

Nr 321

Av herr Ohlin m. fl., om en utredning rörande JO-ämbetets organisation och personalbehov.

(Lika lydande med motion nr 269 i Första kammaren)

1. JO:s inspektionsverksamhet och arbetsförhållanden

Ett huvudsyfte med den reform av JO:s arbetsförhållanden och arbetsuppgifter, som genomfördes vid 1956 års riksdag, var att förbättra JO:s tillsynsmöjligheter över förvaltningen genom direkta inspektioner. Särskilt för enhetlighet i förfaringssätt och rättstillämpning på förvaltningsområdet måste aktiva åtgärder från JO:s sida tillmätas stort värde ur medborgerlig synpunkt. Det påtagliga behovet av ökad tillsynsverksamhet inom förvaltningsområdet har f. ö. även påtalats av JO.

Trots den allmänna anslutningen till tanken på en aktiv tillsynsverksamhet från JO:s sida genom inspektioner, måste det likväl konstateras, att man i praktiken redan nödgats jämka på den ursprungliga målsättningen. Orsaken härtil har varit en alltmer ökande arbetsbelastning på ämbetet, som måst bemästras med en i huvudsak oförändrad personalstyrka. Sålunda har antalet genom klagomål anhängiggjorda ärenden på senare år i stort sett fördubblats jämfört med läget före 1956 års reform. Antalet genom JO:s eget initiativ väckta ärenden visar däremot ingen stigande tendens. Det anförda åskådliggör hur utvecklingen kringskurit de praktiska möjligheterna att med ämbetets tillgängliga resurser kunna i tilltänkt omfattning intensifiera inspektionsverksamheten.

För att uppnå en förbättring av JO:s arbetsförhållanden erfordras därför uppenbarligen en kraftig förstärkning av ämbetets arbetsresurser. Då man tidigare hade att bedöma JO:s verksamhet kunde detta ske under förutsättning av att de erforderliga personalbehoven knappast var av sådan storleksordning, att det fanns anledning att överväga någon uppdelning av ämbetets arbetsuppgifter. Den senaste tidens erfarenheter synes däremot ge anledning till en omprövning av denna inställning. Strävan har ju hittills varit att giva ämbetet en enhetlig och lättadministrerad struktur, vilket låtit sig göra så länge befattningshavarnas antal varit förhållandevis begränsat. Den ytterligare ökning av ämbetets arbetsstyrka som nu är nödvändig medför emellertid en förändring härvidlag. För att bevara överskådliga och begränsade arbetsenheter inom ämbetsverket nödgas man därför i dagens läge tänka sig en uppdelning eller specialisering av något slag.

2. Inriktningen av nya resurser för inspektion och tillsyn

Det är därmed också tydligt, att frågan om den allmänna inriktningen av ämbetets aktiva insatser behöver beröras, eftersom det väl är bedömningen i detta hänseende som bör tillmätas avgörande betydelse i fråga om grunderna för en eventuell uppdelning av JO-ämbetet. Det kan härvidlag konstateras, att ämbetet f. n. indelat sin personal för tjänstgöring så, att vissa befattningshavare avdelats för tillsyn över domstolsväsendet, medan övriga ägnar sin insats åt förvaltningskontrollen. Huruvida denna interna indelning inom ämbetet bör vara vägledande för en allmän organisatorisk reform av verksamheten är emellertid en öppen fråga.

