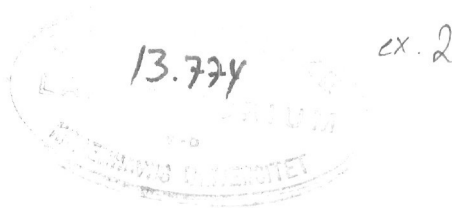


BETÆNKNING OM
FOLKETINGETS OMBUDSMAND
OG DEN KOMMUNALE
FORVALTNING

AFGIVET AF DET VED
JUSTITSMINISTERIETS SKRIVELSE AF
22. JANUAR 1960
NEDSATTE UDVALG



BETÆNKNING NR. 273

KØBENHAVN 1961

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Indledning	5
Baggrunden for udvalgets nedsættelse og arbejde	7
Sverige	13
Finland	15
Norge	15
Lovudkast	16
Ombudsmandsloven med de af udvalget foreslåede ændringer og tilføjelser	17
Bemærkninger til lovudkastet	19
Bilag:	
I : De kommunale organisationers fælleserklæring af 11. september 1959	25
II: Indenrigsministeriets skrivelse af 21. september 1959 til justits- ministeriet	30
III: Skrivelse af 31. marts 1960 fra Riksdagens justitieombudsman med bilag indeholdende statistiske oplysninger	32
IV: Skrivelse af 25. marts 1960 fra Svenska Stadsförbundet	35
V: Skrivelse af 25. marts 1960 fra Svenska Landskommunernas Förbund	36
VI: Skrivelse af 12. april 1960 fra Svenska Landstingsförbundet	38
VII: Udtalelse fra repræsentanterne for de kommunale organisa- tioner	39

INDLEDNING

Ved skrivelse af 22. januar 1960 nedsatte justitsministeriet et udvalg, der fik til opgave at overveje og fremsætte forslag om, i hvilket omfang den kommunale forvaltning kan henføres under ombudsmandens virksomhedsområde. Det skulle i henhold til kommissoriet påhvile udvalget at udarbejde forslag til bestemmelser om, hvorledes ombudsmandens kompetence kan afgrænses, således at det på den ene side søges opnået, at der tilvejebringes en rationel løsning af problemerne vedrørende borgernes retsbeskyttelse i forhold til den offentlige administration, og at der på den anden side tages fornødent hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker, herunder til at kommunernes administrative opgaver udføres såvel af folkevalgte repræsentanter som af personer ansat i kommunernes tjeneste.

Til medlemmer af udvalget beskikkedes:
professor, dr. juris Poul Andersen, formand,
professor, dr. juris Bent Christensen,
folketingets ombudsmand, professor, dr. juris

Stephan Hurwitz,
kontorchef i justitsministeriet Kai Kjørgx,
sognerådsformand Godtfred Knudsen, Holsted,
borgmester Woldhardt Madsen, Skive,
advokat Herluf Pagter, Skive,
kontorchef i indenrigsministeriet B. H. Rossel
rådmænd, advokat fru Edel Saunte, MF.

Som sekretær for udvalget beskikkedes sekretær i justitsministeriet Bent Otken.

Udvalget har afholdt 8 møder. Et af udvalget nedsat redaktionsudvalg, bestående af Poul Andersen, Stephan Hurwitz og B. H. Rossel har afholdt 4 møder.

Da udvalget ønskede til brug for sine overvejelser at gøre sig bekendt med de kommunale tjenestemænds synspunkter vedrørende det rejste

spørgsmål, har kontorchef, cand. jur. S. A. Hjermov, Lyngby-Tårnbæk kommune, og økonomirektør, cand. polit. E. Tjørnehøj, Århus kommune, efter indbydelse deltaget i en del af udvalgets møder.

Der har i udvalget gjort sig forskellige opfater gældende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang folketingets ombudsmands kompetence bør udvides til at omfatte kommunalforvaltningen. Man har imidlertid lagt stor vægt på at nå frem til et forslag, som kan tiltrædes af samtlige udvalgets medlemmer. På grundlag af en skitse fremsat af indenrigsministeriets repræsentant i udvalget er der opnået enighed om nærværende betænkning med udkast til lov om ændringer i lov om folketingets ombudsmand.

Som hovedpunkter i udkastet skal nævnes, at ombudsmandens kompetence med hensyn til klager begrænses til sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed. Ombudsmanden er herefter navnlig udelukket fra at behandle klager i sager, hvor den endelige afgørelse er henlagt til kommunale myndigheder. Under hensyn til at kommunalbestyrelserne består af folkevalgte, politisk ansvarlige medlemmer, har man endvidere optaget en bestemmelse i udkastet om, at den samlede kommunalbestyrelses virksomhed ikke er undergivet ombudsmanden. Disse begrænsninger gælder ikke med hensyn til ombudsmandens beføjelse til at optage en sag til undersøgelse af egen drift. Endvidere er der foreslået en almindelig regel om, at ombudsmanden ved udøvelsen af sine beføjelser skal tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Ombudsmanden vil efter det foreliggende udkast ikke komme til at befatte sig med rent kommunalpolitiske modsætninger inden for det kommunale styre, f. eks. vedrørende spørgsmål om den årlige skatteudskrivning, spørgsmål om

fastsættelse af takster for leverancer fra de offentlige værker, om henlæggelse af årets driftsoverskud til særlige fonds m. v. Det drejer sig her om et område, der ligger inden for, hvad der kan betegnes som kernen i det kommunale selvstyre, og hvor kommunalbestyrelsens beslut-

ninger træffes ud fra lokalpolitiske og økonomiske hensyn med politisk ansvar i forhold til vælgerne.

En udtalelse fra repræsentanterne for de kommunale organisationer findes aftrykt som bilag VII.

København, november 1960.

Poul Andersen,

formand.

Kai Kjøgøx.

Herluf Pagter.

Bent Christensen.

Godtfred Knudsen.

B. H. Rossel.

Stephan Hurwitz.

Woldhardt Madsen.

Edel Saunte.

Bent Otken,
sekretær.

BAGGRUNDEN FOR UDVALGETS NEDSÆTTELSE OG ARBEJDE

I henhold til grundlovens § 55 blev ombudsmandsinstitutionen indført i Danmark ved lov nr. 203 af 11. juni 1954 om folketingets ombudsmand. Loven er senere ændret ved lov nr. 71 af 29. marts 1957, nr. 126 af 10. maj 1958, nr. 205 af 11. juni 1959 og nr. 91 af 16. marts 1960.

I henhold til lovens § 3 har folketinget den 22. marts 1956 vedtaget en instruks for folketingets ombudsmand, jfr. Folketingstidende 1955-56, till. C, sp. 185, og Folketingets ombudsmands beretning for 1955 side 9 f.

Ombudsmanden har på folketingets vegne indseende med statens civile og militære forvaltning. Hans virksomhed omfatter ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste. Udenfor ombudsmandens virksomhed falder dog den del af forvaltningen, der varetages af dommere, justitssekretærer, chefen for skiftekontoret ved Københavns byret, protokolsekretærer i højesteret og fuldmægtige ved domstolene, jfr. lovens § 1 og § 4.

Grundlovens § 55 og ombudsmandslovens § 1, jfr. § 4, taler om statens civile og militære forvaltning. Medens den kommunale forvaltning ikke omtales i forfatningskommissionens bemærkninger til grundlovsforslagets § 55, hedder det i bemærkningerne til §§ 4 og 5 i forslaget til ombudsmandsloven, at det efter § 1, stk. 1, og § 4 er klart, at den kommunale administration i almindelighed falder udenfor ombudsmandens tilsynsvirksomhed. Det hedder videre, at medens herefter lærere i statsskolerne omfattes af ombudsmandsordningen, gælder dette ikke om folkeskolens lærere og de kommunale gymnasiers lærere. Der henvises i denne forbindelse til det tilsyn, som udøves af skolekommissioner og skolenævn i henhold til lov nr. 200 af 12. april 1949 om folkeskolens styrelse og tilsyn.

I det af kommissionen udarbejdede forslag til lov om rigsdagens ombudsmand § 5, stk. 2, (betænkningens side 196 f.) er optaget en bestemmelse om, at det påhviler ombudsmanden at føre tilsyn med behandlingen af personer, som er under frihedsberøvelse, og det tilføjes, at dette tilsyn også omfatter personer, som virker i kommunale tjenester. Det hedder i bemærkningerne, at tilsynet med behandlingen af personer, som er under frihedsberøvelse, er af en sådan betydning, at det bør omfatte også personer, som virker i kommunale tjenester. Under rigsdagsforhandlingerne vedrørende ombudsmandsloven udgik imidlertid forslaget § 5, stk. 2.

Ifølge ombudsmandslovens § 6, sidste pkt., har enhver, der er berøvet sin personlige frihed, ret til i lukket skrivelse at rette henvendelser til ombudsmanden. Dette gælder, hvad enten frihedsberøvelsen finder sted i en statslig eller kommunal anstalt. Sådanne klager henvises imidlertid af ombudsmanden til det i grundlovens § 71, stk. 7, hjemlede tilsyn med frihedsberøvede, jfr. instruksens § 4, stk. 2. Dette tilsyn kan overdrage ombudsmanden at medvirke ved behandlingen af sådanne klager, men kun når de er rettet mod nogen, der virker i statens tjeneste. Ordningen kan herefter ikke give ombudsmanden anledning til at foretage nogen undersøgelse eller udøve nogen kritik overfor vedkommende kommunale myndighed. Der henvises iøvrigt til folketingsudvalgets betænkning i Rigsdagstidende 1952-53, till. B, sp. 1285.

Efter at ombudsmandsinstitutionen havde virket i halvandet år, anmodede justitsministeriet den 8. oktober 1956 folketingets ombudsmand om en udtalelse, i anledning af at ombudsmandsloven i henhold til lovens § 15 skulle forelægges folketinget til revision senest i folketingsåret 1956-57.

I skrivelse af 15. november 1956 til justitsministeriet udtalte folketingets ombudsmand vedrørende forholdet til de kommunale myndigheder, at grænsen mellem kommunale og statslige myndigheder ikke altid er skarp, at det i flere tilfælde har vist sig vanskeligt at afgøre, om et organ er statsligt eller kommunalt, og at jdet i nogle tilfælde, hvor en kommunal afgørelse har været indbragt for en statsmyndighed, har været utilfredsstillende, at ombudsmanden kun kan tage stilling til den overordnede statsmyndigheds afgørelse, men ikke til den kommunale myndigheds afgørelse eller behandling ; af sagen. Dette forhold var særligt kommet frem i klager over behandlingen af sager om skatteforhold og over afgørelser inden for den sociale forsyng, hvor de kommunale myndigheder i betydeligt omfang varetager opgaver på statens vegne.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at hverken grundlovens § 82 om det kommunale selvstyre eller § 55 om ombudsmanden kan antages at udelukke en udvidelse af ombudsmandens kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning. Paragraf 82 udtaler udtrykkelig, at kommunerne er undergivet statens tilsyn; dette tilsyns form og indhold må være overladt til lovgivningsmagten. Det kan heller ikke antages, at det har været tanken med grundlovens § 55 udtømmende at angive, hvilke myndigheder, ombudsmanden kan have tilsyn med, i hvilken forbindelse ombudsmanden henviste til den ovenfor omtalte bestemmelse i § 5, stk. 2, i det oprindelige forslag til lov om rigsdagens ombudsmand.

Endvidere henviste ombudsmanden til, at man i Sverige overvejede at udvide justitieombudsmandens kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning i større omfang end hidtil.

Endelig udtalte ombudsmanden, at han, da væsentlige reale hensyn taler for, at ombudsmandens kompetence udvides til at omfatte i hvert fald dele af den kommunale administration, og da spørgsmålet dernæst har en betydelig principiel interesse, havde fundet det rigtigst at fremdrage problemet, men at han på den anden side på daværende tidspunkt og med de indtil da indvundne erfaringer måtte finde, at det ville være for tidligt fra hans side at fremsætte forslag om at udvide ombudsmandens kompetence. (Jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1956, side 9-10).

Ved skrivelse af 15. januar 1957 anmodede

justitsministeriet derefter indenrigsministeriet om - efter indhentet erklæring fra de kommunale organisationer - at fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt ombudsmandsloven bør ændres, således at folketingets ombudsmand får indseende med den kommunale forvaltning..

I en fælleserklæring af 30. januar 1958 fra Den danske Købstadforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark og Foreningen af By-mæssige Kommuner til indenrigsministeriet, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1957, side 9-13, udtalte organisationerne, at man - alt taget i betragtning - finder argumenterne mod indførelse af ombudsmandskontrol med kommunerne så tungtvejende, at man må nære betænkelighed derved, selv om tilsynet nærmere begrænses til dele af den kommunale forvaltning. Organisationerne henstillede, at overvejelserne i hvert fald foreløbigt stilledes i bero i nogle år.

Organisationerne anførte navnlig følgende synspunkter:

1) Ved udarbejdelsen og behandlingen af grundlovens § 55 og ombudsmandsloven var det en given forudsætning, at kommunernes forvaltning skulle holdes udenfor ombudsmandens kompetence. Selv om grundlovens § 82 forudsætter statstilsyn med det kommunale selvstyre, vil et ombudsmandstilsyn i forhold til de her i landet hidtil kendte former for tilsyn med kommunerne fremtræde som en principiel nydannelse, som naturligt burde være nævnt i grundloven i forbindelse med indførelse af ombudsmandstilsyn med statsforvaltningen. Manglen af en sådan særlig omtale leder snarest til den modsætningslutning fra grundlovens § 55, at ombudsmanden ikke kan befatte sig med kommunernes forvaltning.

