

Nr 230.

Av herr **Lindhagen**, *angående sättet för utseende av justitieombudsmannen och militieombudsmannen m. m.*

Då nu genom propositionen nr 63 föreslås att instifta ett nytt ämbete, militieombudsmannen, vid sidan om justitieombudsmannen är tillfället uppfordrande att ägna någon eftertanke åt det senare ämbetets natur och på samma gång inlåta sig något på den nya institutionens uppgifter utöver vad därom i propositionen yttrats.

Enligt regeringsformen har *justitieombudsmannen* till sin uppgift att efter den instruktion riksdagen för honom utfärdat, hava tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörande domstolar tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Det utsäges uttryckligen, att han härvid handlar såsom riksdagens ombud och att till ombudsman skall förordnas en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man. Till varje lagtima riksdag skall han ock avlämna redogörelse för sin förvaltning samt däruti utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppgiva förslag till deras förbättring.

Jämlikt den av riksdagen för ombudsmannen antagna instruktionen bör han förnämligast anmärka och beivra sådana av domare, ämbetsmän och tjänstemän begångna fel, som synes honom antingen härröra från egen nytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet, eller *bereda en allmän osäkerhet för medborgarnes rättigheter*. Instruktionen innehåller vidare föreskrifter därom, att ombudsmannen åligger att hos riksdagen i händelse av behovet framställa angelägenheten av en fullständigare lagstiftning eller en till enhet och sammanhang i lagskipningen verkande förklaring av gällande lag eller författning. Han äger ock hos Kungl. Maj:t göra anmälan, när han förmärker någon anstalt nödig till befrämjande av rikets bästa och

Bihang till senare Riksdagens protokoll 1914. 4 saml. 96 häft. (Nr 230.) 4

vältrevnad i ärenden rörande allmänna hushållningen eller eljest av allmän beskaffenhet.

Bakom denna institution ligger sålunda en stor tanke. Men denna storvulenhet har knappast följt lagstiftaren i institutionens organisation för dess ändamål. En påfallande skillnad i förtänksamhet föreligger i detta avseende mellan denna svenska institution och det gamla romerska folktribunatet, vars uppgifter i vissa delar påminna något om justitieombudsmannens uppdrag. Det skall visserligen icke förnekas, att ämbetet haft sin betydelse såsom en hotelse mot flagranta överträdelser av ämbetsmannaplikten och en utväg för var och en att få rättshjälp mot sådana överträdelser. När det emellertid gäller en allmänt omfattad byråkratisk anda och ett partitagande i ämbetsutövningen till förmån för personliga politiska åsikter och sympatier, då har ämbetets ingripande varit i lyckligaste fall nyckfullt, merendels framträtt tämligen matt och vanmäktigt och ofta alldeles uteblivit. Särskilt gäller detta ingripande mot ämbetsåtgärder, som bereda en allmän osäkerhet för medborgerliga rättigheter.

Anledningarna därtill äro till en början justitieombudsmannens vanskliga anställning. Valet sker för varje år och genom valmän, som till hälften utses av vardera kammaren. Dessa valmän representera mycket olika uppfattningar just inom de områden, där ämbetet skall hava sin verksamhet. Första kammaren kan på grund av sin organisation icke vara någon naturlig väktare för de folkliga åskådningssätten och de medborgerliga rättigheterna, utan är tvärt om i själva verket en representation i mångt och mycket för de riktningar, som ämbetet är satt att bekämpa. Om ämbetet med kraft går fram för denna sin uppgift, äventyrar innehavaren med visshet, att varje år få ett halft misstroendevotum vid valet, ja, kanske även bliva genom en slumpvis tillkommen majoritet avsatt. Detta är icke någon grundval, ägnad att uppbära och möjliggöra den självständighet och fasthet, som ifrågavarande ämbete framför allt fordrar av sin innehavare.

Men även från en annan sida hotas och bemästras ämbetet av just det, som skulle stå under dess uppsikt. Det är ytterst domstolarna, som genom sina utslag i de väckta åtalerna sitta till doms över befogenheten och riktigheten av ombudsmannens uppfattning. Visserligen får man antaga, att domarne i känslan av sin viktiga uppgift äro mera benägna än exempelvis polismyndigheter att undertrycka sina ofta oundvikliga byråkratiska tänkesätt och politiska lidelser. Men de kunna i alla fall, åtminstone särdeles ofta, icke fullt frigöra sig från dem i sin ämbetsutövning. Ett bevis därpå är den mildhet, varmed domstolarne pläga bedöma åtal mot ämbetsmän för en så svår förseelse som intrång i de medborger-

