

Nr 734

Av herr **Holmberg m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 32, angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten*

(Lika lydande med motion nr 915 i Andra kammaren)

I proposition nr 32 föreslås att riksdagen skall pröva två alternativa förslag till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten framförda av 1963 års JO-utredning. Något ställningstagande till utredningens förslag har inte tagits från Kungl. Maj:ts sida, då de aktuella organisationsfrågorna gäller en riksdagens institution.

Utredningens majoritet har föreslagit, att den nuvarande organisationen med två ombudsmän skall bibehållas men att en viss omfördelning av arbetsuppgifterna dem emellan skall ske. En del av ämbetsuppgifterna anses dessutom bör begränsas. Tre reservanter i utredningen föredrar en lösning, innebärande att det skall finnas tre ombudsmän, av vilka en skall sköta tillsynen över kommunalförvaltningen. Vi delar denna uppfattning och får som skäl härför anföra följande.

Under senare år har en kraftig ansvällning skett av all offentlig förvaltning. Inte minst gäller detta den kommunala sidan. Från staten har överförts en rad arbetsuppgifter på såväl primär- som sekundärkommunala organ. Dessutom har en rad nya verksamhetsgrenar tillskapats samt redan befintliga utbyggt för att möta de ökade kraven på serviceuppgifterna från kommunerna mot deras medlemmar. Som en följd härav har den kommunala utdebiteringen kraftigt stegrats. En icke ringa del av de kommunala uppgifterna faller på verksamhet som bedrivs av kommunala bolag, föreningar och i någon mån stiftelser.

Den kommunala expansionen har också inneburit att tjänstemännen ökat i antal. Detta liksom kommunsammanslagningarna har medfört att avståndet från medborgarna till de beslutande och verkställande myndigheterna blivit större och att samhörigheten mellan de kommunalt ansvariga och de enskilda blivit allt mindre. Den kontrollintresserade kommunmedlemmar tidigare kunde sägas utöva har därmed försvårats och i vissa avseenden t. o. m. omöjliggjorts.

Kravet på ökad tillsyn understrykes också av det förhållandet att det ännu inte hunnit utbildas någon fast praxis vare sig i det formella förfarandet eller vid bedömandet av de frågor som blivit aktuella inom de nytillkomna förvaltningsområdena.

En värdefull uppgift i tillvaratagandet av den enskildes intressen har pressen. I ett ej ringa antal fall har JO tagit initiativ till undersökningar i anslutning till vissa i pressen uppmärksammade förhållanden. Emellertid har den kontroll som pressen tidigare utövat kommit att avta till följd av de omfattande tidningsnedläggelserna under senare år, där framför allt lokalpressen drabbats. JO:s möjligheter att via pressen uppmärksamma fall som förtjänar ingripande har därigenom minskats. Ett sätt att kompensera detta synes vara att JO:s inspektionsverksamhet vidgas, vilket emellertid knappast torde kunna ske utan en förstärkning av ämbetet med ytterligare en ombudsman.

Utredningen har själv framhållit, att möjligheterna för den enskilde att genom besväröförfarande ingripa mot ett kommunalt organs beslut är i vissa hänseenden begränsade. Om ej annat är särskilt föreskrivet finns visserligen som regel utrymme för enskilda att genom kommunalbesvär överklaga beslut av kommunalrepresentation eller av kommunala förvaltnings- och verkställighetsorgan. Besvärsrätten är dock begränsad till kommunmedlemmar, och som besvärshandling får endast åberopas någon av de i kommunallagarna särskilt angivna besvärsgrunderna. Härtill kommer att den enskilde på grund av den beroendeställning i vilken han kan stå i förhållande till kommunen och dess olika organ eller den uppmärksamhet sådana överklaganden brukar tilldraga sig ofta avstår från att överklaga kommunala beslut. Kommunalbesvärsinstitutet kan därför inte anses fullt tillräckligt som rättssäkerhetsgaranti utan bör kompletteras med andra kontroll- och rättsmedel, lämpligen genom en förstärkning av JO-ämbetet.

