

Nr 11.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om sådan ändring i grundlagarna, som erfordras för utseende av en riksdagens socialförsäkringsombudsman.

Uti en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 14, av herr *Lindberg m. fl.* hemställes, »att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning om sådan ändring i grundlagarna som erfordras för att riksdagen skall kunna utse en riksdagens socialförsäkringsombudsman eller att sådana åtgärder vidtagas som äro nödvändiga för ernående av syftet med förestående yrkande».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Enligt regeringsformen § 96 i dess ursprungliga lydelse skulle riksdagen förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom ständernas ombud, efter den instruktion de för honom komme att utfärda, hava tillsyn över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän. År 1915 uppdelades JO:s ämbetsområde på JO och MO. Dessa riksdagens ombud skola enligt nu gällande lydelse av § 96 regeringsformen efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, MO i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och JO i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas. De skola vidare var och en inom sitt område vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. JO och MO böra enligt sina instruktioner förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbets- och tjänstemän begångna fel, som synas dem antingen härröra från egennyttan, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. I anslutning härtill uttalas i instruktionerna, att om ombudsmännen finna någon domare, ämbets- eller tjänsteman ha felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må de låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken. JO och MO kunna enligt § 99 regeringsformen, när

de finna det nödigt för sitt ämbetes utövning, övervara högsta domstolens, regeringsrättens, nedre justitierevisionens, hovrätternas, kollegiernas eller i dessas ställe inrättade verks, och alla lägre domstolars överläggningar och beslut, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening. De äga även tillgång till alla domstolars, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. I samma paragraf stadgas vidare, att ämbetsmän i allmänhet äro skyldiga att lämna JO och MO laglig handräckning samt att alla fiskaler skola utföra de åtal, som ombudsmännen äska. I § 100 regeringsformen åläggas dem att till varje riksdag avlämna redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt därvid utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

Vid olika tillfällen har såväl i riksdagen som annorstädes framförts tanken på en ytterligare uppdelning eller en utvidgning av ombudsmannainstitutionens uppgifter genom inrättande av en riksdagens ombudsman för särskilda områden.

Redan de år 1937 tillsatta sakkunniga för utredning av JK:s, JO:s och MO:s ämbetsställning nämna, att förslag framkastats om en socialombudsman med uppgift att öva tillsyn över den sociala förvaltningen (SOU 1939: 7, s. 33). Under hänvisning till att uppgiften för en socialombudsman skulle vara mindre att genom åtal eller på dylik väg ingripa mot vederbörande än att genom råd och hjälp ställa till rätta och ämbetet härigenom skulle erhålla en annan karaktär än de hittillsvarande ombudsmännens, ansågo de sakkunniga emellertid icke denna fråga falla inom området för deras utredning.

Vid 1947 års riksdag väcktes i likalydande motioner, I: 17 och II: 28, av herr Schlyter m. fl. och herr Rylander m. fl. förslag om inrättande av en riksdagens ombudsmannabefattning för övervakning av frihetsberövanden å anstalter av olika slag, tillhörande såväl rättsvården som socialvården. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen i sitt utlåtande 1947 nr 23 under hänvisning bland annat till att frihetsberövandena vore föremål för särskild uppmärksamhet från JO:s sida och att värdefulla resultat vunnits genom JO:s övervakningsverksamhet. Utskottet framhöll även att en ökning av JO-ämbetets arbetskraft kunde visa sig erforderlig för att ytterligare effektivisera denna övervakning. Motionen avslogs av riksdagen.

