

Nr 10.

Utlåtande i anledning av väckt motion om vissa kompletteringar i justitieombudsmannens och militieombudsmannens instruktioner.

Första lagutskottet har till behandling förehaft en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 302, av herr *Fagerholm*. I motionen hemställas — under förmälan, att det i ett statligt ämbetsverk, statens handelskommission, utvecklat sig en fast praxis, enligt vilken ämbetsverket ansett sig böra följa icke egna överväganden inom ramen för i vederbörlig ordning tillkomna bestämmelser utan enskilda statsråds underhandsdirektiv — att sådana kompletteringar måtte av riksdagen vidtagas i justitieombudsmannens och militieombudsmannens instruktioner, att åt justitieombudsmannen och militieombudsmannen uppdrages att ägna uppmärksamhet åt den i motionen behandlade frågan.

Beträffande motiveringen för motionärens hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

Justitieombudsmannens och militieombudsmannens uppgifter.

Enligt § 96 regeringsformen skola justitieombudsmannen och militieombudsmannen i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdad, ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel, och justitieombudsmannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas, ävensom att enligt sagda fördelning vid vederbörliga domstolar tilltala dem som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen äro i allo underkastade samma ansvar, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Instruktioner för riksdagens ombudsmän äro utfärdade den 14 mars 1941 (SFS nr 140 respektive nr 141). Vissa ändringar i instruktionerna beslötas vid 1949 års riksdag (SFS nr 117 och nr 118).

Enligt 1 § i respektive instruktion åligger det ombudsmännen att, var inom området för sin verksamhet, utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän samt om dessa personer i sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen

fullgöra sina ämbetsplikter, dem vid vederbörliga domstolar i laga ordning därför tilltala eller låta tilltala.

Ombudsmännen må enligt 10 respektive 8 §, när de för sitt ämbetes utövning det nödigt anse, öfvervara domstolars och ämbetsverks överläggningar och beslut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, ävensom äga tillgång till alla domstolars, ämbetsverks samt ämbets- och tjänstemäns protokoll och handlingar.

Enligt 13 § i den för justitieombudsmannen utfärdade instruktionen åligger det honom att årligen företaga inspektionsresor för att göra sig underättad om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhöra området för hans ämbetsutövning. I huvudsak motsvarande bestämmelser upptagas i 11 § i den för militieombudsmannen utfärdade instruktionen.

I 14 respektive 12 § stadgas, att ombudsmännen årligen skola till riksdagen avlämna en allmän redogörelse för förvaltningen av det dem anförtrodda ämbetet samt däruti, var med avseende på området för hans ämbetsutövning, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka brister i lagar och författningar samt avgiva förslag till deras förbättring.

Finna ombudsmännen att brister föreligga i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, må de enligt 15 respektive 13 § göra framställning därom omedelbarligen till Konungen.

Enligt 17 respektive 14 § böra ombudsmännen noggrant övervaka tillämpningen av lagar och författningar angående frihetsberövanden var inom området för hans verksamhet.

Statsråds ämbetsutövning är, såsom följer av bestämmelserna i regeringsformen §§ 106 och 107, undandragen ombudsmännens tillsyn; dock åligger det justitieombudsmannen enligt § 106 regeringsformen och 5 § i den för justitieombudsmannen gällande instruktionen att, då konstitutionsutskottet ställt något statsråd under tilltal, föra talan inför riksrätten.

Statsrådets ställning.

Gällande författningsbestämmelser.

Enligt § 7 regeringsformen skola alla regeringsärenden, med undantag av de s. k. kommandomålen, inför Konungen i statsrådet föredragas och där avgöras. I § 9 andra stycket stadgas, att statsrådets tillstådesvarande ledamöter böra under ansvarighet för rådslagen ovillkorligen till protokollet sina meningar yttra och förklara; Konungen dock förbehållet att allena besluta.

Statsråden intaga sålunda enligt de återgivna bestämmelserna en allenast rådgivande ställning. Emellertid tillägger regeringsformen därjämte i viss mindre utsträckning statsråden en självständig beslutanderätt. Enligt § 10 skola sålunda ärendena, innan de hos Konungen i statsrådet föredragas, beredas av den föredragande genom nödiga upplysningars inhämtande från

vederbörande ämbetsverk. Enligt § 38 må vidare föredraganden omedelbarligen till vederbörande expediera föreskrifter och erinringar om verkställighet av utfärdade beslut.