Ämbetsansvaret utgör f. n. en gräns för JO-kontroll. De kommunala beslutande församlingarnas ledamöter besitter endast partiellt sådant ansvar, varför ingripande mot dem inte kan ske. Nämndsledamöter jämte kommunalt anställda har generellt ett fullständigt ämbetsansvar. Även de s. k. heltidsanställda förtroendemännen synes falla härunder. Där emot är befattningshavarna inom den kommunala affärsverksamheten — i den mån denna bedrivs i bolags-, förenings- eller stiftelseform — undantagna all JO-insyn. Till följd av den kommunala affärsverksamhetens expansion är det reella ekonomiska inflytande dessa tjänstemän har på de enskilda kommunmedlemmarna mycket stort. Som jämförelse kan nämnas att ämbetsansvaret för tjänstemän inom de grenar av statsförvaltningen, som drives i verksform, är fullständigt. För SJ gäller exempelvis, att också stationskarl och stationskarlsaspirant handlar under sådant ansvar. Staten kan även utkräva ämbetsansvar av personer, sysselsatta inom en rad enskilda kassor och inrättningar, i den mån dessa åtnjuter stöd av allmänna medel.

Då vi anser, att det vad gäller tillsynsmöjligheterna i princip inte bör föreligga någon skillnad mellan statlig och kommunal verksamhet, förordar vi att även den kommunala affärsverksamhet som bedrivs i ovan nämnda former ställs under JO:s tillsyn. Kommunalrättskommittén har visserligen i sitt betänkande "Kommunala bolag och andra rättssubjekt för kommunal verksamhet" (SOU 1965: 40) föreslagit reformer som syftar till begränsning av bolagsformens användning och till att de ledande befattningshavarna i den nya företagsformen skall bli underkastade ämbetsansvar. I avvaktan på riksdagens beslut i denna fråga föreslår vi redan nu att den verksamhet som utövas i bolags-, förenings- och stiftelseform skall stå under tillsyn av en ombudsman.

Följderna för den kommunala självstyrelsen av ett utökande av JO:s ämbetsområde diskuterades i samband med 1957 års reform. Såvitt känt har det inte i något fall gjorts gällande, att JO:s verksamhet kommit att hämma de kommunala besluten eller den kommunala handläggningen av ärenden under dennes insyn. Inte heller på den statliga sidan har JO:s funktioner tett sig negativa för den kontrollerade parten. Som också framhållits i ett antal remisser kan det aldrig bli fråga om en motsatsställning mellan den kommunala självstyrelsen och den enskildes rättssäkerhet. Den alltmer utsträckta och detaljerade tätorts- och bebyggelseplaneringen kommer att medföra inskränkningar i den enskildes rätt att fritt få förfoga över sin egendom. Det vore orimligt om den enskildes försök att hävda sin rätt via ett påkallande av JO:s uppmärksamhet i ett fall som detta skulle uppfattas som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Det förtjänar att framhållas, att den statliga kontrollen över kommunerna är långt mer ingripande än vad någonsin en enskild medborgarkontroll vid tillvaratagandet av vederbörandes rättigheter kan bli. Såväl vad avser kommunal- som förvaltningsbesvär är det en administrativ statlig myndighet, länsstyrelsen, som utövar en funktion som i realiteten innebär kontroll. Vidare tillkommer de underställningspliktiga besluten, där självstyrelsen till stor del är satt ur spel. Inom en rad förvaltningsgrenar med arbetsuppgifterna reglerade i specialförfattningar utövar en högre statlig myndighet ex officio en omfattande tillsyn.

Varken JO:s eller MO:s verksamhet uppfattas i dag som en inskränkning i den egna kompetensen från de kontrollerades sida. Detta är naturligt, då kompetensen inte avser upphävande eller ändrande av beslut från JO:s sida. Ombudsmannaämbetets uppgift är inte att i första hand beivra en viss företeelse utan att trygga en handläggning, som inte träder den enskilde medborgarens rättigheter förnär. Ett vidgande av

JO:s kompetens på det kommunala planet skulle näppeligen kunna få annat än positiva verkningar, nämligen ett stärkande av den enskildes rätts-säkerhet.

JO:s ökade arbetsbelastning har berörts i utredningen. Åren 1949—1956 inkom i genomsnitt 528 klagomål. Efter 1957 års reform har en stark stegring skett i antalet, vilket får anses visa det latent behov medborgarna har att hävda sin rätt. År 1958 uppgick antalet klagomål till 818, 1960—1962 till 975 per år i medeltal för att 1964 ytterligare stegras till 1 239.

