

Konstitutionsutskottets betänkande

1980/81:8

om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m. m.

I detta betänkande behandlas följande frågor som tagits upp i de angivna motionerna:

1. *Statens skadereglering* – 1979/80:342
2. *Kommittéväsendet* – 1979/80:410
3. *Beslutsordningen i länsstyrelsens styrelse* – 1979/80:587
4. *Sakområdesindelning vid utgivningen av SFS* – 1979/80:767
5. *Slopande av övre åldersgräns för vissa uppdrag* – 1979/80:1039
6. *Översyn av JO-ämbetet* – 1979/80:1051
7. *De centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner* – 1979/80:1055

1. Statens skadereglering

Motionen

I motion 1979/80:342 av Marianne Karlsson (c) yrkas, "att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till förbättring av statens skadereglering enligt motionens intentioner".

I motionen pekas på den praktiska förändring i den enskildes möjligheter att få skadestånd på grund av fel och försummelse av offentliga funktionärer som inträtt genom 1975 års ämbetsansvarsreform. Tidigare kunde nämligen den enskilde få hjälp med sin skadeståndstalan av åklagaren i tjänstefelsprocessen. Genom att tjänstefelet i princip avskaffats som brott står inte den möjligheten öppen längre annat än när det är fråga om grövre ämbetsbrott, t. ex. brott mot tystnadsplikt eller myndighetsmissbruk. Enligt motionen bör denna olägenhet, som inte justitiekanslerns (JK) uppgifter på området till fullo kan anses avhjälpa, rättas till. Detta kan, anför det, ske genom inrättandet av en statens skaderegleringsnämnd med huvudsaklig uppgift att utreda allmänhetens skadeståndsanspråk på grund av felaktig myndighetsutövning.

Gällande ordning m. m.

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) skall staten eller kommun ersätta personskador, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar. Sådan skyldighet föreligger om tjänstemannen i fråga åsidosatt de krav som med hänsyn till verksamhetens ändamål skäligen kan ställas på dess utövning.

I en särskild förordning – Kungl. Maj:ts kungörelse om statsmyndighetersnas skadereglering i vissa fall (SFS 1972:416) – stadgas att anspråk på ersättning för skada skall framställas hos JK om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Vilar anspråket på någon annan grund skall anspråket enligt huvudregeln ställas till den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhet skadan inträffat. Vid skadeståndsåtaganden av belopp överstigande 10 000 kr. skall frågan prövas av JK. Uppkommer fråga om åtagande för staten att utge belopp överstigande 100 000 kr. skall ärendet hänskjutas till regeringen.

Den s. k. JK-utredningen lämnade i sitt betänkande JK-ämbetet (SOU 1978:9) förslag till en skaderegleringsförordning som innebar vissa ändringar i skaderegleringskungörelsen, bl. a. skulle anspråk mot staten på ersättning i vissa fall framställas hos en ny myndighet – statsadvokaten. JK-utredningens förslag har inte lett till lagstiftning utan är fortfarande under övervägande i justitiedepartementet.

Utredningen om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet bör enligt sina direktiv (Ju 1980:13) överväga rätten för en målsägande att väcka åtal och skadeståndstalan på grund av brott som har begåtts i utövningen av offentlig tjänst. I direktiven erinras om att rätten att väcka åtal eller skadeståndstalan på grund av brott mot vissa högre tjänstemän för närvarande är begränsad i så måtto att riksåklagaren samt JO och JK är de enda behöriga åklagarna i sådana mål. Målsäganden kan heller inte väcka skadeståndstalan mot tjänstemannen i annat fall än om åtal för brottet ägt rum eller hans talan biträds av någon som har behörighet att besluta om åtal. Det pekas emellertid i direktiven också på de möjligheter som skadeståndslagen enligt vad ovan redovisats öppnar för en skadelidande att få ersättning av staten eller kommun.

Justitieutskottet kom vid sin behandling av motioner om ansvar för funktionärer i offentlig tjänst (JuU 1978/79:5 och 1979/80:5) även in på frågan om rätt att föra talan om enskilt anspråk. I 1978/79 års betänkande uttalade utskottet följande, som sedan erinrades om i följande års betänkande:

När det gäller talan om enskilt anspråk vill utskottet erinra om reglerna i skadeståndslagen om statens och kommuns ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning och det särskilda skadeståndsregleringsförfarandet när det gäller anspråk på staten. Därigenom har den enskilde tillerkänts möjlighet att få ersättning för skada till följd av fel eller försummelse av offentliga funktionärer. Det finns vid sådant förhållande inte skäl att upphäva de i rättegångsbalken intagna begränsningarna i den enskildes rätt att föra talan om enskilt anspråk på grund av brott som begåtts av högre tjänstemän i utövningen av tjänst eller uppdrag.

I 1979/80 års betänkande uttalade utskottet vidare att det kunde finnas anledning överväga andra vägar än en inskränkning i målsägandens talerätt för att tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som avses med

gällande bestämmelser på området. Utskottet avstyrkte emellertid motionen under hänvisning bl. a. till att en utredning om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet aviserats.

2. Kommittéväsendet

Motionen

I motion 1979/80:410 av Bonnie Bernström (fp) yrkas att riksdagen beslutar hemställa hos regeringen om en granskning av utrednings- och kommittéverksamheten i syfte att finna bättre arbetsformer för att få fram nödvändigt beslutsunderlag. Enligt motionären kan det i många fall vara lämpligare att köpa konsulttjänster och låta parlamentariker granska förslagen i efterhand än att binda upp experter och ledamöter för lång och ibland improduktiv verksamhet i en utredning. Vidare bör mångsyssleriet minskas så att inte inbokade sammanträden i andra utredningar blir ett hinder för en kommitté att kalla till sammanträde. Det kan enligt motionären också finnas skäl att låta utredningar bara få ett halvår till sitt förfogande, dvs. att ledamöterna får prioritera sin utredningsverksamhet hårdare. Många gånger skulle också riksdagsutskotten med hjälp av sina kanslier lösa problemen på mycket kortare tid.