Även i övrigt förekomma vissa bestämmelser genom vilka bemyndigande givits statsråd att på egen hand avgöra ärenden. Enligt instruktionen den 31 december 1921 för befattningshavarna i statsdepartement, exempelvis, äger departementschef inom departementet tillsätta viss personal, förordna om byråindelning samt meddela föreskrifter om grunderna för ärendenas fördelning mellan befattningshavarna, bestämma i vilken utsträckning statssekreterare m. fl. skola äga rätt att genom remiss infordra förklaring eller utlåtande, bevilja semester och i viss utsträckning annan ledighet samt vidtaga disciplinära åtgärder mot viss lägre personal m. m. I huvudsak motsvarande befogenheter tillkomma ministern för utrikes ärendena enligt instruktionen den 14 juni 1928 för utrikesdepartementet. Över den svenska utrikesrepresentationen utövar utrikesministern jämlikt förordningen den 3 februari 1928 angående beskickningar och konsulat en vittgående myndighet. Enligt § 1 utövar sålunda utrikesministern högsta ledningen av beskickningar och konsulat och meddelar för tjänsteutövningen vid desamma erforderliga föreskrifter och anvisningar. Departementschef äger vidare enligt kungörelsen den 28 juni 1946 med vissa bestämmelser angående kommittéer beslutanderätt i vissa frågor rörande kommittéernas arbete.

Enligt tryckfrihetsförordningen utövar chefen för justitiedepartementet tillsyn över förordningens efterlevnad (9 kap. 1 §) samt utövar beslutanderätt i åtskilliga ämnen. Sålunda utfärdar departementschefen bevis att hinder enligt tryckfrihetsförordningen icke möter att utgiva periodisk skrift (5 kap. 5 §), återkallar sådant bevis (6 §), äger besluta om åtal för tryckfrihetsbrott (9 kap. 2 §) samt förordnar om beslag och utgivningsförbud i vissa fall (10 kap. 2 §) m. m.

Enligt polisreglementet den 4 juni 1948 äger chefen för inrikesdepartementet i vissa fall tillkalla polisförstärkning (14 och 15 §§) och fastställer formulär till redogörelse för poliskollegiums verksamhet (39 §).

Genom särskilda beslut av Kungl. Maj:t har rätt understundom tillerkänts statsråd att självständigt besluta i viss fråga. Ett sådant förfarande tillämpas i stor utsträckning vid tillsättande av kommittéer. Vederbörande statsråd brukar i sådant fall bemyndigas att för angivet ändamål tillkalla ett visst antal sakkunniga.

Vad angår statsrådets förhållande till ämbetsverken må erinras om cirkuläret den 18 maj 1849 till samtliga kollegier m. fl. till statsförvaltningen hörande allmänna verk, angående rättighet för vederbörande statsdepartementschefer att bevista sessionerna i de under deras departement lydande förvaltningsverk. I cirkuläret anföres att — då det, för fullgörande av departementschefernas åliggande att genom nödiga upplysningars inhämtande från ämbetsverken bereda ärendena till föredragning i statsrådet ävensom att meddela föreskrifter och erinringar om verkställighet av Kungl. Maj:ts beslut, borde medföra betydlig lättnad jämte större enkelhet och skyndsam-

het i ärendenas behandling, om departementscheferna finge genom personlig närvaro i ämbetsverken inhämta nödiga underrättelser och kännedom om ärendenas behandling ävensom att därstädes i förefallande ämnen överlägga --- Kungl. Maj:t funnit gott förklara, att departementschefer äga att, då deras övriga göromål det medgiva och de finna sådant av nöden, bevista sessionerna hos de förvaltningsverk, som under varderas departement lyda, samt därvid ej mindre deltaga uti överläggningarna fastän icke uti besluten, än även av dessa ämbetsverk och deras tjänstemän äska och erhålla erforderliga upplysningar.

Konstitutionsutskottets praxis i fråga om s. k. ministerstyrelse.

Konstitutionsutskottets memorial nr 15 till 1918 års lagtima riksdag, angående fullbordad granskning av de i statsrådet förda protokoll, upptager under 1:o en anmärkning enligt § 107 regeringsformen mot förutvarande chefen för lantförsvarsdepartementet för det denne i anledning av en av vissa yllefabrikanter gjord framställning om utbekommande av ett parti ull, som upplagrats å Skillingaryds mötesplats, anmodat t. f. chefen för arméförvaltningens intendentsdepartement att till fabrikanterna utlämna ullpartiet. Utskottet anförde härvid bl. a. följande.

