll att synpunkten inte fick överdrivas. Flertalet av de klagande vet naturligtvis inte vilken person som handlagt och avgjort hans ärende. Utvecklingen borde emellertid enligt utskottet inte få gå därhän, att de reella avgörandena i flertalet ärenden kommer att åvila underlydande tjänstemän. En omvandling av institutionen till ett ämbetsverk borde bestämt undvikas.⁹⁷

Formellt har följande ordning antagits. I grundlagarna anges ingenting om arbetsfördelningen mellan ombudsmännen. Inte heller instruktionen innehåller några konkreta bestämmelser därom. Den anger emellertid i 4 §, att "varje ombudsman skall ha ett tillsynsområde" och att föreskrifter om dessas omfattning och den inbördes fördelningen av dem skall fastställas i en av ombudsmännen antagen arbetsordning. Vidare sägs att tillfälliga avsteg får göras från vad som sålunda bestämts, i den mån de berörda ombudsmännen kommer överens om det. Helt har emellertid arbetsfördelningen inte överlämnats till ombudsmännens avgörande. Vissa allmänna riktlinjer har antagits av riksdagen. Dessa är emellertid inte bindande i detalj. Det ligger t. ex. i sakens natur att en omfördelning kan bli motiverad då en ny ombudsman träder till. Även eljest kan en avvikelse från de riktlinjer riksdagen dragit upp bli önskvärd. För att säkerställa samförstånd mellan riksdagen och ombudsmännen liksom mellan de senare inbördes har ett särskilt samrådsförfarande anordnats. Detta skall beröras i ett senare avsnitt.⁹⁸

Innehållet i de riktlinjer riksdagen beslöt 1967 har förut redovisats. Vissa avvikelser beslöts efter JO-valen i mars 1968 och november 1969. Den arbetsfördelning som gäller f. n. innebär väsentligen följande. En ombudsman övar tillsyn över försvaret, hyresregleringen, domstolarna med vissa undantag, samt åklagar- och polismyndigheterna, de sistnämnda i vad avser brottmål. Under en av de andra har hänförs i första hand kriminalvården och socialförvaltningens skilda

⁹⁷ KILU 1967: 1, s. 8.

⁹⁸ Ordningen kan sägas innebära, att ombudsmännen inte bara kan bestämma arbetsfördelningen inom ramen för de riktlinjer riksdagen avgett utan också kan avvika från riksdagens beslut om samrådsorganet lämnar sitt bifall.

områden, såsom barna- och ungdomsvården, socialhjälp, nykterhetsvården, den allmänna hälsovården m. m., och därutöver byggnads- och planväsendet, vägväsendet, den allmänna försäkringen, arbetarskyddet och arbetsmarknaden. Han handlägger även ärenden om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet. Den tredje ombudsmannen övar tillsyn över civilförvaltningen i övrigt. Dit hör taxerings- och uppbördsväsendet, landsstaten, den kommunala självstyrelsen, undervisningsväsendet, kyrkan, finansförvaltningen, exekutionsväsendet, tillämpningen av utlänningslagen m. m. Tillsynsområdena har bestämts så, att ärenden, som inte tillhör något uppräknat ämnesområde, handläggs av den andre ombudsmannen.⁹⁹

Arbetsordningen anger vidare, att ärenden, som upptagits vid en inspektion, skall oavsett sin beskaffenhet handläggas av den ombudsman, som förrättat eller beordrat inspektionen.

För ställföreträdarna gäller ingen formell arbetsfördelning. Enligt arbetsordningen besluter vederbörande ombudsmän om ställföreträdarens tjänstgöring efter erforderligt samråd med övriga ombudsmän.

När ombudsmännen skall fatta beslut gemensamt, skall saken enligt instruktionens 22 § avgöras genom omröstning. Skulle alla tre ha olika meningar, skall enligt utskottsbetänkandet den bestämma som är äldst i tjänsten eller, om två tillträtt samtidigt, den till levnadsåren äldste.¹⁰⁰

5. Ombudsmannaexpeditionen omfattar sex byråer: två domstolsbyråer, två förvaltningsbyråer, varav en för läns- och en för centralförvaltning, en försvarsbyrå och en administrativ byrå. Härtill kommer en skatteavdelning. Över denna organisation står en kanslichef. Vid sidan av de fasta tjänstemännen äger ombudsmännen anlita annan personal samt experter och sakkunniga i mån av behov och tillgång på medel. Om organisationen förtjänar i övrigt endast nämnas, att byråcheferna har samma löneställning som departementsråd med chefskap över enhet inom statsdepartementen.

⁹⁹ Detta leder bl. a. till att alla klagomål, som faller utanför tillsynsområdet, liksom flertalet orediga skrifter kommer att avskrivas från handläggning av den andre JO. Hans nominella arbetsbelastning bör alltså bli större än de andras vid en sakligt jämn arbetsfördelning.

¹⁰⁰ K1LU 1967: 1 s. 15.

FÖRFARANDET

1. Då man ser på ombudsmännens arbete och jämför med KU:s och statsrevisorernas verksamhet, finner man omedelbart en grundläggande skillnad: klagomålen från enskilda har en utomordentlig betydelse hos ombudsmännen. De kommer 1969 att uppgå till långt över 2 000. Den möda, som KU och revisorerna måste lägga ned på att finna och precisera lämpliga granskningsuppgifter, får ombudsmännen i stället ägna åt att söka skapa ett rimligt utrymme för egna initiativ och inspektioner. Då det gäller att finna uppslag till sådana initiativ, är också nyhetsförmedlingen genom massmedia och ombudsmännens och deras medarbetares personliga kontakter inom förvaltningen fullt tillräckliga som kunskapskällor. Det gäller närmast att sälla de uppslag som kommer fram på dessa vägar. Envar som med någon noggrannhet läser en daglig tidning torde finna åtminstone någon notis varje dag, som skulle kunna ge anledning till en förfrågan från JO till någon myndighet.

Man behöver alltså inte fundera över varifrån ombudsmännens ärenden kommer. Ser man i stället på handläggningen, bör man först iaktta de grundläggande regler som finns för förhållandet mellan ombudsmännen och myndigheterna. Redan från början gavs JO genom stadganden i 99 § RF och instruktionen särskilda befogenheter till insyn i myndigheternas verksamhet. De huvudregler som finns idag är tre.

Till en början har ombudsmännen enligt 99 § RF och instruktionens 10 § tredje stycket sista punkten rätt att få tillgång till alla myndigheters "protokoll och handlingar". Eftersom detta alltså är utsagt i RF — och inte som motsvarande bestämmelser i fråga om revisorerna i en kungörelse — måste det direkt sammanställas med TF:s stadganden om protokoll och handlingar. Det innebär att ombudsmännen äger tillgång till alla myndigheternas handlingar oavsett om de är allmänna eller inte, offentliga eller sekretessbelagda. Detta gäller även s. k. kvalificerat hemligstämplade handlingar enligt 2 kap. 14 § TF, eftersom RF tar över TF.¹⁰¹

Vidare stadgar 99 § RF, att alla "Konungens ämbetsmän i allmänhet" skall vara skyldiga att lämna ombudsmännen "laglig hand-

¹⁰¹ Se SOU 1965: 64 s. 230 f och SOU 1966: 60 s. 139 f.

räkning" och alla åklagare att utföra åtal som de väcker. Det första ledet i detta stadgande har utsträckts väsentligt genom instruktionens 10 § andra stycket. Alla "myndigheter och tjänstemän" är skyldiga att lämna ombudsmännen "de upplysningar och det biträde" som de begär. Vid begäran om förklaring eller upplysning äger ombudsman förelägga vite till högst 1 000 kronor; försuttet vite skall uttas på begäran av ombudsmannen. Att dessa skyldigheter uppfylls är av grundläggande betydelse för tillsynsverksamheten, och försummelser som iakttas lämnas aldrig opåtalade. Ämbetsberättelserna ger flera exempel härpå.¹⁰² I 1966 års redovisas t. ex. att föreståndaren för en fångvårdsanstalt ådömts disciplinstraff för opå kallat dröjsmål med att besvara en remiss från JO, och i 1967 års att en biträdande kronofogde fällts till ansvar för tjänstefel bl. a. för en liknande försummelse. Sistnämnda berättelse upptar också en redogörelse för ett annat ärende som är belysande för JO:s verksamhet. Sedan klagomål anförts mot att studentskrivningen i engelska i november 1963 delvis överensstämt med kända texter, avgjordes detta ärende av JO i början av 1964. Av en därefter inkommen skrift framgick, att JO inte erhållit alla handlingar av betydelse, varför ärendet återupptogs. Särskilt ägnades uppmärksamhet åt frågan, varför JO inte fått fullständiga uppgifter första gången. JO uttalade, att det kunde förefalla som om "en sådan serie av underlåtenheter och missvisande uttalanden" som framkommit inte kunde inträffa utan medvetet handlande, men fann inte styrkt att så varit fallet. Försättningen förtjänar citeras som exempel på avfattningen av en allvarlig erinran: "Det inträffade visar dock en anmärkningsvärd frånvaro av vilja att rättframt och enkelt söka klarlägga vad som förevarit och synes betänktligt, när det gäller en myndighet som skolöverstyrelsen, som har att centralt leda ungdomens utbildning och där de ansvariga på grund av intelligens och utbildning äger särskilda förutsättningar att uttrycka sig adekvat." I betraktande av omständigheterna lät JO bero vid en erinran om "den synnerliga vikten av att svar på remisser och andra förfrågningar från myndigheter göras fullständiga och korrekta".

Den tredje huvudregeln om ombudsmännens rätt till insyn åter-

¹⁰² Exempelen, se JO 1966 s. 43 samt 1967 s. 32 och s. 207.

finns i 99 § RF och instruktionens 10 § tredje stycket första punkten. Den ger dem befogenhet att övervara domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rätt att yttra sin mening. Regeln har uppenbarligen väsentligt mindre praktisk betydelse än de förut behandlade.¹⁰³

2. Från dessa regler är det naturligt att övergå till ombudsmännens inspektioner. Om dessa har redan åtskilliga uppgifter lämnats. Endast några kompletteringar är nödvändiga.

Inspektionerna utanför försvarets område har alltid, liksom statsrevisorernas årliga resor, i princip skett länsvis. Under perioden 1957—1967 kunde JO som regel endast hinna med en inspektionsresa till ett län varje år. De tre åren 1958—1960 hade emellertid denna verksamhet som nämnts en betydligt större omfattning än eljest: då besöktes sju län. Även 1962 avsåg inspektionsresorna två län, och under 1968 har de tre ombudsmännen besökt fyra. Vid sidan av dessa resor har alltid vissa myndigheter inspekterats på annan ort, och numera tillkommer också centrala verk.

Enligt instruktionens 20 § kan det uppdras åt kanslichefen, åt byråchef eller åt särskilt utsedd utredningsman att verkställa inspektion, ”dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar”. Detta begagnas på två sätt. Dels kan tjänstemän på detta sätt få verkställa utredning i speciella ärenden. Dels åtföljs JO på sin allmänna inspektionsresor av en stab med tjänstemän, som på förrättningsorten fördelar sig på olika myndigheter och enligt särskilda av JO utfärdade fullmakter verkställer inspektioner.¹⁰⁴

Redan av den citerade 20 § framgår, att enda resultatet av inspektionerna ingalunda är de ärenden som då tas upp av JO och förs vidare inom ämbetet. Akter genomgås, ofta utvalda som stickprov, en del tas med för vidare granskning vid ämbetet. Överläggningar hålls med tjänstemän, som får lämna upplysningar om ären-

¹⁰³ Denna bestämmelse ansågs emellertid av författningsutredningen så väsentlig, att den togs in i det kortfattade stadgandet om JO i dess förslag till ny RF, se SOU 1963: 16 s. 74 (6 §) och 17 s. 467.

¹⁰⁴ Vid 1967 års reform förutsattes att inspektioner genom tjänstemän skulle förekomma särskilt inom försvarsväsendet, för att tillsynen över detta inte skulle minskas alltför kraftigt då det särskilda MO-ämbetet avskaffades. Se K1LU 1967 s. 25.

denas handläggning, tillämpad praxis och andra förhållanden inom myndighetens område. Protokoll förs i enlighet med instruktionens 15 §. I detta upptas alla anmärkningsfrågor i preliminär form. De avgörs därefter i vanlig ordning efter remissbehandling etc. Alla besök samt viktigare iakttagelser redovisas i närmaste ämbetsberättelse.¹⁰⁵

3. Ärenden i egentlig mening vid ombudsmannaexpeditionen är, förutom interna ärenden, remissyttranden etc., dels klagomål, dels ärenden som tas upp på ombudsmans initiativ i samband med inspektion eller eljest. I fråga om anhängiggörande och upptagande till sakprövning behöver endast klagomålen beröras.

Det har föreskrivits i instruktionens 7 §, att klagomål bör anföras skriftligen och att klaganden bör bifoga handling som är av betydelse för utredningen och bedömningen, om han innehar någon sådan. Inga begränsningar gäller för rätten att klaga hos JO; den tillkommer både fysiska och juridiska personer, både svenska medborgare och andra, den föreligger oberoende av rättshandlingsförmåga etc. I fråga om den som är berövad friheten har särskilt föreskrivits i instruktionen, att han äger sända skrift till ombudsmännen utan hinder av inskränkningar som annars kan gälla i hans rätt att sända brev och andra handlingar. På klagandes begäran skall expeditionen utfärda bevis om att klagoskrift mottagits.

Även om klagorätten är allmän, föreligger ingen rätt att påkalla sakprövning. Det fastslogs särskilt av 1967 års utskott, att någon prövningsskyldighet aldrig förelegat och inte heller bör föreskrivas. Utredningen hade utan närmare överväganden¹⁰⁶ utgått från att sådan skyldighet förelåg och att undantag måste stadgas på varje punkt, där man ville ge ombudsmännen fria händer. Denna ståndpunkt intogs så konsekvent, att det uppfattades som omöjligt för ombudsmännen att ens överlämna förfrågningar till annan myndighet för besvarande, en ordning vars orimlighet borde ha legat i öppen dag. Över huvud var resonemanget inte riktigt. Som framgått av histo-

¹⁰⁵ Se *Bexelius StvT* 1961, s. 204 ff, *Henkow StvT* 1962, s. 8 f, *Lidberg TfR* 1965 s. 645, *Wennnergren*, s. 16 ff.

