

**N:o 65.**

Af herr **D. Holmgren**, *om rätt för enskild part att anhängiggöra talan mot tjänsteman för fel i tjänsten.*

Vid 1898 och 1899 års riksdagar väcktes af mig motion om rätt för enskild man att under alla förhållanden föra målsägaretalan mot ämbetsman på grund af fel i ämbetet. Den anslutning denna motion trots lagutskottets ytterst afvisande hållning vann vid 1898 års riksdag inom Andra Kammaren, där den fann stöd af en minoritet af 74 röster, — endast 23 röster till, och den hade haft majoritet — föranleder mig att nu efter sju år, och sedan rättsbegreppen hunnit åtminstone i Andra Kammaren något klarna, förnya densamma, viss som jag är, att den fråga, som härmed inom Riksdagen bragts å bane, hör till dem, som icke kunna falla, huru länge det inom vår representation och särskildt dess Första Kammare allt för mäktiga ämbetsmannaintresset än må genom sitt motstånd fördröja dess lösning.

Det är nämligen icke en fråga om eröfrandet åt den enskilde statsborgaren af en förmån, hvartill rättsgrunden kan synas tvifvelaktig, vare sig man ser saken från den abstrakta rättens eller från historisk synpunkt; nej, här är fråga om *återvinnandet* af en *själfklar medborgerlig rätt*, som på köpet aldrig *lagligen* fränhändts den enskilde medborgaren, men från hvars utöfvande han uteslutits dels genom ett administrativt, af domaremakten omvärnadt öfvergrepp, men hufvudsakligen genom en vrång lagtolkning, upprätthållen af rättsdoktrinen och stadgad genom domstolspraxis.

Då intet hopp lærer förefinnas, att denna domstolspraxis inom öfverskådlig tid skall af sig själf reformeras — hvilket ju annars skulle kunna utan vidare gifva frågan dess praktiska lösning —, så kräfves här en lagstiftningsåtgärd, hvarigenom den åtalsrätt, som nu i så många fall förvägras den enskilde, uttryckligen tillerkännes honom, och det enda stadgande, som strider häremot, förklaras ogiltigt, eller, om man så vill, eftersom det så länge, ehuru med orätt, betraktats som gällande lag, upphäfves.

Enskild målsägandes befogenhet att själf anhängiggöra och fullfölja ansvars- och ersättningstalan mot enhvar, af hvilken han anser sin rätt i något afseende kränkt, är — och erkännes ock af våra rättslärare vara — *urgammal* i vårt land. Dylik befogenhet erkännes likaledes fortfarande vara *allmän regel*. Och det måste ju vara fallet med en uråldrig rätt, som icke genom någon behörigen stiftad lag blifvit den svenske medborgaren fränkänd. Ett undantag från den »allmänna regeln» gifves i fråga om de höga statsfunktionärer, hvilka för sina ämbetsåtgärder icke kunna åtalas inför annat forum än riks rätt, en domstol, hvars sammanträdande den enskilde icke kan äska. Detta undantag, mot hvars bibehållande jag icke riktat eller ämnar rikta något angrepp, har sitt stöd i gällande lag. I öfrigt gifves icke något gällande lagstadgande, som inskränker åtalsrätten, ifall man icke såsom sådant betraktar kongl. förklaringen den 23 mars 1807, punkt 40, hvilken innehåller förbud för enskild part att för fel eller brott i ämbetet föra talan mot *domare*. Då emellertid denna författning icke tillkommit i den ordning, hvari äfven vid tiden för dess tillkomst allmän lag måste stiftas, nämligen genom samverkan af Konung och Riksdag, utan utfärdats ensamt af Konungen, kan den, såsom vid behandlingen i Andra Kammarén vid 1898 års riksdag af min då väckta motion påpekades, icke tillerkännas egenskapen af gällande lag och borde därför aldrig hafva af domstolarna tillämpats. Emellertid har denna förordning genom snart hundraårig praxis blifvit af lagens handhafvare i vårt land upphöjd till rang af gällande lag och åberopas af våra rättslärare såsom stöd för deras sats, att för ett af domare i ämbetet begånget fel eller brott, hvarigenom enskild part blifvit i sin rätt kränkt, ingen upprättelse, intet skadestånd står att vinna, därest icke justitiekanslern, justitieombudsmannen eller vederbörande advokatfiskal ställer den felande eller brottslige till ansvar.