Förändringar inom kommittéväsendet under senare år

De offentliga utredningarnas arbetsformer behandlades i betänkandet Rapport om utredningsväsendet (Ds Ju 1975:14) som presenterades i juni 1975. Betänkandet som hade utarbetats av en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen innehöll en rad reformförslag. Bl. a. rekommenderade arbetsgruppen att arbetet i vissa utredningar indelades i två faser. I den första fasen skulle arbetet inriktas på överväganden av huvudalternativ till lösning av den aktuella frågan och på materialinsamling. Förslagen skulle sedan offentliggöras i en promemoria som kunde bli föremål för viss remissbehandling och därefter granskning i vederbörande departement. Inför den andra fasen – detaljutformningen av förslaget – fick i mån av behov mer preciserade direktiv utfärdas.

Arbetsgruppen föreslog också att en ny kommittéförordning utfärdades. Där borde bl. a. lämnas föreskrift om vilka befogenheter som tillkommer olika medverkande i kommittéarbetet, dvs. ledamöter, sakkunniga och experter. Gruppen förordade återhållsamhet med förordnande av experter och anvisade som ett ofta bättre alternativ att en myndighet fullgjorde delar av utredningsuppdraget.

Av arbetsgruppens övriga förslag kan nämnas att omfånget av ett betänkande normalt inte borde överstiga 300 trycksidor och att betänkan-dena oftare än dittills borde delas upp på olika, relativt fristående volymer.

1* Riksdagen 1980/81. 4 saml. Nr 8

Arbetsgruppens förslag och förslagets i huvudsak positiva mottagande vid remissbehandlingen redovisades för riksdagen i 1976 års kommittéberättelse (skr 1975/76:103).

Som ett resultat av arbetsgruppens arbete utfärdades under 1976 en ny författning om kommittéerna, kommittéförordningen (1976:119). Som föreslagits av arbetsgruppen infördes bestämmelser om de medverkandes befogenheter. De sakkunniga får, fastän de inte är kommittéledamöter och alltså saknar beslutanderätt, delta i arbetet på väsentligen samma villkor som en ledamot. Bl. a. har de "reservationsrätt". Experterna, dvs. de utpräglade specialisterna, har mera begränsade befogenheter.

Under 1976 publicerades också en försöksutgåva av en handbok med anvisningar för kommittéarbete. Efter det att synpunkter inhämtats på denna utgåva från kommittéer, departement och myndigheter utkom under 1978 Kommittéhandboken (Ds SB 1978:1). Handboken riktar sig i första hand till kommittéordförande, särskild utredare och kommittésekreterare. Handboken innehåller dels redogörelser för bestämmelser som gäller för kommittéerna, dels råd och rekommendationer.

Kostnadsaspekten på utredningsförslagen har också uppmärksammats på senare år. Besparingsutredningen överlämnade under 1976 betänkandet Offentligt utredningsväsende (SOU 1976:49). Bl. a. ansåg utredningen att alla utredningsförslag som bedöms ha ekonomiska konsekvenser skall kostnadsberäknas. En anvisning av denna innebörd intogs i Kommittéhandboken. På förslag av riksdagen (FiU 1978/79:2, rskr 16) införde regeringen under 1978 en ny bestämmelse i 13 § kommittéförordningen. Enligt denna bestämmelse skall en kommitté i sitt betänkande redovisa en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag.

Under 1978 utfärdade vidare regeringen tilläggsdirektiv (Dir. 1978:40) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer. I dessa direktiv framhölls att något nämnvärt utrymme för genomförande av kostnadskrävande kommittéförslag inte kommer att föreligga under de närmaste åren. Kommittéerna bör därför noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skall kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område kommitténs förslag avser. Vidare förordas i direktiven ett successivt förverkligande av nya förslag och en prioritering mellan olika önskemål inom utredningsområdet. Kommittéerna bör enligt direktiven också så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda som förslagen kan medföra.

Under 1980 har utfärdats nya besparingsdirektiv till kommittéerna (Dir. 1980:20) som i stor utsträckning är en upprepning av 1978 års direktiv. Nytt är bl. a. uttalandet att de kommittéer som inte anser sig kunna uppfylla kraven i direktiven snarast möjligt bör anmäla detta till det ansvariga statsrådet. Regeringen beslutar om eventuella undantag.

Frågans tidigare behandling

Under 1970-talet har utskottet behandlat det statliga kommittéväsendet, dels med anledning av motioner, dels i granskningsarbetet. Under åren 1971–1974 ägnades årligen ett betänkande åt motioner om utredningsväsendet (KU 1971:18, 1972:36, 1973:44, 1974:51). Därefter har motionsvis väckta frågor om kommittéväsendet tagits upp under 1975/76, 1976/77 och 1979/80 års riksmöten.

I 1975/76 års betänkande (KU 1975/76:3) behandlades bl. a. utredningarnas sätt att arbeta och presentera sina förslag. Ett enigt utskott förklarade att de förslag som hade lagts fram av den i föregående avsnitt nämnda arbetsgruppen var av stort intresse. Utskottet uttalade förhoppningen att dessa förslag skulle leda till förbättringar av utredningsväsendet.

På förslag av utskottet förklarade riksdagen motionerna besvarade med vad utskottet anfört.

De frågor som behandlades i 1976/77 års betänkande (KU 1976/77:5) var utredningsbetänkandenas omfång, medverkan av riksdagsledamöter i statliga utredningar och prissättningen på betänkanden i SOU-serien. Utskottet framhöll enhälligt bl. a. följande:

Det statliga utredningsväsendet har i Sverige en omfattning och betydelse som i få andra länder. Utredningsväsendets ställning är framför allt en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar såväl kommittéarbetet som den efterföljande remissbehandlingen av utredningsförslagen. Härigenom förses statsmakterna med ett allsidigt och konstruktivt beslutsunderlag samtidigt som den allmänna debatten kring samhällsfrågorna tillförs ett diskussionsmaterial av hög kvalitet.

Från demokratisk synpunkt är särskilt betydelsefullt att utredningar med viktiga politiska uppgifter har ett brett parlamentariskt inslag. Som utskottet tidigare framhållit har det därigenom ofta varit möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer.