liga rättigheterna. Såsom en utredning, åberopad för några år sedan i riksdagen, utvisar, stannar det vanligtvis vid böter högst 25 kronor eller vid en förklaring att förfarandet visserligen varit felaktigt, men dock ej av beskaffenhet att föranleda ansvar. Det följer härav, att ombudsmannen för att ej äventyra ämbetets anseende, såsom det kallas, anser sig tvungen att eftersinna icke så mycket, hur han ser själva saken, utan hur han tror att domstolarne möjligen skola betrakta den enligt det åskådningssätt, som är förhärskande i ämbetsmannakretsar. Ombudsmannen kan med andra ord, såsom han ofta själv tillkännagiver, icke äventyra för mycket att hans åtal bliva av domstolarna ogillade. Även av denna grund utebliver således den väckelse, som borde hava ägt rum för att ej nu tala om de fall då så sker därför att ombudsmannen, som vanligen tages ur ämbetsmannakretsar, själv mången gång till sitt nya ämbete medför något av uppfattningarna bland de senare.

Med allt detta sammanhänger en påtaglig obenägenhet hos ämbetet att giva skäl för sitt avböjande av ett påkallat ingripande även uti principiella frågor av stor vikt. Likaledes kan anmärkas, att ombudsmannen oftast avvaktar angivelser och mera sällan av eget initiativ ingriper på grund av förhållanden, som annorledes kommit till allmänhetens kännedom. Ombudsmannens föreskrivna initiativ i lagstiftningens eller den allmänna välfärdens intresse ha oftast varit mycket torftiga.

En omständighet, som också är ägnad att minska ämbetets betydelse, är det äventyr av rekonventionsansvar, som är förenat med en anmälan hos ombudsmannen. Angivaren kan åtalas av den angivne ämbetsmannen och då är det såsom erfarenheten stundom visar ingalunda säkert att den sålunda åtalade blir lika mildt bedömd som en åtalad ämbetsman.

Om såsom jag tror verkliga brister sålunda vidlåda justitieombudsmannainstitutionen, bör det icke vara förmätet att ifrågasätta, om de icke borde avhjälpas, så långt utvägar därtill erbjuda sig. Med den uppfattning ovan utvecklats måste ett steg i den rätta riktningen vara, att ombudsmannen utses endast av andra kammaren, vartill såsom övergångsform — för den händelse utvecklingen även här skall gå långsamt — kan tänkas att antalet valmän från första kammaren för val av ombudsman begränsas i proportion till antalet ledamöter i kammaren. Därigenom skulle det vanskliga i anställningen till en avsevärd del undanröjas. En större benägenhet för initiativ och ingripanden skulle kunna förväntas, ehuruval ämbetet beträffande uppsikten över ämbetsmännens förvaltning fortfarande komme att bemästras av domstolarna, såsom ovan närmare utvecklats. För avhjälpande av denna sista olägenhet kräves genomgående omdaningar inom funktionarismens tänkesätt och organisation. Förutom

den föreslagna ändringen i valsättet kan dock redan nu ifrågasättas, att till stärkande av det skydd, ombudsmannen skall lämna, i grundlagen inskrevs, att talan om rekonventionsansvar för angivelser hos ombudsmannen icke må äga rum utan dennes medgivande.

Då ombudsmannens förnämligaste uppgift måste anses vara att slå vakt om medborgarnas rättigheter, bör denna sida av hans verksamhet också upptagas i själva grundlagen och ej såsom nu återfinnas allenast uti instruktionen. Detta rör en av de ömtåligaste punkterna av all ämbetsutövning, och den rättelse och därå följande upplysning, som i detta avseende åstadkommes, kan i sin mån vara ett ingalunda oviktigt bidrag till lösning av funktionarismens vanskligheter.

