

Nr 302.

Av herr Fagerholm, om vissa kompletteringar i justitieombudsmannens och militieombudsmannes instruktioner.

Riksdagens justitieombudsman förrättade den 17 november 1948 inspektion av statens handelskommission. I protokollet rörande inspektionen har antecknats, att kommissionens dåvarande ordförande, envoyén Einar Modig, i fråga om de direktiv, enligt vilka kommissionen arbetade, upplyste att följande förhållanden vore bestämmande för licensärendenas behandling: 1) handelsavtal; 2) importplanen; 3) konseljbeslut; 4) statsrådsberedning; 5) beslut av statsråd och 6) avgöranden efter besvär. Under punkten 5) förekom enligt protokollet följande:

»I stor omfattning besökte handelskommissionens ordförande chefen för handelsdepartementet för diskussion om de riktlinjer, som borde följas. Efter samråd med något konsultativt statsråd lämnades då besked till handelskommissionen rörande hur licensgivningen i ett eller annat hänseende borde ske. De frågor, som avgjordes på detta sätt, vore framför allt då importplanen ansåges böra överskridas beträffande ett visst varuslag, därvid kompensation fordrades i en annan varugrupp för att planens slutsumma skulle kunna hållas. I skrivelse från expeditionschefen i handelsdepartementet den 26 juli 1948 hade således anförts följande: 'Statsrådet Gjöres har vid överläggningar med olika vederbörande inom kommissionerna konstaterat att beträffande vissa bilaterala avtal inträffat att av skilda orsaker importlicenser utfärdats över respektive kontingenters värde. Statsrådet har nu bett mig framhålla att med hänsyn till det alltmer skärpta valutaläget importlicensgivningen vid bilaterala avtal måste följas med särskilt stor uppmärksamhet och att därför överdragning av kontingenter i fortsättningen icke bör ifrågakomma annat än efter föredragning för handelsministern'. Skrivelsen medförde, att om en ansökning, som skulle ha överdragning av en viss varugrupp till följd, ansåges böra av handelskommissionen bifallas, ärendet anmäldes för kommissionens direktör, som ombesörjde erforderlig föredragning för chefen för handelsdepartementet. Även generella överdragningar av kontingenter kunde stundom meddelas av chefen för handelsdepartementet. Att dessa frågor ej behandlades i konselj berodde naturligtvis därpå, att detta med hänsyn till ärendenas antal skulle vara praktiskt taget omöjligt. Ej heller i dessa fall fördes något protokoll över statsrådets beslut eller resultatet av förda diskussioner.

Med anledning av vad ovan under 4) och 5) upplysts framhöll J0, att ansvaret för de avgöranden, som skedde vid omförmälda statsrådsberedningar eller statsrådsföredragning, drabbade handelskommissionen.

Modig anförde: Han vore fullt medveten om riktigheten av denna J0:s uppfattning. De direktiv, som lämnades vid statsrådsberedningarna och av de enskilda statsråden, vore således enligt Modigs uppfattning endast att betrakta som råd till handelskommissionen rörande den licensgivning, som kunde anses lämplig. Så gott som undantagslöst vore handelskommissionen och

statsråden ense om hur licensgivningen borde ske, men om i något fall kommissionen icke funne sig kunna biträda statsrådets mening eller funne lämpligheten av licensgivning enligt densamma tvivelaktig, påfordrades konseljbeslut i saken. Jämväl statsråden vore medvetna om att de ej stode i ansvar för de ifrågavarande besluten, om saken ej behandlats i konselj.»

Vår författning fördelar ansvaret för tjänsteåtgärder, som vidtagas av regeringen och ämbetsverken, på ett klart och tydligt sätt.

Statsråden ansvara inför riksdagen på det i regeringsformen §§ 106 och 107 närmare angivna sättet. Grundlagen bygger därvid på det antagandet, att alla åtgärder, för vilka ansvar skall kunna utkrävas, skola framgå av statsrådsprotokollen. För beslut eller åtgärder, som ett statsråd vidtager under sin tjänsteutövning i annan ordning än konselj, kan såsom regel något ansvar icke utkrävas av honom.

Å andra sidan bygger vår förvaltningsorganisation på förekomsten av självständiga ämbetsverk, vilka i de frågor som falla under deras handläggning ha att inom ramen av givna bestämmelser fatta beslut efter bästa förstånd och på eget ansvar. Därest någon är missnöjd med en myndighets beslut, har han i allmänhet möjlighet att genom besvär draga frågan under närmast högre myndighets prövning och vanligen i sista hand under Kungl. Maj:ts prövning, därvid vederbörande statsråd har möjlighet att göra sin mening gällande men då i konseljen under nyssnämnda konstitutionella ansvar.

Vi sakna sålunda i vår förvaltning i huvudsak motsvarighet till den i många andra länder tillämpade ministerstyrelsen, som medger statsråden att efter gottfinnande ingripa i underordnade verks göranden och låtanden och giva dem anvisningar och befallningar om huru de skola förfara i de särskilda fallen.

Detta för Sverige utmärkande system med å ena sidan självständiga ämbetsverk och å andra sidan ministrar, som endast genom konseljbeslut — då vanligen i form av generella anvisningar eller av utslag i anledning av besvär i enskilda fall — kunna ingripa i förvaltningens gång, har alltid ansetts som något värdefullt och något att värna. Genom denna ordning har man vunnit fördelen av att äga en självständig ämbetsmannakår samtidigt som ett skydd rests för den enskilde mot maktövertagande.

När såsom framgår av vad förut återgivits en fast praxis utvecklats sig i ett statligt ämbetsverk, om ock av kriskaraktär, enligt vilken detta ansett sig böra följa icke egna överväganden inom ramen för i vederbörlig ordning tillkomna bestämmelser utan enskilda statsråds underhandsdirektiv, har ett avsteg gjorts från de nyss angivna grundsatserna om ansvarsfördelningen. Att denna nya ordning icke alltid varit så lyckosam, visas av några nyligen timade händelser, då licenser med stöd av dylika underhandsdirektiv tilldelats personer, vilka rätteligen icke bort ifrågakomma för erhållande därav.

Det måste anses som betänkligt, om detta system skulle sprida sig vidare och det i allt större omfattning förekomma, att statsråd i enskilda fall an-

modade verkschefer eller andra befattningshavare att avgöra ett visst på tjänstemans bestämmande ankommande ärende på ett av statsrådet angivet sätt. Om vederbörande tjänsteman till äventyrs i strid mot sin övertygelse följde en dylik anmodan, skulle han, såsom JO påpekat, dock icke därigenom fritagas från ansvaret för beslutet, utan detta skulle åvila honom.

Vår rättsordning har i olika andra hänseenden varit angelägen att skydda det värde, som ligger i förekomsten av en självständig ämbetsmannakår. Den tendens till ministerstyre, som gjort sig gällande t. ex. i ovan angivna fall, är ägnad att — i strid med konstitutionella principer — undergräva denna självständighet.

Med anledning av vad som förekommit och med hänvisning till det ovan anförda hemställas,

att sådana kompletteringar målte av riksdagen vidtagas i JO:s och MO:s instruktioner att åt JO och MO uppdrages att ägna uppmärksamhet åt ovan behandlade fråga.

Stockholm den 26 januari 1950.

P. Hj. Fagerholm.