Vad utskottet funnit särskilt anmärkningsvärt är emellertid det förhållandet, att beslutet om bifall till ansökningen icke har fattats av Kungl. Maj:t i statsrådet, utan av departementschefen ensam, på så sätt, att denne under hand till t. f. chefen för intendentsdepartementet riktat en anmodan att utlämna det ifrågavarande ullpartiet. Denna form för ärendets behandling kan utskottet icke finna tillfredsställande. Frågan, huruvida och på vilka villkor utlämnandet borde äga rum, var otvivelaktigt av den grannliga beskaffenhet och den betydelse i övrigt, att det enligt regeringsformens föreskrifter icke tillkommit departementschefen att ensam därom besluta; detta så mycket mindre, som vid ärendets avgörande även sådana synpunkter ovillkorligen måste tagas i beaktande, som ej falla under chefens för lantförsvarsdepartementet prövning. Frågor av liknande beskaffenhet synas också regelbundet ha handlagts i statsrådet. Även de nu ifrågavarande framställningarna från intendentsdepartementet och ullpartiets ägare voro ställda till Kungl. Maj:t; den form för ärendets handläggning, som departementschefen tillämpade, förutsatte därför, att dessa framställningar ävensom det yttrande, som över dem avgivits av civil- och intendentsdepartementen, genom departementschefens föranstaltande återtogos.

I konstitutionsutskottets dechargememorial, nr 11, till 1934 års lagtima riksdag upptages under 3:o en anmärkning enligt § 107 regeringsformen mot chefen för socialdepartementet. Omständigheterna voro härvid följande.

En tysk undersåte, S., hade i slutet av oktober månad 1933 inkommit till Sverige utan pass eller annan legitimationshandling. S. uppgav sig vara politisk flykting. Den 25 november 1933 delgavs S. av vederbörande landsfiskal utfärdat föreläggande att inom fyra dagar lämna riket. Chefen för socialdepartementet avsände därefter den 28 i samma månad ett statstelegram till landsfiskalen av följande lydelse: »Ansökan för tysken S. om uppehållstillstånd som politisk flykting inlämnas till socialstyrelsen. Verkställighet av

avvisningsbeslut bör anstå tillsvidare. Socialministern.» I följd av telegrammet vidtogos icke ytterligare åtgärder mot S.

I anledning av vad sålunda förekommit anförde utskottet.

Om i förevarande fall, såsom departementschefen av ovanberörda telegrams lydelse att döma synes ha förutsatt, fråga varit om avvisning av utlänning, hade det enligt gällande författningar i sista hand tillkommit länsstyrelsen att fatta beslut i ärendet. Men med hänsyn till att vederbörande utlänning redan någon tid uppehållit sig i landet utan att vara försedd med pass eller annan legitimationshandling, har i förevarande fall fråga endast kunnat vara om utlänningens förpassning ur riket. Frågan, om förpassning skäligen borde äga rum, kunde emellertid enligt gällande författningar endast efter besvär hos Kungl. Maj:t över beslut, fattat av länsstyrelsen efter vederbörlig anmälan, komma under departementschefs handläggning i och för föredragning i statsrådet. Föredragande departementschef hade dock i sådant fall icke varit chefen för socialdepartementet utan chefen för justitiedepartementet. I trots av dessa förhållanden har chefen för socialdepartementet avsänt berörda telegram till vederbörande landsfiskal, vilket haft till följd att ytterligare åtgärder i förpassningsärendet icke vidtagits och att alltså den normala handläggningen av ärendet icke fullföljts. Detta förhållande kan endast förklaras ur avfattningen av berörda telegram, som i varje fall för en tjänsteman i landsfiskals ställning kunde komma att framstå som en av chefen för socialdepartementet i tjänsten given befallning, ett förhållande som departementschefen hade bort inse. Då behörighet emellertid icke tillkommer chefen för socialdepartementet att i polisärende, varom här är fråga, på egen hand utfärda anvisningar för polismyndighet, har departementschefen alltså obehörigen inblandat sig i förvaltningsärende, varmed han icke lagligen haft att taga någon befattning.

Anmärkningar rörande förment ministerstyrelse ha även i flera fall reservationsvis fogats vid konstitutionsutskottets dechargememorial.

1949 års riksdag.

I två vid 1949 års riksdag väckta, likalydande motioner, I: 184 av herr Ericsson, Carl Eric, och herr Mannerskantz samt II: 227 av herrar Staxäng och Edström, hemställdes att riksdagen med beaktande av i motionerna framförda synpunkter måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära översyn av kristidsförvaltningen främst ur rättssäkerhetens synpunkt. I motionerna anfördes bl. a. följande.