¹⁰⁶ KBa1LU 1963 synes ha utgått från samma uppfattning, se s. 16 ("ändringar av ombudsmännens behörighet" etc.). Jfr *Sundberg Medborgarrätt*, s. 24, och *Allmän förvaltningsrätt*, s. 405.

riken var från början snarast motsatsen fallet: JO borde knappast alls ta befattning med klagoskrifter utan som regel överlämna dem till JK. Då denna ordning ändrades 1915, behöll bestämmelserna en avfattning, av vilken det klart framgick att någon prövningsskyldighet inte förelåg: om någon "sin klagan, skriftligen författad, med handlingar och bevis söker styrka, må" ombudsman "om han, efter de i 1 och 2 §§ bestämda grunder, finner sakens beskaffenhet och vikt det fordra" anställa åtal eller ge erinran etc. Dessa föreskrifter utgick 1941 men fortfarande utan att någon antydning gavs om prövningsskyldighet. I 1957 års instruktion infördes i 1 § som ett sista stycke en föreskrift, att ombudsman skulle vara "skyldig att avgöra ärende som till honom överlämnats". Som det sista ordet angav avsågs fall, då ärenden överlämnades av den ene ombudsmannen till den andre, något som också framgick klart av motiven.¹⁰⁷

Den nya instruktionen ger klart uttryck för att ombudsmännen inte är skyldiga att pröva alla klagomål och att de över huvud *inte* bör göra det. Enligt 8 § bör de "lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas". I förarbetena pekades särskilt på tre typfall, där klagomål borde avvisas. Det första var då vanliga rättsmedel inte begagnats. Om möjlighet att vinna rättelse alltså står öppen, bör avvisning som regel ske. Detta kan ifrågakomma även där rättelsemöjlighet försuttit, dock med större restriktivitet. Vidare föreslog utredningen en särskild föreskrift om att klagomål normalt skulle avvisas, om mer än ett år förflutit sedan det påtalade förhållandet inträffade eller upphörde. Den förordade också, som ett tredje huvudfall, att hänvändelser i frågor av ringa betydelse skulle avvisas. Det framhölls dock särskilt, att avvisning inte bör ske, när det framstår som angeläget för klaganden att han får sitt ärende prövat. Utredningens förslag och synpunkter godtogs, fastän den tekniska utformningen blev en annan. Stadgandet i 8 § täcker alla de fall som berörts och kan över huvud tillämpas av ombudsmännen efter eget omdöme och med den större eller mindre restriktivitet som den allmänna arbetssituationen kan motivera.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Se SOU 1955: 50 s. 136.

¹⁰⁸ Se SOU 1965: 64 s. 64 ff, K1LU 1967: 1 s. 9 f.

Det kan alltså hända att ett klagomål avskrivs omedelbart, utan någonsomhelst åtgärd. Det bör tilläggas att detta förekom i viss utsträckning även tidigare.¹⁰⁹ Det ligger i sakens natur att det bland de mängder av klagomål, som kommit in till ombudsmännen varje år sedan de i början av seklet kom att framstå som något av en klagomur för allmänheten, funnits åtskilliga som kunnat sorteras bort genast som uppenbarligen ej förtjänta av närmare uppmärksamhet. Frågan om "prövningsskyldighet" eller inte kan därför sägas vara närmast teknisk: den gäller om ombudsmännen skall kunna säga rent ut, att de underlåter att pröva ett klagomål, eller om de skall endera fingera en sakprövning eller formellt vidta åtminstone någon utredningsåtgärd, som de kan hänvisa till vid avskrivningen. Det ligger mycket i ett sådant resonemang, men det bör iakttas, att 8 § också ger befogenhet att avvisa klagomål i småsaker, även om de är eller kan visas vara berättigade. Framför allt är det fråga om själva attityden till institutionen: riksdagen har klart sagt ifrån, att den inte bör drunkna i småsaker, och gett ombudsmännen de befogenheter som krävs för att undvika detta.¹¹⁰

Ett klagomål kan lämnas utan sakprövning även på ett annat sätt än genom att det lämnas utan åtgärd med stöd av 8 §. Det kan också enligt 9 § överlämnas till annan myndighet. Detta kan ske när en fråga är "av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan" än JO eller JK samt vederbörande myndighet inte tidigare prövat saken. Denna föreskrift är till skillnad mot 8 § inte avfattad som en direkt anvisning för ombudsmännen. Den säger endast att de "äger" besluta om överlämnande. Detta framstår, av förarbetena att döma, som ett tekniskt förbiseende. Fyra typer av ärenden har närmast berörts i förarbetena: klagomål mot polismän och åklagare för åtgärder under förundersökning och vid utförande av talan i brottmål, mot behandlingen och andra förhållanden vid kriminalvårdsanstalterna, sådana som gäller vård och behandling på mentalsjukhus eller utskrivning från sådant sjukhus

¹⁰⁹ Närmare uppgifter lämnas i det följande vid not 118.

¹¹⁰ Man kan dock möjligen fråga sig om inte 8 §, särskilt mot bakgrunden av uttalandena i förarbetena, är alltför restriktiv för att kunna möta en mycket stor ökning av antalet klagomål. Jfr vad som sagts förut om utskottets framtidsbedömning 1967.

samt slutligen förfrågningar som lämpligen kan besvaras av annan än JO.¹¹¹

4. För andra fall än där 8 § eller 9 § tillämpas utsägs i instruktionens 10 § första stycket, att "ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden". Avfattningen är missvisande, då den antyder, att ombudsmännen själva, med biträde av sina underlydande tjänstemän, verkställer utredningarna i ärendena. Samma intryck förmedlar 2 § som bl. a. utsäger att tillsynen sker "genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden". I praktiken verkställer ombudsmännen emellertid endast sällan egna undersökningar. Klagomål remitteras för yttrande av berörda myndigheter och tjänstemän, handlingar och upplysningar inhämtas från dessa och eventuellt från andra håll liksom förklaringar och påminnelser i den utsträckning som erfordras före det slutliga avgörandet etc.¹¹² Självständiga undersökningar genom besök hos myndigheten, personliga förhör med berörda tjänstemän och liknande åtgärder förekommer däremot endast i mindre utsträckning. Detta förhållande uppmärksammas då och då i den allmänna debatten. Det görs ibland gällande, att det är fel att låta myndigheterna själva utreda, om de och deras tjänstemän handlat rätt, och att ombudsmännen blir alltför beroende av myndigheternas redovisning och bedömning av omständigheterna i de olika ärendena. Dessa synpunkter kan knappast avfärdas som helt oberättigade. Det måste emellertid uppmärksammas att ombudsmännen har begränsade egna resurser och att en apparat, som skulle medge självständiga utredningar i alla ärenden, inte bara skulle bli mycket omfattande utan också skulle svara mindre väl mot institutionens extraordinära karaktär. Gäller det förhållanden, som anses kunna föranleda ansvar för tjänstefel eller annat ämbetsbrott, kan för övrigt förundersökning påkallas i vanlig ordning.¹¹³

Att självständiga utredningar inte bara skall kunna utföras utan

¹¹¹ Se SOU 1965: 64 s. 72 ff och 91 ff, K1LU 1967: 1 s. 9 f.

¹¹² Se *Wennergren*, s. 20 ff och s. 28 f.

¹¹³ Märk vad som sägs i det följande (efter not 135) om skillnaderna mellan handläggningen hos JO och hos vanlig åklagare.

också bör utgöra ett normalt led i verksamheten är emellertid ofrånkomligt. I annat fall förlorar denna i auktoritet och saklig betydelse. Självfallet sker detta också i praktiken om än i begränsad utsträckning. Betydelsefulla sådana undersökningar återfinns i varje berättelse av både JO och MO. Som exempel på särskilt uppmärksammade utredningar ur de senaste årens JO-berättelser kan nämnas¹¹⁴ dem om bisysslorna inom byggnadsstyrelsen 1963 och om kriminalpolisens spaningsarbete i anledning av att två minderåriga flickor med kort mellanrum dödats av en sexualförbrytare i Stockholm 1964.

Som ett alternativ till utredning genom remissförfarande och genom JO-ämbetet självt kan antecknas utredning genom annat, fristående organ, i praktiken vanligen polisen. Ett viktigt moment är i sådana fall att meddela erforderliga instruktioner. Ett exempel på detta förfarande kan återges ur 1966 års JO-berättelse,¹¹⁵ eftersom det väl belyser tillsynsverksamhetens problematik. Frågan gällde om klagandens far 1958 blivit begravd utanför familjegraven genom misstag av dödgrävaren. Ärendet hade vandrat mellan kyrkoråd, domkapitel, länsstyrelse, departement etc. i flera omgångar, och klagandens framställning hade ständigt avslagits. På ett tidigt stadium hade skriftväxlingen kommit att präglas av ett mindre hovsamt ordval, inte bara från klagandens sida. Då ärendet efter fem år kom under JO:s prövning, kunde goda skäl i förstone synas ha förelegat för en mindre vidlyftig handläggning. Det uppmärksammades emellertid, att någon egentlig prövning av klagandens påståenden aldrig skett utan att en motsatsställning inträtt nästan genast. Då klaganden föreföll ha visst fog för sin mening, att ett fel begåtts, förestaltade JO om utredning genom vederbörande landsfogde. Denna gav JO anledning att i sitt uttalande i ärendet anföra en annan bedömning än myndigheterna och framhålla "nödvändigheten av att även framställningar, som avfattats på ett aggressivt och hätskt sätt och som innehålla kränkande, obevisade beskyllningar, av myndighet behandlas på ett sakligt sätt". Sedermera befanns det, att klaganden haft rätt.

Det ligger i öppen dag att frågan om utredningar genom JO-

¹¹⁴ JO 1963 s. 254 och 1965 s. 81.

¹¹⁵ JO 1966 s. 416.

ämbetets försorg eller genom fristående organ blir än mera aktuell, om ämbetsansvarskommitténs förslag genomförs. Nuvarande praxis hos JO skulle som nämnts i många fall medföra, att vederbörande myndighet först hörs av JO och i slutänden själv får pröva ärendet på disciplinär väg.

Om utrednings- och beslutsförfarandet behöver ytterligare endast tilläggas en erinran om den förut berörda praxis, enligt vilken besluten motiveras om inte skäl föreligger för annat.

5. Slutligen bör nämnas att instruktionen numera i 1 § anger som en särskild uppgift för ombudsmännen att verka för "att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas". Det har redan nämnts att JO i detta syfte genomför undersökningar av praxis på skilda områden och avlåtit flera framställningar till regeringen på grundval av dessa utredningar. Som exempel kan nämnas de särskilda undersökningar, som presenterats om åklagarnas och domstolarnas tillämpning av lagstiftningen om trafikonykterhet i 1958 års berättelse samt om praxis vid tvångsintagning på mentalsjukhus och om förutsättningar för sådan intagning av alkoholmissbrukare i 1961 års. På praxisutredningar grundades också bl. a. framställningarna om ökat administrativt rättsskydd genom allmänna regler om skyldighet att motivera beslut och att kommunicera med parter i förvaltningsärenden, som intagits i 1961 och 1962 års berättelser, samt den om skattskyldighet för lön vid tjänstgöring utomlands, som återges i 1967 års.¹¹⁶

RESULTAT OCH REDOVISNING

1. I det föregående har ombudsmännens handlingsmöjligheter blivit så pass ingående belysta, att det knappast finns skäl att tillfoga annat än en sammanfattning och vissa ytterligare uppgifter om frekvensen av olika åtgärder och om praxis på ett par punkter.¹¹⁷

Om man endast ser till de tillsynsärenden som blir formellt anhängiga till följd av att klagomål anföras eller att ombudsmännen själva tar initiativ — och sålunda bortser från frågor som aktualiseras vid inspektionerna men inte tas upp som särskilda ärenden — kan

¹¹⁶ JO 1958 s. 120, 1961 s. 252, s. 273 och s. 448, 1962 s. 339, 1967 s. 422.

¹¹⁷ För hela detta avsnitt, jfr *Bexelius StvT* 1961, s. 206 ff, och *Wennergren*, s. 33 ff.

man sammanfatta de möjliga slutresultaten i följande åtta punkter, som ordnats från den enklaste till de kraftigaste åtgärderna från JO:s sida. (1) Ett klagomål kan avskrivas därför att det faller utanför JO:s kompetens eller återkallas eller är av oredigt innehåll. (2) Ett ärende kan överlämnas till annan myndighet enligt 9 § eller till allmän åklagare enligt 14 § instruktionen. (3) Ett klagomål kan lämnas utan åtgärd enligt 8 § instruktionen. (4) Ett ärende kan avskrivas efter verkställd utredning. (5) Ett ärende kan föranleda framställning till riksdagen eller regeringen. (6) JO kan göra ett till vederbörande myndighet eller tjänsteman riktat uttalande med kritik eller synpunkter utan att påstå tjänstefel. (7) JO kan uttala, att fel förekommit som i och för sig kunnat föranleda ansvar, men enligt 12 § instruktionen låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit. (8) JO kan slutligen enligt 2 § väcka åtal eller göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt.¹¹⁸

Gruppen (1) bör särhållas, därför att dessa ärenden ingår i de statistiska uppgifterna över ärendemängden samt avskrivningsbesluten endast till mindre del grundas på 8 § instruktionen. En särredovisning av dessa ärenden har skett i ämbetsberättelserna från 1959. De har varje år under 1960-talet varit flera än 100, de senaste åren betydligt flera. Högsta antalet visar 1967 med 246.

Överlämnande enligt 9 § eller 14 § får anses innebära en enklare åtgärd av JO än avskrivning enligt 8 §. I de förra fallen sker ingen prövning alls, i de senare en bedömning om frågan "från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse".

