

Nr 247.

Av herr **Molin** i Dombäcksmark, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående omarbetning i visst syfte av strafflagens bestämmelser rörande ämbetsmännens rättsliga ställning och företrädesrättigheter.

Vid 1919 års lagtima riksdag väckte undertecknad följande motion, nr 236, i andra kammaren:

»Enligt strafflagens 25 kapitel, som handlar om brott av ämbetsmän, har samhället till synes erhållit all den garanti, som rimligen kan fordras, för att ämbetsmännen ej ostraffat skola kunna förvandla sitt tjänande åt samhället till husbondevälde, övergrepp och annat. Att straffsatserna gjorts höga och olika slag av brott, vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet noga specificerats, torde komma sig av de ledsamma erfarenheter, som samhället fordom haft av ett förtryckande och pinande fogde- och ämbetsmannavälde. Samtidigt som ämbetsmännen i strafflagen sålunda tillhöllos att, bildligt talat, hålla sig på mattan, gåvos ämbetsmännen å andra sidan det skydd, deras auktoritet ansågs bära kräva, och följaktligen fastslogos straffsatsen gent emot den, som utan fog ville förgripa sig mot ämbetsmännen.

En var vet nu, hurusom det vill till att vara synnerligen grave-
rande saker mot en ämbetsman, innan han med den rättspraxis, som under tidernas lopp utvecklats, blir åtalad och dömd enligt 25 kapitlet strafflagen. Ja, det torde kunna sägas, att strafflagskapitlet i fråga mer och mer nedsjunkit till en lag på papperet, men ej i verkligheten. Detta har jämte de rigorösa straffsatserna å den, som i tal eller skrift understår sig att utöva kritik å ämbetsmäns göranden och låtanden, verkat därhän, att ämbetsmännen numera känna sig ofelbara och kunna börja tillåta sig vad som helst. Därtill har också bidragit den utvecklade

ling, samhällslivet kommit in på, nämligen att allt fler och fler ämbetsmän och ämbetsmannaklasser växa upp. När, såsom nu sker, nya ämbetsmän växa upp såsom svampar ur jorden, omgärdade med skyddsparagrafer i strafflagen gent emot enskild och samhällelig kritik och i skydd av den praxis, som utvecklats sig, att endast grövre försyndelser riskera åtal och straff, har tillståndet här i landet faktiskt blivit sådant, att ämbetsmännen ej längre kunna betraktas såsom samhällets tjänare utan såsom allmänhetens herrar och despoter. Det ledsammaste är dock, att allt detta skett och sker, icke i trots av utan tillfölje den s. k. demokratiska utvecklingen. Den humana åskådning, som gjort sig gällande, att straff endast i yttersta fall bör utkrävas för brott, har framför allt kommit ämbetsmännen till godo. I skydd av denna fördel och med vetskap om de straffsätser, som hota ämbetsmannakritiserande medborgare, på vilka straffsätser våra ämbetsmän och domstolar sannerligen ej anse sig vilja lätta, har tillståndet här i landet juridiskt och praktiskt sett blivit så, att varje minsta liten kritik emot en ämbetsman likställes med beskyllning för brott, om nämligen ämbetsmannen känner sin »värdighet» kränkt och vederbörande ha mage till att hålla efter. Såväl stora som små själar finnas ju i ämbetsmannens krets. Det är väl, att så stort antal kan räknas bland de större, men tyvärr finnas också många små själar, för vilka den nu lagliga möjligheten att nedtysta och straffa offentlig kritik, kan bliva och understundom blir en svår frestelse.