Kontakten mellan regeringen och kommissionerna är och måste självfallet vara mycket intim. Otvivelaktigt erhålla kommissionerna av vederbörande departementschef under hand instruktioner beträffande olika frågor. Ett sådant förfaringsätt är emellertid ur rättslig synpunkt icke tillfredsställande och kan dessutom ur konstitutionell synpunkt diskuteras. Å ena sidan blir nämligen regeringen icke konstitutionellt ansvarig för på sådant sätt meddelade instruktioner, och å den andra råder tvekan huruvida en myndighet är skyldig att ställa sig sådana instruktioner till efterrättelse. Själva det grundläggande ansvaret för krispolitiken blir därför svävande.

Motionerna hänvisades, den i första kammaren väckta till kammarens andra tillfälliga utskott och den i andra kammaren väckta till sistnämnda kammares tredje tillfälliga utskott. Utskotten inhämtade yttranden från bl. a.

statens livsmedelskommission, statens bränslekommission och Kooperativa förbundet.

Statens livsmedelskommission anförde bl. a.

I fråga om relationerna till vederbörande departementschef anser kommissionen att motionärernas uttalande i detta avseende vore berättigat, där est en kommission skulle anse sig skyldig att verkställa instruktioner, som givits av en enskild ledamot av regeringen. Detta skulle innebära ett icke grundlagsenligt ministerstyre. Livsmedelskommissionen har i varje fall icke ansett sig ha en sådan skyldighet, och det har ej heller förekommit, att någon ledamot av regeringen givit kommissionen instruktioner eller direktiv med anspråk på att dessa skulle följas även då de stode i strid med kommissionens egen uppfattning. Kommissionen har visserligen ofta i beredningar och även på annat sätt överläggningar med vederbörande departementschef i principiella frågor. Om departementschefen härvid har en uppfattning, som strider mot kommissionens, underställes ärendet regelmässigt Kungl. Maj:ts prövning. Så sker också då frågan har större allmän räckvidd eller är av prejudicerande natur.

Statens bränslekommission yttrade bl. a. att kommissionens beslut grundades på kommissionens egen uppfattning om beslutets riktighet även i de fall, då samråd med vederbörande statsråd befunnits erforderligt. Om vid samrådet enighet icke kunnat nås, hade frågan av kommissionen hänskjutits till Kungl. Maj:ts avgörande.

Kooperativa förbundet anförde bl. a.

I fråga om rättssäkerheten vill förbundet understryka, att ministerstyre, vilket är känt från utländsk förvaltningspraxis, icke är i överensstämmelse med konstitutionen i vårt land. I den mån en sådan praxis skulle ha insmugit sig i krisförvaltningen, måste enligt förbundets mening sådant med skärpa påtalas. För en klar ansvarsfördelning måste den principen upprätthållas, att kommissionerna självständigt utan underhandsbesked från ett enskilt statsråd pröva föreliggande frågor och att därefter regeringen, sedan vederbörlig beredning av frågorna ägt rum, tar ståndpunkt i ärendet i den mån detta är av sådan natur, att det bör underställas regeringen.

Utskotten, vilkas utlåtanden, nr 9 respektive nr 8, godkändes av respektive kammare, avstyrkte bifall till motionerna under framhållande bl. a. att man stode inför kristidsorganens avveckling.

Det av första kammaren tillsatta tillfälliga utskottet nr 2 betonade härvid i sitt utlåtande den utomordentliga vikten av att förvaltningsorganen bibehölls vid sin självständighet och icke ställdes i beroende av ett för våra grundlagar okänt ministerstyre.

Andra kammarens tredje tillfälliga utskott anförde i sitt utlåtande bl. a. följande.