Lägger man samman de tre första grupperna och ställer summan i relation till totala antalet klagomål, får man en bild av i hur stor omfattning de enskildas anmälningar blir föremål för sakprövning från JO:s sida. Det visar sig att årsmedeltalen blir för åren 1939—1947 drygt 64 %, för åren 1948—1956 omkring 69 %, för åren 1957—1962 omkring 75 % och för åren 1963—1967 drygt 68 %. Det är självfallet att dessa tal inte är korrekta mått på ärendenas kvalitet utan också påverkats av både ambitionsnivån och ar-

¹¹⁸ Dessa båda fall borde måhända särhållas. Det har dock inte skett i statistiken, och fallen är så pass få, att det synes naturligt att behandla dem gemensamt.

betssituationen. Det saknar dock inte intresse att konstatera, att vid pass en tredjedel av alla klagomål inte föranledde någon realprövning före 1967 års reform. Samma bild gav f. ö. även 1968.¹¹⁹

2. Om man lägger till även de ärenden som avskrivs efter verkställd utredning, gruppen (4), får man en bild av i hur stor utsträckning JO:s tillsyn leder till resultat i form av åtminstone påpekanden i någon form. Vid en sådan beräkning får man beakta två förhållanden. Dels kommer även initiativärenden in, medan de tre första grupperna bara omfattar klagomål. Dels måste man, till följd av den varierande tid som utredningarna kräver, räkna med avgjorda ärenden, medan det förut var möjligt att, åtminstone grovt, räkna med inkomna ärenden och därmed direkt anknyta till tal som förut redovisats.

Gör man sådana beräkningar, får man följande bild. Under åren 1935—1939 låg andelen avskrivna ärenden mellan 80 och 86 %. Endast omkring vart sjätte ärende gav alltså resultat i den mening som avses här. Relationen förbättrades på 1940-talet. Endast några enstaka år har avskrivningsprocenten därefter gått upp till 80 %, t. ex. 1950, 1953, 1956, 1962 och 1967, och gränsen har då precis passerats. I övrigt har den som regel legat mellan 75 och 80 %, endast två år markant lägre: 1943 och 1946 med omkring 70 %. Även om utbytet sålunda blivit bättre, har det emellertid som regel endast varit vart fjärde eller vart femte ärende som lett till någon åtgärd från JO:s sida. Då ingår alltså även de ärenden, som tagits upp på JO:s eget initiativ, i materialet.¹²⁰

Statistiken över avgjorda ärenden har före 1968 inte delats upp på klagomål och andra ärenden, men på grundval av tillgängliga uppgifter, bl. a. för 1968, torde man kunna grovt skatta resultaten av initiativärendena så, att omkring hälften avskrivits och andra hälften lett till någon åtgärd.¹²¹ Utgår man härifrån och från de tal som förut lämnats för JO:s initiativ under olika perioder, kan man med ett grovt överslag bedöma klagomålen resultat så, att på sin höjd ett av tio ledde till annan åtgärd än avskrivning under 1930-talets sista år och att andelen ökat till kanske ett av sex eller sju

¹¹⁹ Jfr *Wennergren*, s. 26 f och s. 47.

¹²⁰ Beräkningarna grundar sig på uppgifterna i ämbetsberättelserna.

¹²¹ Uppskattningen grundar sig på JO 1969 s. 15 och underhandsuppgifter.

på 1960-talet. Denna ökning får emellertid bl. a. sättas i samband med den praxis, som kommit till uttryck i gruppen (6). Att JO gjort kritiska uttalanden även i fall, där han inte ansett ansvar kunna ifrågakomma, har visserligen hänt redan vid mitten av 1800-talet, men fullt utvecklad blev praxis först långt senare, och förfarandet har använts i ökad omfattning under senare år. Förmodligen utgör detta hela förklaringen till att klagomålen gett något större utbyte mot den här betraktade periodens slut.¹²²

Det finns knappast någon anledning att tränga djupare i siffermaterialet eller försöka ge en mera exakt bild av utvecklingen. Det väsentliga är tendensen och huvudkonturerna. Att klagomålen i så stor utsträckning inte leder till någon åtgärd ens efter utredning är en viktig omständighet att beakta, då man ser de ständigt stigande antalen klagomål och tar del av riksdagens uttalanden om restriktivare behandling, avvisning av oväsentliga ärenden etc.

Man bör stanna något ytterligare inför gruppen (4). De siffror som redovisats klargör betydelsen av den i slutet av 1950-talet inledda praxis att som regel motivera JO:s beslut även då ett ärende avskrivs. Om detta skulle ske i full utsträckning, inom hela den nu aktuella gruppen, innebär det omkring en tredubbling av det antal fall, där JO:s synpunkter blir tillgängliga för allmänheten och myndigheterna, i förhållande till 1930-talets slutår: från en sjättedel till två tredjedelar grovt räknat. Om man här till lägger ärendemängdens ökning — som delvis berott på att denna praxis gjort JO mera levande för nyhetsförmedlingen och för allmänheten — måste slutomdömet bli, att institutionens betydelse stigit högst avsevärt. Det är självfallet felaktigt att bedöma JO:s värde endast på grundval av antalet ingripanden. Att klarlägga ett förhållande, som föranlett klagomål, och i bästa fall övertyga den klagande om att inget fel förekommit och i vart fall ge honom bevis för att hans synpunkter blivit prövade, utgör också ett bidrag till ett av ombudsmannainstitutionens huvudsyften: att stärka förtroendet för förvaltningen.¹²³

¹²² Märk not 18. Över huvud gäller naturligtvis att en reservation får göras för eventuella olikheter i principerna för statistik och övrig redovisning i ämbetsberättelserna. Jfr *Bexelius StvT* 1961, s. 218.

¹²³ I åtskilliga fall har JO:s uttalande inneburit ett klart godkännande av den handläggning som skett eller rentav ett berömmande vitsord. En del sådana fall har redovisats i berättelserna i samma avdelning som erinringar m. m., varför gränsen mellan grupperna (4) och (6) inte är skarp.

3. Framställningarna till riksdagen eller regeringen var tidigare normalt ett par tre om året, men efter 1957 års reform har antalet stigit till som regel sju eller åtta om året. Nästan samtliga riktas till regeringen.¹²⁴ En del har gällt enskilda fall, t. ex. gottgörelse för skada, andra har avsett initiativ till lagstiftning eller andra åtgärder inom förvaltningen. Flera exempel har getts på lagstiftningsfrågor som aktualiserats av JO. Bland framställningar av annat innehåll kan nämnas t. ex. en om vissa jävsförhållanden inom civilförsvarets område som återgavs i 1958 års berättelse, två om sinnesundersökning i brottmål och de långa väntetiderna vid de rättspsykiatriska klinikerna i 1962 och 1968 års, en om tjänstemäns bisysslor i 1964 års och en om rymningar från säkerhetsanstalter i 1966 års. Att även andra synpunkter än sådana, som direkt avser rättssäkerheten, kan aktualiseras visar t. ex. en i 1960 års berättelse återgiven skrivelse till regeringen, där JO påtalade att kostnader, som borde bäras av statsverket, i praktiken övervältrades på tingslagen i stor omfattning.¹²⁵

Ett slags mellanting mellan framställningar och uttalanden, mellan grupperna (5) och (6), uppvisar vissa ärenden som intagits bland erinringar m. m. i ämbetsberättelserna utan att likväl innefatta en kritik av enskilda fall. Man kan tala om ett slags "generella erinringar" eller "framställningar till myndigheterna". En skriftväxling med högsta domstolens ordförande om vissa principer för domares bisysslor har t. ex. intagits i 1960 års berättelse. I sin sista skrivelse i ärendet anförde JO, att han ansåg sig kunna utgå från att vad som uttalats från domstolens sida skulle även utan en skärpning av reglerna komma att "iakttagas av samtliga domare i landet" sedan uttalandet genom att återges i berättelsen "bragts till deras kännedom". Ett annat exempel ger en i 1962 års berättelse intagen utredning av frågan, hur domstol bör förfara för att i skilsmässomål, som anhängiggörs genom gemensam ansökan, få underlag för bedömningen, om makarnas överenskommelse rörande vård-

¹²⁴ Exempel på skrivelser till riksdagen under senare år, se JO 1962 s. 466 (närmast intern).

¹²⁵ JO 1958 s. 291, 1962 s. 102, 1968 s. 121, 1964 s. 479, 1966 s. 150, 1960 s. 93.

naden om barnen är uppenbart stridande mot dessas bästa. Utgångspunkten var en inspektionsiakttagelse. En undersökning av domstolarnas praxis vid bestämmande av kostnadsersättning i mål om lagsökning och betalningsföreläggande redovisades i 1966 års berättelse, och i följande års behandlades frågan om dokumentering av uppgifter som inhämtats i tillsättningsärenden osv.¹²⁶ Bland erinringarna återfinns också bl. a. de förutnämnda praxisundersökningarna om tvångsintagning på mentalsjukhus.

4. Om grupperna (6) och (7), erinringar och andra uttalanden, är inte mycket att tillägga utöver vad som redan sagts. De har inte hållits isär i statistiken, och det är därför omöjligt att ange någon fördelning mellan fall, där ansvar ansetts kunna ifrågakomma, och övriga. Ett allmänt intryck är emellertid, att de senare kommit att dominera under senare år. Gränsen mellan grupperna (4) och (6), mellan motiverade avskrivningsbeslut och hovsam kritik, är också naturligtvis i någon mån flytande.¹²⁷

Praxis har uttryckligen godkänts av riksdagen i ett motionsärende 1964. Om detta bör i korthet nämnas följande.¹²⁸

I en motion i andra kammaren vände sig två ledamöter mot MO:s praxis att i fall, där ämbetsbrott ej ansågs föreligga, ingå på "lämplighetsbedömanden" av tjänstemäns åtgärder. I remissyttranden försvarades denna praxis av båda ombudsmännen. JO uttalade bl. a. att det för honom framstod som "helt orimligt" om tillsynen skulle vara begränsad till att avse endast fall där straffansvar kan ådömas. Befogenheten att ingå på bedömning av myndigheternas åtgärder och i vägledande syfte göra de uttalanden, som de finner nödvändiga, utgjorde enligt hans mening "själva livsnerven för JO:s verksamhet i dagens samhälle". Självfallet måste den begagnas med försiktighet och urskiljning liksom uttalandena måste avfattas med tillbörlig hovsamhet. Det var emellertid svårt att förstå att det skulle vara förklenande för en tjänsteman, om riksdagens ombudsman i hovsam form tillkännager och på objektiva grunder motiverar en uppfattning, som avviker från hans egen. Det var knappast märkligare än om ett beslut ändrades av besvärsmyndighet. Lagutskot-

¹²⁶ JO 1960 s. 45, 1962 s. 28, 1966 s. 131, 1967 s. 192.

¹²⁷ Se ovan, not 123.

¹²⁸ ILU 1964: 15.

tet anslöt sig till dessa synpunkter. Enligt vad utskottet kunnat iaktta syntes "de undersökningar och uttalanden, som ombudsmännen gör utanför ramen för den uttryckligen föreskrivna skyldigheten att inskrida mot straffbara tjänstefel, ha utomordentligt stor betydelse för upprätthållandet av enhetlighet och följdriktighet i myndigheternas handlande". Vad särskilt avsåg klagomålen ville utskottet "framhålla värdet av att den som anser sig oriktigt behandlad av tjänsteman eller myndighet har viss möjlighet att erhålla ett motiverat besked av ombudsmannen om hur denne ser på klagomålen, även i fall då tjänstefel ej kan påstås föreligga". Riksdagen godkände utlåtandet och avlog alltså motionen.

Det kan påpekas att instruktionen vidkänns en viss redaktionell onöjaktighet i fråga om erinringspraxis. Först föreskrivs i 3 §, i avdelningen om ombudsmännens uppgifter, att de främst bör "ingripa" när enskilds rättssäkerhet kränkts etc. Detta kan läsas så att det omfattar alla slags ingripanden. Längre fram föreskrivs i 12 §, i avdelningen med allmänna bestämmelser om handläggningen, att ombudsmännen i fall av mindre allvarlig beskaffenhet bör i stället för att väcka åtal låta bero vid erinran etc. De båda bestämmelserna borde ha sammanförts till en enda regel, vilken också borde ha gett uttryck för befogenheten att göra uttalanden även där åtal inte anses kunna ifrågakomma.

5. Det återstår att beröra ombudsmännens praxis i fråga om åtal och överlämnande till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt. Det får till en början framhållas, att det är svårt att på grundval av ämbetsberättelserna bestämt avgöra, om det fåtal ärenden, i vilka ansvar utkrävts, verkligen ger uttryck för en fast och konsekvent praxis. Det är ofrånkomligt att urvalet av de allvarligaste fall av tjänstefel, som förekommit, kan variera med personen som verkställer det och med jämförelsematerialet från tid till annan. Det är därför naturligt att begränsa framställningen till vad som syns vara huvudlinjer i bedömningen under senare år.

Ett förhållande, som tillmätts särskild betydelse vid åtalsfrågans prövning, har varit om tjänsteutövningen kunnat ge anledning till misstankar om otillbörliga förmåner eller hänsynstaganden. Tre belysande exempel kan ges ur JO:s berättelser 1965, 1967 och 1968. Åtal väcktes mot en verkschef och en chefstjänsteman inom sam-

ma verk för att de lämnat underordnade tjänstemän tillstånd att delta som gäster i en utrikes flygresä. En utmätningsman åtalades för att han missbrukat sin ställning genom att förhålla ett individeringsärende mot sin hustru. Det tredje fallet gällde ett kommunalråd, som genom sitt handlande gett en sökande av byggnadslov anledning anta, att beslutet skulle påverkas av om bidrag lämnades till visst kommunalt ändamål.¹²⁹

Nära dessa fall kommer de där en ämbetsman uppträtt kränkande eller eljest hänsynslöst mot enskilda. Mängder av exempel på åtal av sådana skäl ges i MO:s berättelser. I JO:s från senare år kan man peka på ett fall 1963 där en kyrkoherde åtalats för att han för rättat en jordfästning utan att vänta på de anhöriga, ett 1965 där en polisman åtalats för att han under tjänsteutövning fällt kränkande uttalanden till eller om utlänningar och ett 1966 där en vattenrättsdomare åtalats för att han i en skrift till styrelsen för Sveriges advokatsamfund gjort insinuanta och kränkande uttalanden om en advokat.¹³⁰

Försumlighet i tjänsten, som inneburit att grundläggande regler till skydd för den personliga integriteten blivit åsidosatta, har också beivrats, även om det i de enskilda fallen inte varit fråga om ond vilja eller liknande. Belysande är det i 1969 års berättelse refererade åtalet mot en socialdirektör som ansvarig för praxis vid ett vårdhem att, utan laga grund, isolera och låsa in berusade vårdtagare. Ett annat exempel lämnar 1968 års berättelse med ett åtal mot en tingsdomare för att han bl. a. förordnat en tingsvaktmästare som god man för svaranden i ett faderskapsmål, oaktat denne vistades under känd adress, samt grundade domen på den gode mannens medgivande.¹³¹ En mängd fall i MO:s verksamhet är av samma typ, fel vid utövningen av disciplinär bestraffningsrätt etc.

