

Nr 569

Av herr **Anderson, Carl Albert, m. fl.**, i anledning av *Kungl. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen.*

Enligt propositionen nr 161 skall verksamhetsområdet för riksdagens ombudsmän utvidgas att omfatta alla som är underkastade ämbetsansvar. Detta innebär att kommunala befattningshavare för framtiden skall ställas under JO:s kontroll, i den mån de är underkastade sådant ansvar. Till propositionen har fogats härav föranledda förslag till ändrad lydelse av 96 och 99—101 §§ regeringsformen.

Av i propositionen intagna utdrag ur remissmyndigheternas yttranden över det till grund för propositionen liggande betänkandet (SOU 1955: 50) framgår att tanken att JO:s tillsyn skulle utsträckas till kommunalförvaltningen utsatts för skarp kritik av de tre kommunförbunden Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund, som instämt i Stadsförbundets yttrande samt JO- och JK-ämbetena, d.v.s. av de remissinstanser, som torde ha de bästa förutsättningarna att bedöma vad saken gäller. Även Svea hovrätt har anlagt kritiska synpunkter på förslaget. Då det icke torde vara möjligt att med ledning av dessa utdrag göra sig en riktig föreställning om räckvidden av kommunförbundens kritik har vi tillåtit oss att foga den såsom bilagor till denna motion. (Bil. 1 och 2.)

I propositionen har något intryck icke tagits av den framförda kritiken. Dess inställning till frågan synes främst ha bestämts av principiella skäl. Som motiv för förslaget framfördes sålunda att begränsningen av JO:s tillsyn till statliga befattningshavare resulterat i att JO:s ämbetsområde kommit att präglas av viss oenhetlighet. I valet mellan att låta ämbetsområdet bestämmas av ett påvisbart praktiskt tillsynsbehov eller efter mera allmänna kriterier har departementschefen stannat vid en lösning enligt den senare linjen. Med utgångspunkt från att alla som utövar en offentligrättslig funktion av någon betydelse bör underställas JO:s tillsyn föreslår han att dennes tillsynsområde skall sammanfalla med området för ämbetsansvar. Att under tillsynen även skulle falla förvaltning, där det konkreta tillsynsbehovet är ringa, säges sakna betydelse eftersom tillsynens intensitet i praktiken kan avpassas efter behovets styrka. Framställda farhågor för att den kommunala självstyrelsen skulle lida men av den utvidgade tillsynen bagatelliseras såsom beroende på missförstånd. JO

skulle nämligen icke inom områden för diskretionär prövningsrätt, som är vanlig inom kommunalförvaltningen, äga granska beslutet eller åtgärden ur lämplighetssynpunkter. Slutligen erinras i propositionen om att den av JK utövade tillsynen över kommunalförvaltningen veterligen aldrig ansetts innebära något intrång i den kommunala självbestämmanderätten.

På avgörande punkter kan vi icke dela departementschefens syn på förevarande fråga. Innan vi övergår till kritik av denna vill vi betona att även vi önskar en förstärkning och effektivisering av JO-ämbetet. Skälen härför ligger i öppen dag. Under de senaste decennierna har statsförvaltningen expanderat och på många arbetsfält ändrat karaktär. Förvaltningen har komplicerats och differentierats i en utsträckning, som ingen kunnat förutse samtidigt med att dess handhavande fått allt större betydelse för enskild rätt. På många områden föreligger därför behov av ökat medborgarligt rättsskydd, och även om detta rättsskydd i första hand bör tillgodoses genom effektivisering av normala rättsmedel — ett spørsmål som nyligen behandlats i ett av besvärssakkunniga avgivet principbetänkande om det administrativa rättsskyddet — är det uppenbart att stort utrymme finnes och alltid kommer att finnas för en tillsyn med sådan inriktning som JO-ämbetets.

Paradoxalt nog är vår kritik mot propositionen just betingad av vår positiva inställning till JO-ämbetet såsom sådant. Vi vill att innehavarna av detta för det medborgarliga rättsskyddet betydelsefulla ämbete koncentrera sina krafter på viktiga samhällsproblem och inte spendera sin tid på uppgifter av sekundär betydelse. Bl. a. finner vi det angeläget att ämbetet beredes tillfälle att fullfölja den inspektionsverksamhet inom statsförvaltningen som under senare år blivit ett värdefullt inslag i dess verksamhet.

I övrigt får vi i anslutning till kommunförbundens yttranden anföra följande.

JO-ämbetets främsta uppgift har av gammalt varit att tillse att domstolar, ämbetsverk och andra statliga myndigheter korrekt och lagenligt handlägger för den enskilde betydelsefulla angelägenheter. JO:s tillsyn har härvid haft en särskild spets riktad mot sådana oarter hos en centralförvaltning som är utslag av prestigeökningar eller "byråkratisk solidaritet", d.v.s. av medveten eller omedveten strävan hos myndigheterna att hålla varandra om ryggen. Genom sin egenskap av fristående myndighet med fullmakt från folkrepresentationen har JO särskilda möjligheter att komma till rätta med tendenser till sådant.

Redan uppsplittringen av förvaltningen på en mängd särskilda kommunala enheter och att förtroendemännen blott tillsättes för begränsad tid innebär fullgoda garantier mot dylik "byråkrati" på det kommunala planet. Sant är visserligen att särskilt i de större kommunerna tjänstemanna-

förvaltningen har en betydande omfattning. I motsats till statstjänstemännen är emellertid kommunaltjänstemännen att betrakta såsom biträden till av lekmän sammansatta kollektivorgan. Att märka är också att de kommunala tjänstemännen i allmänhet inte tillförsäkrats någon med statstjänstemännens jämförbar rätt till innehav av sina tjänster. Inom kommunalförvaltningen är det alltså lättare att neutralisera sådana olägenheter som har sin grund i att en kommunal befattningshavare icke är lämplig att handha sina uppgifter. En oduglig förtroendemän omväljes ej och en inkompetent tjänsteman kan som regel enledigas.

