

Nr 47

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ämbetsansvar vid kommunal och statlig verksamhet i bolags-, stiftelse- eller föreningsform.

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 270 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 320 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte framhålla angelägenheten av att allmänheten, när kommunal eller statlig verksamhet utövas i bolags-, stiftelse- eller föreningsform, ej ställs utan det skydd, som ämbetsansvar och tillsyn genom JK och JO eljest normalt erbjuder inom offentlig förvaltning, samt

att riksdagen i anledning härav måtte begära en skyndsam utredning angående lämplig utvidgning av ämbetsansvaret för dylika fall i syfte att förbättra allmänhetens rättsskydd och möjliggöra offentlig tillsyn över kommunala eller statliga bolag, föreningar och stiftelser.

Beträffande skälen för motionärernas yrkande får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas här nedan, hänvisa till motionen II: 320.

Motionerna har varit föremål för remissbehandling.

Gällande rätt

Ämbetsansvaret är för närvarande i huvudsak reglerat i 25 kap. strafflagen. Motsvarande bestämmelser har utan ändringar av större betydelse i förevarande sammanhang överförts till 20 kap. i brottsbalken.

Personkretsen för ämbetsansvaret är, såvitt gäller civila befattningshavare, i stort sett uttömmande bestämd i 25 kap. 11 § strafflagen. Bland dem som är underkastade *fullständigt ämbetsansvar* upptages här såsom ämbetsmän i inskränkt mening dels, i nära anslutning till oavsättlighetsgrundsatsen i § 36 regeringsformen, domare, såväl statligt som kommunalt anställda, samt andra statliga befattningshavare, som endast genom rannsaking och dom kan avsättas från sin tjänst, dels förtroendeämbetsmän enligt § 35 regeringsformen.

Med ämbetsmän likställs ett stort antal funktionärer av olika slag. Här märkes först de som är satta att förvalta städers eller andra menigheters

1 — Bihang till riksdagens protokoll 1963. 9 saml. 1 avd. Nr 47

angelägenheter, d. v. s. kommunala befattningshavare, oberoende av om de innehar avlönad anställning i kommunens tjänst eller är oavlönade förtroendemän. Sålunda avses t. ex. överförmyndare och ledamot i kommunalnämnd eller kyrkoråd. Samma ställning intager förvaltare av allmänna, av Kungl. Maj:ts stadfästa kassors, verks eller andra inrättingars eller stiftelsers angelägenheter. Här åsyftas bl. a. hushållningssällskapen samt ett flertal allmänna kreditanstalter, såsom Sveriges allmänna hypoteksbank och Konungariket Sveriges stadshypotekskassa.

Likställda med ämbetsmän i inskränkt mening är jämväl de tjänstemän som lyder under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna. Därmed menas personer som i kraft av statlig eller kommunal anställning eller anställning hos allmän inrättning utövar något slag av offentliga funktioner. Någon begränsning av ämbetsansvaret med hänsyn till tjänstens grad är icke avsedd. I rättspraxis har gränsen kommit att bestämmas huvudsakligen av två ledande synpunkter. För det första har ämbetsansvar icke ansetts föreligga, då en tjänst uteslutande innefattar osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde i arbete under annans ledning eller biträde på expedition eller i liknande göromål. För det andra har tjänst med osjälvständig verksamhet likväl ansetts grunda ämbetsansvar, då verksamheten antingen innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten. Sålunda har å ena sidan ämbetsansvar icke ansetts föreligga för vaktmästare vid folkskola och för sjuksköterskebiträde, medan å andra sidan dylikt ansvar tillämpats på exekutionsbetjänt, polisman, brevbärarbiträde och stationskarlsaspirant vid statens järnvägar.

Underkastade fullständigt ämbetsansvar är härjämte vissa personer som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende, t. ex. vikarier för ämbets- och tjänstemän eller personer som förordnats att vara rättens ombudsman i konkurs.

Vissa statliga och kommunala förtroendeämbetsmän är underkastade ett *partiellt ämbetsansvar*, nämligen de som är förordnade eller valda till ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling (d. v. s. riksdagsmän, landstingsmän o. s. v.), de som sitter i jury i tryckfrihetsmål samt ledamöter i beskattningsnämnder.