Återstående ärenden har gemensamt att tjänsteutövningen karakteriserats av grov försumlighet eller inkompetens, likväl utan att falla in under någon av de förutnämnda tre kategorierna. Ibland har en anmärkningsvärd långsamhet i handläggningen föranlett åtal. Exem-

¹²⁹ JO 1965 s. 261, 1967 s. 32, 1968 s. 205.

¹³⁰ JO 1963 s. 224, 1965 s. 277, 1966 s. 15. Jfr däremot t. ex. JO 1968 s. 257.

¹³¹ JO 1969 s. 261, 1968 s. 17.

pel härpå ger JO-berättelserna 1967 och 1969 med åtal mot en häradshövding för dröjsmål med färdigställande av domar och utslag och mot en ordförande i hyresnämnd som dröjt i flera år med att avgöra ett ärende. Åtskilliga liknande fall återfinns i MO-berättelserna, t. ex. i 1965 års med ett åtal mot en byrådirektör för avsevärt dröjsmål med ett ärende om ersättning för utnyttjande av arbetstagares patent.¹³² Underlåtenhet att vidta åtgärder har ofta föranlett åtal mot ansvarig verkschef för eftersatt skyldighet att övervaka verksamhetens behöriga gång. Nyssnämnda berättelse av MO innehåller t. ex. en redogörelse för ett åtal mot en generaldirektör för att utfärdande av skötselinstruktioner för vissa drivmedelsanläggningar eftersatts i stor omfattning; bakgrunden var en inträffad olycka som krävt tre liv. I 1966 års JO-berättelse redovisas ett åtal mot landshövdingen, landssekreteraren och landsfogden i ett län för att vissa beredskapsuppgifter inte utförts trots att JO fyra år tidigare erinrat om skyldigheten att vidta åtgärder.¹³³ Två anmälningar till disciplinmyndighet, som redovisas i JO:s berättelse 1967, förtjänar också nämnas. Den ena avsåg underlåtenhet av en provinsialläkare att som läkare vid en fångvårdsanstalt vidta erforderliga åtgärder för att utreda, om en intagen borde överflyttas till psykiatrisk avdelning. Den intagne hade berövat sig livet; utredningen gav dock vid handen att läkaren visat hans fall åtskillig uppmärksamhet. Den andra anmälan avsåg en landskanslist, som handlagt ett ärende om flyttning av gravsatt aska på ett inkompetent sätt, med ett flertal formella och materiella fel. Ärendet var dock av ringa betydelse och ingen skada hade uppstått.¹³⁴

I samtliga de fall som här noterats bifölls åtalen; i de båda disciplinärendena beslöts varningar. Emellertid är det självfallet att åtskilliga ärenden kan tas fram ur berättelserna, där lika goda skäl kunde bedömas föreligga för beivran. Anmälan mot anstaltsläkaren och åtalet mot landshövdingen för bristande aktivitet som verkschef kan t. ex. jämföras med det förutnämnda ärendet om kriminalpolisens spaning efter en sexualförbrytare. Bristande effektivitet

¹³² JO 1967 s. 15, 1969 s. 415, MO 1965 s. 80. Jfr däremot t. ex. JO 1968 s. 323.

¹³³ MO 1965 s. 13, JO 1966 s. 294.

¹³⁴ JO 1967 s. 50 och s. 159.

hade medfört, att den efterspanade blev i tillfälle att beröva ännu en flicka livet innan han greps. Likafullt underläts åtal mot den ansvariga polisledningen. Ärendet om landskanslistens föga viktiga ärende kan jämföras med t. ex. den i 1966 års JO-berättelse redovisade utredningen om förhållandena vid en rådhusrätt, som föranledde JO att uttala bl. a. att han under sin sextonåriga tid som ombudsman och ställföreträdare, varunder han granskat flertalet underätter i riket, "icke sett någon motsvarighet till den ymniga flora av fel i handläggningshänseende, som rådhusrättens akter uppvisat". Åtal anställdes emellertid inte. I fall som dessa har JO naturligtvis med fog kunnat säga sig, att utdömandet av ett antal dagsböter knappast varit påkallat utöver den genom nyhetsförmedlingen och ämbetsberättelsen vitt spridda kritiken.¹³⁵

På ombudsmännens praxis i nu berörda hänseenden måste även en principiell synpunkt anläggas. Den åskådliggör hur det formellt vidsträckta ämbetsansvaret urholkats och i huvudsak förändrats från ett straffrättsligt ansvar till ett moraliskt, som aktualiserats genom kritik av extraordinära tillsynsorgan. Det har i huvudsak överlämnats till JO, MO och JK att utforma ansvaret i praxis. Häremot står emellertid, att vid pass ett hundratal tjänstefelsåtal väckts årligen av allmänna åklagare, som de av ämbetsansvarskommittén lämnade uppgifterna visat. Detta förhållande förtjänar viss uppmärksamhet. Det antyder att två ordningar tillämpats samtidigt: en mildare, där åtal regelmässigt ersatts av erinran, och en strängare, där åtal skett därför att befogenhet att låta bero inte funnits.

Enligt åklagarinstruktionens 3 § andra stycket äger även RÅ — men inte lägre åklagare — i fall av ämbetsbrott "av ringare beskaffenhet" i stället för åtal "låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad som eljest förekommit". Någon skyldighet för lägre åklagare att överlämna ärenden angående ämbetsbrott till RÅ:s prövning föreligger emellertid inte. Enligt vad som upplysts förekommer det endast sällan, att sådant överlämnande sker. Normalt handläggs dessa ärenden av vanlig åklagare och utmynnar följaktligen i åtal, om tjänstefel anses föreligga, sålunda även i fall då JO, JK eller RÅ enligt praxis skulle ha låtit bero. Detta kan knap-

¹³⁵ JO 1965 s. 81, 1966 s. 58 (i sistnämnda fall beslöt JO att på nytt granska domstolen inom en snar framtid).

past anses helt tillfredsställande. Att en brist föreligger i lagstiftningen är ett intryck som förstärks av 7 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken: i fråga om högre statstjänstemän, i princip byråchefer och högre, är RÅ allmän åklagare.¹³⁶ Detta innebär att de högre befattningshavarna garanterats en behandling enligt erinringspraxis, medan de lägre åtalas av allmän åklagare enligt brottsbalken i den mån inte deras tjänstefel genom anmälan eller eljest kommer under någon av de högsta åklagarnas prövning.

De onöjaktigheter, som synes föreligga i lagstiftningen,¹³⁷ kan anses motivera, att JO:s uppmärksamhet i första hand riktas mot sådana högre befattningshavare, som åtnjuter det nämnda åtalsskyddet. Detta kan för övrigt även allmänt sett anses befogat. Flertalet tjänstefelsåtal som väckts av JO synes också ha avsett högre tjänstemän.

6. Framställningen kan här lämna de åtgärder, till vilka tillsynsverksamheten kan leda, och övergå till redovisningen. Det har framgått av det redan sagda, att ämbetsberättelserna är av stor allmän betydelse. Genom dessa kan ombudsmännen nå myndigheterna och tjänstemännen och därmed göra sina uttalanden kända i en vidare krets än den som berörts av de enskilda ärendena. Det kan med visst fog hävdas, att ombudsmännens betydelse för myndigheternas handlande beror mera på berättelserna än på deras ingripanden i de handlagda ärendena i och för sig. Självfallet blir emellertid effekten beroende av i vilken utsträckning myndigheterna fäster sina befattningshavares uppmärksamhet på innehållet i berättelserna. JO har vid flera tillfällen, som framgår av t. ex. 1966 års berättelse, framhållit chefstjänstemännens ansvar för att detta sker.¹³⁸

Enligt 100 § RF och instruktionens 2 § skall berättelserna innehålla en redogörelse för ämbetsförvaltningen under det gångna året. Instruktionen föreskriver särskilt att alla åtal, beslut om anmälan till disciplinmyndighet och framställningar till riksdagen eller regeringen skall redovisas. Därutöver intas, förutom inledande statistik-

¹³⁶ Genom åklagar- och JK-instruktionerna har uppgiften emellertid fördelats så, att RÅ endast för talan mot åklagare, JK mot alla övriga tjänstemän.

¹³⁷ Främst synes det vara en brist att det saknas en föreskrift om skyldighet för lägre åklagare att överlämna ärenden om ämbetsbrott till JK:s avgörande.

¹³⁸ JO 1966 s. 553.

uppgifter och upplysningar om förrättade inspektioner m. m., redogörelser för ett antal ärenden, där uttalanden gjorts som anses ha större allmänt intresse. Särskilda avsnitt ägnas också "anteckningar rörande iakttagelser vid inspektioner m. m." under de olika tillsynsområdena. I korta punkter redovisas där frågor av större betydelse som aktualiserats. Härigenom fyller ombudsmännen sin uppgift enligt 100 § RF att "utreda lagskipningens tillstånd i riket".¹³⁹

En särskild fråga, som togs upp i den förutnämnda motionen 1964, gäller utsättandet av namn på berörda myndigheter och tjänstemän i ämbetsberättelserna. Motionärerna påyrkade att detta inte skulle ske. Ombudsmännen avstyrkte en sådan ändring. JO upplyste bl. a. att åtalade tjänstemän alltid namngetts utom åren 1852—1885. Återgången till tidigare praxis sistnämnda år berodde enligt JO på att möjlighet hade uppstått för personförväxlingar och oriktiga antaganden om vem som avsetts. Samma hänsyn gör sig enligt JO gällande i åtskilliga av de ärenden som inte föranlett åtal. I många fall kan namn dock utan större betänklighet utelämnas, och ibland motiverar särskilda omständigheter att så sker, t. ex. att ömtåliga personliga förhållanden berörs. Dessa synpunkter godtogs vid riksdagsbehandlingen.¹⁴⁰

7. Ombudsmännens ämbetsförvaltning granskas inom riksdagen av första lagutskottet, till vilket enligt instruktionen skall överlämnas förutom berättelsen även diaries, protokoll och registratur. Utskottet avger ett betänkande till riksdagen som, eventuellt efter överläggning, lägger det till handlingarna. Efter 1958 har utskottet inte gjort några särskilda uttalanden om ombudsmännens ämbetsutövning. Sådana förekom emellertid tidigare vid flera tillfällen. Ibland riktades kritik mot handläggningen av särskilda ärenden; så skedde t. ex. 1947, 1954 och 1958. Andra gånger, bl. a. 1947, 1948, 1950 och 1951, underströks med instämmande vissa av JO gjorda uttalanden eller påpekanden.¹⁴¹

I äldre tid förekom det vid enstaka tillfällen, att yrkanden framställdes om att lagutskottets betänkande om granskningen av JO:s

¹³⁹ Jfr *Alexanderson*, s. 191.

¹⁴⁰ 1LU 1964: 15.

¹⁴¹ Sedan länge redovisas granskningen av JO:s ämbetsförvaltning i första lagutskottets första betänkande varje år.

ämbetsförvaltning skulle läggas till handlingarna "med ogillande", dvs. motsvarande förfarande som förekommit vid dechargebetänkandenas behandling. Sista gångerna sådant skedde i fråga om JO var 1870 och 1917, båda gångerna i andra kammaren.¹⁴²

8. Till sist bör några ord sägas om den särskilda ordning för samråd mellan ombudsmännen och riksdagen, som infördes i samband med 1967 års reformer. Bakgrunden var att flera frågor av organisatorisk art överlämnats till ombudsmännens avgörande, samtidigt som ett gemensamt ämbete inrättades med tre likställda ombudsmän. Samråd mellan dessa och företrädare för riksdagen kunde framstå som önskvärt i fråga om t. ex. arbetsfördelningen, arbetsordningen i övrigt och ställföreträdarnas tjänstgöring, särskilt om olika meningar uppkom. Både JO och MO uttalade sig inför utskottet för ett särskilt samrådsorgan. Ett sådant inrättades 1968 genom föreskrifter i riksdagsstadgan, riksdagens JO-delegation. Tre ledamöter utses av KU och tre av första lagutskottet inom respektive ledamotskrets. Samråd kan komma till stånd endast på ombudsmans begäran. Det underströks särskilt i 1967 års utskottsutlåtande, att existensen av detta organ inte får "i minsta mån uppfattas som ett avsteg från den grundläggande principen, att riksdagen inte skall påverka ombudsmännens handläggning av ärendena". Samråd har hittills förekommit tre gånger, dels om arbetsfördelningen, dels i anslutning till anslagsframställningen för kommande budgetår m. m.¹⁴³

FÖRHÅLLET TILL JUSTITIEKANSLERN

1. Några ord bör också sägas om förhållandet mellan JO och JK. Det har framgått av redogörelsen för den historiska utvecklingen, att denna fråga blev föremål för särskild uppmärksamhet 1809 men att den sedermera fick ringa praktisk betydelse. De regler, som infördes i den första JO-instruktionen i syfte att undvika onödigt dubbelarbete och kompetenskonflikter mellan JO och JK, blev aldrig tillämpade i nämnvärd utsträckning. Några motsättningar har inte förekommit under något skede, och frågan om förhållandet mellan de båda institutionerna har inte diskuterats närmare vid de utredningar som

¹⁴² Se *Alexanderson*, s. 175 och s. 204.