Antalet ärenden har sålunda stigit och därmed givetvis även arbetsmängden för JO. Dessutom har en rad nyheter i förvaltningsavseende införts. Avsaknaden av praxis i bedömningen av de nytillkomna arbetsuppgifterna har och kommer förvisso att avsätta ytterligare spår i JO:s diaries. Enligt JO:s bedömningar har dessutom målen blivit mer omfattande och också mer svårbedömbara. En följd av den ökade arbetsbelastningen har blivit, att den tid varunder en ställföreträdare jämte ordinarie JO handlägger ämbetets göromål förlängts. År 1959 skulle ställföreträdare tjänstgöra från tre till högst sex månader årligen, 1963 ändrades detta till högst nio månader per år.

JO skall — vid sidan av sin behandling av anhängiggjorda ärenden — själv genom bl. a. inspektioner söka komma till rätta med eventuella missförhållanden. Denna verksamhet har dock blivit eftersatt. Åren 1958—1960 inspekterade JO över 100 myndigheter om året, åren 1961—1964 endast ett 50-tal. Vid 1957 års reform ansågs åtta inspektionsveckor per år önskvärt — antalet har i praktiken aldrig överstigit fyra. Då JO sålunda kommit att delvis sakna möjlighet att fullgöra sina tjänsteuppgifter enligt statsmakternas intentioner, framstår införandet av ett tredje ombudsmannaämbete med kommunal inriktning som en angelägen reform.

Ett särskilt problem i fråga om JO:s kompetensområde ligger i kompetensens omfattning. På det kommunala planet torde ett större antal lämplighetsbeslut vara för handen än i den statliga förvaltningen. Såväl den danske som den finländske ombudsmannen har en i flera avseenden större kompetens på det kommunala området än sin svenska motsvarighet utan att detta lett till motsättningar eller andra men.

Det har ifrågasatts att det personliga momentet i JO:s handläggning skulle försvinna eller avta vid inrättande av en tredje tjänst. Det har dock kunnat konstateras, att den dubblering av ämbetet som skedde år 1915 med MO:s inrättande inte fått sådana följder. Den enskilde klaganden torde ej heller göra någon större skillnad mellan ombudsmannen som per-

son och hans ämbete. Såsom JO framhåller i sitt remissyttrande skulle en utökning till tre ombudsmän endast innefatta ett lagfästade av nu rådande förhållanden och skulle inte i mera märklig mån försvaga det personliga momentet i ämbetsutövningen.

Ytterligare en fördel följer med inrättandet av en tredje ombudsmanntjänst. Den nya ombudsmannen, som avses handlägga ärenden av företrädesvis kommunal karaktär, skulle kunna utses med hänsyn till tidigare erfarenheter av förvaltningsrättskipning och sålunda vara väl skickad att göra granskningar inom detta område.

Man kan sålunda fastslå att behovet av ett tredje ombudsmannaämbete är stort. Den enskildes behov av rättssäkerhet står inte i strid mot den kommunala självstyrelsens principer. Införande av ett kommunalt ombudsmannaämbete skulle bli en värdefull tillgång för upprätthållande av goda förbindelser mellan de kommunalt ansvariga och kommunens medlemmar. Vi vill därför föreslå att en tredje ombudsman tillsättes med uppgift att handlägga ärenden på det primär- och sekundärkommunala området samt att även denne benämnes justitieombudsman.

Åberopande det anförda hemställes,

A. att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 32 måtte besluta,

1) att riksdagens ombudsmän skall vara tre till antalet;

2) att en av ombudsmännen skall ha till huvudsaklig uppgift att handlägga ärenden av kommunal karaktär;

3) att benämningen för alla ombudsmännen skall vara JO med ett tillägg som anger det huvudsakliga tillsynsområdet; samt

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig författningstext jämte instruktion för ombudsmännen.

Stockholm den 4 april 1967

Yngve Holmberg (h) *Carl Eskilsson (h)* *Rolf Kaijser (h)*

Allan Hernelius (h) *N. Yngve Nilsson (h)* *Gösta Jacobsson (h)*

Ivar Virgin (h) *Ragnar Sveningsson (h)*