2) Det kommunale styre er i forvejen under tilstrækkelig kontrol. Ansvaret for kommunalforvaltningen påhviler de af den lokale befolkning valgte tillidsmænd, der ved valgperiodens udløb må have deres mandat bekræftet af vælgerne. Endvidere er det kommunale styre på alle væsentlige punkter under kritik fra statsmyndighederne, fra kommunernes egne organer og fra kommunernes egne beboere, og det er i særlig grad under offentlighedens indseende. Ombudsmanden har allerede efter de gældende bestemmelser i vidt omfang rent faktisk indseende med, at kommunale opgaver røgtes for-

svarligt, nemlig gennem behandling af sager, hvori statsmyndigheder optræder som tilsynsførende eller som klageinstans i forhold til kommunale myndigheder, idet ombudsmanden i reglen gennem sin redegørelse for en sags forløb vil kunne vise sit syn på de kommunale leds optræden og derved i realiteten tage stilling til disse myndigheders behandling af sagen.

3) At grænsen mellem det statslige og kommunale forvaltningsområde ikke er skarp, kan ikke motivere, at ombudsmandskontrollen gøres altomfattende. I sager, der nærmest må anses for statslige, vil der i reglen være adgang til at påklage til statsmyndigheder og således fornøden kontrol.

4) Ombudsmandskontrol vil for den kommunale administration, navnlig i de mindre kommuner, medføre en betydelig arbejdsmæssig belastning med undersøgelse af sager og udarbejdelse af redegørelser.

5) Det er svært at finde et anvendeligt kriterium for begrænsningen af ombudsmandens kontrol med kommunerne. Der nævnes sondringen mellem kommunale og statslige opgaver, en sondring som den man i Sverige har opstillet mellem kommunal egenforvaltning af privatretlig karakter og selvforvaltning af offentligretlig karakter, en sondring efter om kommunen ved udøvelsen af sin myndighed griber direkte ind i borgernes personlige frihed eller formuesfære, og sondringen efter om der foreligger strafansvar. Der kan heller ikke drages noget skarpt skel imellem, hvorvidt de folkevalgte kommunale tillidsmænd optræder som medlemmer af den besluttende forsamling eller som medlemmer af administrative og forvaltende organer.

6) Der bør under ingen omstændigheder være en særlig kommunal ombudsmand, men organisationerne befrygter, at spørgsmålet om en selvstændig kommunal ombudsmand på et eller andet tidspunkt vil dukke op som en praktisk arbejdsmæssig nødvendighed.

Indenrigsministeriet tilsluttede sig i skrivelse af 3. februar 1958 til justitsministeriet de kommunale organisationers henstilling om, at spørgsmålet om en eventuel inddragelse af den kommunale forvaltning under ombudsmandens tilsyn blev stillet i bero i nogle år, indtil der var tilvejebragt et bredere erfaringsgrundlag til bedømmelse af behovet for en udvidelse af ombudsmandens kompetence til også at omfatte den kommunale forvaltning. Det ville herved også være muligt under overvejelserne at ind-

drage de erfaringer, man måtte høste i Sverige efter den i 1957 stedfundne udvidelse af den svenske justitieombudsmands virksomhedsområde.

I skrivelse af 6. marts 1958 til justitsministeriet, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1957 side 14-15, udtalte folketingets ombudsmand efter høring fra justitsministeriet, at de af de kommunale organisationer i fælleserklæringen af 30. januar 1958 fremdragne synspunkter ikke havde kunnet ændre hans opfattelse, hvorefter han må anse det for ønskeligt, at i hvert fald dele af den kommunale forvaltning inddrages under ombudsmandens tilsyn. Han ville dog ikke direkte fraråde, at sagen ved revisionen af ombudsmandsloven i folketingsåret 1957-58 udsattes en kortere tid.

Ombudsmanden tog herefter ikke i enkeltheder stilling til fælleserklæringen, men henviste til et foredrag, han havde holdt den 30. november 1957 i De samvirkende danske Sognerådsforeninger, og som senere er optrykt i Festskrift til professor, dr. juris Poul Andersen den 12. juni 1958 side 198-214. Ombudsmanden fremsatte herudover følgende generelle synspunkter:

1) Det må anses for utvivlsomt, at grundloven ikke er til hinder for en udvidelse af ombudsmandens kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning.

2) Der foreligger et reelt praktisk behov for, at der gives borgerne adgang til at indbringe klager over den kommunale forvaltning for ombudsmanden, hvilket viser sig i, at der stadig indkommer klager i kommunale anliggender til ombudsmanden, skønt det ofte er oplyst for offentligheden, at hans kompetence alene gælder statsmyndigheder. Det viser sig særlig uheldigt, at en kritik fra ombudsmandens side kun kan omfatte den overordnede statsmyndigheds afgørelse i de mange sager, der omfatter klagemål over såvel statslige som kommunale myndigheder.

3) Henvisningen til de eksisterende klagemuligheder tager ikke fornødent hensyn til selve ideen i ombudsmandsinstitutionen, hvorefter dennes værdi ligger i dens uafhængighed af hele den offentlige administration og den deraf følgende tillid i befolkningen til dens absolutte uvildighed.

4) I Sverige og Finland har man anset det for påkrævet at bringe kommunalforvaltningen helt eller delvist under ombudsmandens tilsyn.

5) Ved en lovrevision, hvorved ombudsmandstilsynet udstrækkes til kommunerne, bør det udtrykkeligt fastslås, at tilsynet med disse må udøves under iagttagelse af de særlige vilkår, hvorunder den kommunale administration virker, og at der ikke kan ske underkendelse af et af den kommunale myndighed udøvet skøn, når der er handlet indenfor rammerne af, hvad der kan anses for saglig forsvarligt. Ombudsmandens kompetence må endvidere begrænses, således at han i almindelighed først vil kunne optage en klage over kommunale myndigheder til undersøgelse, når sagen har været forelagt de sædvanlige kommunale eller statslige rekursmyndigheder.

I sit i skrivelsen nævnte foredrag konkluderer ombudsmanden i, at det må anses for ønskeligt, at den kommunale administration ved en revision af ombudsmandsloven inddrages under tilsyn af folketingets ombudsmand. Foruden de ovenfor under 5) refererede begrænsninger anfører ombudsmanden, at det – selv om det ikke skønnes nødvendigt at opstille nogen særlig begrænsning i så henseende – dog måske vil være forsvarligt fra tilsynet at undtage kommunalbestyrelsens virksomhed som besluttende organ.

Den 11. marts 1958 fremsatte justitsministeren derefter i folketinget forslag om at udskyde revisionen af ombudsmandsloven til folketingsåret 1958–59 og meddelte samtidig, at ministeriet havde modtaget ombudsmandens udtalelse af 6. marts 1958, og at spørgsmålet om udvidelsen af ombudsmandens kompetence til også at omfatte den kommunale forvaltning ville blive overvejet i justitsministeriet og i regeringen. (Folketingstidende 1957–58, sp. 3008, og till. A., sp. 1481).

Lovforslaget blev vedtaget og bekendtgjort som lov nr. 126 af 10. maj 1958 om ændringer i lov om folketingets ombudsmand.

Den 30. januar 1959 fremsatte justitsministeren i folketinget forslag til lov om ændringer i lov om folketingets ombudsmand, hvorefter den del af forvaltningen, der varetages af dommere, justitssekretærer, chefen for skiftekontoret under Københavns byret, protokolsekretærer i højesteret og fuldmægtige ved domstolene skulle falde udenfor området for ombudsmandens virksomhed.

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1958-59, till. A., sp. 1695) anførtes det, at justitsministeriet havde fundet det rigtigst ikke uden initiativ fra folketinget at formulere nogen bestemmelse om udvidelse af ombudsmandens kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning.

Efter 1. behandling i folketinget den 4. februar 1959 (Folketingstidende 1958-59, sp. 2456 f.) blev lovforslaget nærmere drøftet i folketingets ombudsmandsudvalg, der i skrivelse af 23. februar 1959 bl. a. stillede ombudsmanden følgende spørgsmål:

Under henvisning til oplysningen om, at der i tidsrummet fra 1. april 1955 til begyndelsen af oktober 1957 helt eller delvist er afvist 171 sager, der angik kommunale forhold, forespørges:

A. Kan der blandt disse 171 sager anføres eksempler på, at klageren ikke har kunnet indbringe sin sag enten for domstolene eller for en statsmyndighed, hvis afgørelse kan tages under behandling af ombudsmanden?

B. Får klageren i de her nævnte sager samtidig med afvisningen underretning om, hvilke retsmidler der står til deres rådighed, samt om muligheden for eventuelt at opnå fri proces?

C. Kan der anføres eksempler på, at en klage efter at have været afvist og indbragt for en statsmyndighed på ny er indbragt for ombudsmanden?

Ved skrivelse af 5. marts 1959, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1958, side 12–15, besvarede ombudsmanden udvalgets forespørgsel, idet han på grundlag af en pr. 31. december 1958 à jourført statistik udtalte følgende:

ad A: Den væsentligste del af klagerne over kommunale forhold har kunnet indbringes enten for domstolene eller en statsmyndighed. Imidlertid har der været et antal sager, hvor det må antages, at vedkommende kommunale afgørelse ikke har kunnet indbringes for de nævnte myndigheder, og der nævnes nogle eksempler.

ad B: Under henvisning til § 6 i instruks for folketingets ombudsmand oplyste ombudsmanden, at han i godt 1/3 af de omhandlede sager havde givet klagerne meddelelse om, til hvilken højere myndighed de kunne henvende sig, eller oversendt sagerne til vedkommende myndighed, men at det i en del tilfælde på grund

af manglende oplysninger fra klagerne ikke havde været muligt at give sådan vejledning. Ved klager over ekspropriationer foretaget af kommunale myndigheder har ombudsmanden henledt klagerens opmærksomhed på reglen om domstolsprøvelse i grundlovens § 73, stk. 3, men iøvrigt normalt ikke henvist til domstolene eller til adgangen til eventuelt at opnå fri proces, idet en henvisning til den blotte mulighed for domstolsprøvelse ofte vil kunne give en klager den urigtige opfattelse, at han vil kunne vinde en eventuel retssag.

ad C: Spørgsmålet besvaredes bekræftende, og der anførtes eksempler.

I folketingets ombudsmandsudvalgs drøftelser af spørgsmålet om udvidelse af ombudsmandens kompetence til kommunalforfatningen indgik en af justitsministeriet udarbejdet skitse til ændring af ombudsmandsloven. Herefter skulle ombudsmandens virksomhed omfatte ministrene, statens og kommunernes tjenestemænd og alle andre, der virker i statens eller kommunernes tjeneste, dog skulle kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes beslutninger falde udenfor hans virksomhedsområde, og der skulle ved fastsættelsen af reglerne om ombudsmandens tilsyn med den kommunale forvaltning tages hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker. Klager over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, skulle ikke kunne indgives til ombudsmanden. Der foresloges endvidere regler om ret for den, klagen er rettet imod, til at blive gjort bekendt med klagen og om tjenestemænds ret til at kræve, at sagen overgår til disciplinærbehandling samt om ombudsmandens adgang til at meddele pålæg om indledning af disciplinærsag.

Ved skrivelse af 27. april 1959 til folketingets ombudsmandsudvalg, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1958, side 16—18, fremkom ombudsmanden derefter med forskellige bemærkninger til justitsministeriets skitse, herunder at bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes beslutninger falder udenfor ombudsmandens virksomhedsområde, må forstås således, at ombudsmanden ikke kan tage stilling til beslutninger truffet af de centrale kommunale organer, men at han er kompetent overfor kommunale udvalg, der udøver myndighed i forhold til borgerne. Reglen vil dernæst medføre, at ombudsmandens kompetence i den enkelte sag kan

komme til at afhænge af den pågældende kommunes administrative organisation. Ombudsmanden fandt dog efter omstændighederne, at forslaget var forsvarligt.

Den 21. maj 1959 afgav folketingets ombudsmandsudvalg betænkning vedrørende det af justitsministeren den 30. januar 1959 fremsatte lovforslag, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1958 side 10-11 og Folketingstidende 1958-59, till. B., sp. 1057. Det blev indstillet til vedtagelse med to ændringsforslag.

I betænkningen udtales bl. a., at forhandlingerne om indførelse i lovforslaget af bestemmelser, hvorved den kommunale administration lægges ind under ombudsmandens arbejdsområde, ikke har kunnet afsluttes, idet afgrænsningen af ombudsmandens kompetence rummer problemer, som man har ønsket nærmere belyst og drøftet med de kommunale organisationer, før der tages stilling til sagen.

Lovforslaget kom til 2. behandling i folketinget den 26. maj 1959 og blev, efter at udvalget den 28. maj 1959 havde afgivet tillægsbetænkning, vedtaget og bekendtgjort som lov nr. 205 af 11. juni 1959 om ændringer i lov om folketingets ombudsmand. Der henvises til Folketingstidende 1958-59, sp. 5085 f. og till. B., sp. 1149.