I motion vid 1947 års riksdag, I: 15, av herr Herlitz, angående åtgärder för stärkande av riksdagens kontrollmakt över regering, förvaltning och rättsskipning berördes även ombudsmännens ställning. Motionären framhöll, att den moderna förvaltningen är så omfattande och kräver uppmärksamhet ur så många synpunkter, att det måste bli vanskligt för *en* man att med samma sakkunskap och samma auktoritet utöva hela den kontroll, som ankommer på JO. JO:s uppmärksamhet riktades också framför allt mot domare och mot tjänstemän inom polis- och utskökningsväsendet samt vissa andra befattningshavare med uppgifter som nära sammanhånga med

domstolsväsendet. Som en tänkbar utvecklingslinje för riksdagskontrollen kunde en differentiering av ombudsmannainstitutionen komma i fråga. Många olika linjer för en sådan differentiering kunde tänkas. Motionären erinrade om att socialvården nämnts såsom ett naturligt föremål för en ny ombudsmans tillsyn. Statens låne-, bidrags- och understödsverksamhet vore ett annat sådant område. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen i sitt utlåtande 1947 nr 22. Utskottet framhöll, att en utvidgning av ombudsmännens verksamhet i och för sig vore önskvärd i syfte bland annat att erhålla ökad kontroll över förvaltningen, men att en ytterligare differentiering av ombudsmannainstitutionen vore förbunden med olägenheter av skilda slag. Det syntes då utskottet lämpligare att om så skulle finnas erforderligt utöka de till JO:s och MO:s förfogande stående arbetskrafterna. Det borde ankomma på ombudsmännen själva att göra framställning därom. Motionen avslogs av riksdagen. Första lagutskottet uttalade i sitt utlåtande till 1948 års riksdag, nr 1, i anledning av verkställd granskning av JO:s ämbetsförvaltning sin anslutning till vad konstitutionsutskottet anförde.

Frågan om förstärkning av JO-ämbetets arbetskraft upptogs av JO i skrivelse den 11 april 1949 till bankoutskottet (se bankoutskottets utlåtande 1949 nr 38 s. 7 o. f.). JO förklarade, att bästa sättet att erhålla en önskvärd förstärkning av ämbetets arbetskraft syntes vara att JO bereddes tillfälle att i mån av behov anlita extra personal. För sådant ändamål hemställde JO om höjning av förslagsanslaget till avlöningar åt icke-ordinarie personal från då utgående 13 000 kronor till 20 000 kronor. Framställningen bifölls av riksdagen. Under nu löpande budgetår har till avlöningar åt icke-ordinarie personal vid justitieombudsmannens expedition anvisats ett förslagsanslag å 30 000 kronor. — I innevarande års statsverksproposition har detta anslag endast undergått en ändring, som betingats av en justering och omföring av det rörliga lönetillägget.

I den nu föreliggande motionen föreslås, att socialförsäkringsombudsmannens verksamhet skall omfatta följande områden: 1) Sociala förmåner byggande på rätts- eller skälighetsgrunder angivna i av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag, förordning eller dylikt. 2) Sociala förmåner utgivna med stöd av statsbidrag eller statens stöd i annan form. Det verksamhetsområde, som sålunda skulle tilldelas socialförsäkringsombudsmannen, är betydligt mera omfattande än beteckningen »socialförsäkringsombudsman» antyder. Socialförsäkringsombudsmannens verksamhet skulle icke komma att begränsas till olika former av socialförsäkringar utan komme att omfatta även andra former av statlig eller statsunderstödd socialhjälp. Hans uppgifter inom detta område skulle vara bland annat att utöva kontrollverksamhet samt att förhjälpa enskilda att erhålla deras lagliga rätt. Kontrollverksamheten skulle omfatta icke blott statlig utan även kommunal verksamhet.

Vad först den av motionärerna föreslagna rättshjälpsverksamheten beträffar må framhållas, att de nuvarande ombudsmännens uppgift är att utöva kontroll över myndigheterna samt att genom åtal eller annorledes ingripa mot felande ämbets- och tjänstemän och icke att t. ex. genom att föra enskildas talan inför domstol eller annan myndighet meddela rättshjälpsverk. Behovet av rättshjälpsverk tillgodoses i stället dels genom fri rättegång vid domstol, dels genom den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten. För den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten är meddelande av rättshjälpsverk på socialvårdens område en betydelsefull uppgift. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att den utomprocessuella rättshjälpsverksamheten under de sista åren betydligt utvidgats samt att 1949 års rättshjälpskommitté i sitt i augusti 1951 avgivna betänkande (SOU 1951:31) föreslagit, att i lag fastslås, att mindre bemedlade skola ha rätt till utomprocessuell rättshjälpsverk genom det allmännas försorg. Förslaget är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Utskottet anser sig icke kunna förorda att utöver den berörda rättshjälpsverksamheten tillskapas ett riksdagens rättshjälpsorgan.

