

## Nr 44

### *Utlåtande i anledning av väckta motioner om visst tillägg till 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän.*

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta motioner, nr 263 i första kammaren av herr *Hedblom* och nr 224 i andra kammaren av herr *Wiklund* i Stockholm. I motionerna, vilka är likalydande, hemställles, »att riksdagen måtte besluta antaga sådant tillägg till 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän att ombudsman, som funnit tjänsteman ha förfarit felaktigt, blir skyldig att, om tjänstemannen det påkallar, åtala honom för det ifrågasatta tjänstefelet».

Beträffande skälen för motionärernas yrkande får utskottet hänvisa till motion II: 224.

#### **Gällande bestämmelser m. m.**

Enligt 1 § instruktionen för riksdagens ombudsmän åligger det dessa att utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad. I 3 § stadgas, att ombudsman bör förnämligast anmärka och beivra sådana fel, som synes honom antingen härröra från egennyttia, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. Finner ombudsman någon, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, ha felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, äger han jämlikt 4 § låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

Vid tillkomsten av det stadgande, som nu innefattas i 4 § gällande instruktion, uttalades (prop. 1915: 5 jämte bilaga), att det syntes olämpligt, om ombudsman för sitt inskridande mot lindrigare förseelser icke skulle ha att tillgå annat medel än åtal. Om vederbörande tjänsteman icke delade ombudsmannens mening om förfarandets felaktighet, stod det honom alltid fritt att tillkännagiva detta och underkasta sig den därmed förenade risken, att ombudsmannen anställde åtal. I samband härmed framhölls, att någon skyldighet att åtala lindrigare förseelser icke ålagts ombudsmannen. Vidare anfördes, att — även om rättelse icke vunnits eller avgiven förklarings innehåll befanns mindre tillfredsställande — det överlämnades till ombudsmannen att pröva, huruvida åtal borde ske eller icke. Slutligen framhölls, att ombudsmans erinran icke innebär en disciplinär åtgärd; grundsatsen var, att ombudsmannen är endast åklagare utan någon vare sig disciplinär eller annan domsrätt.

**Lagutskottet vid 1957 års riksdag**

Nu gällande instruktion för riksdagens ombudsmän är given den 24 maj 1957. Förslag därtill framlades av Kungl. Maj:t genom proposition nr 127. I samband med propositionen hade utskottet även att behandla bland annat en av herr *Eliasson* i Stockholm i andra kammaren väckt motion nr 609. I motionen hade yrkats, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte uppdraga åt första lagutskottet att i ombudsmännens instruktion utarbeta bestämmelser om att tjänsteman, som icke åtnöjes med ombudsmans anmärkning, äger besvära sig hos utskottet. Motionären anförde därvid, att om ombudsmannen i sitt beslut meddelar, att en tjänsteman förfarit felaktigt men att ombudsmannen av någon anledning anser, att åtal icke skall väckas, tjänstemannen icke har någon möjlighet att få saken prövad av domstol. Begär tjänstemannen att åtal skall anställas kan ombudsmannen visserligen taga hänsyn därtill om tjänstemannens förfarande innefattar brott eller förseelse, men i de fall där förfarandet icke är av denna art men likväl klandervärt synes ej ens formell möjlighet till domstolsprövning föreligga. Största säkerhet för ett riktigt avgörande vore måhända om författningsmässigt kunde tillskapas appellationsmöjlighet till domstol för tjänstemannen och detta även vid ärenden av sistnämnda slag. Tjänstemannen kan visserligen, framhöll motionären, om han anser att ombudsmannens beslut är felaktigt, skriva därom till lagutskottet men någon mera utbredd kännedom om denna möjlighet till rättelse torde icke föreligga. Fall kan också förekomma, där ombudsmannen på föreliggande material utdelat en riktig anmärkning, men tjänstemannen kanske genom förebringande av kompletterande material kan visa att anmärkningen likväl icke skulle ha utdelats.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 33 anförde första lagutskottet beträffande motionen II: 609:

Den i motionen väckta frågan om inskrivande i instruktionen av klagorätt över ombudsmans beslut hos första lagutskottet kan utskottet icke biträda. Det synes icke lämpligt eller förenligt med ombudsmannaämbetets natur att i nu förevarande hänseende såsom besvärsinstans införa ett riksdagsutskott. Självfallet är det emellertid envar obetaget att fästa första lagutskottets uppmärksamhet på förment felaktigt avgörande av ombudsmän. En sådan framställning beaktas av utskottet vid dess årliga grundlagsenliga granskning av ombudsmännens ämbetsförvaltning. Utskottet vill i detta sammanhang vidare göra det uttalandet att utskottet anser lämpligt att, därest utskottet efter granskning av ombudsmans ämbetsberättelse givit uttryck åt uppfattning som avviker från vad ombudsmannen uttalat, ombudsmannen, med hänsyn till den för praxis vägledande betydelse ombudsmännens i berättelsen gjorda uttalanden anses äga, i närmast följande ämbetsberättelse redovisar vad sålunda förekommit.

### Praxis

Justitieombudsmannen Alfred Bexelius har på utskottets begäran lämnat en redogörelse för praxis och därvid anfört följande:

Beträffande frågan i vilken utsträckning det förekommit att tjänsteman — som JO funnit ha förfarit felaktigt, ehuru JO låtit bero vid vad i saken förekommit — förklarar sig påfordra att bli ställd under åtal, må följande framhållas.