Kontrollen över den kommunala förvaltningen skiljer sig från den som utövas inom statsförvaltningen. I en helt annan utsträckning än statsförvaltningen är kommunalförvaltningen föremål för insyn från medborgarna-kommunmedlemmarna, vilka lätt kan överblicka dess kredit- och debetsidor. Att av kommunmedlemmarna själva inom sig direkt eller indirekt utsedda kollektivorgan ansvarar för verksamheternas riktiga och ändamålsenliga bedrivande är även ur dessa synpunkter betydelsefullt.

Den hittillsvarande statskontrollen över kommunalförvaltningen anpassar sig i själva verket till dessa förhållanden. På områden av oreglerad förvaltning inskränker den sig till en legalitetskontroll, som vilken kommunmedlem som helst, oavsett om han personligen berörs av det kommunala beslutet, kan utlösa. Inom den reglerade förvaltningen, där behovet av rättsskyddsgarantier är större, står som regel förvaltningsbesvär, vilka även tillåter lämplighetsprövning, till förfogande för den som anser sig förfördelad genom kommunala beslut. Inom vissa områden fungerar statliga tillsynsorgan, som på eget initiativ eller efter anmodan från enskild kan ingripa i kommunalförvaltningen med direktiv och förelägganden. I fall där särskilda statliga tillsynsorgan — länsstyrelser eller centrala verk — fått i uppdrag att utöva dylik kontinuerlig tillsyn över den kommunala verksamheten, tillgodoses också det speciella tillsynsintresse, som JO företräder inom statsförvaltningen. I sin tillsyn över kommunerna är dessa myndigheter i sin tur underkastade kontroll från JO. Med en travestering av departementschefens uttryckssätt skulle man därför för dessa områden av kommunalförvaltningen kunna säga att det från vissa håll hävdade behovet av JO-tillsyn synes bero på ett missförstånd.

Med lätt hand förbigår departementschefen frågan om för kommunalförvaltningen något verkligt behov av tillsyn från JO-ämbetet föreligger. Han synes medge att så ej är fallet inom fullmäktiges verksamhetssfär och ej heller inom den oreglerade kommunalförvaltningen. Vi för vår del kan ej finna att något sådant behov över huvud taget existerar. Vi anser dessutom att det är olämpligt och principvidrigt att för skärpt kontroll över kommunalförvaltningen — en förvaltning utövad av folkvalda lekmän —

anlita JO-ämbetet. Men detta är endast en sida av saken. Man måste också fråga sig vilka verkningar en sådan tillsyn kan få för den kommunala självstyrelsen såsom helhet betraktad och från JO-ämbetet självt.

Stadsförbundet uttalar på den förra punkten farhågor för att med kommunalförvaltningen missnöjda personer, särskilt om syftet är att diskreditera politiska motståndare, skall föredraga att vända sig till JO framför att använda normala rättsmedel. Det tidsödande utredningsarbetet, avfattande av förklaringskrivelser, medverkan vid inspektioner m. m., som är normala följdföreteelser av JO:s tillsynsverksamhet, skulle bli hinder samma retarderande moment i den kommunala verksamheten och hos lek-männen minska villigheten att åtaga sig kommunala uppdrag.

Dessa farhågor anser vi inte överdrivna. En JO-anmälan skulle utbasu-neras med fetstil i lokalpressen och väcka ett helt annat uppseende än en besvärstalan. Den negativa utgången av en anmälan refereras kanske inte alls. Som resultat av aktionen kvarstår ofta en omotiverad fläck på den an-gripne. Med några kostnader för lösande av resolutioner m. m. är förfarandet inte förenat. En JO-anmälan är m.a.o. ett idealiskt vapen för kve-ruanter och skrupelfria politiska karriärister. Vi anser inte att detta vapen bör få ingå i den kommunalpolitiska arsenalen.

Lika litet anser vi JO:s tillsyn lämplig såsom en extra kontroll över den kommunala tjänstemannaförvaltningen och detta på ungefär samma grun-der som i fråga om förtroendemännen. Följden av JO-tillsynen skulle av allt att döma blott bli onödigt merarbete och irritation.

Att f. n. årligen ett 30-tal anmälningar mot kommunala myndigheter ingår till JO och JK ger intet underlag för frekvensuppskattningar i ett läge, då JO fått tillsynsbefogenhet över kommunerna. Vad särskilt JK be-träffar är kunskapen om att även kommunalförvaltningen faller under hans tillsyn föga spridd. Enligt vår uppfattning måste man räkna med att antalet JO-anmälningar blir betydande även om de till alldeles över-vägande del kommer att visa sig obefogade. Antalet kommunala myndig-heter är mycket stort. Det omfattar med säkerhet flera tiotusental, av vilka blott ett mindretal — av JO uppskattat till ca 10 000 — utgöres av s. k. självförvaltningsorgan.

Vilka återverkningar tillsynsutvidgningen skulle få för JO-ämbetet har främst JO själv uppehållit sig vid. Han befarar att hans auktoritet och anseende för objektivitet skall lida men genom hans indragande i kommu-nalpolitiskt ömtåliga frågor. Även JK och Svea hovrätt synes mena att den utvidgade tillsynen skulle medföra olägenheter för JO-ämbetets inne-havare som icke uppvägsde nyttan med den utvidgade kontrollen. Departementschefens i anslutning härtill gjorda uttalande att JO:s tillsyn ej bör omfatta vederbörande myndighets utövande av skönsmässig prövning, där

sådan enligt lag är myndigheten medgiven, är i och för sig riktigt. Framhållas bör emellertid att gränsen mellan skönsmässigt bedömande och legalitet ofta är svår att draga. De ur utredningssynpunkt besvärligaste, ömtåligaste och mest tidsödande fallen gäller i själva verket olika slag av fall då myndighetens diskretionära maktutövning angripes, därför att makten skulle använts i ett otillåtet intresse.