Ett speciellt, begränsat s. k. *trafikansvar* gäller slutligen enligt strafflagen i vissa fall för befattningshavare i enskild tjänst vid företag för allmän samfärdsel.

I brottsbalken föreskrives även visst begränsat ansvar enligt bestämmelser i ämbetsbrottskapitlet för personer som, utan att vara underkastade ämbetsansvar, är anställda i allmän tjänst eller fullgör lagstadgad tjänsteplikt.

Det fullständiga ämbetsansvaret innebär i huvudsak dels att befattningshavaren kan dömas för de s. k. självständiga ämbetsbrotten, nämligen tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel, dels

att straffskärpning kan inträda om befattningshavaren begår annat brott dels ock att ämbetsstraffen avsättning och suspension kommer i fråga.

Vid de typer av ansvar, som ej karakteriseras som fullständigt ämbetsansvar, ligger begränsningarna något olika till i de skilda fallen. De statliga och kommunala förtroendemän som har blott partiellt ämbetsansvar kan icke dömas för tjänstemissbruk och tjänstefel. De kan ej heller straffas med suspension och den som är ledamot av beslutande församling kan blott under vissa särskilda förutsättningar avsättas. Trafikansvaret vid enskilda kommunikationsinrättningar medför att, om befattningshavaren åsidosätter vad honom åligger till förekommande av olyckshändelse, straffskärpning samt suspension eller avsättning kan följa på gärningen. För den i brottsbalken tillagda persongruppen, sådana som, utan att vara underkastade ämbetsansvar, är anställda i allmän tjänst eller fullgör lagstadgad tjänsteplikt, sanktioneras endast brott mot tystnadsplikt, varvid straffet kan bestämmas även till suspension eller avsättning.

Enligt § 96 regeringsformen i detta stadgandes nu gällande, år 1957 slutligt antagna lydelse skall *riksdagens ombudsmän* »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas». De befattningshavare, vilka endast har sådant partiellt ämbetsansvar som ovan berörts eller än mera begränsat ansvar enligt ämbetsbrottskapitlet, står sålunda icke under tillsyn av justitieombudsmannen eller militieombudsmannen. En viss begränsning av tillsynsverksamheten har, såvitt gäller det kommunala området, föreskrivits genom 9 § i 1957 års instruktion för riksdagens ombudsmän: »Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats.»

Justitiekanslerns kompetensområde enligt § 28 regeringsformen och 1 § instruktionen för justitiekanslersämbetet är i första hand bestämt av ämbetsansvarets utsträckning. Något undantag från justitiekanslerns tillsyn i fråga om dem som är underkastade partiellt ämbetsansvar föreligger icke. Ej heller finnes motsvarighet till 9 § instruktionen för riksdagens ombudsmän.

Vissa utredningar m. m.

Frågan om *ämbetsansvarets omfattning* har behandlats av straffrättskommittén i ett betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944: 69). I betänkandet uttalade kommittén bl. a.

(s. 434 f), att utsträckningen av ämbetsansvaret i princip borde bestämmas enligt kriminalpolitiska grunder. För att upprätthålla effektiviteten inom den offentliga verksamheten och skydda denna emot ovärdiga eller olämpliga funktionärer kunde enligt kommitténs mening ämbetsansvar för statens och kommunernas tjänstemän i hittills tillämpad omfattning uppenbarligen icke undvaras. Å andra sidan saknades anledning att utsträcka ansvaret till underordnade och osjälvständiga befattningshavare annat än beträffande vissa bestämda verksamhetsområden, där sådan befattningshavares tjänstefel utsatte allmänhetens eller enskilda medborgares intressen för särskilt betydelsefulla risker. Liknande synpunkter kunde enligt kommittén anläggas beträffande den utsträckning, i vilken ämbetsansvar borde tillämpas å befattningshavare vid enskild inrättning eller stiftelse som fullgör någon allmän funktion.