Domstolsväsendet är ju till sin uppbyggnad konstruerat för att i särskild grad tillgodose rättssäkerhetsintresset och behovet av enhetlighet och konsekvens i rättstillämpningen. Härför svarar både befattningshavarnas särskilda utbildning, instansordningen och den jämfört med förvaltningsområdet enhetliga uppbyggnaden av handläggningsordning och procedur. Härtill kommer ju, att parterna inför en domstol i särskild grad har sin uppmärksamhet riktad just på att tillvarata sin rätt och beakta rättsreglernas innehåll, och att de för detta syfte ofta anlitar särskilt rättsbildade ombud, vilket allt ytterligare torde vara ägnat att minska riskerna för misstag och rättsförluster. Dessa olika omständigheter synes därför i och för sig tyda på att den huvudsakliga inriktningen av en förbättrad samhälllig kontroll över rättstillämpning och myndighetsutövning knappast främst borde ha domstolsväsendet i sikte. Då JO-ämbetet introducerades i Danmark, inriktades detta på förvaltningsområdet och lämnade domstolsväsendet med dess särskilt inbyggda rättssäkerhetsgarantier utanför tillsynen, enär man ansåg sig ha fog för förmodan, att allmänhetens intresse av rättsskydd och rättssäkerhet skulle vara i huvudsak tillgodosett vad domstolsväsendet beträffar. JO-tillsynen över svenskt domstolsväsende anses dock allmänt vara av stort värde för rättslivet och lämpligt avvägd. JO:s insatser svarar emellertid väl mot behovet, och någon expansion finns ej skäl att ifrågasätta på detta område.

Mycket talar alltså för att det är på förvaltningsområdet man har att finna de väsentligaste tillsynsbehoven, och att det är dit, man bör inrikta en ökning av ombudsmannainstitutionens kapacitet. För denna slutsats talar också rent praktiska erfarenheter beträffande den allmänna samhällsutvecklingen, i det att samhällets ökade engagemang på olika håll ju också motsvarats av en uppbyggnad av förvaltningsorgan, vilket medfört en ökning av tillsynsbehovet just över det administrativa området.

3. Tillsyn över kommunalförvaltningen

Utmärkande för den senare tidens utveckling på det administrativa området har särskilt varit de kommunala förvaltningsuppgifternas expansion. Det kan här räcka med att hänvisa till kommunernas vidsträckta insatser

och skyldigheter på det sociala vårdområdet, de delvis nya och växande insatserna på sjukvårdsområdet, skolväsendets expansion och ansvaret i fråga om tätbebyggelseplanering och bostadsförsörjning. Man har sålunda anledning förmoda, att tillsynsbehovet på det kommunala förvaltningsområdet ökat och alltjämt befinner sig i tilltagande.

Det finns mot denna bakgrund skäl ifrågasätta, om icke ökade tillsynsresurser borde avdelas för det kommunala området. Det måste under alla förhållanden vara rimligt att ägna inspektionsverksamheten över kommunalförvaltningen ökat utrymme.

I JO:s årsstatistik ingår kommunala förvaltningsorgan under flera rubriker. Sammanlagt torde antalet kommunala ärenden f. n. uppgå till ca 10 % av arbetsuppgifterna inom ämbetet. Det är härvid dock att märka, att detta resultat uppnåtts, trots att man enligt uttalanden i 1955 och 1957 års utredningar kring JO-ämbetet rekommenderat betydande återhållsamhet beträffande granskningen av det kommunala fältet. Vid en förutsättningslös granskning av JO-ämbetets funktioner torde emellertid dessa premisser böra på nytt övervägas liksom över huvud taget verkningarna av kommunernas kvantitativt och kvalitativt ökade betydelse på förvaltningsområdet. Det kommunala förvaltningsområdet utgör dessutom en tillsynsuppgift, vars gränser låter sig ganska klart bestämmas. Kommunalförvaltningens i vissa hänseenden gemensamma reglering och likartade förvaltningsproblem utgör ytterligare omständigheter, som kan åberopas för att en inriktning av ombudsmannafunktionerna till detta område ligger nära till hands att överväga, om en uppdelning av JO-ämbetets funktioner aktualiseras.

4. Tillsynen över den kommunala självförvaltningen

De sakkunniga i 1957 års JO-utredning uppskattar antalet kommunala organ med förvaltningsbefogenheter inom den s. k. reglerade förvaltningen, d. v. s. med förvaltningsuppgifter av i övervägande grad statlig karaktär, som överlämnats till kommunalt lokala organ för självförvaltning, till ca 10 000. Att väsentliga samhällsbefogenheter överantvaras till kommunala organ för handläggning bör inte medföra någon minskning av insatserna för tillsyn och uppsikt över medborgerliga rättsskyddsintressen. Utgångspunkten bör alltså vara att tillförsäkra den enskilde medborgaren ett i förhållande till annan förvaltningsverksamhet likvärdigt rättsskydd på det snabbt expanderande kommunala området, där rätts- och förvaltningstraditioner i många fall ännu inte hunnit utbildas. Som under tidigare utredningar upprepade gånger framhållits, utgör en effektiviserad tillsyn över rättsenlighet och enhetlighet i handläggningen på det kommunala området ingalunda något angrepp på den kommunala självstyrelsen som sådan. Detta har också fullt ut erkänts vad gäller sådana kommunala instanser, som har att handlägga frågor angående administrativa frihetsberövanden.