En tungt vägande invändning mot den föreslagna tillsynsutvidgningen är att den därmed förenade arbetsbelastningen kan komma att hindra JO i uppgiften att verka såsom en garant för medborgerlig rättssäkerhet. Vad JO har att anföra om den nuvarande arbetsbelastningen på ämbetsinnehavare visar att en sådan farhåga ej är gripen ur luften. Ett indragande av kommunalförvaltningen under JO:s tillsyn utan eftersättande av övrig kontrollverksamhet skulle enligt vår uppfattning kräva personalförstärkningar av helt annan storleksordning än utredningen räknat med och dessutom äventyra det personliga momentet i ämbetsutövningen.

De jämförelser mellan JO- och JK-ämbetenenas tillsyn, som departementschefen stödjer sig på, kan vi inte finna träffande. Den historiska grunden för att JK:s tillsyn även fått omfatta kommunalförvaltningen förefaller oklar. Antingen lär den få betraktas såsom en avläggare av den uppsikt över att rätt vederfors envar som i äldre tid var knuten till ett personligt utövat kungadöme, eller också går den tillbaka på 1719 års instruktion, som ålade justitiekanslern att å ämbetets vägnar tala, när hela menigheter, såsom ett län, härad, socken eller stad, sig förbryter. Sammanhanget låter förmoda att det var menigheternas motstånd mot dåtidens hänsynslösa soldatutskrivningar som man här haft i åtanke. Härmed må nu vara hur som helst. Någon ställning av folktribun har JK-ämbetet aldrig haft i folkmedvetandet, och viktigare än allt annat — man har heller inte i någon större utsträckning känt till den verkliga omfattningen av hans tillsyn.

Helt annorlunda förhåller det sig med JO-ämbetet. I sitt remissyttrande har Stadsförbundet erinrat om att innehavarna av detta ämbete under 1800-talets senare hälft ställde sig oförstående inför tanken att utsträcka sin tillsyn över den då framväxande moderna kommunala självstyrelsen. Ännu i sen tid har JO i sin ämbetsutövning slagit vakt om den kommunala självstyrelsen och hävdats dess intressen gentemot ordinarie statliga tillsynsmyndigheter (se t. ex. JO:s ämbetsberättelse 1942 s. 161 ff.).

Den gränsdragning för JO:s tillsynsområde som föreslås i propositionen är i och för sig olämplig för kommunala förhållanden. Ämbetsansvaret är visserligen lätt att fastställa för de kommunala förtroendemännens del — de faller alla därunder ehuru med viss begränsning för fullmäktigeledamöter. Vilka av de kommunalanställda som är underkastade dylikt ansvar

är däremot ofta oklart. Oklart är också i vad mån subordinationsförhållandet till vederbörande nämnd i konkreta fall kan påverka ansvar och ansvarsfördelning. Ofta lär det först efter domstolsprövning bli klart hur härmed kan förhålla sig.

För vår del anser vi i likhet med kommunförbunden att området för JO:s tillsyn för närvarande äger erforderlig fasthet och att det i stort sett motsvarar de anspråk på ändamålsenlighet, som kan uppställas.

Av vad nu anförts framgår att vi icke kan biträda de i propositionen framlagda förslagen till grundlagsändringar. Ifrågavarande ålderdomligt avfattade grundlagsbud är visserligen i behov av en formell översyn. En översyn av deras språkliga utformning synes emellertid böra ankomma på den nu sittande författningsutredningen.

Under åberopande av vad ovan anförts får vi hemställa,
att riksdagen måtte avslå proposition nr 161.

Stockholm den 20 april 1956

Carl Albert Anderson

Rud. Anderberg

Eric Holmqvist

Hjalmar E. Nilsson

Jakob Grym

Einar Eriksson

Georg Pettersson

F. I. Boo

*Anna Sjöström-
Bengtsson*

Thore Sörlin

Rune Johansson

L. Franzon

E. Birke

Bil. 1.

Till

K O N U N G E N

Sedan Svenska stadsförbundet beretts tillfälle att avgiva yttrande över av sakkunniga utarbetat betänkande angående justitieombudsmannainstitutionen m. m. får förbundets styrelse ur de synpunkter förbundet har att företräda anföra följande.

"De sakkunnigas förslag avse väsentligen JO-ämbetet. I de avseenden förslagen jämväl beröra MO-ämbetet, sakna de kommunalt intresse.

Med förslagen till reform av JO-ämbetet vill utredningen effektivisera denna institution, vidga dess arbetsområde och få en ny inriktning av verksamheten till stånd.

Enligt styrelsens mening ha de sakkunniga anfört bärande skäl för en förstärkning och en effektivisering av JO-institutionen. Både av principiella och praktiska skäl ställer sig styrelsen däremot tveksam till utredningens förslag till ändrat område för och ändrad inriktning av JO:s verksamhet. Tveksamheten gäller framför allt förslagen, att även kommunalförvaltningen skulle bli föremål för tillsyn från JO:s sida samt att den speciella inriktning mot domar-, polis- och åklagarmakt, som tidigare varit ett utmärkande drag för JO:s tillsyn, skulle försvinna.

Men styrelsen hyser också betänkligheter inför förslaget att låta JO:s tillsynsområde sammanfalla med JK:s. En reform med sådant innehåll synes nämligen förr eller senare aktualisera frågan om en samordning av de båda ämbetenas tillsynsverksamhet. Att ha två från varandra fristående institutioner med i huvudsak samma uppgifter och samma inriktning av sin verksamhet måste nämligen på längre sikt te sig föga rationellt.