Den nu allt mera grundade rättsuppfattningen är, att enda sättet att hålla vårt offentliga liv sunt, är den enskilda och offentliga kritiken, ej blott emot statsmakterna utan även mot ämbetsmän och enskilde. Den nya, moderna rättsuppfattningen måste fördöma, att en ämbetsman, även om han är än så undermålig, skall kunna i skydd av strafflagens bestämmelser slå ned kritiken genom åtal och ställa sig själv på ofelbarhetens plan. Förhållandet blir så mycket mera kränkande för rättsuppfattningen, som den åtalade kritikern ej äger rätt att bevisa sanningen av sin kritik. Bevismaterialet, hur öppet det än kan ligga framme, tillmätes ej någon betydelse vid utformandet av straffet. Resonemanget är, att ingen får säga ett ont ord om en ämbetsman, såvida inte ämbetsmannen förut varit tilltalad och dömd för tjänstefel. Härom vore naturligtvis mindre att säga, om det rättsmedvetandet vore grundat, att 25 kapitlet i strafflagen obönhörligt i alla skiften och skeden tillämpas och kommer att tillämpas. Men då så ej sker, utan allmänheten måste veta, att 25 kapitlet i fråga ytterst sällan tillämpas och, när det sker, endast då det gäller grövre försyndelser, måste det fastslås, att allmän-

hetens rätt till kritik allt mer och mer kringsskurits och av strafflagens ordalydelse att döma numera försvunnit. Att kritiken detta allt oaktat fortfarande gör sig gällande, beror främst därpå, att det stora flertalet ämbetsmän trots tradition och nedärvd byråkrati likväl ej undgått den moderna tidens inflytelser och tillägnat sig en mera modern rättsuppfattning, som förbjuder dem att slå ned kritiken med strafflagsparagrafer.

Utan tvivel är denna fråga om obeskuren rätt till sanningsenlig och lojal kritik gent emot våra ämbetsmän av stor samhällelig betydelse. Härmed menas den kritik, som ej sker under tryckfrihetens vida hägn. Det är enligt nutida rättsuppfattning helt enkelt absurt, att kritisk granskning av en ämbetsmans göranden och låtanden kan vara fullkomligt straffri, om kritiken avlevererats i form av en tidningsartikel, men belagd med böter eller fängelse, om samma kritik skett muntligen eller i handskrift.

På grund av det anförda hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med den pågående allmänna revisionen av strafflagen ville låta verkställa sådan omarbetning i strafflagens bestämmelser rörande ämbetsmännens rättsliga ställning och företrädesrättigheter, att allmänhetens rätt till saklig och lojal kritik icke äventyras av straffpåföljder.»

Första lagutskottet, till vilket motionen för förberedande behandling remitterades, avgav följande, den 10 mars 1919 dagtecknade utlåtande:

»De bestämmelser, enligt vilka statens ämbetsmän skola dömas för brott under ämbetets utövning, återfinnas i strafflagens 25 kapitel, som upptager dels brott, vilka till sitt innehåll närmare beskrivits och bestämts, dels ock brott, som till sitt innehåll äro mera obestämda, såsom vårdslöshet, försummelse, oförstånd och oskicklighet i ämbetet. Sistnämnda grupp av ämbetsbrott hava genom den vaga brottsbestämningen erhållit en särställning bland de brott, som i strafflagen omförmälas. Långt ifrån att intaga en privilegierad ställning äro ämbetsmännen således i utövningen av sin verksamhet föremål för ett mera omfattande straffhot än en enskild person. Detta förhållande har givetvis betingats av statens intresse, att de statsuppgifter, som tilldelats ämbetsmännen, icke äventyras genom försummelse eller oförstånd vid ämbetets utövande.

Är det sålunda ett allmänt intresse, att statsmaktens funktioner på tillfredsställande sätt fullgöras, så är det också ett allmänt intresse, att statens auktoritet icke nedsättes därigenom, att ämbetsmännen utan ansvarspåföljd för vederbörande kunna göras till föremål för uttalanden,

vari de utan fog beskyllas för förfarande, som för dem innefattar brott. Därför hava till ämbetsmännens skydd mot kränkning i och för deras ämbeten i 10 kapitlet strafflagen givits särskilda straffbestämmelser, vilka dock i fråga om straffens storlek endast obetydligt överskrida, vad som i sådant avseende gäller beträffande straffbestämmelserna för ärekränkning mot enskild person.