Utskottet erinrade vidare om att olika åtgärder vidtagits i syfte att förenkla presentationen av utredningarnas förslag. Utskottet pekade särskilt på bestämmelserna i kommittéförordningen och på anvisningarna i kommittéhandboken. Enligt utskottet borde en tillämpning av dessa regler och anvisningar kunna leda till att allmänhetens information om innehållet i utredningsförslagen förbättras. De aktuella motionerna förklarades besvarade med vad utskottet anfört.

1979/80 års betänkande behandlade ett motionsyrkande om att närvarolistor från utredningssammanträden skulle publiceras som bilaga till utredningens betänkande. På utskottets förslag avslogs motionen (KU 1979/80:4).

Utredningsväsendet har uppmärksamats i granskningsarbetet 1972, 1974, 1975 och 1976. Den mest ingående undersökningen redovisades 1975 (KU 1975:12). I undersökningen behandlades bl. a. kommittékostnadernas utveckling, riksdagens kommittéinitiativ och kommittéernas parlamentarisk-

ka inslag. Undersökningen föranledde inga särskilda uttalanden från utskottets sida. Kartläggningen av riksdagsledamöternas deltagande i utredningsverksamheten företogs också 1972 (1972:26), 1974 (1974:22) och 1976 (1975/76:50). Inte heller vid dessa tillfällen gjorde utskottet några uttalanden. I en reservation (2 fp, 2 m) till 1972 års granskningsbetänkande framfördes kritik mot att departementsutredningar i ökande utsträckning fick ersätta offentliga utredningar. Utskottets centerpartistiska ledamöter anförde i ett särskilt yttrande bl. a. att det var olyckligt att det parlamentariska inslaget i de offentliga utredningarna minskat och att en allt större del av utredningsverksamheten kommit att ske i form av interna s. k. departementsutredningar. Riksdagen följde utskottet och lade betänkandet till handlingarna utan särskilt uttalande på denna punkt.

3. Beslutsordningen i länsstyrelses styrelse

Motionen

I motion 1979/80:587 av Bertil Danielsson (m) hemställs att riksdagen beslutar uttala att den kollektiva beslutsordningen skall tillämpas vid beslut av länsstyrelsens lekmanastyrelse.

I motionen anförts att omröstningsförfarandet i länsstyrelsernas lekmanastyrelser sker enligt den kollegiala metoden vilken innebär att som styrelsens beslut skall gälla "den mening varom de flesta förenar sig" (27 § länsstyrelseinstruktionen, 1971:406). Motionären framhåller att om mer än två förslag föreligger kan omröstning enligt denna metod medföra att styrelsens beslut endast biträds av en minoritet. Enligt motionären har länsstyrelsernas roll förändrats genom tillkomsten av lekmanastyrelser. Tiden är därför inne att införa den kollektiva beslutsmetoden även i länsstyrelsernas styrelser. Den kollektiva metoden som tillämpas inom representativa församlingar innebär att när mer än två förslag föreligger skall omröstningar ske successivt så att vid sista omröstningen två yrkanden kan ställas mot varandra.

Frågans tidigare behandling

I en motion (2 c) under allmänna motionstiden 1978 föreslogs att den kollektiva metoden skulle införas vid beslutsfattande inom centrala och regionala myndigheters lekmanastyrelser. Utskottet (KU 1977/78:34) framhöll att omröstningsreglerna i de statliga ämbetsverken grundade sig på en lång tradition som gick tillbaka på tiden före förtroendemannastyrelsernas tillkomst. När ämbetsverken ännu i första hand hade uppgifter av myndighetsutövande karaktär var det naturligt att tillämpa samma beslutsregler som i domstolarna. Utvecklingen hade emellertid enligt utskottet inneburit att många myndigheters arbetsuppgifter fått en annan karaktär samtidigt som allt fler verk erhållit förtroendemannastyrelser. I länsstyrelserna tillkom

dessa 1971. För länsstyrelserna gällde enligt utskottet också att deras arbetsuppgifter inom centrala områden är föremål för överväganden inom främst länsdemokratikommittén. Med hänsyn till det anförda ansåg utskottet det lämpligt att omröstningsreglerna togs upp till prövning. En sådan prövning borde utgå från en analys av arbetsuppgifternas karaktär och beakta de förändringar som skett beträffande både länsstyrelserna och andra verk under de senaste årtiondena. Det fick enligt utskottet ankomma på regeringen att bedöma i vilka former en sådan prövning borde ske. I enlighet med utskottets förslag gav riksdagen regeringen till känna vad utskottet anförde angående omröstningsreglerna i statliga förtroendemannastyrelser.

Pågående utredning

Genom regeringsbeslut i september 1978 tillsattes en kommitté för översyn av förvaltningslagen (Ju 1978:09). I direktiven anfördes bl. a.:

Trots att det inom förvaltningen mera sällan förekommer att omröstningsreglerna ställs på sin spets är det från rättsäkerhetssynpunkt en brist att bestämmelserna om omröstning i förvaltningsärenden delvis är oklara och därför i vissa fall kan tillämpas olika. För förvaltningsmyndigheternas del kan en ändamålsenlig lösning vara att de allmänna bestämmelserna om förfarandet hos dem byggs ut med föreskrifter som ger klart besked om vad som skall gälla vid omröstning. Det bör ankomma på kommittén att ta upp denna fråga. I detta sammanhang bör också övervägas om en precisering kan göras för förvaltningsdomstolarnas del av när 16 resp. 29 rättegångsbalken skall tillämpas.

Med anledning av motionsyrkanden om att den s. k. parlamentariska omröstningsmetoden borde införas inom statliga myndigheter med förtroendemannastyrelser har riksdagen i skrivelse den 13 april 1978 förordat en prövning av frågan om omröstningsreglernas utformning (KU 1977/78:34, rskr 221). Även denna fråga bör tas upp av kommittén.

4. Sakområdesindelning vid utgivningen av Svensk författningssamling (SFS)

Motionen

I motion 1979/80:767 av Björn Körlof (m) yrkas, "att riksdagen hos regeringen begär att en sakområdesindelning vid utgivning av Svensk författningssamling i enlighet med vad i motionen anförts snarast prövas".