För att få perspektiv på JO:s roll i svenskt samhällsliv torde det vara nödvändigt att i större utsträckning än utredningen gjort beakta de omständigheter, som på sin tid föranledde JO-ämbetets inrättande och inriktningen av ämbetets verksamhet under begynnelseskedet. Vad man härom vet, visar, att JO-ämbetets tillkomst och insatser under inledningsskedet bestämdes av de erfarenheter man haft av det gustavianska enväldet och allenastyrandet under Karl XIV Johan. JO-ämbetet tillkom såsom en reaktion mot det ämbetsmannaväldet, som frodats i hägn av det gustavianska enväldet men också såsom ett uttryck för misstroende mot det sätt, på vilket domarmakten handhäfts under detta skede.

JO-ämbetets genesis får alltså ses som ett uttryck för grundlagstiftarnas omtanke om medborgarfriheten visavi regering, domarmakt och statsbyråkrati. Av intresse är att konstatera, att de strävanden efter ökad kommunal självstyrelse, som ledde till 1862 års stora kommunallagsreform, delvis dikterades av samma motiv. Särskilt på liberalt håll ville man i den kommunala självstyrelsen se ett av de viktigaste medlen att komma till rätta med oarterna hos en för dem förhatlig centralbyråkrati, som på viktiga områden skulle ersättas med en decentraliserad lekmannastyrelse. Tidigare hade städers och ortsmenigheters förvaltning uppfattats såsom led i statlig lokalförvaltning. Nu skulle ortsmenighetsförvaltningen frigöras från statligt förmyndarskap. Den förändrade ställning, som sålunda tillerkändes menighetsstyrelsen, kom även till uttryck vid redaktionen av de grundlagsbud, på vilka den nya självstyrelsen replierade. I detta lagrum, 57 § RF, andra stycket, antydde indirekt, att även ortsmenigheterna om ock på ett lägre lokalt plan företrädde svenska folket. Mot bakgrunden av nu anförda omständigheter är det inte överraskande, att innehavarna av JO-ämbetet under 1800-talets senare hälft ställde sig oförstående inför tanken, att även kommunalförvaltningen skulle indragas under deras tillsyn.

Då utredningen på ett flertal ställen i betänkandet använder uttrycket kommunal självstyrelse i en betydelse, som avviker mot den gängse, kan det i detta sammanhang förtjäna understrykas, att den kommunala självstyrelsen vid 1800-talets mitt både på kontinenten och hos oss uppfattades såsom en från statsförvaltningen skild form av förvaltning, känne-

tecknad av att man för förvaltningsuppgifterna anlidade av lokala menigheter utsedda lekmän. Den kommunala självstyrelsen borde i första hand utnyttjas för vård av angelägenheter, vilka vore "naturligt" gemensamma för kommunområdets invånare och blott i andra hand för ombesörjande av till kommunområdet hänförliga "statliga" uppgifter.

Till den förra kategorien förde man kommunmedlemmarnas gemensamma ekonomiska angelägenheter ävensom skolväsende, fattigvård, lokalpolis och församlingsangelägenheter. Eftersom det även i dessa fall var fråga om samhällelig verksamhet, förklarade man, att kommunerna trots självstyrelsen såsom förvaltningsenheter utgjorde integrerande delar av statsförvaltningens organism. Den statliga tillsynen borde emellertid inskränka sig till legalitetskontroll i syfte att förebygga övergrepp från de kommunala myndigheternas sida mot enskilda personer. Man var inte främmande för tanken, att det kommunala förvaltningsområdet skulle kunna utvidgas utöver det naturligt givna, men i så fall borde de angelägenheter, som anförtroddes kommunerna, helst bli rent kommunala angelägenheter, d. v. s. undandragas statskontrollen i annan form än legalitetsbesvär medgåvo.

Även hos oss fick denna tankegång viss resonans. I motsats till 1847 och 1853 års författningar — för vilka i enlighet med 1839 års fattigvårdsbetänkande fattigvården principiellt var en statlig uppgift — medgav sälunda ej 1871 års fattigvårdsförordning en understödstagare rätt att hos statlig myndighet besvara sig över omfattningen av erhållet understöd utan blott att vända sig till kommunalstämma resp. allmän rådstuga eller fullmäktige, om han fann understödet otillräckligt. Det är också sannolikt att lagstiftaren, då det kommunala uppgiftsområdet 1862 bestämdes med den elastiska formeln kommunmedlemmarnas "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", räknade med att kommunerna av egen drift skulle utvidga sin verksamhet över allt större fält utan att verksamheten därför skulle behöva underkastas annan kontroll än kommunalbesvärsinstitutet medgav.

Som känt är, har utvecklingen i väsentliga avseenden blivit en annan. De nya verksamheter, som upptagits på rent kommunala initiativ, ha visserligen varit betydande. Än större uppgifter ha emellertid genom statligt ingripande överförts på kommunerna. I dessa senare fall har det omedelbara handhavandet av verksamheten, som lagts i händerna på kommunala nämnder, ofta ingående reglerats och statskontrollen intensifierats genom särskilda rättsmedel och speciella statliga tillsynsorgan. Men det har också hänt att samhällsverksamheter, inom vilka kommuner varit pionjärer, sedermera reglerats eller att den kommunala kompetensen utvidgats genom specialförfattning utan att samtidigt statskontrollen skärpts; kommunalbesvärsinstitutet har ansetts tillräckligt för ändamålet.

Motiven för intensifierad statskontroll ha varierat. Ibland har motivet varit rent finansiellt. De nya samhällsuppgifternas överflyttande på kommunerna ha aktualiserat frågor om kostnadsfördelning mellan stat och kommun, varvid hänsyn måst tagas till graden i vilken den kommunala skattekraften generellt och individuellt utnyttjats, den olika utformningen av stats- och kommunalskatt och angelägenheten i vissa fall av att även intäkter av indirekt statlig beskattning (tullar och andra övervält-

ringsskatter) användas för uppgifternas finansiering. Dylika överväganden och icke uppgifternas "natur" ha understundom föranlett staten att lämna större eller mindre bidrag till verksamheten och skaffa sig säkerhet för en riktig och ändamålsenlig användning av dessa medel. Men understundom finner statskontrollen sin motivering i att den kommunala verksamheten berört fundamentala medborgerliga rättigheter, vilkas skydd krävt särskilda rättsgarantier.

