

N:o 223.

Af herr **J. Centerwall**, om ändring i gällande bestämmelse
angående val af justitieombudsman.

Vid nästlidna års riksdag väcktes i Andra Kammaren af herr Ernst Carlson en motion (n:o 154) i syfte att utsträcka justitieombudsmannens embetstid till de tre år, som motsvara en valperiod för Andra Kammaren. Herr Carlson hemställde i detta syfte om en sådan ändring i § 96 af regeringsformen, att lagtima Riksdag, som efter förrättade nya val i hela riket till Andra Kammaren först sammanträdde, skulle förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att under de tre följande åren, intill dess sådant förordnande å nyo skett, såsom Riksdagens ombud o. s. v., hvarjemte motionären föreslog sådana ändringar i §§ 97 och 98 regeringsformen samt § 68 i riksdagsordningen, att dessa paragrafer måtte bringas i samklang med den föreslagna ändringen i förstnämnda paragraf i regeringsformen.

Till stöd för sitt förslag anförde motionären hufvudsakligen: att justitieombudsmannen, hvilken genom regeringsformen bekläds med de viktigaste funktioner, i det han såsom sjelfskrifven åklagare inför riksrätt skulle utgöra ett organ för Riksdagens kontroll öfver regeringen, å Riksdagens vägnar öfvervaka rättvisans handhafvande och förvaltningens gång samt enligt sin instruktion verka för enhet i lagskipningen, främja lagstiftningsarbetet och utöfva vård öfver tryckfriheten, borde ega en ställning, starkt omgärdad af nationens förtroende. Denna embetets karakter framginge tydligt af den i regeringsformen meddelade bestämmelsen, på grund af hvilken uppdraget att vara justitieombudsman skulle, för hvarje gång lagtima Riksdag sammanträdde, till den valde förnyas eller ock å annan person öfverlätas.

Emellertid hade en ändring i justitieombudsmannens ställning inträdt genom riksdagsperiodens afkortande, i det att den tid, för hvilken justitieombudsmannen valts, lidit en motsvarande förknappning. Så länge lagtima Riksdag enligt grundlagens bud sammanträdde hvar femte år och sedermera hvar tredje år, var justitieombudsmannens embetstid afsevärdt längre än efter 1866, då årliga riksdagar och med dem årliga val af justitieombudsman infördes. Gifvet vore, att den, som tillträdde ett nytt embete, behöfde någon tid att sätta sig in i detsamma. Och lika klart vore, att om den nyvalde skulle kunna något uträtta af vigt, måste han ega en viss, ej allt för kort, tillmätt tid till sitt förfogande för att kunna på ett ändamålsenligt sätt planlägga sitt arbete och sätta sin plan i verket. Redan ur denna synpunkt framstode den tid, för hvilken justitieombudsmannen för närvarande utsåges, såsom allt för kort.

Motionären vidrörde derefter den s. k. bortsnappningen eller den omständigheten, att justitieombudsmännen och deras suppleanter på senare tider flera gånger befordrats till justitieråd. Från synpunkten af den värdefulla erfarenhet, en justitieombudsman under en genom Riksdagens förnyade förtroende utsträckt embetstid bör vara i tillfälle att förvärfva, vore en dylik tät vexling af embetets innehafvare afgjort att beklaga. Deraf måste kontinuiteten i uppfattningen af embetets pligter oundvikligen lida, den nye innehafvaren af embetet måtte vara hur framstående som helst. Bland de medel, som kunde tänkas egnade att motverka ett allt för ofta inträffande ombyte af justitieombudsman, låge det nära till hands att föreslå höjning af lönen och stadgande af pensionsrätt för justitieombudsmannen efter en viss tids embetsutöfning. Ett annat medel i samma syfte vore att, såsom motionären föreslog, utsträcka justitieombudsmannens embetstid till de tre år, som motsvara en valperiod för Andra Kammaren. En dylik utsträckning af tiden för justitieombudsmannens embetsutöfning skulle för embetets innehafvare medföra en mera tryggad ställning och underlätta ett planmessigt fullföljande af hans arbete. Ett visst stöd för den sålunda ifrågasatta förändringen af grundlagens bud i nämnda afseende sökte motionären i den omständigheten, att stadgandet om årliga val af Riksdagens fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret år 1894 ändrades derhän, att dessa val skulle förrättas för tre år i sänder. Lika litet i fråga om den nu föreslagna förändringen af justitieombudsmannens val som i fråga om valet af nyssnämnda fullmäktige innebure stadgandet om en treårig valperiod någon nyhet, utan endast en återgång till hvad som före 1866 var gällande.