Vad jag menar med funktionarismens problem har närmare utvecklats i en vid 1914 års första riksdag väckt motion i ämnet (nr 252), vilken upprepats vid denna riksdag. Samhällsfrågan har två vägledande huvuduppgifter. Den ena är att skapa frihet åt alla, nämligen ekonomisk frihet, politisk frihet och den inre andliga friheten, vilket i det socialdemokratiska programmet uttrycks så, att socialismens uppgift är att jämna vägarna för alla till »bröd, frihet och självansvar». Denna trikolor förefaller mig vara en fulltonigare fana i kampen för friheten än den gamla lösen »frihet, jämlikhet, broderskap». Den andra huvuduppgiften är den organisatoriska. Det gäller att få det rätta greppet på ämbetsmannakårernas och alla andra styrelserns anda och arbetssätt. I den förenämnda framställningen har såsom en allmän riktning härför angivits att styrelserna måste vara framsprungna ur folkets liv och i allt ett med det samma och att förtroendemännen följaktligen måste stå bland alla andra på jorden samt icke förnimmas såsom maktutövare och ej heller själva känna sig såsom sådana. Därför måste även statens ämbetsmannakårer utbildas och i övrigt organiseras så, att de kunna i sitt arbete på bästa möjliga sätt tillgodose verkligheternas krav och folkets trängande behov. Såsom ett litet bidrag för detta syfte har i nämnda framställning ifrågasatts två saker. Den ena är angelägenheten, att vid statsfunktionärernas utbildning för sitt kall de må bibringas dels teoretiska kunskaper och praktisk lärospån i förening och dels undervisning och vägledning i samhällslära och socialitik. Det andra uppslaget avser att höja särskilt de lägre ämbetsmännen till delaktighet så att säga i själva lagstiftningsarbetet. Det är dessa senare, som komma i den livligaste beröringen med det levande livet och dess många detaljer. Denna stora kunskapskälla bör utnyttjas och detta kan i sin mån ske genom att pålägga dem såsom en förpliktelse och förläna dem såsom en rättighet att till vederbörande anmäla vad de finna vara bekymmersamt för folket och vrängt inom de

livsområden, som deras verksamhet omfattar, ävensom sina iakttagelser om brister i författningarna därinom.

En sådan demokratisering av statens ämbetsmannavärld kräver med tiden också för denna faktiska statsmakt en särskild grundlag, som fastslår vissa allmänna etiska och praktiska grundsatser. Denna grundlags principer kunna på samma gång bliva en vägledning för all annan funktionarism och skall i sin mån i tidernas längd hjälpa något att bana väg för dessa grundsatsers tillämpning på alla områden. Justitieombudsmannens viktigaste uppgift, redan nu djupt rotad i ämbetets natur, blir att vaka över just denna grundlag. Det synes då vara på sin plats att denna viktiga framtidssak kommer till uttryck i uppräknningen av justitieombudsmannens grundlagsenliga befogenheter och därigenom varslas om den kommande grundlagen för statsfunktionärerna.

Det nu ifrågasatta instiftandet av ett *militieombudsmannaämbete* såsom en av grundlagarnas fundament är icke enbart tilltalande. För den, vilken gärna vill börja se gryningen för krigsväsendets avskaffande i vårt land och i sådant syfte just i denna riksdag väckt en framställning (motionen nr 202) om en skandinavisk allians för ändamålet, kan det allra minst framstå såsom tidsenligt att med grundlagen införliva nya militära institutioner i stället för att såsom vederbör allt mer avskriva dem jämväl från denna platform. Icke heller är det uppbyggligt att på detta sätt i grundlagen framhäva just militärväsendet såsom en stat i staten, sidordnad med hela det övriga samhället. Det är i viss mån en vandalisering av konstitutionen.

Så länge emellertid militärväsendet hos oss består behöves enligt erfarenhetens vittnesbörd alltför väl den ifrågasatta institutionen, även om man redan nu kan förutspå att den ej kommer att motsvara alla förväntningarna. Rättare vore dock, som sagt, att den betraktades som en hjälpredda åt justitieombudsmannen, vilken fortfarande skulle representera det civila samhällets och fredens suveränitet och följaktligen bibehållas i sin befogenhet att kunna ingripa även på det militära området, om han så för något fall fann lämpligt. Liksom det är av vikt, att militärväsendet hålles nere såsom en underordnad del av det civila samhället, kräver följdriktigheten att militieombudsmannen får en motsvarande underordnad plats under justitieombudsmannen.

Om militieombudsmannen gäller för övrigt också, att han lämpligen bör utses av andra kammaren, att åtal i rekonventionsväg för angivelse hos honom ej bör få anställas annat än med hans medgivande, och att här om någonsin bör i själva grundlagen med flammande skrift

uttalas, att hans väsentligaste uppgift är att vaka över de medborgerliga rättigheterna. Det synes ej föreligga någon anledning att, såsom förslaget synes avse, militieombudsmannens viktiga plikt att anmäla brister i författningarna skall införas allenast i hans instruktion och icke på sätt för justitieombudsmannen föreskrifvits uti själva grundlagen.