¹⁴³ K1LU 1967: 1 s. 24, KU 1968: 16 (20 § 2 mom. riksdagsstadgan).

verkställts. Den berördes endast flyktigt av 1937 års kommitté, som behandlade både JO, MO och JK, och förbigicks av den kommitté, som 1946 framlade förslaget om JK-ämbetets uppdelning genom inrättande av en särskild RÅ. Det kan förtjäna nämnas att den förra utgick från att JK:s tillsynsuppgifter borde vid en klyvning av ämbetet övergå till RÅ, medan den senare föreslog att de borde bli kvar hos JK, vilket alltså blev statsmakernas beslut.¹⁴⁴ I förarbetena till 1967 år JO-reform berördes förhållandet till JK helt kortfattat.

Som framgått av det föregående har JO och JK i stort sett samma tillsynsuppgifter. Om man bortser från de speciella åklagarfunktioner, som båda har, är främst två smärre skillnader att notera. JK:s tillsyn omfattar som nämnts även dem som endast har partiellt ämbetsansvar, och han mottar därjämte enligt särskilda föreskrifter arbetsredogörelser av statliga myndigheter. I övrigt utövas tillsynen i allt väsentligt i samma former och med samma befogenheter.¹⁴⁵

Skälen till att några konflikter inte förekommit och att ingendera tappat fotfästet till följd av "konkurrens" från den andre är flera. Någon parallell kan inte dras, vare sig i nuvarande eller i äldre tid, med förhållandet mellan riksdagens revisorer och regeringens revisionsorgan. Både JO och JK är och har alltid varit extraordinära tillsynsorgan. Detsamma gäller riksdagens revisorer men inte regeringens centrala verk på samma område. Häri ligger en grundläggande skillnad. En annan är att det inte förekommit att regeringens organ fått större resurser än riksdagens. Motsatsen är snarare fallet. Visserligen fick JK en betydande avlastning då RÅ inrättades, men liknande gällde JO då MO tillkom 1915 och sedan 1968 finns tre JO. Detta återspeglar förhållandet att JO:s tillsynsverksamhet är väsentligt mera omfattande än JK:s. En betydande ökning av antalet ärenden har visserligen skett även hos JK, men talen ligger långt under JO:s. Mellan 1957 och 1968 har tillsynsärendena ökat från 178 till 489. Då ingår både klago- och initiativärenden.¹⁴⁶ Antalet beslutna åtal har varit ungefär detsamma som hos JO. Erinringar

¹⁴⁴ SOU 1939: 7 s. 95 och SOU 1946: 92 s. 20 f.

¹⁴⁵ Instruktion, se SFS 1965: 629. Om tillgång till handlingar, rätt att närvara vid myndigheters överläggningar, rätt att få biträde och upplysningar m. m., se 10—12 §§. Märk att JK har prövningsskyldighet enligt 4 § första stycket.

¹⁴⁶ Ämbetsberättelserna ger följande tal för åren 1957—1968: 178, 208, 209, 235, 168, 264, 300, 335, 275, 314, 449, 489.

och andra uttalanden har varierat mellan knappt 30 och drygt 40 om året.¹⁴⁷ JK har emellertid åtskilliga uppgifter vid sidan av att öva tillsyn över myndigheter och ämbetsmän. Viktigast är de som kronjurist och som kronans ombudsman.¹⁴⁸

De faktorer som här nämnts medför en viss balans mellan ämbetena. En huvudorsak till att motsättningar undvikits är emellertid självfallet, att ett gott personligt samarbete utvecklats och vidmakthållits. Vissa informella kontakter hålls mellan JO och JK i syfte att undvika dubbelarbete och risker för konflikter, t. ex. då det gäller att planera inspektioner och i viss utsträckning även i fråga om ingripanden i konkreta fall.¹⁴⁹

Det är inte svårt att hitta exempel i JO:s ämbetsberättelser på hänsynstaganden till JK. I 1965 års finner man en tillrättavisning av överståthållarämbetet för att JK undanhållits vissa upplysningar, i 1968 års redovisas att åtal underlåtit i ett fall därför att "JK funnit sig kunna efterge åtal" och JO "i det läge som härigenom uppkommit" inte ansett det "av omständigheterna påkallat att intaga en annan ställning" osv.¹⁵⁰

2. Det går emellertid inte att komma ifrån, att en dubbelkontroll sker genom JO och JK. Ändamålsenligheten härav kan naturligtvis ifrågasättas. Detta noterades också av 1963 års utredning. Mot bakgrunden av den pressande arbetssituationen hos JO syntes det naturligt att överväga, om det var möjligt att befria JO från vissa granskningsåligganden och låta dessa åvila endast JK. Utredningen pekade särskilt på domstolsväsendet. En reform borde dock inte innebära, att JO fråntogs rätten att ingripa, utan bara att skyldigheten att öva tillsyn upphävdes. Denna väg för att lätta JO:s arbetsbörda borde emellertid enligt utredningens mening anlitas endast i sista hand, om de framlagda förslagen inte befanns tillräckliga för att skapa en tillfredsställande arbetssituation.¹⁵¹ Vid remissbehandlingen berördes frå-

¹⁴⁷ Från 1964 har en uppdelning på olika slags myndigheter redovisats i ämbetsberättelserna. Förhållandet mellan å ena sidan domstolar samt åklagar- och polismyndigheter, å andra sidan övriga myndigheter under de senaste fem åren framgår av följande siffror: 11/31, 13/24, 13/18, 17/31, 14/20.

¹⁴⁸ Se *Rudholm SvJT* 1964 s. 5 ff.

¹⁴⁹ Se *Rudholm*, s. 7.

¹⁵⁰ JO 1965 s. 337 ff (särskilt s. 378 f) och 1968 s. 257 ff (jfr ovan not 130).

¹⁵¹ SOU 1965: 64 s. 188 f.

gan i huvudsak bara av JK som framhöll, att förhållandet mellan honom och JO kunde förtjäna att övervägas vid lämpligt tillfälle men att några omedelbart angelägna reformfrågor knappast förelåg.¹⁵² Saken berördes inte vid riksdagsbehandlingen.¹⁵³

INSTITUTIONENS BETYDELSE

1. Liksom i fråga om de förut behandlade kontrollinstituten skall framställningen om riksdagens ombudsmän avslutas med några korta anmärkningar om den praktiska betydelsen. Utgångspunkten är emellertid här en annan. Alltsedan 1809 har ombudsmännen intagit en självständig ställning i förhållande till riksdagen. Denna självständighet utgör enligt riksdagens mening, uttalad senast vid 1967 års omorganisation, ett grundläggande värde och mer eller mindre en förutsättning för institutionens berättigande. Det kan också konstateras, att ombudsmännen inte bara handlägger sina ärenden i fullständig frihet, oberoende av riksdagens påverkan, utan också spelar en mycket liten roll i riksdagens arbete. Deras berättelser och framställningar blir knappast föremål för större uppmärksamhet inom riksdagen. Den granskning av ämbetsförvaltningen som sker har inte på många år medfört några uttalanden från vederbörande utskotts sida. En närmare kontakt har visserligen etablerats mellan riksdagen och ombudsmännen genom det samrådsförfarande, som anordnats 1968. Detta skall emellertid ses i samband med att reformerna 1967 innebar, att ombudsmännen fick en än större frihet än förut i förhållande till riksdagen. Medan deras tillsynsområden tidigare varit fastlagda i grundlag, har det nu överlämnats till dem själva att bestämma om arbetsfördelningen. De huvudgrunder, som riksdagen antog 1967, har på flera punkter uppgetts i samförstånd mellan ombudsmännen och samrådsorganet. I realiteten har alltså riksdagens inflytande minskats

¹⁵² Prop 1967: 32 s. 96.

¹⁵³ Utredningen diskuterade naturligt nog bara JO. Det skulle vid en ev. reform kunna ligga nära till hands att inte avlasta endast JO utan även JK, t. ex. att fördela tillsynsskyldigheten så att domstolsväsendet förs till JK och förvaltningen till JO eller rentav så att endast JO blir skyldig att utöva tillsyn, med bibehållande av en *befogenhet* för båda att ingripa varsomhelst. I så fall torde man emellertid även få beakta uppgiftsfördelningen mellan JK och RÅ i fråga om åtal mot ämbetsmän (se not 136).

ytterligare. Det avser i praktiken närmast att förrätta valen och att bevilja anslag till ombudsmannaexpeditionen. En utveckling i motsatt riktning, mot en närmare anknytning av ombudsmännen till riksdagen och dess arbete, är knappast tänkbar.

Om sålunda ombudsmannainstitutionens karaktär av ett led i riksdagens kontrollmakt alltmer försvagats, till att närmast bli en konstitutionell konstruktion, har å andra sidan dess betydelse i samhället ökat avsevärt.¹⁵⁴ Detta har belysts i det föregående och behöver inte utvecklas ytterligare. Ombudsmännen har med tiden kommit att uppfattas som ett led i de allmänna rättssäkerhetsgarantierna i svensk förvaltning. Utvecklingen har gått snabbt under senare år. De uppgifter om verksamhetens inriktning som lämnats här torde inom få år vara föråldrade. Efter den nya arbetsomfördelning som skett i november 1969 är läget i princip, att det finns en JO för domstols- och försvarsväsendet och två för civilförvaltningen. Inom sistnämnda område innebär detta åtminstone en fördubbling i förhållande till läget vid 1967 års omorganisation. Ser man längre tillbaka i tiden, kan man konstatera en radikal omorientering av tillsynsverksamheten, i överensstämmelse med rättssäkerhetsproblemens förskjutning.

Det sagda får emellertid inte skymma blicken för att institutionens resurser är begränsade och som en följd därav även dess möjligheter att bidra till de enskildas rättsskydd. En vidare expansion har åtminstone tills vidare avböjts av riksdagen. Det har framhållits som angeläget att undvika en utveckling mot ett ämbetsverk.

2. Då det gäller att bedöma möjligheterna att inom ramen för de begränsade resurserna åstadkomma bästa effekt, träder frågan om förhållandet mellan prövning av klagomål och initiativverksamhet i förgrunden. Den ständigt ökande ärendetillströmningen utgör ett bevis för institutionens livskraft och berättigande i det moderna samhället.¹⁵⁵ Samtidigt kan den innebära ett hinder för en effektiv initiativverksamhet i enlighet med riksdagens önskemål. Med hänsyn till att ombudsmännens inspektioner och övriga initiativ ger ett långt större sakligt utbyte än prövningen av klagomål, ligger det en uppenbar fara i denna utveckling. Som botemedel har anvisats befogenhet att

¹⁵⁴ Jfr *Wennergren*, s. 55 ff.

¹⁵⁵ Ett annat bevis härför är det intresse institutionen tilldragit sig i utlandet.

lämna mindre angelägna ärenden utan sakprövning. Man torde emellertid inte vid 1967 års reform ha haft en klar uppfattning om i vilken utsträckning denna utväg måste anlitas för att åstadkomma utrymme för en initiativverksamhet av önskvärd omfattning. Det har nämnts att den hittillsvarande tendensen pekar på en lika stark ökning av antalet klagomål årligen under de två senaste åren som under hela perioden mellan 1957 och 1967 års reformer. Om en sådan utveckling fortgår och skall mötas inom den ram som riksdagen uppdragit, torde en genomgripande omläggning av institutionens arbetsätt bli följden. Man kan snart ha kommit därhän att den alldeles övervägande delen av de inkommande klagomålen läggs åt sidan utan åtgärd.

En genväg, på vilken inspektionsverksamheten skulle kunna få ökad effekt, är naturligtvis, som 1967 års utskott påpekade,¹⁵⁶ att särskilt inrikta denna på kontroll av de ordinarie tillsynsmyndigheterna. En kombination av stickprovsvisa inspektioner av lokala organ och systematisk, med korta mellanrum återkommande granskning av de centrala och regionala myndigheternas tillsynsverksamhet skulle sannolikt ge det bästa utbytet.

3. En annan faktor av stor betydelse för ombudsmannainstitutionens framtid är det pågående reformarbetet i fråga om ämbetsansvaret. Som förut påpekats kan det komma att innebära å ena sidan att arbetsområdet utökas rätt väsentligt, å andra sidan att arbetsbetingelserna ändras genom att ett vidgat disciplinärt förfarande tillskapas inom myndighetsorganisationen. Det är inte möjligt att idag göra några förutsägelser om resultatet av detta reformarbete. Detta omöjliggör en bedömning av vilken betydelse ombudsmannainstitutionen kan få i framtiden.

Läget förefaller alltså vara, att ombudsmännen under de gångna åren avsevärt stärkt sin ställning och effektivitet som en sådan garanti för medborgarnas rättssäkerhet, som 1809 års grundlagstiftare avsåg att tillskapa, men att den fortsatta utvecklingen är svårbedömbär till följd av främst de två faktorer som här nämnts.¹⁵⁷ Det är inte osannolikt att institutionen inom en snar framtid kan ha omgestaltats mera genomgripande till arbetssätt än riksdagen förutsatt.

¹⁵⁶ K1LU 1967: 1 s. 18.

¹⁵⁷ Dessa kan naturligtvis komma att i viss mån väga upp varandra.

SLUTANMÄRKNINGAR

1. Det har framhållits i inledningen att de fyra författningsinstitut, som behandlats i det föregående, har ett inbördes sammanhang genom två gemensamma karaktärsdrag, förutom deras anknytning till riksdagen. De motsvarar i dagens författning det speciella regelsystem som utformades i 1809—1810 års grundlagar för att säkerställa en kontroll av den styrande makten. Samtliga har också, liksom de ursprungliga reglerna, uteslutande en kontrollfunktion och är de enda till riksdagen knutna författningsinstitut som har denna karaktär. Flera andra grundlagstadganden och särskilda riksdagsorgan har betydelse från kontrollsynpunkt, nu liksom 1809, men de här behandlade är de enda som har exklusiv karaktär av kontrollinstitut.

Detta samband ligger helt på det principiellt konstitutionella planet. Den närmare granskningen av de fyra instituten har visat, att de har få beröringspunkter i praktiken. De verkar, och kommer att verka, i huvudsak vid sidan av varandra. Det är inte heller särskilt givande att anställa någon inbördes jämförelse. En viss likhet föreligger mellan KU:s granskning och JO:s tillsyn. Båda syftar främst till en rättskontroll, och KU försöker delvis arbeta efter likartade principer som JO. Parallellen är dock knappast slående. Man kan också peka på vissa likheter i arbetssätt mellan KU och riksdagens revisorer. Anknytningspunkter kan även sägas ligga i att regeringen i princip är underkastad bådass tillsyn och att KU granskar revisorernas årliga verksamhetsberättelser. Även här är emellertid sambandet tunt i praktiken. Närmast varandra står KU:s granskning och det nya institutet misstroendeförklaring. Framställningen har emellertid lett till bedömningen, att man knappast har anledning att räkna med något närmare samband i praktiken mellan de båda instituten.