I et møde den 6. maj 1959 havde folketingets ombudsmandsudvalg imidlertid anmodet ombudsmanden om at formulere forslag vedrørende ombudsmandens eventuelle tilsyn med den kommunale forvaltning, og i skrivelse af 26. maj 1959 til udvalget, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1958 side 20-23, oplyste ombudsmanden derefter følgende muligheder for kompetenceafgrænsningen:

1) Fuld kompetence, således at hele den kommunale forvaltning principielt omfattes af ombudsmandens virksomhed. Fornøden hensyntagen til det kommunale selvstyre og til ikke at udsætte medlemmer af kommunestyret for upåkrævet og ubillig kritik skulle sikres ved en udtrykkelig bestemmelse i loven om, at der ved fastsættelsen af reglerne for ombudsmandens tilsyn med den kommunale forvaltning og ved udøvelsen af dette tilsyn skulle tages hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker, jfr. pkt. 5 i ombudsmandens skrivelse af 6. marts 1958 til justitsministeriet og justitsministeriets skitse til lovforslag.

2) Kun kompetence i forhold til personer ansat i kommunens tjeneste. Denne afgrænsning forekom ombudsmanden ret klar, men ufyldstgørende i relation til de behov, der skulle imødekommes ved inddragelsen af kommunerne under tilsynet.

3) Kompetence i forhold til udøvende kommunal myndighed. Denne afgrænsning falder sammen med den i justitsministeriets skitse omhandlede.

4) Kompetence i forhold til personer ansat i kommunernes tjeneste samt lederne af kommunestyrets udøvende virksomhed. Herefter skulle tilsynet foruden kommunale tjenestemænd, funktionærer m. v. omfatte amtmænd, borgmestre, rådmænd og sognerådsformænd, men ikke folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer iøvrigt.

5) Kompetence til i forbindelse med undersøgelse af en sag vedrørende den statslige forvaltning at tage stilling til sagens forudgående kommunale behandling. En sådan ordning er foreslået indført i Norge, jfr. Innstilling af 13. marts 1958 fra den norske forvaltningskomité, der omtales nærmere nedenfor side 15.

Efter anmodning fra folketingets ombudsmandsudvalg anmodede justitsministeriet ved skrivelse af 4. juni 1959 indenrigsministeriet om at indhente en udtalelse fra de kommunale organisationer om det i folketingsudvalgets betænkning og tillægsbetænkning, herunder ombudsmandens skrivelse af 26. maj 1959, indeholdte materiale om inddragning af den kommunale administration under ombudsmanden.

I fælleserklæring af 11. september 1959 til indenrigsministeriet, jfr. bilag I, fastholdt Den danske Købstadforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark og Foreningen af Bymæssige Kommuner de principielle synspunkter, der fandt udtryk i den tidligere fælleserklæring af 30. januar 1958, og udtalte herudover bl. a., at man må være på vagt overfor tendenser, der kan føre til vanskeliggørelse eller udvanding af det kommunale styre, og at dette må have i erindring som baggrund for afgørelsen af det foreliggende spørgsmål.

Organisationerne fandt det karakteristisk for dansk kommunalt styre, at det bl. a. i kraft af sin selvstændighed og forholdsvis uformelle styreform ikke står tilbage for statens, som om-

budsmanden i den forløbne tid kun påfaldende sjældent har haft grundlag for at kritisere, og at der således næppe heller bliver væsentlige ting at kritisere indenfor det kommunale styre. Det vil være uundgåeligt, at ombudsmandens omtale af sager af mindre dimensioner let vil få en uforholdsmæssig placering i offentlighedens bevidsthed, og at det positive ved styret herefter ikke i tilnærmelsesvis samme målestok vil blive draget offentligt frem. Organisationerne vil derfor advare mod følgerne af, at de folkevalgte repræsentanter, hvis indsats er frivillig, udsættes for den belastning, som ombudsmandens iøvrigt utvivlsomt objektive og nøgterne kritik vil indebære.

Vedrørende de i ombudsmandens skrivelse af 26. maj 1959, jfr. foran side 11-12, omhandlede 5 muligheder for gennemførelse af ombudsmandstilsyn med kommunerne udtalte organisationerne bl. a. følgende:

ad 1) Fuld kompetence: I Sverige, hvor man hidtil er gået videst i så henseende, er man veget tilbage for så drastisk et skridt. Man mener ikke, at den foreslåede bestemmelse om, at der skal tages hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker, i nærværdig grad vil sikre imod, at medlemmer af kommunestyret udsættes for en atmosfære af skepsis overfor deres handlinger og motiver.

ad 2) Kompetence i forhold til personer ansat i kommunens tjeneste: En så begrænset ordning formindsker organisationernes betænkeligheder, men afgrænsningen forekommer ikke klar, idet det er typisk for det kommunale styre, at det i det enkelte tilfælde vil være vanskeligt eller umuligt at afgøre, om tjenestemanden eller de valgte tillidsmænd har ansvaret for en given forvaltningsakt. Tjenestemænd er nemlig i vid udstrækning henvist til at ekspedere foreliggende sager efter en af de kompetente kommunale myndigheder fastlagt praksis eller generelle direktiver og bør derfor ikke drages til ansvar for afgørelsens indhold.

ad 3) Kompetence i forhold til udøvende kommunal myndighed: En sondring mellem den besluttende og udøvende myndighed i kommunerne er hidtil ukendt i Danmark og vil volde store praktiske vanskeligheder.

ad 4) Kompetence i forhold til personer ansat i kommunernes tjeneste samt lederne af kommunestyrets udøvende virksomhed: Der henvises til det ad 2) og 3) anførte.

ad 5) Kompetence til i forbindelse med behandlingen af en statslig sag at tage stilling til den forudgående behandling i et kommunalt organ: Argumentet om, at det er magtpåliggende at undgå gennem en overdimensioneret offentlig kritik at undergrave det kommunale styre, har noget mindre vægt overfor denne løsning.

Organisationerne finder alligevel ombudsmandstilsyn betænkeligt og upåkrævet både indenfor det område, hvor det kommunale selvstyre virker ubeskåret, og indenfor det område, hvor det kommunale selvstyre er begrænset ved, at beslutninger kræver godkendelse fra den kommunale tilsynsmyndighed eller andet, statsligt organ.

Det sagsområde, hvor de kommunale myndigheders afgørelser vel ikke for at blive gyldige kræver højere myndigheds godkendelse, men hvor afgørelsen kan indankes for tilsynsmyndigheden eller statslig myndighed med kompetence til at ændre den truffe beslutning, vil ifølge organisationerne hyppigst give anledning til klager, og såfremt lovgivningsmagten trods de alvorlige indvendinger, der kan rettes herimod, mener, at ombudsmandens kompetence skal udvides, må det blive dette sagsområde, man må samles om. Man går ud fra, at bestående administrative rekursmyndigheder måtte være udtømt, inden man kunne henvende sig til ombudsmanden, og hans kompetence skulle ikke række videre end vedkommende rekursmyndigheds.

Organisationerne henstillede endelig, at spørgsmålet om en eventuel udvidelse af ombudsmandens kompetence til det kommunale område, således som det også har været tilfældet i Sverige og Norge, gøres til genstand for en kommissionsbehandling med deltagelse af repræsentanter for kommunerne, forinden der af regering og folketing tages endelig stilling til planen.

I skrivelse af 21. september 1959 til justitsministeriet, jfr. bilag II, henviste indenrigsministeriet til det i fælleserklæringen af 11. september 1959 anførte og bemærkede særlig, at man må dele de af organisationerne udtrykte betænkeligheder ved, at et uden for det almindelige forvaltningssystem stående organ får adgang til at kritisere indholdet af afgørelser på områder, hvor kommunalbestyrelserne har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende den enkelte borgers retsstilling. Såfremt hen-

synet til den enkelte borger gør en indholdsmæssig prøvelse af en truffen afgørelse nødvendig, må fremgangsmåden være en klageadgang til vedkommende sagkyndige overinstans.

Endvidere bemærkedes, at indseende med den kommunale forvaltning begrænset til dennes tjenestemænd vil virke overordentlig tilfældigt ikke alene fra kommune til kommune, men også fra sag til sag, og man vil under klagesagens behandling altid blive stillet overfor, at kommunalbestyrelsen tager sagen under behandling og træffer beslutning. Ombudsmandstilsyn med de af valg udgæede personer i det kommunale i styre er ikke mindre betænkeligt og kan medføre uønskede politiske konsekvenser.

Indenrigsministeriet kunne udtrykke mindre betænkelighed ved det i ombudsmandens skrivelse af 26. maj 1959 under pkt. 5) omhandlede forslag under forudsætning af, at det klargøres, at der er tale om indseende med behandlingen af sager, i hvilke den statslige forvaltning har en indholdsmæssig kompetence, og at kompetencen i givet fald begrænses til sådanne sager, hvori der i henhold til gældende lov består en adgang til administrativ rekurs til statslig myndighed. Såfremt ombudsmandens kompetence skal række videre end rekursmyndighedens, nemlig til også at omfatte selve sagsbehandlingen, bør man overveje spørgsmålet om de kommunale tilsynsmyndigheders og rekursmyndighedernes stilling og kompetence.

Indenrigsministeriet tilsluttede sig de kommunale organisationers ønske om, at spørgsmålet gøres til genstand for behandling i en kommission.

Efter forhandling med folketingets ombudsmandsudvalg nedsatte justitsministeriet ved skrivelse af 22. januar 1960 nærværende udvalg.

Sverige.

Den svenske justitieombudsmand har i henhold til Regeringsformen af 6. juni 1809 og de skiftende instruktioner, hvoraf den første er af 27. februar 1810, helt fra institutionens oprettelse formelt haft kompetence til at føre tilsyn med såvel den statslige som den kommunale forvaltning.

Da den kommunale forvaltning i Sverige imidlertid kun var lidt udviklet i begyndelsen af det 19. århundrede, fik ombudsmandstilsynet med denne fra begyndelsen kun betydning for

så vidt angår den kommunalt organiserede politi- og anklagemyndighed, og efterhånden som den egentlige kommunale forvaltning udvikledes i løbet af det 19. århundrede, indtog man i praksis det standpunkt, at den principielt ikke omfattedes af ombudsmandens kompetence. Dette har dog ikke forhindret, at forskellige ombudsmænd i tidens løb i skiftende udstrækning har udøvet kritik overfor en række kommunale forvaltningsorganer og tjenestemænd med opgaver af statslig karakter.

I 1954 nedsatte justitiedepartementet en komité af sagkyndige, der fik til opgave nærmere at gennemgå hele justitieombudsmandsinstitutionens virksomhedsområde. Komiteen afgav betænkning den 10. december 1955 (Statens offentliga utredningar 1955:50 »Justitieombudsmannainstitutionen m. m.«). Det blev foreslået, at justitieombudsmandens kompetence skulle udvides til at omfatte hele den kommunale forvaltning, idet alle, der i henhold til den svenske straffelovs kap. 25, § 11, stk. 1 og 2, er undergivet embedsansvar, skulle være omfattet af tilsynet. Herefter ville ikke blot kommunale tjenestemænd, men også de folkevalgte kommunale organer med udøvende eller besluttede myndighed blive omfattet af tilsynet.

Betænkningens forslag vandt ikke tilslutning i Rigsdagen. Et flertal fandt, at justitieombudsmandens tilsyn alene skulle omfatte hverv indenfor den kommunale forvaltning, der er undergivet »fuldt embedsansvar« efter straffelovens kap. 25 § 11, stk. 1, og at personer, der alene er undergivet »partielt embedsansvar« efter den nævnte bestemmelses stk. 2, burde være undtaget fra tilsynet. Ombudsmandens tilsyn med administrativt frihedsberøvede skulle dog omfatte alle former for sådan frihedsberøvelse.

I henhold til de nævnte straffelovsbestemmelser er alle kommunale tjenestemænd samt medlemmer af kommunale nævn eller udvalg med udøvende myndighed undergivet »fuldt embedsansvar«, medens kommunalbestyrelsernes medlemmer som sådanne alene er undergivet »partielt embedsansvar«, det vil sige, at de kun kan drages strafferetligt til ansvar for bestikkelse eller brud på tavshedspligt i forbindelse med hvervet. Såfremt et folkevalgt medlem af en kommunalbestyrelse som medlem af et nævn eller udvalg deltager i den udøvende myndighed overfor borgerne, som eksempler kan nævnes børnenævne, byggenævne og sund-

hedsnævne, er han i denne relation undergivet »fuldt embedsansvar«.

Da flertallet i Rigsdagen af hensyn til beskyttelsen af det kommunale selvstyre fandt det påkrævet, at der udfærdigedes forskrifter, som indenfor den givne ramme yderligere begrænsede ombudsmandens tilsyn med kommunalforvaltningen, nedsatte justitiedepartementet i 1956 en ny komité af sagkyndige til overvejelse af dette spørgsmål. Efter samråd med de kommunale organisationer i Sverige afgav komiteen betænkning den 16. januar 1957 (Statens offentliga utredningar 1957:2 »JO och kommunerna«).

Betænkningen danner grundlag for den ordning, der blev indført ved ændring af 24. maj 1957 af Regeringsformens § 96 og ved Instruktion för Riksdagens ombudsmän af samme dato.

I henhold til Regeringsformens § 96 skal justitieombudsmanden »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas«. Tilsynet omfatter altså alle kommunale tjenestemænd og tillidsmænd med undtagelse af kommunalbestyrelsernes medlemmer som sådanne, jfr. ovenfor.

Ifølge instruktionens § 3, stk. 2, skal ombudsmanden særlig overvåge efterlevelsen af love og bestemmelser vedrørende frihedsberøvelse, hvad enten disse håndhæves af judicielle eller administrative, statslige eller kommunale myndigheder eller andre, som er undergivet embedsansvar.