Förslag till ändringar i strafflagen, grundade på straffrättskommitténs nämnda betänkande, framlades för 1948 års riksdag (prop. nr 80). Frågan om ämbetsansvarets utsträckning upptogs emellertid icke till närmare prövning i detta sammanhang. I propositionen uttalade departementschefen (s. 66, jfr s. 343) att denna fråga borde utredas i samband med en blivande undersökning av tjänstemännens förhandlingsrätt. Icke heller i det för 1962 års riksdag framlagda förslaget till brottsbalk upptogs frågan om ämbetsansvarets omfattning till en allmän omprövning (prop. nr 10 s. B 291). Även nu framhöll departementschefen, att frågan var beroende av den fortsatta behandlingen av problemet om tjänstemännens förhandlingsrätt.

Sedan nämnda uttalanden gjordes, har frågan om *tjänstemännens förhandlingsrätt* och därmed sammanhängande spörsmål varit föremål för fortsatt beredning. Senast har innevarande år en inom civildepartementet tillsatt arbetsgrupp avgivit en promemoria i ämnet, benämnd »De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt» (SOU 1963: 51). I promemorian framlagda förslag avser ej blott statliga utan även kommunala tjänstemän.

Frågan om en reformering av de *statliga företagsformerna* behandlades av 1962 års riksdag (statsverksprop. bil. 2. För flera huvudtitlar gemensamma frågor, punkt 7, statsutskottets utlåtande nr 14). Härvid beslöts vissa partiella reformer med utgångspunkt i förslag som framlagts av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna (SOU 1960: 32). Ytterligare överväganden rörande de statliga företagsformerna torde pågå inom Kungl. Maj:ts kansli i anslutning till ett av postutredningen avgivet betänkande om postverkets organisation (SOU 1962: 52). Enligt ett i betänkandet redovisat förslag skulle postverket få ställning av ett självständigt offentlig-rättsligt subjekt, underkastat kontroll och insyn från statsmakternas sida, bl. a. genom bibehållande av ämbetsansvar för befattningshavarna.

Frågor rörande *kommunal förvaltning genom särskilda rättssubjekt* utreds för närvarande av kommunalrättskommittén. Enligt kommitténs direktiv (1960 års riksdagsberättelse I In 43) skall bl. a. undersökas, om gäl-

lande regler för juridiska personer kan för vissa fall jämkas så, att dessa rättssubjekt lämpar sig för kommunal verksamhet med iakttagande av de för denna grundläggande kommunalrättsliga principerna, samt huruvida lämpligen någon ny associationsform skulle kunna tillskapas, avsedd enbart för kommunal verksamhet och så anordnad att den kunde i allt väsentligt tillgodose de krav på insyn och kontroll som eljest ställes på verksamhet som bedrivs av det allmänna.

Remissyttrandena

Utskottet har på sätt § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionerna från *justitiekanslersämbetet*, *statskontoret* samt *patent- och registreringsverket*. Därjämte har tillfälle till yttrande över motionerna beretts *Svenska landskommunernas förbund*, *Svenska stadsförbundet*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)*.

Av nämnda remissinstanser har *patent- och registreringsverket* samt *SACO* uttalat sig för motionärernas utredningsförslag. *Två reservanter i stadsförbundets styrelse* har jämväl velat tillstyrka motionerna.

I nämnda ämbetsverks yttrande anföres i huvudsak följande.