Men det finns knappast några vägande skäl för att något annat skulle gälla i fråga om den reglerade kommunala förvaltningen i övrigt. Tillsynen och inspektionsverksamheten bör inom detta område på det hela taget ej avvika från vad som iakttas i fråga om statlig förvaltning. Det sagda innebär givetvis ej, att hänsyn ej bör tagas till den kommunala förvaltningens särart, som den nuvarande JO-instruktionen anger. Det är givet, att hänsynen till de uppoffrande insatser som fullgörs av lekmän och förtroendemän inom kommunalförvaltningen kräver, att ombudsmannens verksamhet på detta område bör inriktas på tjänstefels- eller ansvarstalan i händelse av begångna fel endast i den mån ett tydligt uppsåt föreligger. Främst bör insatserna få karaktären av vägledande påpekanden och uttalanden för den fortsatta tillämpningen. Uppenbart är också, att ombudsmannens verksamhet, såsom även anges i nuvarande instruktion, i första hand bör ske genom hänvändelser till vederbörande om rättelse alltjämt står att vinna på detta sätt, vilket ibland kan vara fallet, såsom om handlingar ej utlämnas, formella beslut ej meddelas, möjligheter till fullföljd av talan inte klarlagts etc. Även om sålunda formerna för ombudsmannens verksamhet på detta område kan lämnas orubbade, behöver däremot inriktningen av verksamheten uppenbarligen förändras så, att regelbunden och effektiv inspektionsverksamhet kommer till stånd. Dessa aktiva insatser fyller väsentliga funktioner, som svårigen kan tillgodoses på annat sätt. Även om de kommunala intresseorganisationerna, Stadsförbundet och Landskommunernas förbund, säkerligen betyder mycket för ökad enhetlighet och konsekvens på kommunalförvaltningens område, uppdragas dock ej därmed fel eller missgrepp i den praktiska tillämpningen och verksamheten på fältet, vilket däremot en regelbunden inspektionsverksamhet kan medverka till. Inte heller torde — beroende på ibland förekommande lojaliteter och ömsesidiga hänsyn över partigränserna, bristande information etc. — det politiska ansvaret inför de kommunala församlingarna eller menigheterna kunna fylla denna uppgift.

5. Tillsyn över den kommunala egenförvaltningen

Utöver den kommunala självförvaltningen av till sin karaktär närmast statliga arbetsuppgifter finns ju en rikt förgrenad kommunal förvaltningsverksamhet med inriktning på kommunens egna intressen och behov. En uppskattning av antalet verksamma fakultativa kommunala organ är troligen vanskelig att göra, men tvevelsutän rör det sig om ett mycket stort antal. Vid föregående JO-utredningar uttalades, att intresset för tillsynen över kommunernas s. k. egenförvaltning kunde antas vara av mindre omfattning. Tanken var väl bl. a. att beröringen med allmänheten på detta område hade mindre karaktär av myndighetsutövning, såsom de tjänster som utföres t. ex. av kommunala elverk, vatten- och avloppsverk etc. Frågan

är emellertid om denna uppfattning verkligen är hållbar. På serviceområdena intar ju kommunerna ofta en monopolställning, där t. ex. avstängningsåtgärder, avvikande eller missgynnande debiteringsnormer, bristfälliga anstalter i olika avseenden etc. kan vara av mycket ingripande betydelse för den enskilde. Som jämförelse må nämnas, att statliga organ på serviceområdet ingalunda undantagits från tillsyn och kontroll. En likartad behandling torde därför vara motiverad för flertalet betydelsefulla fakultativa kommunala organ. Det är därför ingalunda givet att inspektionsverksamheten bör göra halt inför dessa.