Instruktionens § 9 er sålydende: »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«.

I betænkningen udtaler komiteen om denne bestemmelse bl. a., at ombudsmanden herved får betydelig frihed til efter sit eget skøn at begrænse tilsynet på det kommunale område, og det fremhæves, at det er af betydning, at ombudsmandens virksomhed på dette område udøves med varsomhed. Det ligger i det folkelige selvstyres natur, at kommunal virksomhed

må udøves under noget friere former end den statslige forvaltning. Ombudsmandens indgriben i kommunale sager bør i princippet begrænses til mere flagrante tilfælde, og det er ikke meningen, at han skal indgå i prøvelse af skønsspørgsmål. Imidlertid lader det sig ikke gøre at give detaljerede bestemmelser i instruktionen om, hvornår ombudsmanden bør gribe ind, og hvornår han ikke bør gøre det.

Nærværende udvalg har ved skrivelser af 18. marts 1960 indhentet de som bilag III–VI optrykte udtalelser fra Riksdagens justitieombudsmand, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund og Svenska landstingsförbundet om, hvorledes den i 1957 gennemførte udvidelse af justitieombudsmandens kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning har virket i det forløbne tidsrum.

Finland.

Den finske justitieombudsmand fører i henhold til Regeringsformen af 17. juli 1919 tilsyn med lovenes efterlevelse i domstolens og de øvrige myndigheders virksomhed, og Instruktion för Riksdagens justitieombudsmand af 10. januar 1920 bestemmer bl. a., at justitieombudsmanden fører tilsyn med, at dommere og øvrige tjenestemænd iagttager love og forordninger samt for myndighederne udfærdigede instrukser.

Udtrykket »tjenestemænd« i instruktionen forstås i overensstemmelse med den finske straffelovs kap. 2, § 12, hvorefter begrebet omfatter ikke alene statens tjenestemænd, men også personer, som »äro satta att förvalta städers, köpingars, landskommuners . . . angelägenheter . . . äfvensom andra, hvilka blifvit förordnade eller valda att förrätta offentlig syssla eller offentlig ärende.«

Den kommunale forvaltning er herefter uden begrænsninger undergivet justitieombudsmandens tilsyn, og den daværende finske justitieombudsmand har i 1956 overfor Sveriges justitieombudsmand bl. a. udtalt, at muligheden for at indgribe i de kommunale myndigheders virksomhed ikke har ledet til politisk standpunkttagen eller egentlig indblanding i det kommunale selvstyre eller medført nogen politisering af justitieombudsmandsembedet. Klager

mod kommunale myndigheder er kun forekommet i ret ringe udstrækning.

Norge.

I Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, afgivet den 13. marts 1958, fremsættes forslag om indførelse af en ombudsmandsinstitution i Norge. Efter det af komiteen udarbejdede lovforslag skal det være ombudsmandens opgave som stortingets tillidsmand at søge at fremme det formål, at der ikke øves uret mod den enkelte borger ved de afgørelser, statens forvaltningsmyndigheder træffer, og at statens embeds- og tjenestemænd og alle andre, som virker i statens tjeneste, ikke begår fejl eller forsømmer deres pligter.

Vedrørende spørgsmålet om ombudsmandens tilsyn med den kommunale forvaltning har komiteen fundet det rigtigst at gå forsigtigt frem og ikke inddrage hele den kommunale forvaltning under tilsynet, før man har set, hvorledes ombudsmandsinstitutionen virker, og hvilket behov der er til stede. Imidlertid har man foreslået, at der i loven optages en bestemmelse om, at stortinget ved instruks kan bestemme, at ombudsmanden i forbindelse med sin kontrol af den højere forvaltningsmyndigheds forhold i behandlingen af den individuelle sag også skal have adgang til optage sagsbehandlingen i det kommunale organ som i lavere instans har behandlet sagen; men komiteen finder det rigtigst, at man venter med at fastsætte en sådan bestemmelse i instruks, til man har indvundet erfaring om ombudsmandens arbejde.

Forslag til lov om stortingets ombudsmand for forvaltningen er forelagt stortinget i henhold til kgl. resolution af 8. januar 1960 (Odelstingsproposition nr. 30 1959-60). Ifølge forslaget § 4 kan ombudsmanden behandle enhver forvaltningssag, således også kommunale forvaltningssager, når den angår personlig frihedsberøvelse eller har sammenhæng med frihedsberøvelse. I henhold til samme paragraf kan stortinget i ombudsmandens instruks fastsætte, at ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af den individuelle sag også skal kunne optage sagsbehandlingen i det kommunale forvaltningsorgan, som i lavere instans har behandlet sagen.

UDKAST TIL LOV OM ÆNDRINGER I LOV OM FOLKETINGETS OMBUDSMAND

1. I § 1, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »stats civile og militære forvaltning«: »samt kommunernes forvaltning«.

2. I § 4 indsættes som nyt stk. 2:

»Endvidere omfatter ombudsmandens virksomhed indenfor sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed, personer, der virker i kommunernes tjeneste. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmanden, jfr. dog § 6, stk. 3.«

3. I § 4 indsættes som nyt stk. 3:

»Ombudsmanden skal ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.«

4. § 6 affattes således:

Stk. 1 »Klager over de i § 4 nævnte personer kan indgives til ombudsmanden af enhver. En klage skal være navngiven og skal indgives inden 1 år efter, at forholdet er begået. Ombudsmanden afgør, om klagen giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.«

Stk. 2 »Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen. I tilfælde, hvor det forhold, der klages over, har været indbragt for højere administrativ myndighed, løber årsfristen fra denne myndigheds afgørelse.«

Stk. 3 »Ombudsmanden kan optage en sag til undersøgelse af egen drift. I så fald gælder de i § 4, stk. 2, nævnte begrænsninger ikke, for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige eller administrative interesser.«

Stk. 4 »Enhver, som er berøvet sin personlige frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelser til ombudsmanden.«

5. § 7, stk. 3, 2. pkt., affattes således:

»Er denne statstjenestemand, kan han til enhver tid forlange, at sagen overgår til behandling efter de i lov om lønninger og pensioner m. v. til stats tjenestemænd § 17, jfr. § 18, fastsatte bestemmelser.«

6. I § 7, stk. 3, indsættes som nyt 3. pkt.:

»Er han kommunal tjenestemand, kan han, såfremt der i vedtægt for den pågældende kommune er givet bestemmelser om disciplinærfølgning, forlange, at sagen overgår til behandling i henhold hertil.«

7. I § 7, stk. 4, 6. pkt., ændres »De for tjenestemænd« til »De for statstjenestemænd«.

8. § 9, stk. 2, affattes således:

»Ombudsmanden kan pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag. Er der i en kommunal vedtægt givet bestemmelser om disciplinærfølgning, kan han pålægge vedkommende kommunale myndighed at rejse disciplinærsag.«

9. I § 10, stk. 1, ændres »folketinget og til vedkommende minister« til »folketinget, vedkommende minister og kommunalbestyrelse«.

10. I § 10, stk. 3, 1. led, ændres »folketinget eller en minister« til »folketinget, en minister eller kommunalbestyrelse«.

11. I § 11, 2. led, ændres »folketinget og vedkommende minister« til »folketinget, vedkommende minister og kommunalbestyrelse«.

LOV OM FOLKETINGETS OMBUDSMAND MED DE AF UDVALGET FORESLÅEDE ÆNDRINGER OG TILFØJELSER

(anført med kursiv)

§ 1.

Efter hvert folketingsvalg vælger folketingset en ombudsmand, som på folketingsets vegne har indseende med statens civile og militære forvaltning *samt kommunernes forvaltning*. Uden for området for ombudsmandens virksomhed falder den del af forvaltningen, der varetages af dommere, justitssekretærer, chefen for skiftekontoret under Københavns byret, protokolsekretærer i højesteret og fuldmægtige ved domstolene.

Hvis ombudsmanden ikke længere nyder folketingsets tillid, kan folketingset afskedige ham, hvorefter nyt valg af ombudsmand finder sted.

§ 2:

Ombudsmanden, som ikke må være medlem af folketingset, skal have den juridiske uddannelse.

§ 3.

Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. Løvrigt er han i udøvelsen af sit hverv uafhængig af folketingset.

§ 4.

Ombudsmandens virksomhed omfatter ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste, jfr. dog § 1, stk. 1.

Endvidere omfatter ombudsmandens virksomhed indenfor sagsområder, hvor der er hjemmel for rekurs til en statsmyndighed, personer, der virker i kommunernes tjeneste. Den samlede kommunalbestyrelses virksomhed er ikke undergivet ombudsmanden, jfr. dog § 6, stk. 3.

Ombudsmanden skal ved udøvelsen af sine beføjelser tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

Ombudsmanden har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse under udøvelsen af deres tjeneste.

Klager over de i § 4 nævnte personer kan indgives til ombudsmanden af enhver. En klage skal være navngiven og skal indgives inden 1 år efter, at forholdet er begået. Ombudsmanden afgør, om klagen giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, *forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen*. I tilfælde, hvor det forhold, der klages over, har været indbragt for højere administrativ myndighed, løber årsfristen fra denne myndigheds afgørelse.

Ombudsmanden kan optage en sag til undersøgelse af egen drift. *I så fald gælder de i § 4, stk. 2, nævnte begrænsninger ikke, for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige eller administrative interesser.*

Enhver, som er berøvet sin personlige frihed, har ret til i lukket skrivelse at rette henvendelser til ombudsmanden.

§ 7.

De i § 4 nævnte personer er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og til at fremlægge de dokumenter og protokoller, han i sit hvervs medfør forlanger.

Ombudsmandens krav på oplysninger i medfør af stk. 1 er undergivet begrænsninger svarende til retsplejelovens § 169, stk. 1 og stk. 3, § 170 stk. 1, hovedreglen i § 170, stk. 4, og § 749.

Såfremt ombudsmanden ønsker at fremme en klage over nogen af de i § 4 nævnte personer, skal klagen, medmindre aldeles afgørende hensyn til sagens oplysning taler derimod, snarest muligt forelægges den pågældende. *Er denne statsjensestemand, kan han til enhver tid forlange, at sagen overgår til behandling efter de i lov om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd § 17, jfr. §18, fastsatte bestemmelser. Er han kommunal tjenestemand, kan han, såfremt der i vedtægt for den pågældende kommune er givet bestemmelser om disciplinærfølgning, forlange, at sagen overgår til behandling i henhold hertil.*

Ombudsmanden kan indkalde personer til for retten at afgive vidnesbyrd om forhold, som er af betydning for hans undersøgelse. Herom gælder retsplejelovens regler om efterforskningsforhør, jfr. retsplejelovens kap. 74. Retsmøderne er ikke offentlige. Den person, som en klage angår, er berettiget til selv og med bisidder at overvære sådanne vidneførsler. Justitsministeren giver regler for, hvem der kan optræde som bisidder. *De for statsjensestemand til enhver tid gældende regler om afholdelse af udgifter til bisidder m. v. ved disciplinærfølgning finder tilsvarende anvendelse.*

o.

Ombudsmanden skal iagttage tavshed med hensyn til de forhold, som han i sit hvervs medfør bliver bekendt med, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Tavshedspligten ophører ikke, når han fratræder sin stilling.

§9.

Ombudsmanden kan pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole for forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, jfr. dog Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 §§ 16 og 60 (rigsretten).

Ombudsmanden kan pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag. Er der i en kommunal vedtægt givet bestemmelser om disciplinærfølgning, kan han pålægge vedkommende kommunale myndighed at rejse disciplinærsag.

løvrigt kan ombudsmanden altid overfor den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen.

§ 10.

Får ombudsmanden kundskab om fejl eller forsømmelser af større betydning, som er begået af nogen af de i § 4 omhandlede personer, giver han meddelelse herom til *folketinget, vedkommende minister og kommunalbestyrelse.*

Ombudsmanden afgiver en årlig beretning til folketinget om sin virksomhed. Beretningen trykkes og offentliggøres.

Såfremt ombudsmanden giver meddelelse om en sag til *folketinget, en minister eller kommunalbestyrelse*, eller han fremdrager en sag i sin årlige beretning, skal han i meddelelsen eller beretningen give oplysning om, hvad den pågældende har anført til sit forsvar.

§ 11.

Bliver ombudsmanden opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser, skal han give *folketinget, vedkommende minister og kommunalbestyrelse* meddelelse herom.

§ 12.

Ombudsmanden lønnes som højesteretsdommer. Derudover kan der efter omstændighederne tilstås ham et personligt tillæg. Han har ret til ventepenge og pension efter regler svarende til de i loven om vederlag og pension m. v. for ministre §§ 3-6 indeholdte bestemmelser.

Ombudsmanden må ikke uden samtykke af et udvalg, som folketinget har overdraget at træffe afgørelse herom, have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner.

§ 13.

Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medhjælpere. Disses antal, lønning og pension fastsættes på samme måde som i folketingets forretningsorden bestemt for folketingets tjenestemænd m. fl. De med ombudsmandshvervet forbundne udgifter afholdes på folketingets budget.

§ 14.

Denne lov træder i kraft den 1. november 1954.

§ 15.

Denne lov forelægges folketinget til revision senest i folketingsåret 1960-61.