Den oerhörda expansion, som kommunalverksamheten på olika vägar undergått, har alldeles oavsett författningsregleringens från område till område skiftande innehåll rubbat förutsättningarna för den kommunala självstyrelsens drivande i de former man ursprungligen tänkt sig. Tyngdpunkten i den kommunala verksamheten har alltmer förskjutits från fullmäktigeförsamlingarna till de förvaltande organen. Parallellt härmed har lekmannainflytandet uttunnats på verkställighetsstadiet. Den kommunala självstyrelsens signum, förvaltning genom lekmän, trycker visserligen sin prägel starkare på 1953 års kommunallag än på dess föregångare. Men i praktiken ha arbetsuppgifternas tillväxt, differentiering och komplicerering i större kommuner och framför allt i städerna lett till en nödtvungen överslytning av allt fler arbetsmoment från lekmännen till kommunalanställda. De senare framstå därvid i motsats till statstjänstemännen principiellt såsom sina uppdragsgivares osjälvständiga biträden.

När frågan om utsträckande av JO:s tillsyn till kommunalförvaltningen med föreliggande betänkande på nytt aktualiseras, är läget därför ett annat — så långt kan man ge de sakkunniga rätt. När de sakkunniga angripa problemet, betjäna de sig emellertid av en från rättsdoktrinen hämtad terminologi, som är ägnad att undanskymma de realiteter, varom fråga är. Hos de sakkunniga reserveras termen kommunal självstyrelse för den verksamhet kommunernas fullmäktige utöva. Denna bestämning av ordet är ägnad att leda vilse. Den kommunala självstyrelsen är ett honnörssord, som i likhet med de parallellt brukade termerna "den kommunala självbestämmanderätten" resp. "den kommunala självförvaltningen" innesluter en positiv värdering av den kommunala verksamheten såsom helhet. Mellan dessa honnörssord föreligger den skillnaden att uttrycken den kommunala självstyrelsen och den kommunala självbestämmanderätten starkare markera behovet av handlingsfrihet inom kommunalförvaltningen. Det allmänna språkbruket inlägger alltså en vidare betydelse i dessa ord än de sakkunniga och avser med dem insatser från alla kommunala organ utan åtskillnad. Omfattningen av dessa insatser varierar från ett fält till ett annat; självständiga insatser av betydande räckvidd kunna göras av kommunala lekmanorgan även på områden, som äro föremål för en ingående statlig reglering. Det essentiella i all verksamhet, som kommunallagen omspannar, är m. a. o. icke vem, fullmäktige eller nämnd, som omedelbart svarar för verksamheten, icke heller verksamhetens mer eller mindre ingående reglering, utan att ledningen av och ansvaret för den lokala verksamheten i sista hand faller på lekmän. För sin del är styrelsen övertygad om att både konstitutionsutskottet 1952 och sammanatta konstitutions- och lagutskottet 1954, då de avvisade tanken på en utsträckning av JO:s tillsyn, som kunde äventyra den kommunala själv-

styrelsen, använt termen kommunal självstyrelse i denna vidare betydelse och icke för att beteckna blott den numera begränsade del av den kommunala verksamheten, som de kommunala representationernas insatser utgöra. Endast under denna förutsättning bli utskottsuttalandena meningsfulla.

De båda riksdagsutskottens farhågor för att en utvidgning av JO:s tillsynsområde skulle äventyra den kommunala självstyrelsen äro enligt styrelsens mening icke obefogade. Skulle JO-ämbetet tilläggas tillsyn över kommunalförvaltningen, finns det anledning förmoda, att med denna förvaltning missnöjda personer, särskilt om syftet är att diskreditera politiska motståndare, skulle föredraga att vända sig till JO framför att använda normala rättsmedel. Det tidsödande utredningsarbetet, avfattande av förklaringskrivelser, medverkan vid inspektioner m. m., som äro normala följdföreteelser av JO:s tillsynsverksamhet, skulle bli hindersamma retarderande moment i den kommunala verksamheten och hos lekmännen minska villigheten att åtaga sig kommunala uppdrag. För sin del kan styrelsen inte finna, att vår självstyrelse, allmänt sett, uppvisar sådana brister, att en skärpt tillsyn är påkallad. Helt opåkallat är förslaget att JO:s tillsyn även skulle omfatta kommunalrepresentationernas verksamhet. Styrelsen kan över huvud taget inte inse, att det argument, som JO-ämbetet självt vid tidigare tillfällen andragit mot kommunalförvaltningens inordnande under ämbetets tillsyn, att det huvudsakliga remediet mot brister i lekmannastyret borde vara underlåtet omval, skulle förlorat något av sin bärkraft.

Utredningen synes också medveten härom, då den i motiven till sina lagförslag gör gällande, att meningen icke skulle vara att fullmäktigeförsamlingarnas verksamhet annat än i undantagsfall skulle bli föremål för JO:s granskning och att detsamma skulle gälla för den del av den kommunala verksamheten, som utredningen enligt rättsvetenskaplig terminologi benämnt den kommunala egenförvaltningen. Man frågar sig då endast, varför utredningen under sådana förhållanden funnit det rimligt att trots detta låta JO:s tillsyn omfatta även dessa kommunala verksamhetsområden.