Konstitutionsutskottet hade för belysning af frågan låtit upprätta en förteckning öfver de personer, hvilka sedan justitieombudsmannainstitutio-

nens införande år 1809 blifvit valda till justitieombudsmän och desses eventuelle efterträdare, med angifvande af den tid de utöfvat embetet. Deraf framgick, att det sex gånger sedan 1884 inträffat, att innehafvare af justitieombudsmansembetet afsagt sig detsamma för att tillträda högre embete i statens tjänst, och det vore detta täta ombyte, som närmast föranledt det af herr Carlson väckta förslaget. För att detta syfte verkligen skulle kunna vinnas, ansåg dock utskottet, att den tid, för hvilken justitieombudsmannen enligt förslaget skulle väljas, vore alldeles för kort.

Utskottet påpekade dessutom, att det ej vore första gången, som denna »inskränkning» i Riksdagens rätt föresloges. Vid 1868 års riksdag väcktes motion derom i Första Kammaren af herr Säve. Dåvarande konstitutionsutskott anmärkte deremot, bland annat, följande: »Då Riksdagens ställning till justitieombudsmannen, såsom redan sjelfva namnet angifver, är den en hufvudman intager till sitt befullmäktigade ombud, torde man ej vilja bestrida rättigheten af den grundsats, att Riksdagen bör vara i tillfälle att hvarje gång den sammanträder utöfva den rättighet att återkalla sin fullmakt, som allmän lag tillerkänner hvarje hufvudman; och finner utskottet intet skäl att tillstyrka Riksdagen att afstå en rättighet, som hvilar på en riktig grundsats, och hvars missbruk man icke har anledning att befara, men som någon gång kunde vara af vigt att oförminskad ega i behåll».

Den anmärkning mot förslaget, som innehålles i detta yttrande, egde enligt 1898 års konstitutionsutskotts mening fortfarande giltighet. Dess betydelse framträdde till fullo, om man erinrade sig stadgandet i § 42 mom. 2 riksdagsordningen, enligt hvilket hvarje lagtima Riksdags lagutskott skall granska justitieombudsmannens embetsförvaltning och med utlåtande till Riksdagen deröfver inkomma. Afsigten med detta stadgande skulle väsentligen förfelas, om Riksdagens rätt att välja ny justitieombudsman inskränktes till hvar tredje år. Slutligen ansåg sig utskottet böra anmärka, att, då motionären till stöd för sitt förslag åberopat den förändring i fråga om fullmäktiges i riksbanken och riksgäldskontoret funktionstider, som genomfördes 1894, de skäl, som föranledde denna förändring, icke kunde åberopas med afseende på den, som nu ifrågasattes. Ej heller vore jemförelsen för öfrigt fullt träffande, i det att hvarje lagtima Riksdag forfarande egde rätt att, genom val af ett visst antal fullmäktige, utöfva inflytande på sammansättningen af de anförda verkens styrelser.

På nu anförda grunder afstyrkte utskottet, ehuru med flera reservationer, ifrågavarande motion.

Detta blef ock båda kamrarnes beslut. Såsom det vill synas af debatten, var det hufvudsakliga skälet till denna utgång att söka i den omständigheten, att den formulering, motionären gifvit sitt förslag, väckt be-

tänkligheter. Då utskottet, såsom af en dess medlem i Andra Kammaren upplystes, endast ingått i behandling af realitetsfrågan, men ej ansett sig böra inlåta sig på pröfning af formuleringen, fans det ej något annat val än att antingen oförändradt antaga motionärens ändringsförslag i ofvan anförda grundlagsparagrafer eller ock att förkasta detsamma. Ty en i Första Kammaren väckt tanke om återremiss förmådde ej der göra sig hörd, och då Andra Kammaren debatterade förslaget, var dess öde redan besegladt genom medkammarens afslag.

Emellertid förefaller det undertecknad, som om de skäl, som af konstitutionsutskottet anförts för afslag, blifvit under de i båda kamrarne särdeles lifliga debatterna om frågan punkt för punkt vederlagda.

Utskottets första skäl, eller att äfven en treårsperiod skulle vara en för kort embetstid för justitieombudsmannen, vederlägger sig egentligen själf. Ty äro tre år för litet, så måste enligt tankelagarna ett år vara en ännu mera otillräcklig embetstid. Och ej heller torde det med justitieombudsmannainstitutionens ande och mening vara förenligt att ej låta hvarje helt och hållet ny uppsättning af den genom mera allmänna val utsedda Andra Kammaren för sin del pröfva, huruvida den vill taga eller vråka den man, som en föregående ny uppsättning varit med om att utse. Motionären synes äfven hafva framställt denna sak i en riktig belysning, då han under debatten den 9 mars yttrade: »Under ett år kan i de flesta fall en person näppeligen få tillfälle att fullt ådagalägga hvad han duger till; men detta kan tvifvelsutan ske under en period af tre år. Efter en sådan period kunna verkliga sakskaäl föreligga, när det gäller ett omval, och detta behöfver sålunda icke urarta till ett lotteri genom att blifva beroende på tillfälliga omständigheter, såsom opinionsvindens omkastning, en spänning mellan kamrarne eller dylikt».