I militärväsendet är emellertid funktionarismens problem om möjligt mer brännande än annorstädes. Ut i 1901 års riksdagsmotioner om revision av krigslagarna gick såsom en röd tråd, att det gällde, såsom man uttryckte sig, att komma till livs den militaristiska andan, vilken skapat en militär rättsåskådning vitt skild från den civila. Krigsmannen borde fostras att framför allt vara medborgare yttrades det. Till en början bör betonas, att vad som brister knappast kan läggas de enskilda officerarna till last. Det är samhällsskicket och de militära författningarna, som ofta påtvinga dem ett åskådningssätt och ett framträdande, som strider emot en god demokratisk samhällsordning. Redan genom sin samhällsställning och uppfostran komma de lätt bort ifrån den mänskliga synen på tingen och installeras dessutom omedvetet inom ett enda politiskt parti, vars makt och syften de därför gärna även i sin ämbetsutövning söka att främja. Utvecklingen i denna riktning är i all synnerhet en produkt av den militära disciplinen. Det är visserligen oavvisligt att militären uppfostras till *krigslydnad* såsom en nödvändig sak för den händelse landet mot all förmodan skulle ännu någon gång råka i ett krig. Men detta allt behärskande krav på disciplin under århundraden av fred vidgar gärna sina anspråk till andra områden, där den personliga friheten bör vara okränkt. Det förkväver möjligheterna till självständighetskänsla inom officerskårerna och tvingar dem, vad redan deras klassintresse gör alltför mycket, till att hängiva sig till en enda politisk åskådning, som utan förståelse för de sociala frågorna och fredsfrågan inskränker sig till en anbefalld underdånig vakthållning kring de officiella dekorationerna och maktfullkomligheterna samt en outrotlig hänförelse för kriget. Genom detta inträffar också att, ehuru alla få betala skatter till militärväsendet oavsett åskådningssätt, kommer gräddan på dessa penningars avkastning att utgöras av en officerskår, som även vid utövningen av sitt ämbete söker främja enbart all slags politisk högeråskådning och anser som en överträdelse av disciplinen om inom deras egna led en annan uppfattning på något mera framträdande sätt gör sig gällande. Officerare, som låta sådana särmeningar komma sig till last, ha mycket svårt att kunna påyrka någon högre befordran och kunna vänta sig allehanda vantolkningar gent emot dem av de disciplinära bestämmelserna. Manskaper vaktas också ofta av regementschefen och hans officerare omsorgsfullt för politiska villomeningar,

och under det högerpressen i kasärnerna och på lägerplatserna gynnas på mångt sätt äro däremot alster av andra åskådningar på många sätt bojkottade. Att alla medborgares penningar i sin användning på militärväsendet skall åstadkomma en sådan ensidig så att säga partiorganisation är ett exempel på och bevis för, hur den militära andan under disciplinens täckmantel tränger obehörigen in på områden, som måste vara för den samma fridlysta. Att hålla den militära disciplinen och den militära andan inom sitt avgränsade område, måste vara militieombudsmannens yttersta uppgift. Även så vitt denna ombudsman angår, bör således vid uppräknings av hans grundlagsenliga befogenheter varslas något om den kommande grundlag för statsfunktionärerna, varom ovan ordats.

På grund av vad sålunda anförts hemställes:

att riksdagen med föranledande närmast av propositionen om inrättande av en militieombudsman ville besluta sådana ändringar i grundlagarna och i förslaget att:

1:o justitieombudsmannen och militieombudsmannen utses allenast av andra kammaren, eller åtminstone antalet valmän från första kammaren för val av dessa ombudsmän begränsas i proportion till det mindre antal ledamöter, varav denna kammare till skillnad från medkammaren består;

2:o talan om rekonventionsansvar för angivelse hos någon av dessa ombudsmän ej må föras utan vederbörande ombudsmans samtycke;

3:o militieombudsmannens plikt att taga initiativ i lagstiftningens och den allmänna välfärdens intresse inskrives liksom för justitieombudsmannen i grundlagen och ej blott i instruktionen för militieombudsmannen;

4:o militieombudsmannen får en ställning mera såsom biträde åt justitieombudsmannen, vilken fortfarande skulle representera det civila samhällets och fredens suveränitet och följaktligen bibehållas i sin befogenhet att kunna ingripa även på det militära området, om han så för något fall fann lämpligt;

5:o i själva grundlagen och ej blott i instruktionen inskrives de båda ombudsmännens plikt att särskilt skydda de medborgerliga rättigheterna mot obehörigt intrång från statsfunktionärernas sida;

6:o) likaledes i grundlagen särskilt inskrives en skyldighet för de båda ombudsmännen att vaka över underordnade funktionärers rätt och plikt att till sina överordnade anmäla vad de finna vara bekymmersamt för folket eller eljest vrångt inom de livsområden, som deras verksamhet omfattar, ävensom sina iakttagelser av brister i författningarna på dessa områden.

Stockholm den 4 juli 1914.

Carl Lindhagen.