BEMÆRKNINGER TIL LOVUDKASTET

ad 1:

Ændringen af § 1, stk. 1, 1. pkt. er en konsekvens af forslaget til § 4, stk. 2.

ad 2:

Udtrykket »personer, der virker i kommunernes tjeneste« omfatter såvel de folkevalgte medlemmer af en kommunalbestyrelse som tjenestemænd, medhjælps-, honorar- eller timelønnede funktionærer samt alle andre, der udfører kommunale hverv. I det omfang personer, der virker i kommunernes tjeneste, handler efter kommunalbestyrelsens eller en anden overordnetes direktiver, vil de i reglen ikke kunne undergives kritik af ombudsmanden. Dette svarer til, hvad der må antages at gælde for personer, der virker i statens tjeneste.

Bestemmelsen i 2. pkt. angår alene den samlede kommunalbestyrelse, ikke dennes underafdelinger såsom magistrat, kasse- og regnskabsudvalg og andre udvalg. Bestemmelsen, der i hovedsagen svarer til ordningen i Sverige, jfr. ovenfor side 14, betyder, at en kommunalbestyrelses enkelte medlemmer ikke kan undergives kritik af ombudsmanden, for så vidt angår deres deltagelse i den samlede kommunalbestyrelses virksomhed, herunder navnlig de førte forhandlinger og truffne beslutninger, uanset om de har taget stilling for eller imod beslutningen. Med det anførte må dog sammenholdes § 6, stk. 3.

Som praktisk vigtige områder, der vil falde ind under ombudsmandens kompetence, kan eksempelvis nævnes forsørgelsessager og børneværnssager, jfr. lov om offentlig forsorg henholdsvis § 50 og §§ 90 og 107, den københavnske magistrats og bygningskommissionens afgørelser, jfr. Københavns bygge Lovs § 9. Den samlede kommunalbestyrelses afgørelser, der i henhold til bygge Lov for købstæderne og landet § 14 kan påklages til boligministeren, kan

ombudsmanden kun optage til prøvelse i medfør af bestemmelsen i udkastets § 6, stk. 3.

Kun ret til at klage til statsmyndighed kommer i betragtning, ikke tillige ret til at klage til overordnet kommunal myndighed, se f. eks. lovbekendtgørelse vedrørende personlig skat til kommunen nr. 67 af 9. marts 1959 § 12, stk. 2, om klage til amtsrådet.

Ombudsmanden vil ikke i henhold til den omhandlede bestemmelse have nogen kompetence i tilfælde, hvor en kommunal afgørelse er endelig, være sig at afgørelsen er truffet af selve kommunalbestyrelsen, se f. eks. lov om leje nr. 355 af 27. december 1958 § 150 vedrørende bl. a. tilladelser til sammenlægning af beboelseslejligheder, eller af anden kommunal myndighed, se f. eks. lovbekendtgørelse om folkeskolen nr. 220 af 18. juni 1958 § 48, stk. 5, om skolekommissionens tildeling af advarsler og ikendelse af bøde for skoleforsømmelser.

Hvor beslutninger efter lovgivningen kræver godkendelse af en statsmyndighed, kan denne ikke med hensyn til godkendelser anses for rekur smyndighed i henseende til § 4, stk. 2. Som eksempler skal nævnes indenrigsministeriets godkendelse af kommuners køb og salg af fast ejendom, optagelse af lån, påtagelse af garanti forpligtelser m. v., hvilke dispositioner på grund af deres betydning for kommunernes økonomi ifølge kommunallovgivningen først bliver virksomme, når tilsynsmyndigheden har godkendt de truffne beslutninger.

Det hensyn til den enkelte borgers retsbeskyttelse i forhold til den offentlige administration, som er en væsentlig del af motiveringen for et ombudsmandstilsyn, gør sig ikke med større vægt gældende i de omhandlede tilfælde. Det drejer sig om dispositioner, som normalt alene tager sigte på varetagelsen af kommunesamfundets interesser som helhed uden direkte at gribe ind i den enkelte borgers retsstilling.

ad 3:

Bestemmelsen om hensyntagen til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker, svarer til § 9, 1. pkt., i instruksen for den svenske justitieombudsmand. Reglen finder også anvendelse ved ombudsmandens udøvelse af beføjelserne efter § 6, stk. 3.

ad 4:

Udvalget har af hensyn til overskueligheden fundet det rettest at foretage en omredigering af lovens § 6, således at denne efter udkastet nu fremtræder i 4 stykker.

Efter den allerede gældende bestemmelse i § 6, 2. pkt., som efter forslaget også vil omfatte de kommunale sagsområder, der henføres under ombudsmandens kompetence, kan klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, ikke indgives til ombudsmanden. Ombudsmanden kan herefter ikke tage sig af en til ham indgivet klage over en afgørelse, medmindre vedkommende statsmyndighed har taget stilling til klagen.

Udvalget har ment, at dette bør finde udtryk i lovens tekst, og derfor foreslået, at den nævnte bestemmelse, der er optaget i udkastets § 6, stk. 2, 1. pkt., affattes således: »Klage over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, kan ikke indgives til ombudsmanden, forinden den højere myndighed har truffet afgørelse i sagen.« Tilføjjelsen medfører ikke nogen reel ændring.

Efter den gældende lov antages det, at den omhandlede lovbestemmelse kun vedrører realitetsafgørelser, ikke sagsbehandling, jfr. skrivelse af 27. april 1959 fra folketingets ombudsmand til folketingets ombudsmandsudvalg (Folketingets ombudsmands beretning for 1958, side 17) og folketingets ombudsmandsudvalgs betænkning af 21. maj 1959 (Folketingstidende 1958-59, till. B, sp. 1057, og Folketingets ombudsmands beretning for 1958, side 10). Det samme vil da gælde indenfor det område, som ved nærværende lovdraft foreslås inddraget under ombudsmandens virksomhedsområde. Ombudsmanden vil herefter kunne tage en til ham indgivet klage over sagsbehandlingen, herunder en overfor klageren udvist optræden, op til undersøgelse, uanset om der er indgivet nogen klage til vedkommende rekursmyndighed, og hvis sådan klage er indgivet, uden at afvente rekursmyndighedens behandling af klagen. Dette er af særlig betydning i tilfælde af passivitet

og forsinkelse af sagsbehandlingen hos kommunale myndigheder. En sådan mangel ved sagsbehandlingen vil i reglen ikke få nogen indflydelse på rekursmyndighedens afgørelse af sagens realitet, se dog f. eks. erhvervsskatteudvalgets skrivelse af 15. december 1945, lovsamling B, side 727, og ofte end ikke give anledning til nogen meningstilkendegivelse fra rekursmyndighedens side. Der er da ikke her nogen grund til at gøre ombudsmandens kompetence betinget af en klage til rekursmyndigheden eller af dens stillingtagen til en klage.

Ved klager over sagsbehandlingen hos underordnede statslige myndigheder har ombudsmanden i sin hidtidige praksis almindeligvis indhentet en udtalelse fra eller rådført sig med vedkommende overordnede statslige myndighed, inden han tog stilling til klagen. Udvalget forudsætter, at ombudsmanden ved klager over sagsbehandlingen hos kommunale myndigheder på tilsvarende måde holder vedkommende kommunalbestyrelse underrettet om sin behandling af sagen.

Bestemmelsen i § 6, stk. 3, giver ombudsmanden adgang til af egen drift at undersøge en sags behandling og afgørelse hos de kommunale myndigheder uden de i § 4, stk. 2, nævnte begrænsninger. Adgangen hertil er dog begrænset til sådanne tilfælde, hvor der finder krænkelse sted af væsentlige retlige eller administrative interesser.

ad 5, 6 og 8:

Ændringerne af § 7, stk. 3, og § 9, stk. 2, medfører, at tjenestemænd i kommuner, hvor der findes vedtægtsbestemmelser om disciplinærforfølgning mod tjenestemænd, i deres forhold til ombudsmanden sidestilles med statens tjenestemænd. Da der ikke i alle kommuner findes vedtægtsbestemmelser om disciplinærforfølgning mod kommunale tjenestemænd, har man ment at måtte formulere regler om stats-tjenestemænd og regler om kommunale tjenestemænd hver for sig.

Godtgørelse af udgifter til bisidder m. v. under disciplinærforfølgning mod statstjenestemænd kan ifølge lov om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd § 17, stk. 3, i et vist omfang afholdes af vedkommende styrelse. Om der ved disciplinærforfølgning mod kommunale tjenestemænd haves krav på tilsvarende godtgørelser af kommunens kasse, beror

på den kommunale vedtægt. Udvalget er opmærksom på, at der kan opstå et særligt spørgsmål vedrørende afholdelse af udgifter til de omhandlede godtgørelser i tilfælde, hvor ombudsmanden måtte pålægge en kommunal myndighed at rejse disciplinærsag. Da ombudsmanden har oplyst, at han hidtil aldrig har meddelt pålæg om rejsning af disciplinærsag, mener udvalget, at der ikke er tilstrækkelig praktisk grund til at foreslå en bestemmelse vedrørende det nævnte spørgsmål. Udvalget finder det rimeligt, at sådanne udgifter afholdes af kommunen i alle de tilfælde, hvor der i den pågældende kommune findes vedtægtsbestemmelser om disciplinærfølgning mod kommunale tjenestemænd.

ad 7:

Ændringen af § 7, stk. 4, 6. pkt., har man anset for nødvendig for at gøre det klart, at det er reglerne i lov om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd § 17, stk. 3, der finder tilsvarende anvendelse. Når det i den nævnte lovbestemmelse siges, at udgifter til bisidder i et vist omfang godtgøres af vedkommende styrelse, må dette for kommunernes vedkommende føre til, at udgiften afholdes af kommunalbestyrelsen.

ad 9, 10 og 11:

Ændringerne af S 10 og S 11 er konsekvenser af forslaget til § 4, stk. 2.

BILAG

AMTSRÅDSFORENINGEN I DANMARK

DEN DANSKE KØBSTADFORENING

DE SAMVIRKENDE SOGNERÅDSFORENINGER
I DANMARKFORENINGEN
BYMÆSSIGE KOMMUNER*København, den 11. september 1959.*

Efter at folketingets ombudsmandsudvalg over for justitsministeriet havde fremsat ønske om, at udvalgets betænkning af 21. maj 1959 over forslag til lov om ændring i lov om folketingets ombudsmand samt tillægsbetænkningen om samme lovforslag af 28. maj s. å. måtte blive tilstillet de kommunale organisationer med anmodning om, at disse ville tage stilling til de foreliggende planer om inddragning af den kommunale administration under ombudsmandsloven, har indenrigsministeriet i skrivelse af 15. juni 1959 (k. k. j. nr. 1520/57) anmodet bestyrelserne for de fire kommunale organisationer om en udtalelse vedrørende de i folketingets ombudsmands skrivelse af 26. maj 1959 skitserede, 5 alternative forslag til lovændringer, hvorefter den kommunale forvaltning helt eller - under en eller anden form - delvis indrages under ombudsmandens arbejdsområde.

I denne anledning skal man, efter at spørgsmålet har været gjort til genstand for overvejelser i organisationerne og mellem disse indbyrdes, meddele, at man er enig om angående de rejste spørgsmål at udtale følgende:

A. Det er de kommunale organisationers opfattelse, som man må forvente også deles af statsmagten, at der bør lægges afgørende vægt på, at de ordninger, der tilrettelægges på den kommunale forvaltnings område, udformes med henblik på at fremme det kommunale styres trivsel, således at grundlovens ord om dette styres selvstændighed ikke gradvis taber deres reelle indhold. Det vil efter kommunernes og deres organisationers opfattelse være vanskeligt at overdrive den betydning, det har for vort folkestyres fremtid, at den offentlige myndighed ikke på helt overvejende måde centraliseres hos

den del af samfundsapparatet, der betegnes som statens, men at også de lokale folkevalgte organer - den anden part i det system, hvorpå vort styre bygger - fuldt ud kommer til sin ret. Man finder, der bør ske en hensigtsmæssig fordeling af kompetencen imellem dem, idet de hver for sig betragtes som uundværlige, som partnere i vort offentlige livs struktur, ikke som modparter.

Dette grundsynspunkt, at man må være på vagt over for tendenser, der kan føre til vanskeliggørelse eller udvanding af det kommunale styre, har vel generelt sigte, men bør efter organisationernes opfattelse også have i erindring som baggrund for den afgørelse, der skal træffes med hensyn til det nu aktuelle spørgsmål om indførelse af ombudsmandstilsyn med kommunerne.

Det skal ikke bestrides, at der ved det kommunale system som ved ethvert andet klæber mangler, og at der kan begås fejl. Karakteristisk for dansk kommunalt styre er dog snarest, at det i kraft af den grad af selvstændighed, der er indrømmet det, og i kraft af dets forholdsvis uformelle styreform virker særdeles hensigtsmæssigt og har holdt sig fri af megen stivhed og bureaukratisme. Da man nu på forhånd må finde, at der er al mulig grund til at regne med, at dansk kommunalt styre ikke i henseende til forsvarlighed, retskaffenhed og hensigtsmæssighed står tilbage for statens, som ombudsmanden i de siden ombudsmandsordningens indførelse forløbne år efter de foreliggende beretninger i betragtning af administrationens omfang nærmest: påfaldende sjældent har haft grundlag for at kritisere, og da kun i temmelig mild form, anser man det for sandsynligt, at noget lignende vil gøre sig gældende på det kommunale felt,

således at der næppe heller her i nævneværdigt omfang bliver væsentlige ting at kritisere.