I motionen påtalas att den som endast har behov av att följa rättsutvecklingen inom ett område inte kan göra detta på annat sätt än genom att prenumerera på hela Svensk författningssamling (SFS). Man skulle enligt motionen uppnå ett effektivare utnyttjande av SFS och sannolikt också spara en del utgifter om SFS utgavs med en sakområdesindelning. t. ex. den i departementsförordningen stadgade indelningen av ansvarsområden för författningar, förvaltningsärenden och myndigheter, hänförliga till respekti-

ve departement. Ett första steg skulle således kunna innebära att författningarna på lämplig plats försågs med en departementsbeteckning och att författningar, tillhörande ett visst departement, inte vid löpande utgivning binds ihop med författningar, tillhörande ett annat departement. En så enkel reform skulle enligt motionen möjliggöra prenumeration på enbart författningar, tillhörande kommunikationsdepartementets verksamhetsområde. Vidare skulle öppnas möjlighet att vid den löpande utgivningen av SFS-nummer bygga upp aktuella och lättillgängliga lagsamlingar i intern inbunden form för visst verksamhetsområde. Efter viss tid skulle systemet kunna utvidgas till att omfatta ytterligare en indelningsnivå i rättsområden hörande under visst departement.

Nuvarande ordning

De grundläggande bestämmelserna om kungörande av författningar som beslutats av riksdagen, regeringen eller myndighet under riksdagen eller regeringen finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. I författningssamlingsförordningen (1976:725) finns mera detaljerade bestämmelser om SFS och övriga författningssamlingar, utgivna av myndigheter under regeringen.

Av lagen framgår bl. a. att det för kungörande av författningar skall finnas

1. Svensk författningssamling
2. Riksdagens författningssamling
3. författningssamlingar för centrala myndigheter
4. en författningssamling för varje län.

Vidare stadgas i lagen att författning som utfärdas av regeringen (lagar och förordningar) skall kungöras i SFS, som utges genom regeringens försorg. Lagen öppnar dock viss begränsad möjlighet för regeringen att bestämma att författning skall kungöras på annat sätt.

5. Slopande av övre åldersgräns för vissa uppdrag

Motionen

I motion 1979/80:1039 av Margareta Andrén (fp) och Jörgen Ullenhag (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär att tillämpliga lagar och förordningar ändras så att ingen övre åldersgräns fastställs för innehav av offentliga uppdrag.

Enligt motionen kan man ibland inte dra tillräcklig nytta av äldre personers livserfarenhet och kunnande på grund av att man beslutat om övre åldersgränser. Den gräns på 70 år som f. n. finns när det gäller vissa kommunala och statliga uppdrag, t. ex. nämndeman i tingsrätt och länsrätt, ledamot i domkapitel, ordförande i taxeringsnämnd m. m. bör därför slopas.

Gällande regler

Regler om en övre åldersgräns kan endast finnas för statliga nämnder och organ. För de kommunala nämnderna – såväl de fakultativa som de specialreglerade – gäller nämligen kommunallagens allmänna regler för valbarhet vilka inte innehåller någon övre åldersgräns (se KL 2 kap. 4 §). Reglerna gjordes tillämpliga även på de specialreglerade nämnderna genom 1977 års reform (jämför prop. 1976/77:1 s. 62).

I en promemoria, som nyligen utarbetats inom kommundepartementet, redovisas bestämmelserna om val av ledamöter och suppleanter i sådana statliga och liknande organ som helt eller delvis utses av kommunalfullmäktige eller landsting (Proportionella val till statliga nämnder m. m., Ds Kn 1980:4). Av promemorian framgår att personer som fyllt 70 år ej är valbara till följande befattningar till organ:

- nämndeman i hovrätt, tingsrätt, Rättegångsbalken 4 kap. 6 §
fastighetsdomstol
- nämndeman i länsrätt, kammar- Lagen (1971:286) om allmänna för-
rätt valtningsdomstolar 20 §
- nämndeman i försäkringsrätt Lagen (1978:28) om försäkrings-
domstolar 9 §
- ordförande, ledamot, suppleant i Taxeringslagen (1956:623) 8 §
taxeringsnämnd
- ordförande, ledamot, suppleant i Fastighetstaxeringslagen
fastighetstaxeringsnämnd (1979:1152) 17 kap. 9–10 §§

Bland statliga organ, där statlig myndighet utser ledamöter, finns en övre åldersgräns på 70 år i åtminstone följande fall:

- nämndeman i den mellankommuna- Lag (1979:168) om mellankommu-
nala skatterätten (utses av rege- nal skatterätt 5 §
ringen)
- ledamot av arrendenämnd (utses Lag (1973:188) om arrendenämnder
av regeringen eller myndighet, och hyresnämnder 2 §
som regeringen bestämmer)
- ledamot av hyresnämnd (utses av Samma lag 5 §
regeringen eller myndighet, som
regeringen bestämmer)

Beträffande de kyrkliga organen kan nämnas att någon övre åldersgräns ej föreligger enligt församlingsstyrelselagen (1961:436) för valbarhet till kyrkofullmäktige (10 §), kyrkoråd (45 §) och kyrkliga nämnder (57 §). I lagen (1936:567) om domkapitel föreskrivs däremot en åldersgräns på 67 år även för lekmanaledamöterna.

Regeln om en övre åldersgräns på 70 år för nämndemän infördes i rättegångsbalken genom riksdagsbeslut 1963 (prop. 1963:156, 1LU 27). I propositionen anförde departementschefen bl. a. följande:

Såsom första lagutskottet i ett förra året avgivet yttrande funnit, talar beaktansvärda skäl för att en övre åldersgräns stipuleras för valbarhet till nämndeman i allmän underrätt. Därmed ökas garantierna för att i nämnden icke kommer att sitta personer, som på grund av alltför hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra såsom domare. Även om de organ, som har att välja nämndemän, fullgör denna uppgift med stor omsorg, får likväl icke förbises, att det mången gång kan vara vanskligt att avgöra, huruvida en viss till nämndeman föreslagen person med hänsyn till sin ålder kommer att vara i stånd att under mandatperioden på tillfredsställande sätt fullgöra med nämndemansuppdraget föreliggande åligganden, särskilt som mandatperioden är så lång som sex år. I likhet med flertalet remissorgan vill jag därför förorda utredningens förslag att införa en övre åldersgräns för nämndemän i allmän underrätt. På något håll har under remissbehandlingen uttalats farhågor för att erforderligt antal nämndemän icke skulle kunna uppbringas inom lägre åldersskikt. Dessa farhågor förefaller emellertid överdrivna. Det kan förtjäna att framhållas, att den väsentliga höjning av nämndemans arvode, som nyligen skett, gör det möjligt att bättre än förut ekonomiskt kompensera yrkesverksamma personer, som tjänstgör såsom nämndemän.