De sakkunnigas användning i detta sammanhang av de inom modern svensk förvaltningsrätt ofta kritiserade termerna egenförvaltning och självförvaltning förvänar. Även här gäller det termer med särbetydelse, som sakna förankring i det allmänna språkbruket. Man har dessutom svårt att förstå, varför de sakkunniga icke, om nu problemdiskussionen ansetts kräva en vetenskaplig begreppsbildning, i stället accepterat de distinktioner, som faktiskt ligga till grund för 1953 och 1954 års nu gällande kommunallagar. Enligt dessa lagar och deras förarbeten kan den kommunala verksamheten indelas efter tre olika grunder med utgångspunkt från 1. om fråga är om utnyttjande av reglerad kompetens eller ej (3 § KL), 2. om fråga är om specialreglerad eller oreglerad förvaltning (44 § KL) samt 3. om fråga är om förvaltningsärenden, i vilka de kommunala besluten kunna angripas med kommunalbesvär eller ej. Tanken, att man inom kommunalförvaltningens ram skulle ha att göra med dels kommunala angelägenheter i mera egentlig mening, dels statliga uppgifter, är helt främmande för lagstiftningens tillskyndare. Även för 1949 års

allmänna statsbidragsutredning är åtskillnaden inom kommunalförvaltningen mellan naturligt kommunala och statliga uppgifter en övervunnen ståndpunkt. Från styrelsens utgångspunkter äro hithörande problem visserligen av sekundär betydelse, eftersom styrelsen, såsom den föregående framställningen utvisar, principiellt är motståndare till den ifrågasatta tillsynsutvidgningen. Men för utredningen, som bygger en väsentlig del av sin argumentation för utsträckning av JO:s tillsyn till kommunerna på att betydande delar av kommunalförvaltningen "egentligen" skulle vara statliga, är denna argumentations ohållbara teoretiska underbyggnad fatal.

Vad man vid en analys av den kommunala verksamheten har att taga fasta på är m. a. o. graden av författningsreglering och statskontroll — på finansieringssidan dessutom om verksamheten med hänsyn till önskemål att vinna skatteutjämning mellan kommunerna eller annan belastning av skattebetalarna till större eller mindre del bekostas av statsmedel — men icke förvaltningsuppgifternas föregivna kommunala eller statliga natur. Först om man gör detta finner man utgångspunkter för en fruktbar diskussion i ämnet. Den ständigt återkommande frågeställningen blir då om hittillsvarande kontroll från stat, från den kommunala allmänheten och från kommunernas egna kontrollorgan är tillräcklig. Denna fråga måste enligt styrelsens redan tillkännagivna mening vid en förutsättningslös bedömning besvaras jakande och detta inte blott inom området för vad de sakkunniga kalla självstyrelse och egenförvaltning utan även inom den s. k. självförvaltningen.

Att observera är nämligen att med intensivare författningsregleringar den genom kommunalbesvärsinstitutet utövade legalitetskontrollen effektiviserats. Redan en detaljerad författningsreglering innebär på så sätt ett ökat rättsskydd. Tillskapas särskilda rättsmedel, exempelvis förvaltningsbesvär, vilka även medge lämplighetsprövning, stärkes rättsskyddet ytterligare. Och uppdrages därutöver speciell tillsyn över viss kommunal förvaltningsverksamhet åt överordnad statlig myndighet, nås en allomfattande kontinuerlig kontroll av verksamheten.

Styrelsen kan inte finna något ologiskt i att JO:s tillsyn över sistnämnda områden inskränker sig till övervakning av att de statliga kontrollorganen riktigt fullgöra sina uppgifter men gör halt vid kommunalförvaltningen, som på ett helt annat sätt än statsförvaltningen kontinuerligt är föremål för insyn från medborgarnas — kommunmedlemmarnas — sida. Att av kommunmedlemmarna själva inom sig direkt eller indirekt utsedda kollektivorgan ansvara för verksamheternas riktiga och ändamålsenliga bedrivande är även ur sist angivna synpunkt av utomordentlig betydelse.

En från nu angivna utgångspunkter genomförd analys visar det fåfänga i att från olika indelningsgrunder för den kommunala verksamheten argumentera för ett växlande behov av tillsyn från JO:s sida. För att bli träffande måste den enskildes rättsskyddsbehov utgöra diskussionsunderlag och intet annat.

På en punkt, i fråga om de administrativa frihetsberövandena, kan styrelsen emellertid medge, att de sakkunniga förebragt bärande skäl för en ändring i nu gällande ordning, enligt vilken i vissa fall slumpen — om

det är fråga om kommunal eller statlig anstalt — avgör, om enskild person har möjlighet att hänvända sig till JO. Såvitt styrelsen förstår, kan man emellertid komma till rätta med detta problem på betydligt enklare sätt än de sakkunniga tänkt sig. Antingen kan man använda samma metod, som tillämpats i Danmark i den 1952 avgivna propositionen med förslag till lag om folketingets ombudsmand och i enlighet därmed tillägga JO generell tillsyn över alla former av administrativt frihetsberövande, oavsett vem som beslutar därom eller är anstaltshuvudman, eller också kunde man för ifrågavarande fall stadga, att anmälan till JO-ämbetet av detta skulle bringas till justitiekanslerns kännedom i fall då JO själv saknar befogenhet att ingripa (jfr 6 § Lov om folketingets ombudsmand; dansk författningslag 203/1954, se även danskt riksdagstryck B. 76/1952—1953 s. 1286). Vad som än i denna riktning kan åtgöras för att "uniformera" förevarande tillsyn, löser dock — till förebyggande av missförstånd är styrelsen angelägen att betona detta — ingalunda slutgiltigt det större problemet om rättsskydd vid administrativt frihetsberövande.