Det andra skälet, hvarmed utskottet motiverar sitt afstyrkande, synes ej heller hålla stånd inför en närmare granskning. Påståendet, hemtadt så långt tillbaka som från 1868 års riksdag, att Riksdagens ställning till justitieombudsmannen, såsom redan sjelfva namnet skulle angifva, är den en hufvudman intager till sitt befullmäktigade ombud, är ju föga mera än en ordlek. Också invände en framstående medlem af konstitutionsutskottet under debatten i Andra Kammaren, att är justitieombudsmannen verkligen ett Riksdagens befullmäktigade ombud, så är det alldeles origtigt, att han får sitta kvar i ett år, ty i ombudsmannaskaps-institutionens begrepp ingår alldeles tydligt, att ombudet skall kunna afsättas, när helst han icke fyller de anspråk, som på honom ställas. »Men justitieombudsmannen», sade samme talare, »är *icke* något ombud för Riksdagen; han är icke något vanligt ombud. Det är endast i några speciella fall, som justitie-

ombudsmannen är ett Riksdagens ombud och måste lyda dess instruktioner. Detta är fallet, då fråga är om åtal inför riksrätt af statsråd eller åtal af riksbanks- eller riksgäldsfullmäktige. Eljest handlar han med full självständighet och frihet och kan då icke anses vara något ombud». Och, såsom motionären under samma debatt påpekade, »justitieombudsmannen är i vissa fall att betrakta rent af såsom en Riksdagens representant, t. ex. då han beslutar och utför åtal mot embetsman eller utöfvar vård öfver tryckfriheten».

Utskottet framhåller vidare slutmeningen i 1868 års utskottsutlåtanden, hvori utskottet säger sig finna intet skäl att tillstyrka Riksdagen att afstå från en rättighet (årligt val af justitieombudsman), »som hvilat på en riktig grundsats och hvars missbruk man icke har anledning att befara, men som någon gång torde vara af vigt att oförminskad ega i behåll».

Denna anmärknings betydelse, säger utskottet, framträder till fullo, om man erinrar sig stadgandet i § 42 mom. 2 riksdagsordningen, enligt hvilket hvarje lagtima Riksdags lagutskott skall granska justitieombudsmannens embetsförvaltning och med utlåtande deröfver till Riksdagen inkomma. Afsigten med detta stadgande skulle väsentligen förfelas, om Riksdagens rätt att välja ny justitieombudsman inskränktes till hvar tredje år.

Men såsom en af hufvudtalarne vid debatten den 5 mars i Första Kammaren anmärkte, hafva liknande grundlagsbestämmelser icke hindrat konstitutionsutskottet att 1893 tillstyrka förslaget om sådan funktionstid för riksbanks- och riksgäldsfullmäktige. Jemlikt instruktionerna för Riksdagens revisorer och bestämmelserna i §§ 39, 41 och 72 riksdagsordningen gäller, att vederbörande utskott skola inkomma till Riksdagen med utlåtande angående nämnda fullmäktiges embetsförvaltning och, såsom i Andra Kammaren anfördes, lagutskottets granskning torde blifva af precis samma betydelse, antingen valperioden är treårig eller ettårig. Att denna granskning icke gerna kunde tjena såsom norm med afseende på Riksdagens val af justitieombudsman, derpå hade man 1898 ett färskt exempel, då Riksdagen ena dagen, i enlighet med lagutskottets utlåtande, godkände justitieombudsmannens embetsförvaltning, men strax derefter valde en annan justitieombudsman. Och ville man fästa något afseende vid utskottets anmärkning i nu ifrågavarande fall, så heter det i ett annat anförande, kunde skärpan af densamma lätt aflägsnas derigenom, att man införde den bestämmelsen i sammanhang med treårsvalet, att justitieombudsmannen finge under nämnda tid qvarsitta orubbadt i sitt embete endast under förutsättning att han vunne décharge vid hvarje riksdag.