Med hänvisning till denna bestämmelse har sedermera samma åldersgräns införts för nämndemän i andra domstolar.

För ledamöter i arrende- och hyresnämnder beslöt riksdagen om en sjuttioårsgräns år 1970 (prop. 1970:145 s. 309, 3LU 81). Samma åldersgräns för ordförande, ledamöter och suppleanter i taxeringsnämnder infördes år 1978 (prop. 1977/78:181 s. 195, SkU 55). I båda dessa fall åberopade departementschefen bestämmelsen i rättegångsbalken.

Frågornas tidigare behandling

I en motion (1 fp) under allmänna motionstiden 1978 föreslogs att regeringen dels borde föranstalta om en översyn av och avskaffande av bestående formella övre åldersgränser inom offentlig förvaltning, dels ta initiativ till åtgärder mot sådana åldersgränser inom organisationer och privat näringsliv. I sitt yttrande över motionen anförde utskottet (KU 1978/79:2) att frågorna om bl. a. olika åldersgränser i samband med nomineringar i första hand berörde de politiska partiernas interna överväganden. I ett särskilt yttrande (1 fp) framhölls att äldre människors möjligheter till offentliga uppdrag inte enbart var en intern fråga för partierna utan också förhindrades av formella åldersgränser som sanktionerats av statsmakterna.

6. Översyn av JO-ämbetet

Motionen

I motion 1979/80:1051 av Jan Prytz och Allan Ekström (båda m) yrkas att riksdagen beslutar uppdra åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning

om JO-ämbetets insatsmöjligheter att bedrivas jämsides och i nära samverkan med den just påbörjade utredningen om straff- och disciplinansvaret i offentlig verksamhet.

Enligt motionen bör en översyn av JO-ämbetet inte uppskjutas alltför länge. JO-institutionen kan snabbt försvagas om allmänheten förlorar tilltron till ämbetets möjligheter att ingripa till de enskildas förmån. Nuvarande ordning innebär i realiteten att JO icke kan göra annat än riktiga förmåningar till de myndigheter, som han funnit ha förfarit felaktigt, utom i mycket sällsynta fall, där det kan bli fråga om att resa krav om disciplinär åtgärd eller straff. Uppenbarligen måste också JO:s möjligheter att ingripa till den enskildes förmån ökas. Åtskilliga reformer i sådan riktning är tänkbara, vilka dock ligger utanför utredningsarbetet beträffande straff- och disciplinansvaret. Enligt motionen bör parallellt med nämnda utredning upptas arbetet på att bredda JO:s möjligheter att fylla sina viktiga uppgifter i vårt samhällssystem.

Frågans läge m. m.

I en *bilaga* till detta betänkande lämnas en redogörelse för 1975 års JO-reform.

Frågan om behovet av en översyn av JO-institutionen behandlades av utskottet under förra riksmötet med anledning av motionsyrkanden i ämnet. I sitt av riksdagen godkända yttrande över motionen (KU 1979/80:20) anförde utskottet följande:

Vad först gäller JO-ämbetet vill utskottet erinra om den reform som genomfördes under 1975/76 års riksmöte och som innebar en avsevärd resursmässig förstärkning av ämbetet. Reformen föranleddes främst av den ökade arbetsbördan för JO men även av de nya reglerna om ämbetsansvar som trädde i kraft den 1 januari 1976.

Utskottet (KU 1975/76:22) uttalade i det sammanhanget bl. a. att JO:s huvuduppgift är att tillvarata de enskilda människornas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Denna verksamhet, som enligt utskottet var av största vikt, utövar JO främst genom att pröva anmälningar från enskilda mot statliga och kommunala myndigheter samt företrädare för dessa och genom att vid inspektioner granska myndigheterna praxis i olika hänseenden. Det var enligt utskottet uppenbart att den svenska riksdagens ombudsmannainstitution, som inte minst under senare år tjänat som förebild för många andra länder som inrättat liknande tillsynsorgan, fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.

Enligt utskottet finns det anledning att åter betona värdet av att riksdagen till sitt förfogande har JO-institutionen som ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Tanken på att avskaffa denna kontrollinstans, som förordas i motionerna 1977/78:493 och 1978/79:1093, bör avvisas. Utskottet avstyrker sålunda motionsyrkandena.

I regeringsdeklarationen som avgavs vid riksmötets början aviserades en översyn av ämbetsansvarsreformen. Enligt vad utskottet erfarit kommer en

kommitté att tillsättas för detta ämdamål. Direktiv beräknas komma att utfärdas inom kort och bl. a. innefatta uppdrag åt kommittén att i sammanhanget behandla JO:s och JK:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser i offentlig tjänsteutövning. Som nyss framgått föreslås i några motioner att frågan om JO:s ställning och uppgifter tas upp till prövning. Enligt utskottet kan den nämnda översynen av ämbetsansvarsreformen få betydelse för JO:s verksamhet. Det kan enligt utskottet bli aktuellt med en ny översyn av JO-ämbetet. Utskottet anser sig emellertid inte böra redan i dag – innan utvärderingen av ämbetsansvarsreformen påbörjats – ta initiativ till en sådan översyn. Med hänvisning härtill anser utskottet att motionerna 1977/78:283, 1978/79:344 och 1978/79:1611 inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Motionerna avstyrks följaktligen.

I ett särskilt yttrande (3 m) anfördes följande:

I motionen 1978/79:1611 framförs krav på en förändring av instruktionen för JO i syfte att stärka JO-ämbetets bevakning av hur lagar och författningar verkar i praktiken.