Hvilken väsentlig del af den svenska statsborgarens urgamla befogenhet att med lagens hjälp själf värna om sin rätt härigenom beröfvats

honom, ligger i öppen dag. Emellertid har man icke nöjt sig med detta. Statsrättslärare finnas, som drifva den satsen, att ej blott domare, utan ämbetsmän i allmänhet icke kunna åtalas af enskild målsägande, och medgifva undantag endast i fråga om vissa ämbetsfel (vid utmätning, uppbörd m. m.), begångna af länsman, kronofogde eller uppbördsman, detta emedan en i rättegångsbalkens 10 kap. 27 § i fråga om åtal för dylika ämbetsfel meddelad anvisning om forum genom sin affattning visar sig förutsätta, att åtalsrätten tillkommer den förorättade själf. Långt ifrån att inse, att detta lagrum, som börjar med orden »Vill någon söka kronofogde» etc. »för det de gjort honom orätt», och som har sin plats i det kapitel af rättegångsbalken, som *uteslutande* handlar »om laga domstol i hvarjehanda rättegångsmål», alldeles icke afser och icke *kan* afse att gifva någon föreskrift om rätten att åtala; — långt ifrån att besinna, huru orimligt det vore, att en för vår rätt förut alldeles främmande grundsats, hvarigenom en af medborgarens värdefullaste befogenheter fränkandes honom, skulle af lagstiftaren införts utan att däråt i lagen gifvits något positivt uttryck; — långt ifrån att sålunda begagna sitt sunda förnuft, hafva dessa herrar lagtolkare dragit den slutsatsen, att, emedan en till allmänhetens bekvämlighet gifven föreskrift finnes beträffande åtalsrättens utöfvande mot vissa ämbets- och tjänstemän i vissa fall, ingen åtalsrätt existerar i öfriga fall vare sig mot dessa eller andra statstjänare. Ett dylikt resonemang behöfver icke på allvar bemötas. Att man måst tillgripa slika argument utgör det starkaste bevis på saknaden af hvarje hållbart stöd för den mening man vill göra gällande.

Punkt 40 i 1807 års kongl. förklaring, som förbjuder enskild part att åtala domare, uppgifver sig vara utfärdad »i anledning af» föreskriften i rättegångsbalkens 27 kap. 7 § om offentligt uppläsande af de å ömse sidor ingifna inlagor i mål, däri »den, som å Konungens vägnar i hofrätten kära bör» tilltalat någon för ämbets- eller annat groft brott. Det är emellertid lika obefogadt att af *detta* lagrum sluta sig till, att åtal i afsedda fall icke får anhängiggöras vid *hofrätt* af enskild målsägande, som det är orimligt att i rättegångsbalken 10: 27 inlägga ett dylikt förbud i fråga om ämbetsfel i allmänhet.

En högt ärad talare i Riksdagens Andra Kammare citerade där under 1898 års debatt om min motion ett yttrande, fälldt år 1875 af en man, som varit både justitieråd och justitieminister och hvars uppfattning torde väga åtskilligt tyngre än de statsrättslärares, hvilkas kuriösa lagtolkning nyss anförts, eller deras eftersügares, nämligen E. H. Carleson. Under

det att af det citerade yttrandet icke tydligt framgår, hvilken ställning han intog till frågan om lagligheten af 1807 års kongl. förklaring, förnekar han bestämdt riktigheten af den uppfattningen, att andra ämbetsmän än domare icke kunna af enskilde åtalas för fel i ämbetet.

Att statstjänare, öfver hvilkas ämbetsbrott *underrätterna* äga att döma, kunna af målsägande åtalas, medgifves ock åtminstone å vissa håll, men allmänt fränkänner man den enskilde all rätt att föra talan för fel eller brott i ämbetet mot alla de funktionärer — och de äro talrika — hvilkas ämbetsförseelser skola åtalas inför högre rätt. Mot en sådan får man hvarken föra ansvars- eller skadeståndstalan, ja, man får icke ens väcka rekonventionstalan, om han å ämbetets vägnar falskeligen åtalat en. Och om man hos vederbörande myndighet angifvit honom för ämbetsbrott och därför af honom åtalas för falsk angivelse, eger man icke mot honom den rätt, som annars i dylika mål tillkommer svaranden, att för att styrka sin angivelse väcka åtal för det angifna brottet. Allt detta är nu *faktiskt* och förkunnas från de akademiska lärostolarna såsom fullt lagenligt. Att man dock äfven å sådant håll finner ett dylikt förhållande både »hårt» och »betänkligt», var jag vid 1898 års riksdag i tillfälle att styrka genom anförande af offentliga uttalanden af professorn i processrätt vid Uppsala universitet.