Men den uundgåelige konsekvens vil da være, at offentlighedens opmærksomhed fæstes ved ombudsmandens omtale af de sager af mindre dimensioner, der i alle tilfælde bliver, og som derigennem let får en uforholdsmæssigt fremtrædende placering i almenhedens bevidsthed.

Det kan vel siges, at dette moment i og for sig kan anføres imod en ombudsmandsordning i det hele taget, men det vil dog først og fremmest få vægt i relation til den påtænkte udvidelse af ombudsmandens kompetence til kommunerne. Man er også herfra fuldt opmærksom på, at det som argument for indførelse af ombudsmandstilsyn med kommunerne netop bl. a. fremhæves, at man derigennem vil styrke tiliden til det kommunale styre, idet man opnår, at enhver kritik kan gøres til genstand for prøvelse af en højt anset, uvildig instans, som kan afsløre fejl og sætte en bom for uberettiget mistænkeliggørelse. De kommunale organisationer kan dele den opfattelse, at disse virkninger vil indgå i det samlede kompleks af virkninger af reformen. Man føler sig imidlertid temmelig overbevist om, at denne ønskværdige virkning ikke vil blive den, der for en efterfølgende bedømmelse vil træde mest i forgrunden, men at de ugunstige virkninger vil blive overvejende. Det kan vanskeligt være anderledes, end at den opsigt, de kommunale ombudsmandssager vil vække, fører med sig, at styret gennem offentlig omtale m. v., selvom der på ingen måde kommer graverende ting frem, dog udsættes for en forstærket negativ kritik, uden at det positive ved styret, der ikke er så sensationelt betonet, men desuagtet nok så meget var omtale værd, i tilnærmelsesvis samme målestok drages offentligt frem, og man må advare mod følgerne af at udsætte kommunernes folkevalgte repræsentanter, hvis indsats i realiteten er frivillig, for den belastning, en sådan utvivlsomt fra ombudsmandens side objektiv og nøgtern, men desuagtet rent faktisk i sine forskellige faser meget enerverende kritik vil indebære.

Man kan vel også rejse det spørgsmål, om det materiale, der foreligger, kan siges at tyde på, at der er et praktisk behov for reformen.

For så vidt der til støtte for reformens gennemførelse henvises til, at den nylig er gennemført i Sverige, finder man anledning til stærkt at understrege, at den i Sverige er gennemført ikke alene til trods for de kommunale organi-

sationers modstand, men tillige i modstrid med og på trods af de erklæringer, der indhentes om spørgsmålet såvel fra justitieombudsmanden som fra justitiekansleren.

Man må derfor herfra fastholde de principielle synspunkter, der har fundet udtryk i organisationernes skrivelse af 30. januar 1958, hvoraf en afskrift vedlægges.

B. For så vidt indenrigsministeriet dernæst har udbedt sig en udtalelse specielt om de i folketingets ombudsmands skrivelse af 26. maj 1959 til folketingets ombudsmandsudvalg omhandlede alternative muligheder for gennemførelse af et ombudsmandstilsyn med kommunerne, skal organisationerne udtale følgende:

1. Fuld kompetence.

Ombudsmanden har i sin fornævnte skrivelse udtalt, at denne ordning vil give de færreste kompetencevanskeligheder og den største beskyttelse for borgerne. Dette kan for så vidt ikke bestrides, men samtidig klæber der til denne ordning i særlig grad de af organisationerne påpegede ulemper for det kommunale styre ved ombudsmandstilsyn med kommunerne. Det må da også stærkt understreges, at man i Sverige, hvor man hidtil er gået videst i så henseende, er vejet tilbage fra at tage et så drastisk skridt.

Det bemærkes særlig, at organisationerne ikke kan være enige i, at den af ombudsmanden foreslåede bestemmelse i ombudsmandsloven om, at der ved fastsættelsen af reglerne om ombudsmandens tilsyn med den kommunale forvaltning og ved udøvelsen af dette tilsyn skal tages hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale selvstyre virker, i nævneværdig grad vil sikre imod, at medlemmer af kommunestyret udsættes for upåkrævet eller ubillig kritik. Det, som for organisationernes standpunkt er afgørende, er ikke frygt for ombudsmandens særlige kritik, men den atmosfære af skepsis overfor det kommunale styres handlinger og motiver, ombudsmandssagerne vil give anledning til, selv om sagerne er rejst på det løsest mulige grundlag.

2. Kun kompetence i forhold til personer ansat i kommunens tjeneste.

Det må naturligvis erkendes, at en således begrænset ordning i nogen måde ville mindske

organisationernes betænkeligheder, for så vidt som de folkevalgte tillidsmænd undtages fra tilsynet, men man må være ganske uenig i, at den skulle have den fordel at give en ret klar afgrænsning af ombudsmandens kompetence. Som allerede fremhævet i organisationernes skrivelse af 30. januar 1958 er det for det kommunale styre typisk, at det i det enkelte tilfælde som oftest vil være vanskeligt eller umuligt at afgøre, om tjenestemanden eller de valgte tillidsmænd har ansvaret, formelt og reelt, for en given forvaltningsakt, naturligvis bortset fra de tilfælde, hvor kommunen ikke har tjenestemænd, og hvor kommunen derfor ville komme til at falde helt uden for ombudsmandsordningen. Man fremhæver i denne forbindelse for det første, at kommunale tjenestemænd i praksis i vid udstrækning vil være henvist til at ekspedere foreliggende sager på grundlag af en af de kompetente kommunale myndigheder fastlagt praksis eller i henhold til direktiver af en vis generel karakter og i så fald ikke synes at burde kunne drages til ansvar for afgørelsens indhold, og for det andet, at man i hvert fald - selv hvor beslutningen er truffet konkret — ikke ud fra, hvem der har underskrevet skrivelserne, vil kunne slutte sig til, hvem der har det reelle ansvar for denne, og dermed **til**, hvorvidt afgørelsen vil kunne indbringes for ombudsmanden.

3. *Kompetence i forhold til udøvende kommunal myndighed.*

Som der allerede er gjort opmærksom på i organisationernes skrivelse af 30. januar 1958, er der i Sverige traditionsmæssigt gennemført en skarp sondring mellem den besluttende og den udøvende virksomhed i kommunerne, og kompetencen i disse 2 henseender er henlagt til to forskellige kommunale, valgte organer. Noget tilsvarende kendes ikke i Danmark, hvor eet organ, kommunalbestyrelsen, har hele kompetencen, og hvor man i praktisk, administrativ virksomhed står ganske fremmed over for denne, efter danske begreber noget teoretiske og kunstige sondring. At indføre sondringen her i landet specielt med henblik på, om et givet skridt skulle kunne indbringes for eller kritiseres af ombudsmanden eller ej, ville efter danske kommunale begreber volde så store praktiske vanskeligheder og forekomme så aparte, at denne løsning må være ganske uegnet.

4. *Kompetence i forhold til personer, ansat i kommunernes tjeneste samt lederne d'kommunestyrets udøvende virksomhed.*

Der henvises til bemærkningerne ad 2 og 3. Det skal særligt bemærkes, at den ved sidste lovrevision indføjede begrænsning i ombudsmandslovens § 6, hvorefter det er udelukket at klage til ombudsmanden over afgørelser, der kan ændres af højere administrativ myndighed, ikke forekommer fyldestgørende, for så vidt der måtte blive tale om at gennemføre nogen af de under 1-4 omhandlede ordninger. Bestemmelsen udelukker efter sin formulering kun klage over afgørelser, som den overordnede myndighed har kompetence til at ændre. Der er, som nærmere berørt i det følgende, det særlige ved den kommunale administration, at tilsynsmyndighederne og fagministerierne udøver en omfattende responderende virksomhed, som i realiteten har samme virkning som bindende afgørelser derved, at de kommunale myndigheder i regien accepterer de afgivne responsa og i fornødent fald ændrer deres afgørelser. Disse sager finder på denne måde en for administrationen og borgerne god og fornuftig løsning, og denne hensigtsmæssige praksis bør ikke forstyrres ved, at der åbnes adgang til klage til ombudsmanden, før klagerne har været behandlet på normal måde. Bestemmelsen i § 6 bør derfor i givet fald ændres med henblik herpå.

1. *Kompetence til i forbindelse med behandlingen af en statslig sag at tage stilling til den forudgående behandling i et kommunalt organ.*

En sådan ordning er nylig bragt i forslag i Norge, men endnu ikke gennemført. Det foran fremdragne argument imod reformplanerne - at det er magtpåliggende at undgå gennem en overdimensioneret, offentlig kritik at undergrave det kommunale styre — vil ved denne løsning have noget mindre vægt end efter de øvrige foreslåede løsninger, for så vidt som undersøgelsen her på een gang rettes imod statslige og kommunale organer.

Under sine overvejelser med hensyn til gennemførelsen selv af en således begrænset ombudsmandskontrol bør man imidlertid efter de kommunale organisationers opfattelse holde sig følgende synspunkter for øje:

a. Inden for det område af den kommunale forvaltning, hvor *det kommunale selvstyre råder ubeskåret*, for så vidt som der til gennemførelse af trufne beslutninger ikke kræves godkendelse

af tilsynsmyndigheden (amtsrådet, indenrigsministeriet) eller vedkommende fagministerium og ej heller er adgang til recurs til højere myndighed, henhører spørgsmålet om lovligheden af en kommunal forvaltningsakt principielt under domstolene. Dette afskærer dog ikke en borger eller en gruppe inden for kommunalbestyrelsen fra at forelægge et legalitetsspørgsmål for vedkommende tilsynsmyndighed eller fagministerium, idet disse i praksis i vidt omfang udøver en responderende virksomhed.

Til de ministerielle responsa kan folketingets ombudsmand allerede efter den gældende ordning tage stilling, og da det efter den her omhandlede løsnings formulering udtrykkelig forudsættes, at ombudsmanden ikke skulle have kompetence til direkte at tage stilling til lovligheden af en kommunal beslutning eller til en eventuel af amtsrådet udøvet legalitetskontrol, synes nye regler for så vidt angår denne gruppe af kommunale sager upåkrævede.

At gå videre end til en legalitetskontrol og gøre indgreb i det kommunale selvstyre ved at tillægge ombudsmanden kompetence til i forbindelse med legalitetskontrollen at udøve en kritisk bedømmelse af den kommunale administration, en kompetence som end ikke vedkommende tilsynsmyndigheder (indenrigsministeriet og amtsrådene) har, bør være ganske udelukket. Det ville i hvert fald bringe tilsynsmyndighederne i en uholdbar situation.

b. Sager inden for områder, hvor *det kommunale selvstyre er begrænset ved, at beslutninger kræver godkendelse fra den kommunale tilsynsmyndighed eller andet, statsligt organ*, vil efter deres art i det store og hele ligge inden for det, der må betegnes som kernen i det kommunale arbejde. Når det kommunale selvstyre på dette område er begrænset ved, at godkendelse skal gives af tilsynsmyndigheden eller statslig myndighed, er motiveringen i reglen, at det drejer sig om meget vigtige og vidtrækkende beslutninger af betydning for kommunens økonomi eller handlefrihed ud i fremtiden. Sager af denne art vil sjældent angå den enkelte borger og derfor kun undtagelsesvis frembyde grundlag for klager fra disse, og det vil af hensyn til det kommunale selvstyre være betænkeligt at udvide ombudsmandens tilsyn til dette felt. Ombudsmanden vil derhos i forvejen have indseende med den realitetsafgørelse, der måtte blive truffet på det statslige plan.

c. Det 3. og sidste sagsområde er sager, *hvor*

de af kommunale myndigheder truffne afgørelser vel ikke for at blive gyldige kræver højere myndigheds godkendelse, men hvor afgørelsen *vil kunne indankes for tilsynsmyndigheden eller statslig myndighed med kompetence til at ændre den truffne beslutning*.

Finder man fra lovgivningsmagtens side, at ombudsmandens kompetence trods de alvorlige indvendinger, der kan rettes herimod, i nogen måde bør udvides til det kommunale felt, måtte det formentlig blive det heromhandlede sagsområde, man måtte samle sig om.

Det turde være sager af denne art, der hyppigst vil give anledning til klager. Antagelig vil klagesagerne hovedsagelig være skattesager, sager inden for forsorgs- og folkeforsikringslovgivningen, bygnings- og sundhedssager.

Man går ud fra, at en eventuel udvidelse af ombudsmandens virksomhed til at omfatte dette område under alle omstændigheder måtte ske med den begrænsning, at de bestående administrative recursmyndigheder — som også foreslået af ombudsmanden - skulle være udtømt, før man kunne henvende sig til ombudsmanden, og at ombudsmandens kompetence ikke skulle række videre end vedkommende recursmyndigheds. Man fremhæver også, at ombudsmanden allerede efter gældende lov i forvejen er kompetent til at kritisere den statslige behandling af sagen, og for så vidt har indseende med den reelle afgørelse, der træffes.

Vil man udvide ombudsmandens kompetence til det kommunale felt, kan afgrænsningsvanskeligheder ikke undgås. Man nævner i denne forbindelse, at selve grænsen for, hvad der kan betegnes som kommunal forvaltning, under nutidens udvikling er uskarp. En række vigtige opgaver af kommunalt præg løses således af kommunale fællesskaber eller af organisationer, hvori kommunerne er betydningsfulde partnere, jfr. således de fleste af de store kraftcentraler, de fælles amts- og bysygehuse, fælles alderdomshjem, de mange skoleforbunds skoler m. v. En række institutioner m. v. har en mere eller mindre quasi-kommunal karakter, idet de vel formelt er selvstændige eller selvejende, men reelt økonomisk og administrativt mere eller mindre kommunalt dirigerede, jfr. eksempelvis selvejende folkebiblioteker, visse boligselskaber, privatbaner og andre trafikelskaber etc.