För den interna kommunala verksamheten och rutinen är särskilt instruktioner, direktiv etc., som antas av kommunala beslutande organ av den största betydelse. Det är ju t. ex. i huvudsak på så sätt, som de fakultativa organens verksamhet och funktioner gestaltas. För den kommunala självstyrelsen och lekmannainflytandet torde det vara ett väsentligt intresse att dylika föreskrifter respekteras. Även här kan en inspektionsverksamhet medverka till stadga och säkerhet i förfarandet, uttalanden vara värdefulla för en ändamålsenlig praxis etc.

6. Tillsyn över kommunala stiftelser, bolag och föreningar

Ett speciellt problem inom den fakultativa kommunala verksamheten utgör den vidsträckta delegering av kommunala uppgifter, som sker till av kommuner ägda bolag och stiftelser. Väsentliga delar av de kommunala insatserna på bostadsförsörjningens område sker ju t. ex. i denna form. Här föreligger f. n. ingen som helst tillsyns rätt från ombudsmannainstitutionens sida, beroende på att befattningshavarna ej är underkastade ämbetsmannaansvar, utan betraktas som bolagstjänstemän etc. En ändring härvidlag synes i hög grad motiverad. Det gäller ju här investeringar av allmänna medel — särskilt genom den statliga bostadslånegivningen — av utomordentlig omfattning. Att miljardbelopp nedläggs och förvaltas av genom offentlig försorg tillskapade organ utan sedvanlig tillsyn och förvaltningskontroll synes knappast rimligt. Detta gäller i desto högre grad som dessa organ ju har till särskild uppgift att tillhandagå allmänheten med tjänster av t. o. m. varaktigare och regelbundnare slag än kommunikationsverken. Samhällsorganen ställs i detta fall i sällspott omedelbar kontakt med de samhällsmedlemmar, man skall betjäna.

En förändring av tillsynsmöjligheterna över kommunalägda bolag och stiftelser beror emellertid som nämnts i första hand på utsträckningen av ämbetsansvaret, eftersom ombudsmannaämbetets tillsynsbefogenheter avgränsas just med ledning av gränserna för detta. Frågan om en utsträckning av ämbetsmannaansvaret till att gälla även befattningshavare inom kommunalägda bolag, stiftelser och föreningar har därför likaledes tagits upp till behandling av oss i en särskild till denna riksdag väckt motion.

7. *Det totala tillsyns- och inspektionsbehovet över det kommunala verksamhetsfältet*

Mot bakgrund av vad här anförts om tillsynsuppgifter på kommunområdet vill det sålunda synas vara väl värt att överväga alternativet att till en del avdela ombudsmannafunktionerna så, att de inriktas på det kommunala förvaltningsområdet. För detta talar såväl de ökade kommunala förvaltningsuppgifterna som de hittills delvis obeaktade tillsynsuppgifterna på detta område. Det förefaller därför möjligt, att kommunalförvaltningen efter en översyn av tillsynsbehoven skall befinnas väl ägnad att utgöra föremål för ett särskilt tillsynsuppdrag för en på kommunområdets förvaltning inriktad ombudsman. Med tanke på de vidsträckta ekonomiska engagemang, som sker i bolags-, stiftelse- och föreningsform, bör det måhända även övervägas att förse denna ombudsmannainstitution med särskild revisionstekniskt utbildad personal för biträde vid inspektioner av sådana inrättningar, vilkas förvaltning icke regelbundet är underkastad granskning av auktoriserade revisorer.

Under hänvisning till det anförda får vi sålunda yrka,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en utredning angående JO-ämbetets organisation och personalbehov, varvid särskilt JO:s uppgifter beträffande den kommunala förvaltningen måtte uppmärksammas, häri inbegripet alternativet att inrätta en särskild ombudsmannaorganisation för det kommunala förvaltningsområdet.

Stockholm den 24 januari 1963

Bertil Ohlin

O. Malmberg

S. Gustafson

Henning Gustafsson

i Göteborg

Gunnar Helén

Gustaf Kollberg

Brita Elmén