I olika sammanhang motiverar utredningen sina förslag till utsträckning av JO:s tillsynsverksamhet till det kommunala området med hänvisningar till att JK-ämbetet obesträtt äger öva tillsyn på detta område. Enligt styrelsens mening är det inte riktigt att på denna punkt jämställa de båda ämbetena. JK:s särställning är på sitt sätt unik; troligen har man att i hans tillsynsbefogenheter se en avläggare av den uppsikt över att rätt vederfors envar som i äldre tid var knuten till ett personligt utövat kungadöme. Viktigare än detta är emellertid att JO i motsats till JK alltid framstått såsom en folktribun och att denna uppfattning om hans ämbete satt djupa spår i det folkliga medvetandet. Utredningen har icke tillräckligt beaktat denna psykologiska realitet, som bland annat kommer till uttryck i den uppmärksamhet i pressen som JO-berättelser och anmälningar till JO alltid kunnat påräkna. Ifrågasatta utvidgningar av JO:s tillsynsverksamhet måste bedömas under övervägande av förutom annat de konsekvenser av psykologisk art som utvidgningarna kunna draga med sig.

Betänkandet innefattar även förslag om att JO i fortsättningen även skall befatta sig med anmälningar som avse ämbets- och tjänstemäns förhållande utom tjänsten, därest anmälan avser brott av sådan svårighetsgrad att de kan tänkas föranleda avsättning eller suspension. I sådant fall skall han vara skyldig att till behörig åklagare vidarebefordra av honom innehavda handlingar i saken, i första hand naturligtvis den inkomna anmälan.

Styrelsen kan icke tillstyrka detta förslag. Hittills har generellt för JO-anmälningar gällt att de icke kunnat läggas till grund för angivarbrott; har JO vidarefört ärendet till åklagare har han själv fått stå angivaransvar. Enligt styrelsens mening är det viktigare och mer i överensstämmelse med JO:s hävdvunna roll att gemene man vet att han kan vända sig till JO med sina klagomål utan att behöva befara angivaransvar än att öppna ett nytt område för anmälningar, där anmälaren skulle löpa sådan risk.

Styrelsen har däremot intet att invända mot förslaget om skyldighet för

JO att vid preskriberat ämbetsbrott bistå anmälaren med utredning i fall då enskilt skadeståndsanspråk riktar sig mot tjänsteman med forum i underrätt.

Rörande den allmänna inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet förordar utredningen att tillsynen i framtiden jämnare än hittills skall fördela sig mellan domstolarna och förvaltningen i övrigt och att den speciella inriktningen av tillsynen på domstols-, polis- och åklagarväsendet skall upphöra. Styrelsen delar visserligen utredningens uppfattning att JO i fortsättningen bör ägna större uppmärksamhet åt statsförvaltningen i allmänhet än hittills. Enligt styrelsens åsikt står emellertid tillsynens hittillsvarande inriktning på domar-, polis- och åklagarmakt i god överensstämmelse med ämbetets traditioner, sådana de uppfattats av allmänheten. Att JO alltjämt har en stor uppgift att fylla inom detta verksamhetsområde står utom varje tvivel. Den förstärkning av JO-ämbetsverkets resurser som utredningen föreslår och styrelsen vill tillstyrka bör därför enligt styrelsens mening även utnyttjas på detta hävdvunna arbetsfält, där för den enskilde regelmässigt större värden stå på spel än inom den övriga förvaltningen.

Även ur den nu sist behandlade synpunkten framstår utredningens förslag om utsträckande av JO:s tillsyn till kommunalförvaltningen i en egendomlig dager. Till sin omfattning är kommunalförvaltningen icke mindre än statsförvaltningen. Vidare måste man räkna med att frekvensen av anmälningar inom detta område skulle bli betydande. Då anmälningar torde kunna påräkna förtursrätt framför inspektioner finns det anledning förmoda att ett indragande av kommunalförvaltningen under JO:s tillsyn skulle medföra en högst betydande arbetsbelastning för ämbetet. För att möta denna arbetsbelastning utan att eftersätta övrig kontrollverksamhet skulle uppenbarligen fordras personalförstärkningar av helt annan storleksordning än dem utredningen föreslagit.

Beträffande den lagtekniska utformningen av utredningens förslag har styrelsen funnit den föreslagna samordningen mellan tillsynsområde och det i strafflagen reglerade ämbetsansvaret föga lycklig och detta alldeles oavsett de konsekvenser metoden får för kommunalförvaltningens del. En följd av förslaget blir sålunda att det ankommer på Kungl. Maj:t att bestämma för vilka befattningshavare på enskilda anstalter ämbetsansvar skall gälla, något som redan av konstitutionella skäl — JO är dock ett riksdagens organ — ter sig mindre lämpligt men också innebär att straffrättsliga synpunkter på ett principiellt otillfredsställande sätt sammanblandas med och underordnas för dessa synpunkter ovidkommande tillsynsintressen.

Det är sannolikt att anknytningen av JO:s tillsynsområde till det straffrättsliga ämbetsansvaret till väsentlig del dikterats av att en sådan gränsdragning rent lagtekniskt är lätt att åstadkomma. Utredningen torde emellertid ha överskattat det praktiska värdet av att generellt aptera ämbetsansvaret som grund för tillsynen. Känt är dock att avgränsningen mellan befattningshavare som äro underkastade ämbetsansvar och andra ingalunda är lätt. På det kommunala området är gränsdragningen visser-

ligen enkel så långt det gäller förtroendemännen. På tjänstemannaplanet möta däremot så mycket större svårigheter.