Man finder sluttelig at burde pege på, om det ikke i betragtning af den foran nærmere påpegede betydelige uklarhed, der består med hensyn til en eventuel ordnings udformning, ville

være rettest, at hele spørgsmålet om en udvidelse af ombudsmandens kompetence til det kommunale område, således som det også har været tilfældet både i Sverige og Norge, gøres til gen-

stand for en kommissionsbehandling - med deltagelse af repræsentanter for kommunerne - forinden der af regering og folketing tages endelig stilling til planen.

Amtsrådsforeningen i Danmark.

Alfred Bøgh.

Den danske Købstadforening.

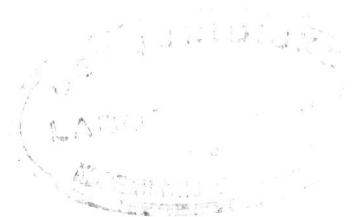
Woldbardi Madsen.

De samvirkende Sognerådsforeninger
i Danmark.

Einer Jensen.

Foreningen
Bymæssige Kommuner.

O. Kier.



Indenrigsministeriet.

INDENRIGSMINISTERIET

k. kt. j. nr. 1520/1957

København, den 21. september 1939.

I skrivelse af 4. juli 1959 (LA j. nr. 79/58) har justitsministeriet efter henstilling fra folketingets ombudsmandsudvalg anmodet indenrigsministeriet om at indhente en udtalelse fra de kommunale organisationer vedrørende de i ombudsmandens skrivelse af 26. maj 1959 til folketingets ombudsmandsudvalg formulerede 5 alternative forslag til ændring af ombudsmandsloven med henblik på, at den kommunale forvaltning helt eller delvis inddrages under ombudsmandens virksomhedsområde.

Under henvisning hertil skal man hoslagt fremsende en fra bestyrelserne for de 4 kommunale organisationer i fællesskab afgivet udtalelse af 11. september 1959.

Idet man henviser til det i nævnte skrivelse anførte, skal man iøvrigt i sagens anledning bemærke, at indenrigsministeriet må dele den af de kommunale organisationer udtrykte betænkelighed ved indførelse af en ordning, der tillægger et uden for det almindelige forvaltningssystem stående tilsynsorgan adgang til at kritisere indholdet af de af de kommunale myndigheder truffene afgørelser på de områder, hvor kommunalbestyrelserne har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende den enkelte borgers retsstilling. Såfremt hensynet til den enkelte borger efter lovgivningsmagtens opfattelse gør det påkrævet, at de af kommunalbestyrelserne truffene afgørelser kan efterprøves i indholdsmæssig henseende, må fremgangsmåden være, at der gives borgerne adgang til at påklage utilfredsstillende afgørelser til vedkommende sagskyndige overinstans. I de tilfælde, hvor man af forvaltningstekniske hensyn i gældende lovgivning har afskåret adgangen til at klage over kommunalbestyrelsernes afgørelser, således efter lejelovens § 149 og kommuneskattelovens § 39, forekommer det lidet rimeligt i stedet at åbne mulighed for klage over disse afgørelser til ombudsmanden.

Indenrigsministeriet kan endvidere give sin tilslutning til den af de kommunale organisationer udtrykte betænkelighed ved at give ombudsmanden indseende med de i offentlig tjeneste og hverv inden for det kommunale styre virkende personer. De til den kommunale forvaltning henlagte opgaver administreres af kommunalbestyrelserne eller af kommunalbestyrelsesudvalg. Selv om det i større kommuner i visse tilfælde er overladt kommunale tjenestemænd at træffe afgørelse på egen hånd, vil det — når man ser bort fra de største kommuner — være sjældent, at noget sådant forekommer i sager af en sådan karakter, at der bliver tale om efterfølgende klage. Indseende med den kommunale forvaltning, der skal begrænses til dennes tjenestemænd, vil komme til at virke overordentlig tilfældig i forhold til borgerne, ikke alene fra kommune til kommune, men også fra sag til sag, og man vil under klagesagens behandling altid blive stillet over for, at kommunalbestyrelsen tager sagen til behandling og træffer beslutning. Et direkte indseende fra ombudsmanden med de af valg udgæede personer i det kommunale styre må forekomme indenrigsministeriet ikke mindre betænkeligt. Kommunale myndigheder er valgt efter politiske retningslinier, og de sager, over hvilke klagerne kunne tænkes at ville fremkomme, vil jævnligt vedrøre forhold, om hvilke der har gjort sig modstridende opfattelser gældende inden for kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg, og man må regne med, at en tilkendegivelse fra ombudsmanden vil kunne betyde en direkte indblanding i de lokale politiske forhold, der under uheldige omstændigheder kan få uønskede virkninger af større rækkevidde, end det vil være muligt på forhånd at skønne over udefra.

Af de i tillægsbetænkningen over forslag til lov om ændring i lov om folketingets ombudsmand (lovforslag nr. 76 i 1958/59) anførte

forslag til lovændring kan indenrigsministeriet derfor alene med hensyn til det i underbilag 5 skitserede forslag udtrykke mindre betænkelighed under forudsætning af, at det klargøres, at der er tale om indseende med behandlingen af sager, i hvilke den statslige forvaltning har en indholdsmæssig kompetence.

Efter den af ombudsmanden foreslåede formulering vil ethvert spørgsmål indenfor den kommunale forvaltning kunne indbringes for ombudsmanden, når blot der forinden har været klaget over forholdet til en statslig myndighed, uanset om vedkommende statslige myndighed har nogen kompetence til at ændre den trufne afgørelse. Under hensyn til den praksis, der har udviklet sig her i landet, hvorefter de statslige myndigheder, navnlig de forskellige ministerier, ikke blot behandler klager i sager, hvor der består en egentlig rekursadgang, men også tager stilling til legalitetsspørgsmål i forbindelse med andre klager over den kommunale forvaltning, må forslaget under nr. 5 indebære, at en hvilken som helst sag indenfor den kommunale forvaltning efter forudgående henvendelse til statslig myndighed vil kunne indbringes for ombudsmanden. Under hensyn til de betænkeligheder, der er ved at lægge hele den kommunale administration ind under ombudsmandens virksomhedsområde, vil man derfor finde det rettest, at kompetencen i givet fald begrænses til sådanne sager, hvori der i henhold til gældende lov består en adgang til administrativ rekurs til statslig myndighed. Herved vil man medtage de sagområder, der hyppigst vil give anledning til klager til ombudsmanden, bl. a. skattesager, sager indenfor forsørgs- og folkeforsikringslovgivningen, bygge- og sundhedssager.

De kommunale organisationer har i skrivelse af 11. september 1959 givet udtryk for den opfattelse, at kompetencen ikke bør række videre end vedkommende rekursmyndigheds. De statslige rekursmyndigheder har alene kompetence til at stadfæste eller ændre den trufne afgørelse, men kan ikke herudover direkte foretage en kritisk vurdering af hele sagsbehandlingen.

Denne ordning synes hidtil at have virket fuldt tilfredsstillende, idet hovedvægten i klagesager normalt lægges på den reelle afgørelse, og da der specielt indenfor den kommunale forvaltning i kraft af de folkevalgtes deltagelse i administrationen er så let adgang til at fremføre en eventuel kritik over sagsbehandlingen og få skete fejl påtalt. Såfremt ombudsmanden tillægges en videregående kompetence end de sædvanlige rekursmyndigheder, må man forudse, at visse vanskeligheder vil kunne opstå, idet det, i tilfælde hvor der insisteres på en kritisk vurdering af selve sagsbehandlingen, vil virke uforståeligt for offentligheden, at vedkommende rekursmyndigheder, der som regel tillige udøver en ikke uvæsentlig vejledende virksomhed indenfor det pågældende sagområde, overhovedet ikke officielt har reageret heroverfor, ligesom de kommunale tilsynsmyndigheders passivitet i så fald forekommer ejendommelig. Såfremt man desuagtet ønsker, at ombudsmanden skal kunne tage sig af hele sagsbehandlingen, bør man derfor overveje spørgsmålet om de kommunale tilsynsmyndigheders og rekursmyndighedernes stilling og kompetence.

Det fremgår af det foranstående, at indenrigsministeriet må nære principiel betænkelighed ved en ordning, hvorved der tillægges ombudsmanden kompetence til at udtale sig om behandlingen af sager, der ikke direkte vedrører den enkelte borgers retsstilling.

Indenrigsministeriet er ikke ukendt med, at den betydelige udvikling af forvaltningens opgaver både i omfang og i antal, som har fundet sted på det kommunale område, har givet anledning til, at der er rejst spørgsmål om borgernes retssikkerhed i forhold til de kommunale myndigheder og i det hele om hævdelsen af de retlige grænser for kommunalbestyrelsernes dispositionsret, og indenrigsministeriet kan derfor tilslutte sig det af de kommunale organisationer fremsatte ønske om, at spørgsmålet gøres til genstand for behandling i en kommission.

sign. *Søren Olesen.*

/ sign. *Rossel.*

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Nr. 274/1960.

Till Justitsministeriets udvalg
angående en eventuel udvidelse af folketingets ombudsmands kompetence
til at omfatte den kommunale forvaltning.

Med anledning av Eder skrivelse den 18 mars 1960 med begäran om upplysningar rörande justitieombudsmannens (JO:s) tillsyn över kommunala myndigheter har jag härmed äran meddela följande.

När JO:s verksamhet år 1957 utvidgades till att avse även den kommunala förvaltningen, föreskrevs i 9 § instruktionen den 24 maj 1957 för riksdagens ombudsmän, att 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 ombudsmannen enligt samma paragraf ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats. Av intresse är vidare stadgandet i 3 § andra stycket instruktionen, däri föreskrives att ombudsman bör noggrant övervaka efterlevnaden av lagar och författningar angående frihetsberövanden, vare sig tillämpningen handhaves av judiciell eller administrativ, statlig eller kommunal myndighet eller annan som är underkastad ämbetsansvar. — Förarbetena till 1957 års instruktion bifogas, nämligen SOU 1957:2, prop, nr 127/1957 och första lagutskottets utlåtande nr 33/1957.

Antalet ärenden avseende enbart kommunala myndigheter och befattningshavare utgjorde under år 1958 58, av vilka 51 utgjorde klagomål och 7 upptogos på JO:s eget initiativ. År 1959 uppgick sammanlagda antalet sådana ärenden till 75, därav 57 klagomål och 18 upptagna på

JO:s eget initiativ. Vilka kommunala myndigheter och befattningshavare som berörts av ärendena framgår av bilagda förteckning.

För vart och ett av åren 1958 och 1959 har antalet diarieförda nya ärenden uppgått till omkring 1000. För JO-ämbetets totala arbetsbelastning äro alltså de från det kommunala området härrörande ärendena av mycket underordnad betydelse.

En väsentlig del av ärendena rörande kommunala myndigheter ha avsett tillämpningen av lagarna om barnavård och nykterhetsvård. De kommunala myndigheter som ha att tillämpa dessa lagar äro barnavårds- och nykterhetsnämnder. I enlighet med det återgivna stadgandet i instruktionens 3 § andra stycket har JO:s tillsyn över dessa nämnder ansetts omfatta *alla* ärenden rörande tillämpningen av barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna, även om ärendena icke avsett direkta frihetsberövanden. Exempelvis upptagas sålunda *alla* ärenden rörande övervakning av barn och alkoholister, varningar o.dyl. Den i 9 § instruktionen stadgade begränsningen av tillsynen över kommunala myndigheter anses sålunda icke avse tillämpningen av barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna.

Efter 1957 års utsträckning av JO:s tillsyn till kommunala myndigheter har inspektionsverksamheten utsträckts att omfatta även barnavårds- och nykterhetsnämnder. Under år 1958 inspekterades sålunda 4 barnavårdsnämnder och 4 nykterhetsnämnder. År 1959 blevo 10 barnavårdsnämnder och 10 nykterhetsnämnder i olika delar av landet föremål för inspektion. Härvid ha åtskilliga principiella spörsmål upptagits till behandling. I allmänhet ha vederbörande kom-

	1958		1959	
	klagomål	JO:s eget initiativ	klagomål	JO:s eget initiativ
Barnavårdsnämnd	4	2	17	6
Nykterhetsnämnd	2	5	8	2
Socialnämnd	13		6	
Hälsovårdsnämnd	1		2	
Byggnadsnämnd	3		7	
Arbetslöshetsnämnd			2	
Familjebidragsnämnd			1	
Bostadsförmedling	4		1	
Skolstyrelse			2	
Kommunalnämnd	3		3	
Fastighetsnämnd			1	
Styrelse för kommunalt pensionärshem	1			
Kanslichef hos drätselkammare			1	
Kommunalkamrer	2		1	
Överförmyndare	5		3	
Stadstjänare	1			
Ej närmare angivna kommunala myndigheter och nämnder	10		2	
Landsting	1			
Kyrkoråd	1			
Valnämnd				10
	58		75	

munala befattningshavare satt värde på att de fått tillfälle att vid inspektionerna dryfta olika problem i samband med deras verksamhet. Det är självfallet att man icke kan förvänta, att kommunala förtroendemän skola ha samma administrativa skicklighet och författningskunskap som statliga tjänstemän. Inspektionsverksamheten har därför främst inriktats på att främja en riktig praxis vid handläggningen av ofta förekommande ärenden. Såsom exempel härpå må hänvisas till referatet å sid. 174—181 i bifogade ämbetsberättelse till 1960 års riksdag.