Ämbetsverket har ej något att erinra mot att en utredning sker beträffande de huvudspörsmål, motionerna innehåller. Enligt verkets mening bör vid en dylik utredning övervägas, om ett utsträckt ämbetsansvar bör förekomma i den generella omfattning, motionärerna synes avse, eller eventuellt begränsas till vissa speciella områden, framförallt till sådana, där de statliga och kommunala företagen är av större allmän-social betydelse. Verksamhet, som omfattar t. ex. verkstadsrörelse eller liknande, kan ej utan vidare jämföras med t. ex. bostads- och kommunikationsföretag. Men man bör enligt verkets förmenande även beträffande den statliga och kommunala drift, som har rent affärsmässig karaktär, uppställa frågan, om de associationsrättsliga ansvars- och andra regler, som gäller för verksamhet i det enskilda näringslivet, ur olika offentliga synpunkter kan anses tillfyllest. Vad beträffar de specialområden, som motionärerna tar sikte på, är det möjligt att man kan tillskapa en ny, från offentlighetsrättslig synpunkt mera betryggande associationsform. Om en sådan tillskapas bör kanske också övervägas, huruvida principerna om allmänna handlingars offentlighet bör tillämpas beträffande denna. En framkomlig väg kan måhända också vara, att man föreskriver att styrelse eller andra betydelsefulla organ i företag av hithörande slag breddas, så att ledamöter obligatoriskt kommer att tillsättas även av andra intressegrupper än företagsinnehavaren. Härigenom skulle ej blott rent statliga och kommunala intressen få dominerande betydelse. Möjlighet därtill föreligger redan enligt aktiebolagslagen.

SACO anför:

Såväl inom den kommunala som den statliga sektorn har verksamheten bedrivits i bolags-, stiftelse- eller föreningsform fått en ökad omfattning. Utvecklingen här har dikterats av en strävan att åstadkomma en smidigare

handläggning av vissa sektorer kommunal och statlig verksamhet. SACO delar motionärernas åsikt att man som en konsekvens av denna utveckling fått ett mindre tillfredsställande offentlighetsrättsligt läge inom denna verksamhet, även om SACO saknar möjlighet att bedöma om olägenheterna är av den grad som motionärerna antyder. SACO vill därför icke motsätta sig en närmare granskning av den offentlighetsrättsliga situationen inom kommunal och statlig verksamhet bedriven i företagsform av privaträttslig karaktär.

Övriga remissinstanser har uttalat sig i avstyrkande riktning.

Justitiekanslersämbetet ansluter sig till den av straffrättskommittén i betänkande år 1944 angivna principiella synen på frågan om ämbetsansvarets omfattning. Med hänsyn till uttalanden i propositionerna nr 80 år 1948 och nr 10 år 1962 anser ämbetet det kunna förväntas, att en utredning om ämbetsansvarets omfattning kommer att, utan särskild framställning därom, inledas så snart arbetet med frågan om förhandlingsrätten för statens tjänstemän och därmed sammanhängande spörsmål avslutats. De i motionerna anförda synpunkterna torde, anför ämbetet, därvid komma att beaktas. Ämbetet erinrar jämväl om utredningsläget beträffande de statliga och kommunala företagsformerna samt uttalar avslutningsvis följande.

Såsom motionärerna framhållit har frågan om ämbetsansvarets omfattning stor betydelse i skilda hänseenden och en översyn av hithörande bestämmelser är jämväl enligt justitiekanslersämbetets uppfattning påkallad. Med hänsyn till att frågan till en del redan är under utredning och även i övrigt är uppmärksammas av Kungl. Maj:t synes emellertid anledning till särskild skrivelse i ämnet till Kungl. Maj:t knappast föreligga för närvarande.

Statskontoret framhåller, att valet av privaträttsliga företagsformer för statlig och kommunal verksamhet torde ha betingats av önskemålet att vinna de fördelar bl. a. i form av större frihet i investerings- och personalfrågor som dessa fristående rättssubjekt erbjuder framför stats- och kommunalförvaltningens ordinära verksamhetsformer. Övergången till bolags- eller stiftelseform medför emellertid att varken de anställda eller företagsledningen blir underkastade ämbetsansvar. Då verksamheten därigenom blir undandragen den offentliga kontrollen genom JO och JK, finner statskontoret det naturligt att den angivna utvecklingen framstår som otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt.