Huru fullständigt bortkollrad rättsuppfattningen i denna fråga är inom deras krets, som äro satte att skipa lag i vårt land, visas exempelvis däraf, att när för några år sedan — det var i början af 1890 — inom högsta domstolen fråga uppstod om enskild målsägandes behörighet att mot en kommissionslandtmätare föra ansvars- och ersättningstalan för ämbetsfel, — en behörighet, som högsta domstolen i plenum tillerkände målsäganden, — de fyra justitieråd, som ville fränkänna honom nämnde behörighet, till stöd därför åberopade — icke någon af Konung och Riksdag stiftad lag, väl vetande, att ingen sådan kunde åberopas, utan — landtmäteriiinstruktionens 5 §, som handlar om landtmäterifiskalens åligganden och bland dessa uppräknar skyldigheten att för tjänstefel af de till landtmäteristaten hörande tjänstemän anställa eller låta anställa åtal. Alltså därför att i det allmännas intresse en särskild offentlig åklagare tillsatts, som har till åliggande att tala å vissa brott, så borde enligt nämnde höge domares uppfattning den enskilde målsägaren vara utesluten från all rätt att föra sin egen talan mot den brottslige. En sådan uppfattning, konsekvent genomförd, skulle leda därhän, att enskild målsägande uteslötes från *all* rätt att tala å brott, hvilka falla under allmänt åtal,

och då de ju utgöra det vida öfvervägande flertalet, att ett nästan fullständigt åtalsmonopol för allmänna åklagare etablerades, — något som står i den allra skarpaste strid med vårt folks rättsuppfattning och vår rättsordnings urgamla principer.

Att grundsatsen om den enskildes oinskränkta befogenhet att efter eget skön föra ansvars- och ersättningstalan mot statstjänare, som genom fel eller försummelse i ämbetet kränkt hans rätt, innebär ett kraftigt skydd för de rättigheter, som det är en statens uppgift att värna, lär ej af någon förnekas. Men lika visst är det, att ett fullständigt genomförande af denna grundsats är nödvändigt för att nämnda skydd skall kunna fullt vinnas. Huru väl staten än sörjt för kontrollen öfver sina ämbetsmän och hur många och väl kvalificerade organ den än må äga för utöfvandet af tillsyn öfver dem och för upptagandet af enskildes klagomål öfver rättskränkningar och beifrandet af sådana, så kunna dock inga sådana anordningar, inga sådana organ fullt ersätta den enskildes eget utöfvande af hans naturliga rätt att med laga medel söka skaffa sig upprättelse för lidna rättskränkningar. Denna rätt bör därför icke i något fall vara honom förmenad. *Det finnes inga befogade intressen, som kräfva någon inskränkning i denna rätt.* Missbrukas kan den väl i enstaka fall, liksom *hvarje* annan rätt; men mot ett allmännare missbruk erbjuder lagen fullt verksamma korrektiv.

1898 åra lagutskott förmenade väl, att enskild målsegande icke har behof af egen åtalsrätt mot domare och andra embetsmän, eftersom han ju alltid kan hos den felandes öfverordnade, hos vederbörande fiskal, hos justitiekansleren eller justitieombudsmannen göra anmälan om den förmenta rättskränkningen och därvid påräkna att, om dessa myndigheter finna hans anmälan äga fog för sig, få den felande ställd till ansvar. Detta resonemang vore alldeles riktigt, om en absolut garanti gäfves därför, att ifrågavarande myndigheter ofelbart kunde förutsäga ett eventuellt åtals utgång och i hvarje fall, då de visste att den åtalade komme att fällas, föranstaltade om sådant. Äfven om man förutsätter det senare — och det gör jag gärna — så kan dock det förra omöjligen förutsättas. Det vet enhvar, som ej är alldeles främmande för hvad lag och lagskipning heter. Det vitsordades också vid debatten om min motion vid 1898 års riksdag i Andra Kammaren af en framstående jurist. Men blotta möjligheten, att i ett enda fall den förorättade i följd af vederbörande åklagaremyndighets underlåtenhet att väcka åtal går miste om den upprättelse, som han, därest han själf får anhängiggöra talan, skulle hafva

erhållit, utgör tillräcklig grund att främtaga de ifrågavarande statsorganen deras uteslutande rätt att pröfva, om åtal skall väckas, och göra målsägaren delaktig af denna rätt och det därmed förenade dryga ansvar. Denna myndigheternas pröfningsrätt innebär dessutom, såsom jag 1898 i Andra Kammaren påpekade, den svåra oegentligheten, att själfva rättsfrågan, d. v. s. frågan om rättskränkning föreligger eller icke, i stället för att pröfvas af de dömande myndigheterna, blir på förhand afgjord af åklagaremakts representanter, som sålunda träda i domarens ställe. Ensamt detta synes mig tillräckligt motivera afskaffandet af allt åtalsmonopol för åklagaremakten.