I fråga om andra kommunala nämnder än barnavårds- och nykterhetsnämnder har JO:s tillsyn begränsats i enlighet med stadgandet i 9 § instruktionen. Det har sålunda gjorts beroende av omständigheterna i varje särskilt fall, om visst ärende skolat upptagas till prövning eller icke. Vid tillkomsten av 1957 års reform var jag av den uppfattningen att JO:s tillsyn över kommunala myndigheter av principiella skäl icke borde begränsas. Jag beförde även att det sätt, varpå begränsningen av tillsynen skedde, skulle medföra svårigheter vid tillämpningen. Det är nu efter tre år att konstatera, att några svårigheter vid tillämpningen av gräns-

dragningen icke yppats. Fastmera har begränsningen av tillsynen visat sig vara till betydande fördel såtillvida att JO icke behövt befatta sig med felaktigheter av allenast ringa betydelse. Klagomål rörande sådana smärre fel ha alltså kunnat avvisas utan föregående utredning. Å andra sidan har den i 9 § uppställda begränsningen av tillsynen icke i något fall ansetts utgöra hinder för att till prövning upptaga klagomål, vilka objektivt sett syntes böra ur allmän synpunkt göras till föremål för prövning. I fråga om den egentliga kommunala självstyrelsen har endast ett fåtal klagomål ansetts böra upptagas till prövning. Såsom exempel på ärenden av dette slag som upptagits till prövning och föranlett kritik må nämnas klagomål mot det verkställande organet inom en landskommun för verkställighet av ett av kommuns fullmäktige - i klar strid mot gällande kommunallag - träffat, icke laga kraftvunnet och av vederbörande länsstyrelse sedermera upphävt beslut att subventionera en enskild fabrikkör. Andra fall som ansetts böra upptagas till behandling ha avsett av kommun lämnade bidrag till familjer, som på grund av sjukdom och oförmåga att försörja sig själva varit i trängande behov av

socialhjälp, för flyttning till annan kommun, som alltså fått övertaga skyldigheten att lämna socialhjälp.

I fråga om de kommunala myndigheternas befattning med byggnadsväsendet och hälsovården (byggnadsnämnder, hälsovårdsnämnder) har stadgandet i instruktionens 9 § icke ansetts utgöra hinder för prövning av klagomål över beslut, som vunnit laga kraft och som varit av väsentlig betydelse för klaganden. I de allra flesta fall ha dock klagomål i hithörande ärenden visat sig obefogade.

Sammanfattningsvis vill jag såsom min upp-

fattning om den av riksdagen år 1957 genomförda utsträckningen av JO:s tillsyn till kommunala myndigheter uttala, *att* reformen visat sig vara till gagn för ett behörigt tillvaratagande av medborgarnas rättigheter och för att främja en riktig praxis vid de kommunala myndigheternas tillämpning av lagarna om barnavård och nykterhetsvård, *att* tillsynen kan ske utan att den egentliga kommunala självstyrelsen hämmas och *att* reformen icke medfört någon betungande arbetsbörda för JO.

Därest några ytterligare upplysningar önskas, står jag givetvis gärna till tjänst.

Stockholm i justitieombudsmansexpeditionen
den 31. mars 1960.

Alfred Bexelius.

/ Ivan Wallenbergs

SVENSKA STADSFÖRBUNDET

Stockholm C den 2j. mars 1960.

Angående den svenska justitieombudsmannens
tillsyn på det kommunala området.

Med anledning av Eder förfrågan får vi meddela följande.

Då endast kort tid förflutit efter den år 1957 genomförda utvidgningen av den svenske justitieombudsmannens tillsynsbefogenheter till att jämväl avse det kommunala området har några närmare erfarenheter om reformens tillämpning ännu icke hunnit att vinnas. Emellertid synes justitieombudsmannen hittills ha iakttagit en i gällande instruktion ju förutsedd återhållsamhet beträffande tillsynen över kommunerna. Av de till riksdagen år 1959 och 1960 avgivna ämbetsberättelserna framgår således (se berättelsen år 1959, sid. 369 och motsvarande berättelse år

1960, sid. 304) att justitieombudsmannen under återopande av de begränsningar som i hans instruktion uppdragits för ingripanden på det kommunala området lämnat anförda klagomål utan åtgärd. Emellertid vidhåller stadsförbundet fortfarande den negativa hållning till utvidgningen av justitieombudsmannens kompetensområde som redovisades i styrelsens år 1956 avgivna remissyttrande. Beträffande innehållet i detta yttrande hänvisas till stadsförbundets tidskrift år 1956, sid. 87. En redogörelse för JO och kommunerna finns dessutom intagen i vår tidskrift år 1957, sid. 108.

SVENSKA STADSFÖRBUNDET.

Rolf Romson.

SVENSKA
 LANDSKOMMUNERNAS FÖRBUND
 Hornsgatan 68 - Stockholm Sö.
 Tfn 44 09 40 (växel).

Ang. JO-tillsynen över kommunalförvaltningen.

Professor Poul Andersen,
 Justitieministeriet, Köpenhamn.

I egenskap av ordförande i justitsministeriets udvalg angående en eventuel udvidelse af folketingets ombudsmands kompetence til at omfatte den kommunale forvaltning har Ni hemställt om en redogörelse för förbundets erfarenheter från JO:s tillsyn över svensk kommunalförvaltning.

Den åren 1956-57 genomförda anknytningen av JO-tillsynen till den personkrets av främst statliga och kommunala befattningshavare, som hos oss äro underkastade förhöjt straffansvar, s.k. ämbetsansvar (jämlikt 25 kap. strafflagen) innebar att denna tillsyn kom att utsträckas jämväl till kommunalförvaltningen.

Av kommittétryck och riksdagshandlingar från år 1956 och 1957 (se särskilt motion 1:569 1956, SOU 1957:2, prop. 127/1957) framgå skälen varför kommunförbunden ursprungligen energiskt motsatte sig en utvidgning av JO-tillsynen till att omfatta kommunalförvaltningen liksom också de begränsningar i JO-tillsynen som de härvid lyckades utverka. I sak inneburo dessa att JO endast borde ingripa mot allvarligare fel av kommunala myndigheter samt att tillsynen icke skulle omfatta kommuns beslutande organ (fullmäktige), vilkas ledamöter blott äro underkastade partiellt ämbetsansvar. Tillsynen skall endast avse kommunala myndigheter och befattningshavare, som *i allo* äro underkastade ämbetsansvar (§ 96 RF) och (jfr. 9 § instruktionen den 24 maj 1957; SFS 165/1957) ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, samt 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.

Från landskommunernas förbund ha vi med tillfredsställelse kunnat konstatera att JO ställt sig dessa direktiv till efterrättelse. JO har emellertid icke stannat vid detta utan i många fall av anmälan tagit kontakt med förbundets centralbyrå, ibland informellt, andra gånger genom remisser av avhandlingar. I flera fall har JO låtit sina beslut och uttalanden på ett avgörande sätt påverkas av förbundets härvid uttryckta åsikter och övertåganden. Med anledning av det förtroendefulla samarbete som på detta sätt etablerats har i vart fall tjänstemännen på förbundsbyrån i viss mån fått revidera sin uppfattning om värdet av JO-tillsynen över kommunalförvaltningen. I praktiken har nämligen förfarandet inför JO - särskilt infordrandet av förklaringar från nämnder, enskilda förtroendemän eller tjänstemän — visat sig vara väl ägnat att, i fall då försummelse mera berott på ovist nit och oförstånd än av brottslig vilja, öka respekten för given lag utan att, såsom fallet måhända blivit om åklagaremyndighet inkopplats, leda till för den enskilde kommunal mannen uppsplitande åtalsprocesser. Förklarar sig den anmälde medveten om begångna fel brukar JO, om fråga icke är om allvarligare forsyndelser, nöja sig med en »skrapa« utan att driva saken längre.

Särskilt i fråga om förtroendemännen har JO-förfarandet påtagliga förtjänster. När åklagare omedelbart på eget initiativ eller efter anmälan upptagit av förtroendemän begångna ämbetsbrott till beivrande har det nämligen hänt att kommunalmän tämligen oförskyllt dragits in

i åtalsprocesser. Även ganska obetydliga förseelser ha härvid kunnat resultera i kännbara bötesstraff. En sådan utgång har för den dömda ofta tätt sig obegriplig mot bakgrunden både av det oegennyttiga arbete, han i övrigt mot ringa eller ingen ersättning fullgjort i det allmännas tjänst och det slumpmässiga sätt på vilket målen aktualiserats. Vanligen äro nämligen dylika åtal mot förtroendemän följdföreteelser till åtal mot tjänsteman eller förtroendevalda kassaförvaltare för begångna allvarligare brott (förskingring av allmänna medel eller andra förmögenhetsbrott) och grunden för åtalen bristande tillsyn eller rent bagatellartade förseelser, som eljest skulle lämnats opåtalade.

Förbundets i huvudsak goda erfarenheter av JO-tillsynen har föranlett förbundsstyrelsen att under hänvisning till denna tillsyn kräva att annan tillsyn från statens sida inskränkes.

Ännu en gång bör emellertid understrykas att de gynnsamma erfarenheterna hos oss av JO-tillsynen bero dels på begränsningarna i denna, dels det föredömliga sätt på vilket den nuvarande innehavaren av JO-ämbetet utövat tillsynen.

Stockholm i Svenska landskommunernas förbunds centralbyrå den 25. mars 1960.

Fritz Kaijser.

SVENSKA LANDSTINGSFÖRBUNDET
Råsundavägen 3
SOLNA 1.

Till justitsministeriets udvalg
angående en eventuel udvidelse af folketingets ombudsmands kompetence
til at omfatte den kommunale forvaltning.

*Justitieministeriet,
Köpenhamn,
Danmark.*

Till svar på Eder förfrågan angående erfarenheterna av Justitie Ombudsmannens tillsyn över landstingens förvaltning har Svenska landstingsförbundet äran anföra följande.

Vid efterforskningar har framkommit, att JO ännu icke synes ha verkställt inspektion vid landsting eller landstingsanstalt, däremot ha vissa primärkommunala nämnder inspekterats.

Hos JO har under de tre gångna åren förekommit klagomål över landsting och landstingsanstalter sammanlagt ett femtontal gånger. Förutom en intern fråga mellan landsting och sjukhusdirektion, vilken icke ledde till någon åtgärd, har det varit frågan om vård vid sjukhus och vårdhem. De flesta klagomålen ha icke lett till någon åtgärd och intet klagomål har lett till åtal. Däremot har det i några fall förekommit att vissa smärre missförhållanden kunnat tillrättläggas genom JO:s ingripande. Det synes troligt att dessa fall kunnat uppklaras även utan JO:s ingripande, men det framstår också som tämligen klart, att tillrättläggandena kunnat

ske smidigare och snabbare genom dennes medverkan.

Ehuru från landstingsförbundets sida viss tveksamhet förefanns mot förslaget, att JO:s verksamhetsområde skulle utsträckas till de kommunala organen, har erfarenheten från de gångna åren, såvitt angår landstingen, givit vid handen att några olägenheter härav icke förmärkts. Fastmera torde som nämnts vissa smärre missförhållanden på ett smidigt sätt ha undanröjts. Erfarenheterna äro emellertid nu synnerligen begränsade. Planer föreligga emellertid att landstingen skola överta huvudmannskapet för den nu statliga mentalsjukvården. Det kan då väntas, att JO:s arbete beträffande landstingssektorn blir avsevärt utvidgat, enär erfarenheterna visa, att det alldeles övervägande flertalet klagomål rörande sjukvård faller inom mental-sjukvårdens ram.

Solna den 12. april 1960.

För Svenska landstingsförbundets byrå:

Ivar Dahlgren.



UDTALELSE FRA
REPRÆSENTANTERNE FOR DE KOMMUNALE ORGANISATIONER,
WOLDHARDT MADSEN OG GODTFRED KNUDSEN.

Repræsentanterne for de kommunale organisationer ønsker at give udtryk for, at de, uanset at de har tiltrådt det foreliggende udkast til lov om ændringer i lov om folketingets ombudsmand, hvorved ombudsmandens kompetence udvides til at omfatte den kommunale forvaltning, principielt er af den opfattelse, at indførelsen af ombudsmandskontrol på det kommunale område ikke alene må siges at være overflødig, men at det direkte vil kunne virke skadeligt for det kommunale selvstyres trivsel. Organisationerne må derfor principielt stadig nære de betænkeligheder ved en ombudsmandsordning for kommunerne, som man har givet udtryk for i skrivelserne af 30. januar 1958 og

11. september 1959 til indenrigsministeriet, jfr. Folketingets ombudsmands beretning for 1957 side 9-13, og ovenfor side 8-9 og side 12-13, samt bilag I, ovenfor side 25-29.

Når organisationerne alligevel har tiltrådt udkastet, er det alene ud fra den opfattelse, som også synes at fremgå af det kommissorium, der er givet udvalget i justitsministeriets skrivelse af 22. januar 1960, at man fra lovgivningsmagtens side ønsker et forslag til ombudsmandstilsyn med den kommunale forvaltning, samt at det foreliggende udkast er den af de hidtil skitserede muligheder, der må formodes at ville volde mindst indgreb i det kommunale selvstyre.