I motionen har uppmärksamheten riktats på vissa förhållanden, vilka enligt motionärerna bidra till en ökad osäkerhet i rättsligt avseende. Utskottet tänker därvid närmast på krisorganens lagstiftande befogenhet, understundom delegerad på enskilda sammanslutningar, samt krisorganens allmänna beroende av enskilda regeringsledamöter. Det stora antal meddelanden i cirkulärets form men i själva verket innehållande bestämmelser av författnings natur, som under krigsåren tillkommit, ha ej utfärdats i den ordning och ej alltid efter den ingående prövning som eljest förutsättes be-

träffande all lagstiftning. Direktiv från regeringshåll ha understundom utgjort enda stödet för dessa krisbestämmelser av för den enskilde mången gång djupt ingripande karaktär. Ofta torde dessa direktiv ha tillkommit under sådana förhållanden att de äro undandragna riksdagens konstitutionella granskning. — — — I regel äro väl kommissioner och vederbörande statsråd ense om de åtgärder, som böra vidtagas, och de principer, som därvid böra läggas till grund. Skulle oenighet dem emellan föreligga, plägar tvistefrågan — med hänsyn till att kommissionerna — för övrigt helt riktigt, uppfatta sig själva såsom ansvariga för beslut i deras namn — hänskjutas till Kungl. Maj:t som därefter i laga ordning fattar beslut. Om alltså vissa möjligheter till ett ministerstyre av det slag, som ej förutsetts i regeringsformen, ej saknas, visa dock erfarenheten och de undersökningar, vilka exempelvis gjorts av riksdagens justitieombudsman, att de reella riskerna för maktmissbruk för närvarande ej böra överdrivas.

Utskottet.

Som en allmän grundsats inom vår konstitutionella rätt gäller att statsråden — utom i de fall då enskilda författningsbestämmelser eller Kungl. Maj:ts särskilt givna bemyndiganden lämna dem befogenhet därtill — sakna självständig beslutanderätt. Någon motsvarighet till den utomlands mångestades förekommande ministerstyrelsen känner vår rätt i princip icke. Vad särskilt angår statsrådets ställning till förvaltningsmyndigheterna märkes att statsråden icke intaga någon förmansställning i förhållande till dessa organ. Bindande befallningar kunna sålunda meddelas ämbetsverken endast av Kungl. Maj:t, icke av departementschef. Med stöd av § 10 regeringsformen kan dock statsråd för beredning av ärenden, som skola avgöras av Kungl. Maj:t, infordra upplysningar från ämbetsverken. Någon särskild form för sådana upplysningars inhämtande är icke stadgad.

I praxis förekommer ofta att statsråden träda i kontakt med ämbetsverken för överläggning i olika frågor. Initiativet till sådant samråd torde icke sällan utgå från vederbörande ämbetsverk.

Utskottet saknar i nu förevarande sammanhang anledning att ingå i prövning av spørsmålet huruvida och i vad mån en kommunikation i nyss antydda former mellan statsråd och ämbetsverk kan anses förenlig med vår konstitutionella rätt. Emellertid vill utskottet påpeka, att kontrollen av statsrådets ämbetsförvaltning ankommer på konstitutionsutskottet. Justitieombudsmannen och militieombudsmannen äga sålunda icke utöva sådan kontroll. En utvidgning av ombudsmännens befogenheter skulle därför förutsätta grundlagsändring, något som ligger utanför den genom motionen väckta frågan. Om och i den mån motionären vill ifrågasätta att, utan ändring i grundlagen, ett sådant tillägg skulle fogas till ombudsmännens instruktioner att åt ombudsmännen uppdroges att till riksdagen eller konstitutionsutskottet anmäla, om de iakttagit att ett statsråd överskridit sina befogenheter, må anmärkas, att en sådan anmälningsskyldighet icke väl skulle överensstämma med de grundlagsbestämda reglerna angående statsrådets

ansvarighet och kunde leda till en enligt utskottets mening icke önskvärd politisering av ombudsmännens ämbeten.

I vad åter motionärens hemställan innefattar, att justitieombudsmannen och militieombudsmannen böra ingripa mot ämbetsmän, som låtit sig påverka av underhandsdirektiv från statsråds sida, må erinras om att redan det av motionären själv åberopade protokollet över justitieombudsmannens inspektion av statens handelskommission i november 1948 utvisar, att justitieombudsmannen har sin uppmärksamhet riktad på dessa spörsmål. Exempel saknas vidare icke på fall, då ombudsmännen ingripit i anledning av felaktiga ämbetsåtgärder, ehuru vederbörande till sitt fredande anfört att han handlat efter direktiv från högre ort. Utskottet har sålunda all anledning att räkna med att ombudsmännen även framdeles skola beakta sådana frågor. Någon ändring i instruktionerna kan därför icke anses erforderlig i denna del.

Under hänvisning till det ovan anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 302, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 februari 1950.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lodenius, Lundgren*, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Cassel, Göransson* och Nyström*;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud*, Johansson i Norrfors*, Lindberg*, Landgren, Håstad och Gustafsson i Borås*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.