I vissa fall står det den enskilde, om det förfarande, han vill påtala, drabbat honom själv eller han därav lidit skada, fritt att själv väcka åtal för tjänstefel. Givetvis kan i så fall den åtalade, lika litet som vilken tilltalad som helst, vara betagen rätten att, om han anser åtalet sakna fog, väcka rekonventionstalan; och om åtalet icke blott ogillas, utan domstolen yttermera finner detsamma helt obefogat, riskerar alltså käranden straff.

För varje fall står det emellertid den enskilde — vare sig han anser sig själv hava blivit kränkt eller eljest menar en tjänstemans förhållande vara olagligt och straffvärt — den utvägen öppen att hänvända sig till en av riksdagens ombudsmän eller till justitiekanslern med en anmälan. I regeln är det ock denna möjlighet, som kommer till användning. Åtnöjer sig den anmälände härvid med att underställa lagligheten av den påtalade åtgärden eller underlåtenheten ombudsmannens eller kanslerns eget beprövande, avhåller han sig från smädliga uttryck och förhastar han sig ej heller med grundlösa eller i allt fall alldeles obevisliga uppgifter om faktiska förhållanden — kanske fotade på lösa hörsägner — så behöver han icke befara efterräkningar för egen del. Å andra sidan har hans anmälan likvisst haft fullt ut så god verkan, som om häftiga ord brukats eller bestämt påstående om brottslighet framställt.

I ena som andra fallet verkställer ombudsmannen eller kanslern en prövning, huruvida det förfarande, varom fråga är, kan anses vara av sådan beskaffenhet, att åtal påkallas. Att emellertid denna prövning ingalunda i regel leder till att, såsom motionären förmenar, endast »ytterst graverande saker» bliva åtalade, framgår för ombudsmännens vidkommande av deras till varje års riksdag avgivna ämbetsberättelser, varav inhämtas, att även relativt obetydliga fel från ämbetsmännens sida kunna föranleda, att de ställas under åtal och fällas till ansvar.

Härjämte står den enskilde alltid till buds den utvägen att till vederbörande ämbetsmans överordnade ingiva en anmälan om vad som förelupit och påkalla de åtgärder, som i anledning därav kunna föranledas. Icke heller genom en sådan anmälan, därest densamma hålles

sakligt och innehåller vederhäftiga uppgifter, riskerar anmälaren att bliva fälld för ärekränkning av ämbetsmannen i och för hans ämbete.

Utskottet finner det icke av erfarenheten bestyrkt, att det nuvarande skyddet för ämbetsmännen i deras ämbetsutövning verkar hindrande, vare sig för tillämpandet av de straffbestämmelser, som för ämbetsmännens vidkommande stadgats, eller för en saklig eller lojal kritik av ämbetsmännen i och för deras ämbeten, och får därför hemställa, att ifrågavarande motion icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.»

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan men, föregicks beslutet i första kammaren av följande anföranden:

Herr Lindhagen: Jag skall be att i korthet få erinra, att så harmoniska äro icke förhållandena, som utskottet utmålade. Livet är icke alltid så vackert, utan det har sina sidor, och så också i detta fall. Motionären har påpekat, huru svårt det är för den enskilde att gent emot myndigheter och ämbetsmän kunna göra gällande anmärkingar, därför att han utsättes för äventyret av rekonventionstalan. Och den frågan är verkligen icke så föga aktuell, som utskottet föreställer sig, utan jag åtminstone har upplevat ofantligt många sådana tillfällen, då jag funnit, att det är ett stort äventyr att beivra ett förment ämbetsbrott. Detta förhållande har också ett par gånger föranlett motioner i riksdagen, därom att åtminstone rekonventionstalan med anledning av anmälan hos justitieombudsmannen icke skulle få väckas annat, än om justitieombudsmannen ansåge skäl därtill föreligga, detta såsom en garanti för att justitieombudsmannabefattningen någon gång skulle bliva effektiv. Härtill kommer också den saken, att det är ett ganska stort äventyr att på något sätt klandra en ämbetsman i hans ämbetsutövning, ty det straffet blir större än straff för annan ärekränkning. Och det kan icke hjälpas, men det är så, att tjänstemännen dömas av sina gelikar, och det är så i alla samhällsklasser, att om någon angripes i en klass, så uppstår inom klassen en känsla av solidaritet, och man klämmer till. Därför har man också funnit, att angrepp mot ämbetsmännen straffas mycket hårt, under det att däremot ämbetsmännens överträdelser, som skola beivras, därför att de överträtt de medborgerliga rättigheterna, såsom församlingsfrihet o. s. v., straffas ofantligt lindrigt. Det finnes statistik på, att det i allmänhet blir blott högst 25 kronors böter, eller också heter det, att ämbetsmannen visserligen förfarit olagligt, men att förfarandet icke är av beskaffenhet att kunna föranleda ansvar. Denna så oerhört stora skillnad mot den ställning, som den enskilde har emot ämbetsmannen, har en mycket konstitutiv betydelse för uppehållandet av ett okontrollerat ämbetsmannavälde.

Jag vill ha gjort denna erinran, för att icke utskottets vackra skildring, hur allt är väl beställt, må stå utan erinran. Och för att göra ett icke av votering åtföljt yrkande och allenast för att giva uttryck åt denna opinion ber jag att få yrka bifall till motionen.

Herr Åkerman: Herr talman, mina herrar! Jag skall be att få svara några ord på den föregående ärade talarens yttrande. Det hemställs i denna motion, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med den pågående allmänna revisionen av strafflagen ville låta verkställa sådan omarbetning i strafflagens bestämmelser rörande ämbetsmännens rättsliga ställning

och företrädesrättigheter, att allmänhetens rätt till saklig och lojal kritik icke äventyras av straffpåföljder. Ja, det är ju klart, att den kommission, som är nedsatt för att verkställa en omarbetning av strafflagen, kommer att ha sin uppmärksamhet riktad på dessa förhållanden, ifall det kan vara några brister i det avseende, som är anmärkt i motionen. Att det skulle avlätas en skrivelse om den saken, kan jag för min del icke finna erforderligt.

Nu säger den föregående ärade talaren, att livet icke är så harmoniskt, som utskottet har föreställt sig. Ja, vi ha verkligen icke föreställt oss, att livet är så harmoniskt, utan vi ha utgått från, att det kan vara anledning till anmärkning mot en och annan ämbetsman, och då skall anmärkning också kunna få framställas. Motionären har sagt, att det är förenat med ett så oerhört äventyr att göra en anmälan, men det har utskottet för sin del icke kunnat finna. Jag har verkligen icke närmare följt med händelsernas utveckling i den saken, men jag har en allmän känsla utav, att det är mycket sällan, som en ämbetsman, vilken blir angiven för ett tjänstefel, väcker rekonventionstalan mot angivaren. Vad domarekåren beträffar, tror jag, att det är nästan undantagslöst, som domarna låta det passera därför att de icke gärna vilja, att den man, som på det sättet anmärkt, skall lida något särskilt straff därför. Därtill kommer, att det egentligen är den första anmälan, som observeras — och det kan ju vara litet tråkigt för en tjänsteman att nödgas figurera i pressen, då han blir anmäld för tjänstefel — men om det blir åtal och han blir frikänd, så står det icke i tidningen, och utgången av åtalet kommer sällan fram. Därför är det ingen idé att framställa rekonventionstalan, då man icke får någon egentlig upprättelse. Om den, som vill anmäla en ämbetsman, sköter sig, som han bör, löper han alls ingen risk. Ty bemödar han sig om ett hyfsat språk och icke har ett bestämt påstående, att brott föreligger, utan endast relaterar fakta och därvid följer sanningen, så kan han icke anses ha gjort sig skyldig till falsk angivelse.