Starka skäl talar för att en sådan förändring kommer till stånd. För den utredning om JO-ämbetet som utskottet anser kan bli aktuell bör denna fråga vara av särskild betydelse.

Tjänsteansvarskommittén kommer enligt vad som inhämtats att tidigast om ca två år framlägga betänkande angående de frågor om JO:s befogenheter etc. som tagits upp i motionen.

7. De centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner

Motionen

I motionen 1979/80:1055 av Ivan Svanström (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att förvaltningsutredningens analys av de statliga verken läggs till grund för direktiv till utredningsarbete av konstitutionell karaktär i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen av de centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner.

Motionären erinrar om att det svenska systemet med fristående ämbetsverk och affärsverk som ansvariga för centrala moment av statsförvaltningen är unikt i ett internationellt perspektiv. Systemet kan enligt motionären sägas ha fungerat väl eftersom det har förmått att administrera Sveriges utveckling till en social och ekonomisk välfärdsstat under 1900-talet. Det kan samtidigt konstateras att varken det demokratiska genombrottet eller de senaste decenniernas konstitutionella reformarbete har berört de centrala ämbetsverkens principiella ställning och funktion.

Motionären finner det angeläget att verkens ställning och funktion belyses från konstitutionell synpunkt. Särskilt bör verkens ledningsfunktioner övervägas. För verk med uppgifter inom centrala politiska områden är det angeläget att styrelsen får en sådan sammansättning att den återspeglar folkets i val uttryckta uppfattningar. Det förhållandet att uppdraget att vara ordförande i styrelsen och cheftjänsteman i de flesta verk tillkommer en och

samma person, generaldirektören, innebär enligt motionären en sammanblandning av förtroendemannafunktioner och tjänstemannafunktioner, vilket i regel inte accepteras inom andra samhällsområden.

Motionären föreslår att den beskrivning och analys av den statliga förvaltningsorganisationens uppbyggnad, som förvaltningsutredningen utför på riksdagens begäran, får ligga till grund för ett utredningsarbete av konstitutionell karaktär i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen i den centrala del av statsmakten som finns i verken. Uppdraget bör anförtros den "kommande författningsutredningen".

Pågående utredning

I en motion (1 c) väckt under allmänna motionstiden 1978 föreslogs att riksdagen skulle begära en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens ställning, organisation och verksamhetsformer. Utskottet (KU 1977/78:38) ställde sig positivt till förslaget och anförde bl. a. följande:

Frågor med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation aktualiseras från olika utgångspunkter i flera utredningars arbete. Som exempel kan nämnas förvaltningsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet samt decentraliseringsutredningen. En sådan allmän överblick och kartläggning som begärs i motionen av konsekvenserna av de successivt genomförda förändringarna av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna saknas emellertid i dag. En förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram härtill skulle vara av värde för framtida överväganden rörande dessa spörsmål. Eftersom detta är ett omfattande frågekomplex bör en sådan utredning i första hand begränsas till en beskrivning och analys av rådande förhållanden. Några förändringar av de principer som tillämpas på detta område är utskottet i avvaktan på en sådan översyn inte berett att förorda.

På utskottets förslag gav riksdagen regeringen till känna vad utskottet anfört om denna undersökning.

I mars 1979 beslöt regeringen att ge förvaltningsutredningen (B 1977:01) i tilläggsuppdrag att utföra den undersökning som riksdagen hade begärt. I direktiven ingår bl. a. samma uttalande av utskottet som ovan citerats. I anslutning till detta uttalande betonar budgetministern att undersökningens syfte i detta skede endast bör vara att kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndigheter.

Utskottet

1. Statens skadereglering

I motion 1979/80:342 av Marianne Karlsson (c) föreslås att en statens skaderegleringsnämnd inrättas för att i första hand utreda allmänhetens skadeståndsanspråk på grund av felaktig myndighetsutövning.

Enligt gällande rätt är det i första hand till JK som sådana skadeståndsanspråk som avses med motionen skall framställas. I vissa fall skall dock anspråk ställas till den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhet skadan inträffat. Vid brott i tjänsten kan anspråk dessutom med visst undantag prövas i brottmålsprocessen.

JK-utredningen behandlade i sitt betänkande JK-ämbetet (SOU 1978:9) även JK:s roll i ärenden om skadeståndsanspråk mot staten. JK-utredningens förslag är under övervägande i justitiedepartementet.

Hösten 1979 tillsattes en utredning för att göra en översyn av frågan om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet (Ju 1980:13). Översynen skall bl. a. omfatta rätten för en målsägande att väcka skadeståndstalan på grund av brott som begåtts i utövningen av offentlig tjänst.

Den i motionen aktualiserade frågan är således redan föremål för överväganden såväl inom regeringskansliet som i en särskild utredning. Utskottet finner det därför inte påkallat med något initiativ från riksdagens sida. Motionen avstyrks följaktligen.

2. Kommittéväsendet

I motion 410 kritiserar de statliga utredningarna bl. a. för att de binder upp ledamöter och experter i alltför lång tid. Motionären anser att andra möjligheter att få frågor utredda, t. ex. genom konsulter, borde prövas i större utsträckning.

Kommittéväsendets starka ställning i den svenska politiska beslutsprocessen är framför allt en följd av den grundlighet och saklighet som av tradition präglar arbetet i de offentliga utredningarna. Genom att kommittéerna i så stor utsträckning har parlamentariskt inslag är det också ofta möjligt att åstadkomma en bred politisk förankring inför viktiga samhällsreformer. Enligt utskottet är det angeläget att slå vakt om det värdefulla inslag i beslutsprocessen som kommittéväsendet utgör.

Under 1970-talet har kommittéväsendet förändrats i olika hänseenden. Dessa förändringar har bl. a. syftat till att effektivisera arbetet inom utredningarna. Ett fortsatt arbete i denna riktning är enligt utskottet angeläget. Något initiativ från riksdagens sida i denna fråga är dock inte erforderligt. I sammanhanget bör också framhållas att utskottet i sin granskning av regeringen även i fortsättningen avser att uppmärksamma frågor som rör kommittéväsendet. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen.