Denna bild är på intet sätt förvånande. Instituterna fyller skilda funktioner och har olika verkningsskeden. Under den första tiden

efter 1809 då författningens dualism mellan konung och ständer var en större realitet än senare och de olika leden i ständernas kontrollmakt stod i förgrunden för intresset vid riksdagarna, var det lättare att uppfatta det inbördes sambandet mellan instituten även på det praktiska planet. Redan under ståndstidens senare skede kom dessa emellertid mera i bakgrunden. Vart och ett av dem har därefter utvecklats oberoende av de andra och under inverkan av skilda yttre betingelser. Det har inte kunnat undgås, att intrycket av en sammanhängande helhet kommit att försvagas.

Det har också från början klargjorts, att det är det systematiska sambandet som föranlett att de fyra instituten här tagits upp till gemensam behandling. Riksdagens kontrollmakt har begagnats som en samlande beteckning utan anspråk på någon djupare innebörd vare sig praktiskt eller teoretiskt. Liknande systematik och begrepp har begagnats i andra framställningar liksom av författningsutredningen och i det parlamentariska livet, utan att man sökt konstruera ett närmare samband mellan de olika instituten än som tecknats här. Ibland har även andra institut hänförts till riksdagens kontrollmakt. Skälen till att detta inte skett här har redovisats i inledningen.

Det saknar emellertid inte intresse att betrakta de olika författningsinstituten gemensamt. Förhållandet mellan misstroendeförklaring och KU:s granskning har berörts i det föregående. Flera iakttagelser av intresse kan också göras om man sammanställer de tre från 1809—1810 års grundlagar kvarlevande kontrollorganen: KU, riksdagens revisorer och JO.

2. Till en början står det klart att vart och ett av dessa tre organ har effektiviserats genom reformerna under senare år och fått ökad saklig betydelse. Det är sålunda av långt större intresse att studera riksdagens revisorer och ombudsmän idag än för några decennier sedan. Än tydligare är det att KU:s granskningsverksamhet efter 1967 års omläggning och det nya institutet misstroendeförklaring är av avsevärt större intresse som studieobjekt än det gamla dechargeförfarandet, som dock blivit föremål för större uppmärksamhet i den statsvetenskapliga litteraturen än kanske något annat författningsinstitut.

Ett gemensamt drag för de tre kontrollorganen är också, att de-

ras verksamhet kommit att alltmer inriktas på kontroll av den offentliga förvaltningen. Detta har framhållits redan i inledningen, och det har ingående belysts i de skilda kapitlen. I fråga om ombudsmännen och revisorerna har utvecklingen också för lång tid sedan gått därhän, att deras arbetsfält utsträckts utöver den del av förvaltningen som är underställd regeringen. Revisorerna kan granska även bl. a. statsunderstödd verksamhet, och under ombudsmännens tillsyn står envar som har fullständigt ämbetsansvar. KU:s kontroll är visserligen begränsad till regeringsverksamheten men avser inte bara statsrådets ämbetsutövning utan även, och i första hand, regeringsärendenas handläggning.

Det är också värt att uppmärksamma att de genomförda reformerna inneburit, att både KU, revisorerna och ombudsmännen mer än tidigare frikopplats från riksdagens inflytande och från det vanliga riksdagsarbetet. Dechargeinstitutets långvariga kris har man sökt lösa genom att skilja KU:s granskning från det politiska ansvarsutkrävandet och i stället inrikta den på en allmän rättskontroll. Samtidigt som detta ökat det sakliga utbytet, har anknytningen till det vanliga riksdagsarbetet försvagats. Det främsta yttre tecknet härpå är att de gamla dechargedebatterna försvunnit. Statsrevisionens arbetssvårigheter har på ett i viss mån liknande sätt medfört en avveckling av den gamla detaljkontrollen och en inriktning på färre, bredare och mera långsiktiga utredningar. Kontakterna med riksdagsarbetet har försvagats genom att ärendena i största utsträckning slutförs endera inom revisionen eller genom framställningar direkt till regeringen. Ombudsmännens frihet i förhållande till riksdagen har ökats ytterligare genom att arbetsfördelningen i huvudsak överlämnats till dem själva att bestämma. De har också fått större handlingsfrihet genom nya regler om möjlighet att avvisa klagomål eller överlämna dem till andra myndigheter för prövning.

Både KU, revisorerna och JO har alltså fått en alltmer markerad karaktär av organ för en från riksdagsarbetet fristående förvaltningskontroll. De är inte motiverade av någon dualism mellan regeringsmakt och riksdagsmakt utan av, såvitt gäller JO och KU, behovet av en särskild rättskontroll, och, såvitt gäller revisorerna och även KU, riksdagens behov av insyn och information. Kontrollens politiska betydelse är ringa. Ingen av de tre har omdanats av parla-

mentarismen.¹ Mot denna bakgrund skall man se, att misstroendeförklaring tillskapats som ett nytt institut för den rent politiska kontrollen över regeringen. Det framstår som helt naturligt, att detta institut inte vuxit fram som en påbyggnad på eller en utbrytning ur det gamla dechargeförfarandet utan kan härledas ur det enklare och i grundlag oreglerade interpellationsinstitutet. Det kommer att verka utan förvaltningskontrollens mera tungrodda former och i första hand genom riksdagens partier, inte genom dess formella organ.

Av intresse är också att studera de tre kontrollorganens utveckling från författningshistoriska och statsrättsliga synpunkter. Samtliga visar en stark kontinuitet och traditionsbundenhet. Förnyelsen har skett långsamt och successivt, och åtskilligt lever ännu kvar från den ursprungliga konstruktionen. Det är inte svårt att peka på brister och önskvärda reformer även efter de förändringar som skett under senare år. Detta sammanhänger i väsentlig mån med bundenheten vid hävdvunna former. Om vart och ett av de tre kontrollorganen gäller, att dess nuvarande skepnad och arbetssätt inte kan förstås utan kännedom om den historiska bakgrunden.

Samtidigt kan man emellertid också konstatera, att delvis olika synsätt anlagts vid de konstitutionella bedömningar som aktualiserats av de tre kontrollorganen. Då det gällt JO, har grundlagarna tolkats inte bara formellt utan restriktivt. Varje vidgning av uppgifterna har ansetts kräva grundlagsändring. Betydligt mera fritt och obundet av de formella föreskrifterna har KU:s granskning utvecklats. Grundlagsreglernas praktiska betydelse blev med tiden ringa, om ens någon, och de har slutligen 1967 i sak suspenderats. Någonstans mittemellan har man gått i fråga om riksdagens revisorer. Betraktelsesättet har varit friare än i fråga om JO men mera formellt än i fråga om KU. Detta visar att det är en ofruktbar uppgift att söka teckna ett enhetligt mönster för grundlagstolkning och grundlagstillämpning eller för utvecklingen av konstitutionell sedvanerätt.²

¹ Däremot har naturligtvis parlamentarismen bidragit till att skärpa det gamla dechargeinstitutets kris, men själva uppkomsten av denna kris och den omläggning som skett har inte berott på denna faktor utan på att det gamla förfarandet var otjänligt som kontrollmedel.

² Teoretiska metodfrågor har därför skjutits åt sidan till förmån för en i huvudsak deskriptiv framställning.

3. Någon samlad bedömning av de skilda kontrollinstituten har inte skett. Författningsutredningen framhöll endast helt kortfattat, att riksdagen har "en särskild, alltmera väsentlig kontrollfunktion" och att det "från synpunkten av en klar funktionsfördelning" är av betydelse att kontrollen "utövas enligt bestämda i grundlagen fastlagda former". I inledningskapitlet till dess förslag till ny regeringsform, om "statsskickets grunder", intogs ett stadgande som angav, att riksdagen skulle, enligt vad i RF stadgades, granska rikets styrelse och förvaltning. I det härtill anknyttande kapitlet om "granskning och tillsyn" infördes grundläggande bestämmelser om de institut, som behandlats i denna framställning, och om interpellationer och enkla frågor samt en hänvisning till TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet.³ Någon närmare analys eller samlad bedömning av kontrollfunktionerna gjordes inte. Detsamma gäller om de reformer, som genomfördes 1967—1969; de olika instituten prövades vart för sig. Som nyss påpekats har riksdagen inte ens anlagt ett enhetligt betraktelsesätt vid de konstitutionella bedömningar som gjorts beträffande de skilda kontrollmedlen.

Saknaden av en helhetssyn bör varken förvåna eller föranleda kritik. Som framhållits redan i inledningen kan kontrollfunktionen i det parlamentariska livet knappast isoleras och göras till föremål för institutionella undersökningar. Åtskilligt av riksdagens uppgifter kan beskrivas som kontrollfunktioner, och nästan varje grundlagstadgande, som anknyter till riksdagen, har åtminstone någon betydelse för dess möjligheter att utöva kontroll i vid bemärkelse. Frågan gäller i sak riksdagens förutsättningar att hävda sin ställning i statslivet, dvs. parlamentarismens realiteter till skillnad mot dess teknik.

En vidgning av perspektivet utöver de institut, som granskats i det föregående, borde i första hand gälla två konstitutionella regelkomplex. Från de tre speciella kontrollorganen borde uppmärksamheten vändas mot reglerna om ärendenas sakbehandling i riksdagen, dvs. främst dem om utskottsväsendet. Från misstroendeförklaring leder en sambandslinje till interpellations- och frågeinstituten. Nära anknytning till både spörsmålen och utskotten har reglerna om

³ SOU 1963: 17 s. 154 f. Författningstexterna, se SOU 1963: 16 s. 61 (9 §) och s. 73 f (9 kap.).

initiativrätten, i första hand de om motionsrätten: genom att en motion väcks, sätts sakbehandlingsmaskineriet igång och möjlighet öppnas till en debatt i sakfrågan; en nära parallell föreligger också mellan aktiviteten i fråga om motioner och aktiviteten i fråga om interpellationer och enkla frågor.

Samtliga nu nämnda regler blir föremål för prövning i samband med det pågående arbetet på en ny författning. Hur utvecklingen under senare år skall bedömas är i hög grad osäkert, liksom framtidsperspektivet. Man kan peka på en rad faktorer, som framstår som positiva. Det är väl bekant att en väsentligt ökad aktivitet kommit till synes i riksdagen under senare år. De reformer, som belysts i det föregående, utgör några av uttrycken härför. Andra exempel är den förstärkning av riksdagens serviceapparat som genomförts, bl. a. genom tillskapandet av en fast personal- och förvaltningsorganisation 1966. Aktiviteten i fråga om motioner, interpellationer och enkla frågor har ökat avsevärt.⁴ Antalet motioner i andra kammaren var t. ex. 690 år 1945 och 439 år 1949 men 1 221 redan under vårsessionen 1969. Antalet interpellationer var i samma kammare mellan 60 och 90 om året i början av 1950-talet men har varit långt över 100 varje år under 1960-talet, flest 1967 då 186 interpellationer framställdes. De enkla frågorna har samtidigt ökat från 26 år 1950 till över 260 åren 1967 och 1968; de var jämnt 300 år 1965. Den ändrade utskottsorganisation, som torde komma att föreslås av grundlagberedningen inom kort, kan förväntas innebära en modernisering och effektivisering av denna viktiga del av riksdagens arbetsapparat. De riktlinjer, som hittills offentliggjorts, innebär bl. a. övergång från nuvarande uppdelning på lag- och budgetutskott till (i huvudsak) fackutskott för skilda sakområden, införande av självständig initiativrätt för alla utskott, slopande av förbudet mot statsråds deltagande i utskott och av regeln om utskottens skyldighet att vända sig till regeringen, då de önskar uppgifter av statliga myndigheter, samt en väsentligt minskad bundenhet i grundlag av utskottsorganisationen.⁵

⁴ Uppgifterna i det följande grundar sig på statistik som ställts till förfogande av andra kammarens kansli.

⁵ Bland frågor, som inte torde tas upp i denna omgång, märks den om införande av möjlighet till offentliga förhandlingar i utskotten, se KU 1968: 24.

Den utveckling som antytts här kan tolkas så, att en väsentlig förstärkning skett och sker av riksdagens kontrollmakt i vidare mening. En sådan bedömning kan inte avvisas som oberättigad, men den kan inte heller godtas utan vidare. Vad som pekats på här är endast utvecklingen i fråga om yttre förhållanden och organisatoriska spörsmål. Det är t. ex. inte oomtvistligt, att den ökade motionsaktiviteten uteslutande är av värde för riksdagen. En jämförelse med det minskade antalet propositioner under samma tid kan ge anledning till tvekan. Propositionernas antal har nedgått från omkring 250 om året i början av 1950-talet⁶ till mellan 160 och 180 ettvarit av de senaste fyra åren. Det är också svårt att förneka, att den starka ökningen av antalet interpellationer och enkla frågor inte enbart varit till fördel för dessa institut. Från den synpunkt, som är aktuell här, kan det med visst fog hävdas, att det var mera berättigat tidigare än nu att uppfatta instituten konstitutionellt som speciella kontrollmedel. Numera framstår sambandet med de allmänna debattreglerna som kanske väl så nära som sambandet med de särskilda kontrollinstituten.⁷ I fråga om utskottsväsendet är vidare sakbehandlings kvaliteten viktigare än dess former och det antal ärenden som förekommer. Frågor av grundläggande betydelse från denna synpunkt togs upp i de motioner 1968 angående riksdagens informationsbehov, som nämndes i inledningen. De blev föremål för betydande uppmärksamhet vid utskottsbehandlingen och har överlämnats till grundlagberedningen för övervägande.⁸ Frågorna har emellertid inte ännu upptagits till prövning.⁹

⁶ Och långt högre tal 1937—1948: mellan 308 och 417 om året.