Den av motionärerna väckta frågan om utsträckning av ämbetsansvaret till befattningshavare i här åsyftade fristående företag torde emellertid, anför statskontoret, vad gäller den kommunala förvaltningen tillhöra de problem, som faller inom kommunalrättskommitténs uppdrag. Frågan om riksdagens och allmänhetens insyn i samt kontrollen över de statliga aktiebolagen har behandlats av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna, varvid utredningen ej funnit anledning föreslå utsträckning till dessa bolag av den generella kontrollrätt avseende statsförvaltningen som till-

kommer riksdagens ombudsmän. Vidare erinrar statskontoret om det uttalande rörande ämbetsansvarets omfattning som gjordes av chefen för justitiedepartementet i propositionen med förslag till brottsbalk, varvid hänvisades till att frågan om ämbetsansvarets omfattning vore beroende av den fortsatta behandlingen av problemet om tjänstemännens förhandlingsrätt och därmed sammanhängande spörsmål. Mot bakgrunden härav synes enligt statskontoret motionärernas yrkande att riksdagen skulle begära en skyndsamt utredning angående lämplig utvidgning av ämbetsansvaret för i motionerna avsedda fall ej böra bifallas.

Landskommunernas förbunds styrelse anför:

Såsom framhålls i motionerna har inom den kommunala sektorn undan för undan skett en omfattande utbyggnad av verksamhet, som utövas i bolags-, stiftelse- eller föreningsform. Ett av de starkaste motiven för kommunerna att välja någon av dessa företagsformer för viss gren av verksamheten har varit att verksamheten härigenom kunnat bedrivas i enklare former och med större rörelsefrihet i administrativa avseenden än som är möjligt vid kommunallagsreglerad verksamhet. Bevekelsegrunderna är härutinnan i stort sett desamma som när staten för vissa verksamhetsgrenar funnit fördelaktigt att anlita aktiebolags-, stiftelse- eller föreningsformen. För samtliga nämnda företagsformer har lagstiftaren genom särskilda föreskrifter, såsom exempelvis för bolagen om bokföringsskyldighet och skyldighet att träda i likvidation då insatskapitalet förbrukats, sökt i rimlig omfattning sörja för ett tillgodoseende av rättssäkerhetens krav. Dessa bestämmelser gäller även för det fall att stat eller kommun är huvudandelsägare i företaget.

Utan att gå närmare in på de frågor som uppställer sig i anslutning till de i motionerna framförda förslagen vill styrelsen konstatera att verksamheten inom ovanberörda särskilda företagsformer för närvarande inte omfattas av ämbetsansvaret och att en ändring härutinnan inte torde vara möjlig utan att fördelarna med dessa företagsformer går till åtminstone vissa delar förlorade. Styrelsen, som inte har någon anledning att motsätta sig en utredning, vill emellertid erinra om att kommunalrättskommittén sedan år 1959 har i uppdrag, bl. a., att utreda frågan angående olika företagsformer för kommunal verksamhet och härvid torde komma att uppmärksamma även de i förevarande motioner berörda problemen. Enligt vad som aviserats skall kommittén i denna fråga etablera en nära kontakt med 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. Med hänvisning till vad sålunda anförts hemställer styrelsen att motionerna icke måtte föranleda till någon åtgärd.

Stadsförbundets styrelse (majoriteten) erinrar bl. a. om kommunalrättskommitténs direktiv och uttalar att det enligt styrelsens mening icke är påkallat att nu föranstalta om en speciell utredning rörande ämbetsansvaret vid kommunal verksamhet i bolags-, stiftelse- eller föreningsform.

TCO anför bl. a. följande.

Motionerna berör väsentliga problem som har stort intresse för TCO:s medlemmar. Det är angeläget att från principiella synpunkter belysa de framställningar som i motionerna berörs och vilka knappast kan begränsas till spörsmålet om ämbetsansvarets utsträckning och tillsyn genom JK och JO.

I motionerna diskuteras icke lämpligheten i och för sig av att privaträttsliga företagsformer, t. ex. aktiebolaget, utnyttjas för verksamheten inom den offentliga sektorn och tages icke ställning till huruvida nu befintliga affärsdrivande statliga verk bör organiseras i dylika former. Detta ämne har ingående behandlats av företagsformsutredningen och sedermera i viss mån även av postutredningen, men man har i motionerna förbigått denna problematik och sålunda endast angripit vissa inadvartenser och inkonsekvenser, som vid jämförelse mellan den vanliga verksformen och privaträttsliga företagsformer i offentlig verksamhet onekligen är lätt påvisbara men — om man väljer dessa företagsformer — troligen oundvikliga.