Vad nu den av herr Lindhagen påtalade straffmätningen angår, att för en ämbetsman, som gjort sig skyldig till något olämpligt förfarande, straffet utmätas för lindrigt, vågar jag icke bestämt inlåta mig på någon kritik av det påståendet — jag har verkligen icke följt med statistiken — men nog tror jag ändå, att han ser den saken litet mörkt. I varje fall är det ju en sak, som kan hjälpas genom en ändrad praxis vid domstolarna och som det ej behöves någon lagändring för.

På grund av de skäl, som utskottet anför, anhåller jag att få yrka bifall till utskottets hemställan.

De angivna aktstyckena torde tala för sig själva. Den uppfattning, som jag uttryckt i motionen, bestyrkes av förhållandena, sådana de artat sig i levande livet. Herr Lindhagen har rätt, då han säger, att det finns statistik på att ämbetsfelen i allmänhet bestraffas med högst 25 kronors böter. Man behöver blott studera justitieombudsmannes ämbetsberättelser för att finna, huru i verklig mening *djupt* rättsskipningen på området sjunkit. Ingen vän av det lagbundna rättssamhället kan undgå att finna, att vi numera här i Sverige äro i färd med att åka ned till ett okontrollerat, straffritt ämbetsmänna- och fogdevälde. Frågan är blott, huru vi skola komma ut ur försumpningen, och vilka åtgärder

som från lagstiftande församlingens sida skola vidtagas för att få våra domstolar att tillämpa 25 kapitlet strafflagen enligt dess ordalydelse och i fortsättningen ej låta kapitlet i fråga förvittra till en s. k. lagruin, på samma sätt som stora delar av kyrkolagen, som väl finnes på papperet men aldrig tillämpas. Riksdagen kan icke låta utvecklingen gå i den riktningen. Här måste en damm byggas mot förvittringsprocessen, och domstolarna på lämpligt sätt tillhållas att följa lagens bokstav i anda och sanning. En måhända framkomlig väg vore att höja alla straffsätser i 25 kapitlet strafflagen till jämnt de dubbla, eftersom rättspraxis blivit, att de nu gällande straffsätserna självsvåldigt nedsatts till hälften och därunder, och paragraferna angående värdslöshet, försummelse, oförstånd och oskicklighet praktiskt taget upphört att gälla. Genom skärpning av straffsätserna skulle riksdagen understryka, att det är riksdagens mening, att lagen obönhörligen skall tillämpas. En annan och kanske lämpligare väg vore, att riksdagen ville påkalla vederbörandes uppmärksamhet på förhållandet vid den allmänna revisionen av strafflagen huvudsakligen efter de grunder, som angivits i fjolårets motion i ämnet.

Av första lagutskottets utlåtande i ämnet vid fjolårets riksdag vill framgå, att allting är väl beställt och ingenting att göra, enär gällande lag och författning är tydlig nog i olika hänseenden. Jag har aldrig bestritt, att lagens bokstav är tydlig nog; det jag velat påtala är, att rättspraxis blivit, att straffhotet mot försumliga och oskickliga ämbetsmän praktiskt taget försvunnit, under det att straffhotet alltjämt kvarstår med oförminskad styrka mot enskilda, som våga peka på ämbetsmannens mångahanda försummelse och oförstånd, ett förhållande som saknar något som helst stöd i gällande strafflag.

Då dessa oegentligheter i rättsskipningen alltjämt kvarstå och tendera att, med vad tiden går alltmera förvärras, vågar jag härméd upprepa fjolårets motion i ämnet och yrkar fördenskull,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med den pågående allmänna revisionen av strafflagen ville låta verkställa sådan omarbetning i strafflagens bestämmelser rörande ämbetsmannens rättsliga ställning och företrädesrättigheter, att allmänhetens rätt till saklig och lojal kritik icke äventyras av straffpåföljder.

Stockholm den 22 januari 1920.

Emil Molin,
Dombäcksmark.