⁷ Det kan anmärkas att förf. hyst stor tvekan, om även interpellationer och enkla frågor bort behandlas i detta arbete. Då de slutligen utelämnats, har det skett främst av det skäl, som angetts här i texten, samt därför att det inte finns mycket nytt att komma med i fråga om dessa institut utöver vad som redan sagts i litteratur och betänkanden under senare år.

⁸ Se KU 1968: 38.

⁹ En grundläggande fråga, som enkammarriksdagen med 350 ledamöter (=50 % flera än i andra kammaren) knappast kan undgå att ta ställning till, är vilken avvägning som bör göras mellan debatter och sakbehandling. Skjuts frågan åt sidan, kan resultatet bli att utrymmet för sakbehandling successivt krymper samtidigt som måhända ärendemängden ökar. Den bedömningen är nog inte orealistisk, att ju mindre utrymmet blir för sakbehandling och ju mera arbetet splittras upp på småärenden som motioner och spörsmål i detaljfrågor etc, desto svagare blir riksdagens faktiska maktposition.

Det faller utanför ramen för denna framställning att närmare ingå på riksdagens kontrollmakt i vidare mening. Som förut framhållits är inte heller tiden lämpad för en undersökning på detta område, med hänsyn till det pågående reformarbetet. Själva frågeställningen är emellertid av vikt att uppmärksamma vid studiet av de speciella institut som behandlats här.

KÄLLOR

Förteckningen (liksom notapparaten) upptar ingalunda all litteratur m. m. som varit av betydelse för förf. Där anges i stället vad som är av direkt intresse för den som vill studera de behandlade instituten ytterligare. Dispositionen är uppgjord med hänsyn härtill: aktuella förarbeten, speciallitteratur m. m. (mest äldre), allmänna framställningar som bl. a. berör något av instituten. Inom varje avdelning anges först betänkanden, sedan böcker och sist tidskriftsartiklar.

HUVUDSAKLIGA FÖRARBETEN TILL DE AKTUELLA REFORMERNA

Författningsutredningen: Sveriges statsskick. Del 1: Lagförslag. SOU 1963: 16. — Del 2: Motiv. Förslag till regeringsform. SOU 1963: 17. — Del 3: Motiv. Förslag till riksdagsordning. SOU 1963: 18.

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. SOU 1965: 3. — Del 4: Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform m. m. SOU 1965: 34.

Grundlagberedningen: Partiell författningsreform. SOU 1967: 26.

Proposition 1968: 27 om partiell författningsreform.

Konstitutionsutskottets betänkande 1968: 20 om d:o.

Konstitutionsutskottets memorial 1967: 34, 1968: 15 och 1969: 18 om granskning av statsrådsprotokollen.

Konstitutionsutskottets utlåtande 1966: 1 om riksdagens revisorer.

Konstitutionsutskottets betänkande 1967: 60 om d:o. Bilagor: Betänkandena I och II av utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet.

Sammansatta konstitutions-, banko- och första lagutskottets betänkande 1963: 1 om riksdagens ombudsmän. (Cit. KBa1LU 1963: 1).

1963 års JO-utredning: Riksdagens justitieombudsmän. SOU 1965: 64.

Proposition 1967: 32 om riksdagens ombudsmän.

Sammansatta konstitutions- och första lagutskottets betänkande 1967: 1 om d:o (Cit. K1LU 1967: 1).

KONSTITUTIONSUTSKOTTETS GRANSKNING

Nils Andrén: Dechargeinstitutet. Samhälle och riksdag, band II. 1966.

- Axel Brusewitz*: Statsrådets ansvarighet. Dechargeinstitutet. Sveriges riksdag, band 15. 1938.
- Sven Dahlman*: Reservationer till konstitutionsutskottets dechargememorial. 1930.*
- Erik Fahlbeck*: Riksrättsinstitutet i 1809 års författning. 1924.
- Rudolf Kjellén*: Studier rörande ministeransvarigheten. 1890.
- W. E. Svedelius*: Om statsrådets ansvarighet. 1856.
- Herbert Tingsten*: Studier över konstitutionsutskottets dechargeförfarande. 1928.
- Till frågan om detaljanmärkningssystemets grundlagsenlighet. 1930.*
- Knut Tynell*: Äger konstitutionsutskottet granska statsrådsprotokoll, förda under pågående riksdag? Festskrift för Pontus Fahlbeck. 1915.
- Studier angående det svenska statsrådets politiska ansvarighet. 1918.
- Östen Undén*: Juridik och politik. 1927. (Uppsatsen om ministerstyrelse.)

-
- Axel Brusewitz* i Statsvetenskaplig tidskrift 1942, s. 1 ff.
- Lennart Groll* i Förvaltningsrättslig tidskrift 1969, s. 287 ff.
- Nils Herlitz* i Statsvetenskaplig tidskrift 1942, s. 283 ff.
- Fredrik Lagerroth* i Scandia 1939, s. 32 ff.
- Sven-Ola Lindeberg* i Statsvetenskaplig tidskrift 1964, s. 393 ff.
- Henrik Olsson* i Statsvetenskaplig tidskrift 1963, s. 521 ff.
- C. A. Reuterskiöld* i Statsvetenskaplig tidskrift 1930, s. 385 ff.
- i Statsvetenskaplig tidskrift 1942, s. 136 ff.
- Nils Stjernquist* i Statsvetenskaplig tidskrift 1951, s. 13 ff.
- Halvar Sundberg* i Svensk tidskrift 1964, s. 146 ff.

MISSTROENDEFÖRKLARING

- Herbert Tingsten*: Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. SOU 1935: 21.

-
- Axel Brusewitz*: Dagordning och interpellation. 1930.*
- Interpellationsinstitutet. Sveriges riksdag, band 15. 1938.

RIKSDAGENS REVISORER

- Inrättande av statens sakrevision. SOU 1942: 57.
- Besparingsberedningens slututlåtande. SOU 1943: 13.
- Riksräkenskapsverkets organisation. SOU 1947: 13.
- Riksdagens revisorers verksamhet. Internt riksdagsbetänkande (tryckt), av 1947 års revisionsutredning. 1948.
- Rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen. SOU 1950: 8.
- Den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation. SOU 1959: 22.

Besparingar inom statsverksamheten. SOU 1959: 28.

Statliga företagsformer V. SOU 1960: 32.

Riksrevisionsverket: Principförslag beträffande omorganisation av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Stencil 1966.

Riksrevisionsverket: Redovisning och intern revision inom ramen för SEA. Stencil 1969.

Förslag till samordning avgivet av företagsdelegationen. Stencil I 1969: 1.

Per Dahlberg: Revision. Svensk statsförvaltning i omdaning. Andra upplagan 1968.

Konrad Hagman: Om den svenska statsrevisionens sammansättning och verksamhetsformer under tiden 1809—1866. 1897.

Nils Herlitz: Riksdagens finansmakt. Sveriges riksdag, band 12. 1934.

Gunnar Hesselén: Statsrevisorerna och den styrande makten. 1930.*

— Riksdagens revisorer. Sveriges riksdag, band 16. 1935.

Nils Stjernquist: Ständerna, statsregleringen och förvaltningen. 1946.

Paul Tammelin: Rationaliseringsverksamhet. Svensk statsförvaltning i omdaning. Andra upplagan 1968.

Rune Tersman: Statsmakterna och de statliga aktiebolagen. 1959.

RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

Justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. SOU 1939: 7.

Justitieombudsmannainstitutionen m. m. SOU 1955: 50.

JO och kommunerna. SOU 1957: 2.

Nils Alexanderson: Justitieombudsmannen. Militieombudsmannen. Sveriges riksdag, band 16. 1935.

Rudolf Kjellén: Justitieombudsmannen och författningen. 1911.

Bertil Wennergren: JO — riksdagens ombudsmän. 1969.

Alfred Bexelius i Svensk Juristtidning 1960, s. 81 ff.

— i Statsvetenskaplig tidskrift 1961, s. 201 ff.

Ingrid Gärde Widemar i Förvaltningsrättslig tidskrift 1960, s. 1 ff.

Hugo Henkow i Statsvetenskaplig tidskrift 1962, s. 1 ff.

— i Svensk Juristtidning 1965, s. 161 ff.

C. G. Lidberg i Tidskrift for Rettsvitenskap 1965, s. 635 ff.

Gustaf Petrén i Förvaltningsrättslig tidskrift 1948, s. 28 ff.

— i Förvaltningsrättslig tidskrift 1953, s. 79 ff.

Sten Rudholm i Svensk Juristtidning 1964, s. 1 ff.

ÖVRIGA KÄLLOR AV BETYDELSE

Konrad Hagman: Sveriges grundlagar med förklaringar m. m. Handbok. 1902.

Robert Malmgren, Halvar Sundberg och Gustaf Petrén: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Tionde upplagan 1968.

C. A. Reuterskiöld: Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt. Del 1: Regeringsformen och successionsordningen. Andra upplagan 1934. — Del 3: Riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen. Andra upplagan 1937.

1809 års regeringsform. Några aktstycken belysande dess tillkomst. Till Georg Andrén. 1940.

Erik Fahlbeck: Ständsriksdagens sista skede 1809—1866. Sveriges riksdag, band 8. 1934.

Nils Herlitz: Svenska statsrättens grunder. Andra upplagan 1956.

— 1969 års regeringsform? Kommentarer till författningsutredningens förslag. 1963.

Fredrik Lagerroth: 1809 års regeringsform, dess ursprung och tolkning. 1942.

Georg Landberg: Den svenska riksdagen under den gustavianska tiden. Sveriges riksdag, band 7. 1932.

Robert Malmgren: Sveriges författning. I: 2. Andra upplagan 1948. — I: 1. Andra upplagan 1952. — II: 2. 1941.

Christian Naumann: Sveriges statsförfattningsrätt. Del IV. Andra upplagan 1884.

Olle Nyman: Ny författning. 1969.

C. A. Reuterskiöld: Föreläsningar i stats- och förvaltningsrätt. I: Statsregementet. 1914.

— Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866. Sveriges riksdag, band 10. 1935.

Gunnar Rexius: Studier rörande finansmakten under Karl XIV Johan. 1917.

Herman Rydin: Om 1809—1810 års riksdags statsrättsliga betydelse för statsregleringen. 1876.

— Svenska riksdagen. II: 1. 1878. — II: 2. 1879.

Fredrik Sterzel: Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. 1961.

Nils Stjernquist: Riksdagens arbete och arbetsformer. Samhälle och riksdag, band IV. 1966.

Halvar Sundberg: Statsrättens begrepp och innehåll. Medborgarrätt, utg. av Erik Fahlbeck, Stig Jägerskiöld och Halvar Sundberg 1947.

— Allmän förvaltningsrätt. 1955.

— Kommunalrätt. 1964.

Studier över den svenska riksdagens kontrollmakt. Skrifter utg. av Fahlbeckska stiftelsen, band XVII. 1930.

* Anger att arbetet ingår i den sist nämnda boken.

SAKREGISTER

För att göra uppslagsorden mera meningsfyllda utsätts i viss utsträckning hänvisningar till de behandlade instituten med förkortningar (MF=misstroende-förklaring, RR=riksdagens revisorer etc.).

- Affärsverksdelegationen, RR 143
Allmänna handlingar 56 66 154 f 192
210 f 217 f 248
Allmänna hushållningen, JO 174 f
178
Allmänpolitisk debatt 21
Anciennitet, RR 117 119 f 146 f 149
Anmälan, se omförmälan, särskild
anmälan, tillkännagivande
"Anmärka" enligt 107 § RF 27
Anmärkningar enligt 107 § RF 29 ff
41 ff 67 100 f
Anmärkningar av RR 106 108 f 160 f
Anmärkningsanledning 27 41 f 61
Ansvarighetslagen för statsrådets
ledamöter 14 27 f 57 f 67 f
Arbetsfördelning, JO 182 186 f 216 f
241
Arbetsordning, RR 110 145 147 152 f
159
Arbetsordning, JO 216 f
Arvode, RR 147 f
Avbrytande av riksdagssession 82 84 f
Avdelningar, KU 59 ff
Avdelningar, RR 109 147 152 f 156 ff
Avskrivning, KU 62
Avskrivning, RR 156 ff 161 f
Avskrivning, JO 222 f 227 ff
Avtalsfrihet, JO 206 f
Avvisning, JO 222 f 227 f
Barna- och ungdomsvården, JO 194
217
Besparingsberedningen 114
Besparingsutredningen 118
Bordläggning, MF 94 ff
Bordläggning, RR 157
Brottmål, JO 193 216 223
Byggnadsstyrelsen, KU 44 46 f 53
Byggnadsstyrelsen, JO 225
Byggnadsväsendet, JO 194 217
Centrala verk, JO 196 f 243
Dagordningsinstitut 78 ff 85 87 f 91
93
Debattregler 21 69 94 ff 250
Debattrestriktioner 21 94
Decharge (vunnen) 27 57
Dechargebetänkande 35 f 47 ff
Dechargedebatt 30 32 f 36 69
Departementen, RR 130 137
Departementen, JO 210 f
Departementsärenden, KU 52 55
Detaljkontroll, KU 28 39
Detaljkontroll, RR 121 ff 132 f 167
189
Detaljkontroll, JO 172 f
Disciplinärt ansvar 206 ff 232 ff
Domstolsväsendet, RR 131
Domstolsväsendet, JO 179 f 186 f
193 ff 216 240 f
Dubblering, JO 183 f 186 f 214