Vad åter beträffar de kontrolluppgifter, som föreslås skola åligga socialförsäkringsombudsmannen, må först behandlas frågan om kontroll av den kommunala verksamheten. Kommunala organ äro enligt gällande rätt undantagna från ombudsmännens kontrollverksamhet. De kontrolleras emellertid av olika statliga myndigheter såsom länsstyrelser, pensionsstyrelsen, socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. För olika områden utövas tillsyn av särskilda tjänstemän såsom statens fattigvårds- och barnavårdskonsulenter eller av ombud för tillsynsmyndigheten. I skilda författningar stadgas klagerätt till myndigheter, som stå under JO:s uppsikt. Tanken att ombudsmännens kontroll borde utsträckas till att omfatta även den kommunala verksamheten ger anledning till kritiskt bedömande. Särskild anledning att utbryta socialvården till särbehandling och just på detta område utsträcka riksdagens kontroll genom ombudsmannainstitution till att omfatta även den kommunala verksamheten torde i varje fall ej finnas.

Till en del äro däremot de kontrolluppgifter, som enligt motionärernas förslag skola tilldelas socialförsäkringsombudsmannen, sådana som tillhöra JO:s verksamhetsområde. Så är fallet med övervakningen av den statliga verksamheten på socialvårdens område. JO:s skyldighet att utöva tillsyn över ämbets- och tjänstemäns efterlevnad av lagar och författningar omfattar den statliga verksamheten även på detta område. I praktiken har emellertid JO:s verksamhet kommit att riktas framför allt mot domare och mot tjänstemän inom polis- och utskökningsväsendet. En orsak härtill kan vara, att avgörandena inom socialvården ofta äro beroende av skönsmässiga bedömningar såsom behovsprövning, uppskattning av invaliditetsgrad o. s. v. Sådana avgöranden äro understundom mindre väl ägnade för ingripande av en riksdagens ombudsman. Även om man beaktar dylika förhållanden kvarstår dock, att den ökade förvaltningsverksamheten medför

behov av ökad kontroll såväl på det i motionen berörda området som inom förvaltningen i övrigt. Såsom framgår av vad ovan sagts, framhöll också konstitutionsutskottet år 1947 att en utvidgning av JO:s och MO:s verksamhet vore önskvärd i syfte bland annat att erhålla ökad kontroll över förvaltningen. Utskottet avböjde emellertid då en ytterligare differentiering av ombudsmannainstitutionen med hänsyn till därmed förbundna olägenheter och förordade i stället en utökning av de till ombudsmännens förfogande stående arbetskrafterna. För att möjliggöra en utökning av JO-ämbetets arbetskrafter har riksdagen därefter beviljat höjningar av det till icke-ordinarie arbetskraft å justitieombudsmansexpeditionen avsedda anslaget. Sannolikt är, att den utvidgade statsverksamheten kan göra ytterligare förstärkning behövlig. En sådan kan ske genom att JO:s möjligheter att stadigvarande eller tillfälligt anlita väl kvalificerad arbetskraft, eventuellt personer med speciell sakkunskap på särskilda områden, ökas. Därvid bör dock beaktas, att JO:s personliga ansvar för handläggningen av ärendena icke undanskymmes. Om förstärkning visar sig erforderlig, bör det ankomma på JO själv att göra framställning därom.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens
åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 mars 1952.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Karl August Johanson,* Elmgren, Herlitz,* Lindén, Hällgren, Fritiof Karlsson, Damström och Hansson;* samt

från a n d r a kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Norén,* Swedberg, Spångberg, Nolin, Jonsson i Haverö, Olsson i Mora* och Hammar.

* Ej närvarande vid justeringen.