När utredningen till stöd för förslaget i denna del åberopar önskvärheten att få samma eller liknande bestämmingar av tillsynsområdet som dem som gälla för JK-ämbetet kan styrelsen från sina utgångspunkter icke finna denna argumentation bärande. Snarare borde dylika överväganden leda till en motsatt slutsats. I stort sett kan styrelsen icke finna annat än att det nuvarande området för JO:s tillsyn genom långvarig praxis vunnit sådan fasthet att en vidare bestämning därav är överflödig. Beträffande de "kommunala" befattningshavare, över vilka JO tillerkänt sig tillsyn, stadsdomare, åklagare, polismän, kommunalborgmästare, kronokamrerare m. fl., gäller genomgående att lekmannaorganen icke ha något reellt inflytande på ämbetsutövningen, för vilken befattningshavaren självständigt svarar. Om många av dessa tjänster gäller dessutom att de ha direkta motsvarigheter inom statsförvaltningen eller att deras funktioner för andra kommunenheters del fullgöras av statliga ämbetsverk. Ur kommunal synpunkt representerar JO:s nuvarande tillsyn därför på det hela taget — med undantag möjligen för indragandet därunder av de KB-utsedda pensionsnämndsordförandena — en förnuftig avvägning även om det ursprungliga teoretiska underlaget för gränsdragningen torde ha varit bristfälligt.

Sammanfattningsvis får styrelsen uttala att föreliggande betänkande, i vad det rör JO-ämbetet — med bortseende från förslagen om förstärkande av ämbetets resurser samt om ändrade regler för handläggning av ärenden rörande preskriberade ämbetsbrott — icke är av beskaffenhet att kunna läggas till grund för lagstiftning på området."

Stockholm den 2 februari 1956

Underdånigst

Svenska stadsförbundets styrelse

Zeth Höglund

|Fritz Kaijser

Bil. 2.

Till

K O N U N G E N

Genom remiss den 14 december 1955 har Eders Kungl. Maj:t berett Svenska landstingsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över ett av tillkallade sakkunniga avgivet betänkande angående justitieombudsmannainstitutionen m. m. såvitt rör JO:s verksamhetsområde. Med anledning härav får förbundets styrelse i underdånighet anföra följande.

De sakkunniga föreslå, att JO:s tillsyn skall utsträckas till att omfatta jämväl den kommunala verksamheten. Enligt förslaget skola JO:s befogenheter avse kontroll ej mindre av den kommunala förvaltningsverksamheten, d. v. s. verksamheten av de kommunala organ och tjänstemän, som ha fullständigt ämbetsansvar enligt 25 kap. 11 § första stycket strafflagen, än även av verksamheten av de kommunala organ, som omfattas av stadgandet i 25 kap. 11 § andra stycket strafflagen. De sakkunniga föreslå därjämte, att alla former av administrativa frihetsberövanden skola vara underkastade JO:s tillsyn och förorda — för att få rättsligt underlag för JO:s kontrollåtgärder också mot enskilda inrättningar — att visst tillägg göres till 25 kap. 11 § första stycket strafflagen.

Den kommunala sektorn är enligt gällande rätt undantagen från JO:s kontrollverksamhet. Tillsyn utövas emellertid av statliga myndigheter, såsom länsstyrelser, medicinalstyrelsen, pensionsstyrelsen, socialstyrelsen och skolöverstyrelsen m. fl. Vidare kontrolleras de kommunala organen av särskilda tjänstemän, såsom statens fattigvårds- och barnavårdskonsulenter eller ombud för tillsynsmyndigheter. Erinras må även om den i olika författningar inskrivna klagorätten hos myndigheter som stå under JO:s uppsikt. De nu omnämnda formerna av kontrollerande verksamhet, som kommunala organ äro underkastade och som enligt förbundsstyrelsens förmenande utgöra betryggande rättssäkerhetsgarantier för den enskilde medborgaren, föranleda styrelsen att uttala viss tvekan rörande såväl behovet som det befogade att, på sätt föreslagits, utsträcka JO:s kontroll till att omfatta jämväl den kommunala verksamheten.

Särskilt betänksam ställer sig styrelsen till tanken, att JO:s verksamhetsområde skulle utvidgas till att omfatta den kommunala representationen. Frånsett principiella betänkligheter kan styrelsen icke finna att JO:s uppsikt över kommunala representationer skulle tjäna något egentligt syfte. Styrelsen vill erinra om att ledamöter av beslutande kommunal församling äro underkastade allenast partiellt ämbetsansvar; de självständiga ämbetsbrott som det partiella ansvaret omfattar — tagande av muta och brott mot tystnadsplikt — torde knappast kunna leda till annan påföljd än åtal. Då under sådana förhållanden JO normalt skulle vara förhindrad att låta bero vid blott en förmaning, torde JO icke kunna åtgöra annat än vad som i motsvarande fall ankommer på allmän åklagare.

Vad härefter angår de sakkunnigas förslag beträffande administrativa frihetsberövanden vill styrelsen — under erinran av vad härovan anförts rörande JO och den kommunala verksamheten — i vad härutinnan gäller enskilda inrättningsars ställning uttala, att något skäl att från ämbetsansvar undantaga dem åt vilka anförtrotts makt över andra medborgares personliga frihet svårligen synes kunna anföras. Styrelsen är därför i princip ense med de sakkunniga om att ämbetsansvaret skall kunna i av de sakkunniga angivna fall utvidgas och JO:s tillsyn i motsvarande mån utsträckas. Styrelsen är emellertid icke övertygad, att den förordade lösningen av problemet — ett tillägg till 25 kap. 11 § första stycket strafflagen — är den ur alla synpunkter lämpligaste. Enligt styrelsens mening ligger en viss inkonsekvens däri, att man å ena sidan fastslår ett behov av tillsyn från ett riksdagens organ men å andra sidan överlåter åt Kungl. Maj:t att giva de föreskrifter som erfordras för att tillsynen skall kunna

verkställas. Styrelsen vill för sin del ifrågasätta, att med denna och hit-hörande frågors lösning borde tills vidare få anstå, i avvaktan på resultatet av den sedan något år pågående utredningen av frågan om ökade rättsliga garantier vid administrativa frihetsberövanden.

Stockholm den 1 februari 1956

Underdånigst

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

Erik Fast

/Ake Sjöberg