Jag sade nyss, att det icke finnes några befogade intressen, som kräfva en inskränkning af den enskildes rätt att själf åtala en statstjänare, genom hvars fel i ämbetet han blifvit förnärmad; det vill med andra ord säga, att den af mig föreslagna utsträckningen af denna rätt icke kan mötas med den invändningen, att någon skulle genom eller i följd af densamma lida någon rättsminskning. Väl hör man å deras sida, som förfäktat det nuvarande oeffterrättslighetstillståndet, talas om det »skydd mot obehöriga angrepp af enskilda samhällsmedlemmar», som detsamma skänker ämbetsmannen och som, om målsägarens åtalsrätt blefve fri, skulle försvinna. Det torde emellertid vara alldeles obestriddt, att endast i det fall, att statens ämbetsmän hafva *behof* af ett vidsträcktare och effektivare skydd i nämnda afseende än det mycket kraftiga, som strafflagens stränga bestämmelser för falskt åtal och falsk angivelse medför, — det torde, säger jag, vara klart, att de endast i *detta* fall hafva *rätt* därtill och alltså endast i *detta* fall genom borttagandet af det extra skyddet skulle lida en rättsförlust. Jag bestrider emellertid, att något sådant behof förefinnes, och ingen lär kunna bevisa dess förefintlighet. Att bland de till justitieombudsmannen årligen inkommande anmälningar om ämbetsförbrytelser en hel del icke föranleder något åtal, utgör förvisso intet bevis, vare sig därför, att alla dessa anmälningar äro obehöriga, enär justitieombudsmannen ofta finner sig föranlåten att af formella skäl eller på grund af bristande utredning lämna en i sig befogad anmälan utan afseende, ej heller att, där en anmälan verkligen är obehörig, den som ingifvit den skulle, om han ägt åtalsrätt, hafva begagnat denna för att trakassera den anmälde. Mången bråkmakare, som litar på att en anmälan, om den ej föranleder åtal, dock icke skall för honom medföra någon påföljd, (hvilket ju också i regel är fallet, enär den anmälde försmår att beifra angifvelsen), och som därför utan betänkande på löslig anledning uppvaktar

justitieombudsmannen med en mot någon honom misshaglig ämbetsman riktad anmälan om ämbetsfel, skulle med all säkerhet draga sig för att själf till domstol instämma den anmälde.

Att något behof af det skydd, som inskränkningen af den enskildes åtalsrätt medför, *icke* förefinnes, bevisas för öfrigt direkt af det förhållandet, att aldrig någon klagan försports öfver missbruk af den åtalsrätt mot ämbetsmän, som verkligen i praxis existerar.

Det kan i själfva verket *icke* undfalla någon, som reflekterar öfver det där talet om skydd för statens organer mot ohemula och obefogade angrepp, hvar skon egentligen klämmer. Hvad man i själfva verket fruktar att förlora är det skydd mot äfven *befogade* angrepp, hvilket ämbetsmannen i viss mån anser sig äga såsom en själffallen följd däraf, att trots all god vilja och all plikttrohet å de myndigheters sida, som äga att föranstalta om åtal för ämbetsfel, dessa myndigheter, för att begagna de ord, borgmästare Lindhagen vid 1898 års riksdag använde, »enligt sakens natur onekligen *icke* i alla fall kunna tillgodose rättvisan så bra, som den enskilde parten både kan och borde ha rätt att göra».

Med stöd af det anförda hemställer jag,

att Riksdagen måtte för sin del besluta att antaga en lag af ungefär följande lydelse:

Med upphäfvande af det i punkt 40 af kungl. förklaringen den 23 mars 1807 stadgade förbud för enskild part att uttaga stämning å domare för att tilltala honom för fel eller brott i ämbetet, förordnas härmed, att enhvar, som menar sig vara genom fel eller brott i ämbetet af domare eller annan ämbets- eller tjänsteman, statsrådets och högsta domstolens ledamöter dock undantagna, i sin rätt kränkt, skall äga att, om han så för godt finner, utan anlitande af allmän åklagare vid vederbörlig domstol efter befogenhet anhängiggöra och utföra talan om ansvar och skadestånd.

Stockholm den 25 januari 1906.

*David Holmgren.*