I sista delen af sin motivering framhåller utskottet, att de skäl, som år 1894 föranledde förändring i riksbanks- och riksgäldsfullmäktiges funktionstid, icke kunde återopas i afseende på den nu ifrågasatta ändringen i fråga om justitieombudsmannens tjänstgöringsperiod o. s. v. Träffande yttrades derom i Första Kammaren: Dessa skäl finnas tydligt och klart angifna i konstitutionsutskottets memorial n:o 21 af den 29 mars 1893, hvori Riksdagen tillstyrktes att antaga förslaget såsom hvilande i grundlagsenlig ordning. Konstitutionsutskottet anförde: »Utskottet är med motiönären ense om önskvärdheten af en grundlagsändring, hvarigenom ökade garantier för bevarande af kontinuiteten inom riksbankens och riksgäldskontorets styrelse må kunna vinnas. Det kan nu tänkas inträffa, att riksbankens eller riksgäldskontorets hela styrelse på en gång ombytes af skäl, som för dessa verks intressen äro främmande. Riksdagens kamrar kunna under politiskt upprörda tider komma i en sådan ställning till hvarandra, att de valmän, som hvardera kammaren utser för val af fullmäktige, stå stridiga mot hvarandra, och kan då sammansättningen af berörda styrelser komma att helt och hållet bestämmas genom lottning.» — — — Om man i det nu upplästa stycket behagade insätta ordet »justieombudsmannen» i stället för »fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret», så skall man finna, att allt, som här framstälts, har sin fulla tillämpning på justieombudsmannen.

Justitieombudsmannens nuvarande ställning karakteriserades förträffligt af en här ofvan anförd talare i Andra Kammaren, som både varit sekreterare hos justieombudsmannen och dennes suppleant: »Riksdagen har låtit sig angeläget vara att åt statens embetsmän bereda många stora fördelar. Så ha de flesta embetsmän tillerkänts semester. Riksdagens justieombudsman har ingen sådan. Vidare har Riksdagen beviljat tjänstgöringspenningar, hvarigenom en embetsman, som vill vårda sin helse, kan utan annan uppoffring än afstående af sina tjänstgöringspenningar vinna ledighet. Icke ens denna förmån har justieombudsmannen: han kan icke vinna ledighet för att sköta sin helse. Uti instruktionen är honom allenast medgifvet att, derest han af svår sjukdom eller annat laga förfall är hindrad att sitt embete förestå, tillkalla suppleanten, men i sådant fall måste han afstå halfva lönen. — — — Jag kan egentligen icke förstå, hvarför Riksdagen, som på sätt jag nyss nämnde, låtit sig angeläget vara att bereda så många förmåner åt statens embetsmän, icke vill åt sin egen högsta förtroende-embetsman förunna enahanda förmåner».

Detta senast anförda berör väl egentligen en annan fråga, hvarom äfven vid denna riksdag motionerats, nemligen justieombudsmannens aflöning och andra förmåner. Men sammanläggas dessa förhållanden med

den för vederbörande i hög grad irriterande omständigheten, att en justitieombudsman aldrig vet, huruvida ej hans förordnande under nästkommande februari, då han redan måst hyra våning och inrätta sig för en något längre tid, kan komma att utan hans eget förvällande upphöra, så finner man, att Riksdagen ej alls beredt sin högsta förtroendeembetsman den ställning, som är Riksdagen och honom värdig. Skall det fortgå på det sättet, är det fara värdt, att slutligen ingen annan än den, som antingen är bosatt i Stockholm eller ock är barnlös och ekonomiskt särdeles väl lottad, kommer att åtaga sig förtroendet. Ej heller behöfver, såsom ofvan visats, Riksdagen uppgifva sin kontroll och möjligheten att återtaga förtroendet, om det skulle missbrukas eller vanvårdas, i det fall att justitieombudsmannens embetstid sammanfölla med en valperiod för Andra Kammaren.

I den vissa öfvertygelse, att en ändring i ofvan berörda hänseende må anses nödig och nyttig och möjlig att verkställa, får jag hemställa,

att Riksdagen måtte för sin del såsom i grundlagsenlig ordning hvilande antaga sådan ändring i § 96 regeringsformen och dermed sammanhängande grundlagsparagrafer, att justitieombudsmannen och hans suppleant må utses å lagtima riksdag, som efter förrättade nya val i hela riket till Andra Kammaren först sammanträder, samt att den så utsedde skall tjenstgöra under de tre följande åren, intill dess sådant förordnande å nyo skett, såvida décharge ej blifvit honom under samma tid vägrad.

Om remiss af denna motion till konstitutionsutskottet får jag anhålla. Då endast konstitutionsutskottet torde kunna fullt tillfredsställande formulera de ändringar i §§ 96, 97, 98 regeringsformen samt §§ 68 och 42 riksdagsordningen, som blifva nödvändiga, i fall min motion i principen anses riktig, får jag vördsamt på grund af § 38 riksdagsordningen hemställa, att utskottet behagade utarbета förslag till nämnda ändringar äfvensom föreslå de öfvergångsbestämmelser, som kunna anses erforderliga.

Stockholm i februari 1899.

Julius Cænterwall.