- Efterträdare 172 f 183
 Ekmanaffären, KU 53 f 57
 Enkla frågor 17 20 f 72 166 248 ff
 Enskilt anspråk, JO 184 212
 Entledigande av statsråd 27 29 31 38
 81 f 84
 Entledigande av JO 182 215
 Erinringar, JO 175 177 ff 185 201 ff
 207 ff 230 ff
 Exekutionsväsendet, JO 193 195 217
 Extraordinär tillsyn 173 190 224 235
 239
- Finansförvaltning 122 f 138 217
 Framställningar, KU 38 40 70 f
 Framställningar, RR 116 120 150
 161 ff
 Framställningar, JO 174 176 182 f
 185 226 230 236
 Frihetsberövanden, JO 183 f 189 233
 Fristående reservationer, KU 29 33
 Föredragningar 62 154 156 f
 Företagsdelegationen 141 f
 Författningsutredningen 21 37 ff 54 f
 67 75 80 f 85 ff 93 f 98 102 118 f
 121 136 166 220 248
 Förhör i utskott 21
 Förhör, JO 224 ff
 Förvaltningsbolag (statligt) RR 141 f
 Förvaltningsrevision 118 f 123
- Gillande, KU 29 31 34 69 f
 Granskningspromemoria, RR 132
 145 156 ff
 Grundlagberedningen 23 39 81 f 86 ff
 92 f 97 ff 103 143 150 214 249 f
- Handlingar 63 154 f 218 f
 Högsta domstolen 13 15 17 170 178
 230
- Informationsbehov, riksdagens 22
 121 f 165 ff 246 250
 Ingresserinnan, KU 33 f 45
- Initiativ, KU 61 f 70 f
 Initiativ, MF 85 ff
 Initiativ, RR 151 ff
 Initiativrätt 70 f 249 f
 Initiativärenden, JO 181 183 186
 196
 Inkomstkontroll 122 127 f
 Inspektioner, JO 175 184 190 195 ff
 210 217 220 f 242 f
 Inspektionsprotokoll, JO 221
 Interpellationer 17 20 f 30 72 77 f 92
 94 166 248 ff
- Justitiekanslern 13 19 169 f 172 175
 177 180 182 198 f 201 203 206 209
 223 235 f 238 ff
 Järtas promemoria 12 ff 171
- Kabinettsfråga 79 83 103
 Kameral revision 114 118 f 124
 Kamarrätten, RR 106 f 111
 Klagomål hos KU 61
 Klagomål hos RR 151 166
 Klagomål hos JO 174 f 177 179
 181 ff 185 ff 189 ff 221 ff 227 ff
 242 f
 Kollektivt regeringsansvar 83 98 ff
 Kommandomål 56 66
 Kommunalförvaltningen, JO 179
 183 f 195 199 202 209 f 217
 Kommunisering 63 f 71 226
 Kommunindelningen, RR 133 135 f
 162
 Kontrasignationsvägran 27
 Korsbergers memorial 105
 Kriminalvården, JO 173 177 179
 183 187 194 196 216 223 230
- Lagfrågor hos RR 118, 125 130 f
 Lagförklaring 174 199
 Laginitiativ, JO 174 178 185 200 209
 Lagkunskap 172 215
 Lagskipningens tillstånd, JO 173 f
 191 237

- Lagutskott 175 231 f 237 f
 Lottning 31 f 34 46 143 176 214
 Länsstyrelserna, RR 130 163
 Länsstyrelserna, JO 194 196 f 217
 Löne delegation, riksdagens 22
 "Maktmissbruk" 206 208
 Mandattid 116 120 146 178 182 214
 Materiell granskning, KU 50 ff 74 f
 Medborgerliga rättigheter, JO 170 ff 189
 Mentalvården, JO 194 196 223 226 230
 Militieombudsmannen 180 ff 186
 211 f 215 220 231 233 ff
 Monopolbolag, RR 140 f
 Motioner 248 ff
 Motivering, MF 84 87 ff
 Motivering av beslut, KU 49 71
 Motivering, JO 185 226 229
 Muthrott 198 206
- Namn i JO:s ämbetsberättelser 237
 Nykterhetsvården, JO 195 217 226
 Nyvalsförordnande 16 21 66 81 f
 84 f 89 92 97 103
 Närvarorätt, JO 173 220
- Offentlighet 21 66 154 f 189 249
 Ogillande, KU 31 33 36 69 f
 Ogillande, JO 238
 Omförmålan, KU 33 f
 Operahusärendet, KU 41 ff 53
 Opinionsnämnd, riksdagens 13 ff 19 23 171
 Opinionsyttringar i kammare, KU 29 31 ff 69 f
 Opinionsyttringar, MF 77 f
 Opinionsyttringar, JO 238
 Ordförande, RR 109 147
 Ordningsstadgor, kamrarnas 92 200
 Organisationsnämnd, statens 114 f 118
 Osjälvtstående ämbetsbrott 212
- Parlamentarismen 16 ff 40 77 ff 246 f
 Personalorganisation, riksdagens 61 249
 Personalorganisation, KU 60 f
 Personalorganisation, RR 115 f 120 148
 Personalorganisation, JO 217
 Personliga momentet, JO 216
 Planering, KU 61 f
 Planering, RR 153
 Planering, JO 220 240
 Plenum, KU 59 ff 65
 Plenum, RR 145 157 ff
 Polisväsendet, JO 193 ff 216 225 233 ff
 Positiva tillkännagivanden, KU 35 43 45
 Postscripta, KU 33
 Praxisundersökningar, KU 35 38 45 f 49 ff 58 75
 Praxisundersökningar, JO 185 226
 Preskription, KU 40 57 f
 Preskription, JO 184 212
 Programbudgetering 119
 Propositioner 250
 Protokoll hos RR 158 f
 Protokoll hos JO 221
 Protokoll hos myndigheter, JO 173 218
 Protokoll i utrikesnämnden 56
 Protokoll, se även statsrådsprotokoll
 Prövningsskyldighet 187 f 221 ff 239
 Publicering av konseljbeslut 50 58 71 75
- Rationalisering 114 f 118 122 125 f 128 f
 Rationaliseringsutredningen 118
 Redovisningsrevision 118
 Rekrytering, RR 117 119 f 146 f 149
 Rekrytering, JO 182 215
 Remissdebatt 21
 Remissförfarande, RR 108 f 120 133 157 f

- Remissförfarande, JO 224 ff
- Representationsreformen 17 27 30 36
109 143 178
- Reservationsrätt, KU 28 f 33 38 65
- Reservationsrätt, RR 158 f
- Resor, RR 108 ff 113 117 153 156
164
- Revisionsbolag 142
- Revisionsutskott 119 f 148 ff
- Rikets allmänna ärenders beredning
173
- Riksbanken och riksgäldskontoret
14 105 107 134 138 154
- ”Riksdagens verk” 148 215
- Riksdagsstadgan 214 238
- Riksgäldsfullmäktige 120 140 ff 148
167 f
- Riksrevisionsverket 118 ff 123
- Riksräkenskapsverket 111 114 f 118
- Riksrätten 13 ff 19 26 ff 38 55 67 f
175 f
- Riksåklagaren 235 239 241
- Räkenskapskontroll 105 107 109 112
114 121 124 139 158
- Rättelse, JO 177 179 f
- Rättsstatistik, JO 178
- Sakrevision 114 f 118 124 f
- Sakrevision, statens 114 f 118
- Samråd, JO 216 238 241
- SEA-systemet 119
- Sekretesslagen 66 154 f
- Skolväsendet, JO 195 f 217 219
- Skrivelse, KU 29 31
- Skrivelse, MF 97
- Skrivelse, RR 161 ff
- Socialförvaltningen, JO 187 195 f
216 f 233
- Statsbidrag 113 135 138 ff
- Statliga företag 135 140 ff
- Statsbokföringskommittén 111
- Statskontoret 105 ff 118 121 123 148
- Statsministern 81 f 84 f 89 f 98 f 110
113
- Statsrådsprotokoll 26 f 30 32 45 52 f
55 ff 66 ff 98
- Statsutskottet 14 f 27 104 ff 117 137
140 143
- Statsverket 134 ff
- Straffrättskommittén 37 f, 67
- Ställföreträdare, JO 183 f 186 f 195
213 ff 217
- Successiv förnyelse 120
- Suppleanter, KU 59 f
- Suppleanter, RR 109 113 143 ff 153
158
- Systemkontroll, KU 28
- Systemkontroll, RR 107
- Systemkontroll, JO 172
- Särskild anmälan mot statsråd 38 41
54
- Taxeringsväsendet, JO 187 194 197 f
211 217
- Teknisk expertis (åt riksdagen) 22
- Tidsbegränsning 21
- ”Tillkännagiva” enligt 107 § RF 27
- Tillkännagivande, KU 34 f 43 ff
- Tillsynsmyndigheter, JO 243
- Tillsynsområde, JO 216 f
- Tilläggspromemoria, RR 157 161 f
- Tjänstefel 37 202 205 f 235 f
- Tjänstemissbruk 202 205 f
- Tryckfrihetskommitté 13 f 170
192
- Tystnadsplikt 67 160
- Upplysningar, KU 56 f
- Upplysningar, RR 107 f 116 136 154
156
- Upplysningar, JO 219 f 240
- Utfärdande av instruktion, RR 137 f
- Utfärdande av instruktion, JO 200
- Utrikesdebatt 21
- Utrikesnämnden 22 44 50 56
- Utrikesutskottet 21
- Utskott, riksdagens 21 23 150 248 f
- Utskottsbehandling, MF 93 f

- Utskottsbehandling, RR 117 f 163 f
 Utskottsbehandling, JO 175 237 f
 Utslagsröst, RR 159
- Val, RR 115 ff 146 f
 Val, JO 214
 Valberedning, riksdagens 214
 Valmän, riksdagens 142 214
 Verksamhetsberättelse, RR 120
 163 f
 Verksamhetsberättelser, myndig-
 heternas 152 239
 Verkschefsansvar 55 234
 Vice ordförande 60 147
 Vite, JO 219
- Wennerströmaffären 36 41 ff 52 57 f
 61
- Åklagarväsendet, JO 193 ff 216
 Åtal av JO 176 181 232 ff 236
 Åtal, se även riksätten
 Åtalsbefogenhet, JO 172, 176 ff 202 ff
- Ämbetsansvar, fullständigt 184 197 ff
 Ämbetsansvar, partiellt 184 198 f 239
 Ämbetsansvarskommittén 205 ff 211
 226 243
 Ämbetsberättelser, JO 173 f 236 f
- Överläggningar, kamrarnas 21 94 ff
 200
 Överläggningar, myndigheternas och
 domstolarnas, JO 173 220
 Överlämnande, JO 186 211 f 223 f
 227

FÖRKORTNINGAR

Riksdagstryckets officiella förkortningar har begagnats (SU=statsutskottet, BeU=bevillningsutskottet, BaU=bankoutskottet, Kskr=kunglig skrivelse etc). Litteratur har förkortats så att läsaren lätt kan hitta varje arbete i källförteckningen.

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING (IFRF)

I HJALMAR KARLGREN
Skadeståndsrätt
4:e uppl. 2:a tryckn. 1969

II HÅKAN NIAL
Internationell förmögenhetsrätt
2:a uppl. 1953

III LARS WELAMSON
Om anslutningsvad och reformatio in pejus

IV KARL OLIVECRONA
Rättegången i brottmål enligt RB
3:e uppl. 1968

V GUNNAR LAGERGREN
Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale

VI HJALMAR KARLGREN
Avtalsrättsliga spörsmål

VII HÅKAN NIAL
Handelsbolag och enkla bolag

VIII PER OLOF EKELOF
Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper

IX LARS WELAMSON
Domvillobesvär av tredje man

X HANS THORNSTEDT
Om rättsvillfarelse

XI KNUT RODHE
Obligationsrätt

XII TORE STRÖMBERG
Åtalspreskription

XIII PER OLOF BOLDING
Skiljeförfarande och rättegång

XIV ÅKE MALMSTRÖM
Föräldrarrätt
3:e tryckn. 1969

XV PER OLOF EKELOF
Rättegång
2:a uppl. 1963

XVI NILS REGNER
Svensk juridisk litteratur

XVII NILS HERLITZ
Nordisk offentlig rätt I

XVIII NILS HERLITZ
Nordisk offentlig rätt II

XIX PER OLOF EKELOF
Rättegång II
2:a uppl. 1964

XX HJALMAR KARLGREN
Säkerhetsöverlåtelse

XXI FOLKE SCHMIDT
Tjänsteavtalet
Nyskriven uppl. 1968

XXII IVAR AGGE
Straffrättens allmänna del I
3:e tryckn. 1968

XXIII HJALMAR KARLGREN
Kutym och rättsregel

XXIV KARL OLIVECRONA
Rätt och dom
2:a uppl. 1966

XXV LENNART VAHLÉN
Avtal och tolkning
2:a tryckn. 1966

XXVI OLE WESTERBERG
Skatter, avgifter och pålagor

XXVII PER OLOF EKELOF
Rättegång III
2:a uppl. 1964

XXVIII SEVE LJUNGMAN—
PER STJERNQUIST
Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I
4:e uppl. 1968

XXIX KURT GRÖNFORS
Ställningsfullmakt och bulvanskap

XXX IVAR AGGE
Straffrättens allmänna del II
3:e tryckn. 1968

XXXI SIGURD DENNEMARK
Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål

XXXII LARS WELAMSON
Konkursrätt

XXXIII HILDING EEK
Internationell privaträtt
2:a uppl. 1967

XXXIV SEVE LJUNGMAN—
PER STJERNQUIST
Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II
3:e uppl. 1968

XXXV PER OLOF BOLDING
Skiljedom

XXXVI NILS HERLITZ
Nordisk offentlig rätt III

XXXVII FOLKE SCHMIDT
Äktenskapsrätt
4:e uppl. 1970

XXXVIII PER OLOF EKELOF
Rättegång IV
2:a uppl. 1969

XXXIX AXEL ADLERCREUTZ
Arbetslagarbegreppet

XL IVAR AGGE
Straffrättens allmänna del III

XLI LARS WELAMSON
Konkurs
2:a uppl. 1967

XLII HJALMAR KARLGREN
Passivitet

XLIII PETER WESTERLIND
Studier över tomträttsinstitutet I

XLIV LENNART VAHLÉN
Fastighetsköp
2:a uppl. 1968

XLV ÅKE HASSLER
Skiljeförfarande

XLVI PER OLOF EKELOF
Rättegång V
2:a uppl. 1969

XLVII KNUT RODHE
Lärobok i obligationsrätt
2:a uppl. 1969

XLVIII BERTIL BENGTESSON
Hämningsrätt

XLIX NILS BÖRJE LIHNÉ
Lagsökning

L KURT GRÖNFORS
Successiva transporter

LI HILDING EEK
Folkkrätten

LII NILS REGNER
Rättspraxis i litteraturen

LIII OLE WESTERBERG
Förfarandet i förvaltningen

LIV NILS HERLITZ
Elements of Nordic Public Law

LV JACOB W. F. SUNDBERG
Familjerätt i omvandling

LVI FREDR. PZEL
Riksdagens ko.