3. *Beslutsordningen i länsstyrelses styrelse*

Vid omröstning i länsstyrelsernas styrelser tillämpas f. n. den ordningen att som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta förenar sig om (s. k. kollegial metod). I motion 587 föreslås att styrelserna skall övergå till den metod som vanligen tillämpas inom representativa församlingar, nämligen att när mer än två förslag föreligger omröstningen skall ske successivt, så att vid den sista omröstningen två yrkanden kan ställas mot varandra (s. k. kollektiv eller parlamentarisk metod).

Den fråga som tas upp i motionen behandlades våren 1978 av riksdagen, som då begärde att omröstningsreglerna i statliga förtroendemannastyrelser skulle utredas (KU 1977/78:34). Denna utredning görs av förvaltningsrättsutredningen men är ännu ej avslutad. Med hänvisning härtill anser utskottet att riksdagen bör avslå motionärens förslag.

4. *Sakområdesindelning vid utgivningen av Svensk författningssamling*

I motion 1979/80:767 av Björn Körlof (m) har aktualiserats frågan om införande av en sakområdesindelning för SFS.

Utskottet kan dela den i motionen framförda uppfattningen, att ett visst värde kunde ligga i att utge författningarna departementsvis. Emellertid berör en stor del av författningarna ett flertal rättsområden, vilket gör att en myndighet eller enskilda knappast kan vara betjänta av att prenumerera på författningar tillhörande endast *ett* departements verksamhetsområde. Även från andra synpunkter förefaller motionsförslaget svårgenomförbart. Så t. ex. måste det enligt utskottets mening finnas risk för förseningar, om utgivningen skulle ske departementsvis.

Beträffande frågan om någon annan form av departementsbeteckning på författningarna vill utskottet peka på att redan nu vederbörande departements namn anges inom parentes under kontrasignantens namn.

Med det anförda avstyrker utskottet motionen.

5. *Slopande av övre åldersgräns för vissa uppdrag*

I motion 1039 föreslås att övre åldersgräns för innehavare av offentliga uppdrag avskaffas. Motionärerna anser bl. a. att åldersgränserna medför att domstolar och myndigheter inte kan tillgodogöra sig de erfarenheter och kunskaper som äldre personer besitter.

Utskottet har ovan (s. 9) redovisat en genomgång som utan anspråk på fullständighet syftar till att visa för vilka slags offentliga uppdrag som det föreligger en övre åldersgräns. Genomgången ger vid handen att sådana åldersgränser främst förekommer i fråga om nämndemannauppdrag i olika domstolar. En övre åldersgräns stadgas också för ordförande, ledamöter och suppleanter i taxeringsnämnder liksom för ledamöter av arrende- och

hyresnämnder. I samtliga nu nämnda fall är åldersgränsen 70 år. Sjuettioårsregeln infördes först för nämndemännen i de allmänna domstolarna. Detta skedde år 1963. Därefter har samma regel efter hand införts för de andra nämnda uppdragen. Samtliga uppdrag ligger inom det statliga området. I flera fall utses dock uppdragstagarna av kommunala organ. För kommunala och kyrkokommunala uppdrag finns inga motsvarande åldersgränser.

Enligt utskottet bör huvudprincipen vara att inga övre åldersgränser skall finnas för offentliga uppdrag. Detta är också det normala förhållandet. För förtroendemannauppdrag i domstolar och vissa domstolsliknande organ har emellertid under 1960- och 1970-talen införts en sjuettioårsgräns. Motivet synes då ha varit att man har velat öka garantierna för att inte uppdraget skall innehas av personer som på grund av alltför hög ålder är mindre skickade att tjänstgöra som domare. Utskottet har förståelse för detta motiv. Å andra sidan kan det med större tyngd hävdas att det även i dessa fall borde få ankomma på de organ som utser uppdragstagarna att utan lagfästa begränsningar av detta slag välja de personer som anses mest lämpade för uppdragen.

Även om starka skäl således synes tala mot att behålla de existerande övre åldersgränserna för offentliga uppdrag, kan utskottet inte ställa sig bakom motionärernas krav att utan närmare utredning slopa dessa gränser. Utskottet föreslår därför att regeringen får närmare pröva behovet av övre åldersgränser som villkor för valbarhet till offentliga uppdrag mot bakgrund av vad utskottet i det föregående anfört. Detta bör ges regeringen till känna.

6. *Översyn av JO-ämbetet*

I motion 1979/80:1051 av Jan Prytz och Allan Ekström (båda m) begärs en utredning om JO-ämbetets insatsmöjligheter.

Utskottet behandlade även vid förra riksmötet motioner med samma syfte men avstyrkte dessa med hänvisning till att frågan om JO:s och även JK:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser i offentlig tjänsteutövning skulle bli föremål för utredning. Så har också skett inom den s. k. tjänsteansvarskommittén (Ju 1979:13) som tillkallades i december 1979.

Enligt utskottet kan en översyn av JO-ämbetet bli aktuell i framtiden. Utskottet anser sig emellertid inte böra föregripa tjänsteansvarskommitténs arbete. Med hänvisning härtill avstyrks motionen.

7. *De centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner*

Enligt motion 1055 är det angeläget att de statliga ämbetsverkens ställning och funktion belyses från konstitutionella synpunkter. I motionen föreslås därför att den beskrivning och analys av den statliga förvaltningsorganisationen som förvaltningsutredningen utför på riksdagens begäran (KU

1977/78:38), läggs till grund för ett fortsatt utredningsarbete, vars syfte skulle vara att stärka den demokratiska kontrollen över förvaltningen.

Utskottet anser att det nu pågående kartläggningsarbetet bör slutföras innan nya utredningsinitiativ på detta område tas. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *statens skadereglering*
att riksdagen avslår motion 1979/80:342,
2. beträffande *kommittéväsendet*
att riksdagen avslår motion 1979/80:410,
3. beträffande *beslutsordningen i länsstyrelses styrelse*
att riksdagen avslår motion 1979/80:587,
4. beträffande *sakområdesindelning vid utgivningen av SFS*
att riksdagen avslår motion 1979/80:767,
5. beträffande *slopande av övre åldersgräns för vissa uppdrag*
att riksdagen med anledning av motion 1979/80:1039 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
6. beträffande *översyn av JO-ämbetet*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1051
7. beträffande *de centrala verkens styrnings- och ledningsfunktioner*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1055.