Ifall man som motionärerna vill utsträcka ämbetsansvar, tillsyn genom JK och JO — fler allmänna medborgerliga rättssäkerhetsgarantier kunde väl nämnas — till de offentliga bolagen etc., synes det TCO som om man angripit problemet från fel håll. Man har inrättat bolag för att komma ifrån verksformer med bl. a. alla dess offentlighetsrättsliga inslag. Därefter upptäcker man, att bolagen icke står under samma offentliga tillsyn som verken och att bolagens personal icke är »ämbetsmän». Då föreslår man att på bolagen och deras personal skall appliceras en hel del av den offentlighetsrättsliga apparat, som hör till verksformen, såsom JK- och JO-tillsyn samt ämbetsansvar (man får väl f. ö. antaga, att personalen icke blott skall ha ämbetsansvar utan även ämbetskydd enligt 10 kap. strafflagen?).

Motionärerna har gjort jämförelse mellan ämbetsansvarets tillämpning på mycket underordnad personal inom affärsverken och omöjligheten att utkräva sådant ansvar i den offentliga verksamheten, som bedrivs i privaträttslig form. TCO vill naturligtvis i och för sig icke bestrida, att allmänheten har berättigade anspråk på sådant skydd och sådan offentlig tillsyn, som motionärerna efterlyser. Emellertid kunde motionärerna ha utsträckt jämförelsen längre. Den privata företagsamheten, särskilt inom de verkligt stora enheterna, t. ex. ASEA, SKF, de stora producentassociationerna inom jordbruksnäringen, bedrivs i våra dagar i mycket högre grad än förr såsom »samhälleliga» företag. Dessa företags »policy» är icke heller uteslutande privatekonomiskt inriktad. Om man utsträcker offentlighetsrättsliga rättsskyddsgarantier till offentlig verksamhet i privaträttslig form, skulle vi få den situationen att t. ex. Statens reproduktionsaktiebolag, som är en från samhällssynpunkt relativt blygsam rörelse, underkastades förvaltningsrättslig kontroll etc., medan dominerande privatföretag av säkerligen avsevärt större »samhällelig» relevans ställdes utanför dylik kontroll.

Av vad ovan anförts framgår att TCO icke kan ansluta sig till de förslag som i motionerna framförts. Ser man saken kortsiktigt bör noteras att ett genomförande i nuläget av motionsyrkandena kunde medföra egendomliga konsekvenser. För de offentliga bolagen gäller f. n. förhandlingsrättsligt den privata arbetsrättens normer och regler. Skulle personalen vid dessa företag underkastas ämbetsansvar, kunde det väl knappast undvikas att densamma i förhandlingsrättsligt avseende hänfördes till samma kategori som övriga statstjänstemän, d. v. s. 1937 års förhandlingsrättskungörelse komme att bli gällande för statsbolagens personal. Avgörande för rätten att sluta kollektivavtal har nämligen hittills varit, huruvida ifrågavarande personal är underkastad ämbetsansvar. Strejkrätten är visserligen icke uteslutande avhängig av ämbetsansvaret men säkert är, att befattningshavare med ämbetsansvar icke får strejka. Då vi står inför en reform av stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt skulle dessa olägenheter på längre sikt försvinna.

I TCO:s yttrande erinras därefter om bl. a. kommunalrättsskommitténs utredningsuppdrag och uttalas den meningen att det finns anledning att räkna med att den pågående översynen av de offentliga verksamhetsformerna inom en snar framtid skall leda till praktiska och från både allmän och enskild synpunkt tillfredsställande resultat. Slutligen hemställer TCO att motionerna måtte avstyrkas.

Utskottet

Bakgrunden till förevarande motioner är att under senare tid privaträttsliga företagsformer i vidgad utsträckning kommit att användas för statlig och kommunal verksamhet. Sålunda torde kommunernas medverkan i den statliga bostadspolitiken endast till en mindre del äga rum i direkt kommunal regi, och det förekommer att även servicefunktioner såsom eldistribution och vattenförsörjning m. m. utövas genom särskilda juridiska personer. Användningen av sådana företagsformer — vanligen aktiebolag och stiftelser, men även föreningar — medför att de allmänna lagreglerna för dessa rättssubjekt blir tillämpliga, medan föreskrifter som eljest gäller inom förvaltningen sätts ur spel. Bland annat blir ämbetsansvar för funktionärerna i stort sett uteslutet. Härav följer en motsvarande begränsning av tillsynen genom justitiekanslern och justitieombudsmannen.

I motionerna hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte framhålla angelägenheten av att allmänheten, när kommunal eller statlig verksamhet utövas i bolags-, stiftelse- eller föreningsform, ej ställs utan det skydd, som ämbetsansvar och tillsyn genom JK och JO eljest normalt erbjuder inom offentlig förvaltning, samt att riksdagen i anledning härav måtte begära en skyndsamt utredning angående lämplig utvidgning av ämbetsansvaret för dylika fall i syfte att förbättra allmänhetens rättsskydd och möjliggöra offentlig tillsyn över kommunala eller statliga bolag, stiftelser och föreningar.

Den av motionärerna upptagna frågan om ämbetsansvarets lämpliga omfattning utgör en del i det större problemkomplex som rör det allmännas insyn och kontroll då statlig och kommunal verksamhet bedrivs utanför de traditionella förvaltningsformerna. Hithörande spørsmål har såvitt gäller de statliga företagsformerna behandlats i ett år 1960 framlagt utredningsbetänkande, vilket i vissa avseenden legat till grund för beslut vid 1962 års riksdag. Ytterligare överväganden rörande de statliga företagsformerna torde pågå inom Kungl. Maj:ts kansli i anslutning till ett av postutredningen avgivet betänkande om postverkets organisation. Frågor rörande kommunal förvaltning genom särskilda rättssubjekt utredes för närvarande av kommunalrättsskommittén. Enligt kommitténs direktiv skall bland annat undersökas, om gällande regler för juridiska personer kan för vissa fall jämkas så, att dessa rättssubjekt lämpar sig för kommunal verksamhet med iakt-

tagande av de för denna grundläggande kommunalrättsliga principerna, samt huruvida lämpligen någon ny associationsform skulle kunna tillskapas, avsedd enbart för kommunal verksamhet och så anordnad att den kunde i allt väsentligt tillgodose de krav på insyn och kontroll som eljest ställes på verksamhet, som bedrivs av det allmänna. I direktiven har departementschefen erinrat om vissa i sammanhanget aktuella problem och därvid bland annat fäst uppmärksamheten vid ämbetsansvaret.

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen har frågan om en allmän omprövning beträffande ämbetsansvarets utsträckning berörts i samband med 1948 års och 1962 års lagstiftningsåtgärder på det straffrättsliga området. Omprövningen har därvid med hänsyn till ämbetsansvarets betydelse för tjänstemännens arbetsrättsliga ställning ansetts vara beroende av den fortsatta behandlingen av problemet om tjänstemännens förhandlingsrätt. På grund av vad straffrättskommittén och vederbörande departementschefer uttalade i nämnda sammanhang synes det uppenbart att en utredning beträffande ämbetsansvarets omfattning kommer att företagas, så snart de arbetsrättsliga spörsmålen kommit i sådant läge att det kan ske. I sistnämnda hänseende får erinras om det förslag rörande de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt som nyligen framlagts av en inom civildepartementet tillsatt arbetsgrupp.

Vid angivna förhållanden kan utskottet ej finna tillräckliga skäl för närvarande föreligga för en hänvändelse till Kungl. Maj:t i det av motionärerna avsedda syftet. Då det av motionärerna upptagna spörsmålet kommer att behandlas av kommunalrättskommittén, torde ej heller finnas anledning att genom motionernas överlämnande eller eljest ytterligare fästa kommitténs uppmärksamhet på berörda spörsmål.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 270 och II: 320, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 november 1963

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Per-Olof Hanson, Arvidson, Ferdinand Nilsson*, Hilding, Wikner, Hjorth och Lundin;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren*, fru Boman, herrar Östrand, Svensson i Vä, Keijer, fröken Bergegren och herr Martinsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.