Stockholm den 20 november 1980

På konstitutionsutskottets vägnar

BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Jan Prytz (m), Lahja Exner (s) och Kerstin Sandborg (fp).

Vid beslut under mom. 1, 4 och 5 har Sture Thun (s) ersatt Yngve Nyquist,

mom. 2-3 och 7 har Allan Ekström (m) ersatt Gunnar Biörck i Värmdö, Åke Wictorsson (s) ersatt Lahja Exner och Eric Hägelmark (fp) ersatt Kerstin Sandborg,

mom. 6 har Anders Björck (m) ersatt Gunnar Biörck i Värmdö.

Särskilt yttrande

beträffande 6. *Översyn av JO-ämbetet* av Anders Björck, Per Unckel och Jan Prytz (alla m) som anför:

På sätt närmare utvecklas i motion 1979/80:1051 är det ytterst angeläget att snarast öka JO:s befogenheter att vid behov kunna inskrida till förmån för den enskilde. Enligt vår mening har nämligen JO:s maktställning de facto avsevärt försvagats sedan straffansvaret för tjänstefel upphävts. Det är därför enligt vår mening viktigt att den utredning om JO-ämbetets ställning som utskottet anger bör komma till stånd ej onödigtvis fördröjs.

1975 års JO-reform

På grundval av en av riksdagen år 1972 tillsatt utredning rörande riksdagens ombudsmän beslöt riksdagen hösten 1975 om viss reformering av JO-ämbetets organisation och verksamhet (se KU 1975/76:22). Reformen trädde i princip i kraft den 1 januari 1976.

Reformen föranleddes främst av JO:s ökade arbetsbörda och av de nya reglerna om ämbetsansvar som trädde i kraft den 1 januari 1976. Huvuddragen i reformen, som medförde ändringar i bl. a. riksdagsordningen och statstjänstemannalagen (*numera lagen om offentlig anställning*) samt instruktionen för justitieombudsmännen, är följande.

Antalet ombudsmän har numera ökat från tre till fyra. Av dessa är en administrativ chef för verksamheten och har till uppgift att ge allmänna riktlinjer för arbetets bedrivande, t. ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt förhindrad att utöva sin tjänst skall riksdagen välja en person att tjänstgöra för honom. Liksom tidigare svarar varje ombudsman självständigt för en bestämd ärendegrupp, vilket närmare anges i arbetsordning som ombudsmännen själva antar. För att i görligaste mån åstadkomma en utjämning av arbetsbördan mellan ombudsmännen har riksdagen förutsatt en större flexibilitet i ärendefördelningen än vad som tidigare gällt.

Beträffande JO:s sanktionsbefogenheter gäller att JO har kvar sin åtalsrätt i fråga om sådana särskilt straffvärda handlingar som även efter ämbetsansvarsreformen kan föranleda straffrättsligt ansvar för tjänstemän i allmän tjänst. Liksom tidigare är JO berättigad att göra s. k. disciplinansmälan mot befattningshavare under hans tillsyn. Detta gäller oavsett om tjänstemannen är underkastad författningsreglerat disciplinansvar eller ej. Vidare har JO givits möjlighet att i viss utsträckning fullfölja talan mot disciplinmyndighets beslut inom det författningsreglerade området. Denna talerätt gäller även om JO själv inte initierat saken genom anmälan till disciplinmyndigheten. Om tjänsteman, som på JO:s initiativ blivit föremål för disciplinär åtgärd, för talan mot beslutet är JO motpart i domstolsprocessen. Även denna regel gäller enbart inom det författningsreglerade området.

Ämbetsansvarsreformen har vidare föranlett att JO:s tillsynsområde inte längre kunnat knytas till ämbetsansvaret. De nya reglerna innebär att JO:s tillsynsområde omfattar statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa. Under tillsynen faller också med vissa undantag alla som innehar tjänst eller uppdrag som innefattar myndighetsutövning. Detta innebär bl. a. att taxeringsnämnder förts under JO:s tillsyn. Liksom tidigare skall tillsynen inte omfatta riksdagens ledamöter, vissa riksdagen underställda organ, regeringen, JK eller ledamöter i kommunala församlingar. Beträffande lägre befattningshavare med osjälv-

ständig verksamhet har i JO-instruktionen intagits en regel om att JO inte bör ingripa om det inte påkallas av särskilda skäl. Statliga eller kommunala bolag står – liksom tidigare – inte under JO:s tillsyn. I den mån förvaltningsuppgift överlämnats till sådant organ och med uppgiften myndighetsutövning blir befattningshavare ställd under tillsyn vid utövandet av denna befogenhet. Den nuvarande instruktionen innehåller liksom den äldre en bestämmelse om att JO vid tillsynen över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

I samband med 1975 års reform underströks att klagomålsprövning är JO:s viktigaste uppgift och den som är mest ägnad att tillgodose syftet med JO:s verksamhet i stort. Vid uppgiftens fullgörande skall ombudsmännen, bl. a. för att en lättnad i arbetsbördan skall uppnås, i större utsträckning än tidigare utnyttja möjligheten att överlämna anmälningar till annan myndighet för utredning och prövning. Detta motiverades med att vederbörande centrala förvaltningsmyndighet i allmänhet har tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att det med hänsyn till JO-ämbetets extraordinära karaktär är väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen i första hand utnyttjas som ett klagomålsprövande organ. Vidare framhålls angelägenheten av en avvägd arbetsfördelning mellan JO och JK.

För att JO-institutionen inte skulle utvecklas till ett stort ämbetsverk och därvid förlora den personliga karaktär som ämbetet dittills haft och även i framtiden borde ha ansåg riksdagen det nödvändigt att prioritera viss verksamhet. En begränsning av inspektionsverksamheten, främst såvitt gällde de rutinmässiga inspektionerna, ansågs därför ofrånkomlig. I enlighet därmed borde JO:s inspektionsverksamhet i framtiden i första hand inriktas på myndigheter som JO på grund av klagomålsfrekvensen eller andra orsaker, t. ex. uppgifter i pressen, fann anledning att särskilt kontrollera.