Under den tid jag förvaltats JO-ämbetet har, såvitt jag kan minnas, något dylikt fall icke inträffat. Enligt vad jag kunnat utröna, har sådant fall icke förekommit under de sista 35 åren. Tidigare synes i några undantagsfall åtal ha påfordrats av tjänstemän, som ej ansett sig kunna dela JO:s mening att de förfarit felaktigt. Under 1900-talet har mig veterligen endast två sådana fall inträffat, vilka finnas intagna i ämbetsberättelserna för år 1910 s. 84 o. f. samt för år 1927 s. 64 o. f. — I det förstnämnda fallet hade JO ansett att en auditör såsom ledamot av krigsrätt fällt otillbörligt yttrande om ett rättegångsbiträde men låtit bero i förhoppning att auditören för framtiden icke skulle låta komma sig till last liknande förfarande. I en därefter till JO insänd skrift förklarade auditören, bl. a., att han ansåge sig ha förfarit riktigt och att JO saknade befogenhet att utfärda »ukaser» som domare skulle ha skyldighet att följa. Auditören önskade därför att åtal skulle anställas på det att vederbörlig domstol måtte avgöra huruvida auditören förfarit felaktigt eller ej. — I det senare fallet fann JO, att en hovrättsdivision vid handläggningen av ett mål förfarit felaktigt i visst avseende. JO tillställde vederbörande ledamöter en skrivelse, däri han närmare utvecklade sin mening, varjämte han förklarade sig ha ansett att han — innan ytterligare åtgärd i ärendet vidtoges — borde anmoda ledamöterna att tillkännagiva huruvida de vore beredda att för framtiden i mål av liknande beskaffenhet förfara i enlighet med den uppfattning, som av JO förfäktats såsom riktig. Från hovrättsledamöternas sida framhölls därefter, bl. a., att man av princip icke kunde lämna det begärda tillkännagivandet och att man icke eftersträvade något »pardonsplakat». Om det påtalade förfarandet vore av beskaffenhet att böra föranleda ansvar, önskade ledamöterna också undergå vederbörligt straff.

I de båda ovannämnda fallen lät JO anställa åtal mot vederbörande. Jag har mig över huvud taget ej bekant något fall, där JO underlåtit att anställa åtal, om vederbörande tjänsteman så begärt.

Härutöver må tilläggas att det stundom förekommit att tjänsteman — utan att påfordra att bli ställd under åtal — bestritt riktigheten av någon av JO framställd anmärkning angående lagens tolkning och tillämpning. I sådana fall har JO ofta men icke alltid ansett sig böra förordna om åtal.

Vad ovan sagts har avseende å sådana fall, där det anmärkta felet enligt JO:s mening innefattat tjänstefel, ehuru JO eftergivit — eller haft för avsikt att eftergiva — åtal med stöd av ifrågavarande instruktionsföreskrift. Å andra sidan har ej sällan förekommit och förekommer alltjämt att JO finner visst förfarande stå i mindre god överensstämmelse med givna författningsföreskrifter eller eljest vara mindre lämpligt, utan att JO därmed avser göra gällande att förfarandet innefattar fel av beskaffenhet att föranleda ansvar. I dylika fall har JO — med stöd av sin allmänna tillsyns-

befogenhet — plägat i skrivelse till vederbörande närmare utveckla sin mening i det uppkomna spörsmålet. Det är härvid sålunda icke fråga om att påstå, att tjänstefel förelupit — och att eftergiva åtal enligt nuvarande 4 § i instruktionen — utan endast att med stöd av tyngden av anförda saksakal verka för en lämpligare eller enhetligare praxis i myndigheternas handlande. Utrymmet för denna form av JO:s ingripande torde under senare tider ha ökat allt efter som en mera effektiv tillsyn över förvaltningen kommit till stånd. I nu avsedda fall — där det anmärkta förfarandet icke innefattar tjänstefel — är det icke möjligt att genom åtal hänskjuta frågan till prövning av domstol. Jag vill dock påpeka att man i dylika fall söker undvika att beteckna förfarandet såsom felaktigt.

Yrkandet i motionen torde få förutsättas icke avse andra fall än sådana, där JO funnit det anmärkta förfarandet innefatta tjänstefel. Som förut framhållits synes för sådana fall något praktiskt behov av den i motionen ifrågasatta föreskriften icke vara för handen. Om det undantagsvis skulle inträffa, att någon tjänsteman i nu avsett fall bestrider att tjänstefel förekommit och begär att saken skall hänskjutas till domstols prövning, torde JO i likhet med vad som tidigare skett också anse sig i regel böra föranstalta om åtal. Att i strid med vad som hittills gällt binda JO:s handlingsfrihet härutinnan synes sålunda varken av behovet påkallat eller eljest lämpligt.

Vad beträffar praxis vid militieombudsmansämbetet tillåter utskottet sig att hänvisa till militieombudsmannens vid årets riksdag avgivna ämbetsberättelse s. 139 ff. Till de där lämnade uppgifterna må här fogas, att förutvarande militieombudsmannen Erik Wilhelmsson meddelat, att åtals-eftergift enligt 4 § förekommit förhållandevis sällan samt att det — med undantag för det i årets berättelse refererade fallet — under de senaste femton åren icke inträffat, att tjänsteman begärt att bli ställd under åtal.

### Utskottet

Enligt gällande regler har JO och MO befogenhet att åtala även lindrigare förseelser. Av 3 § i gällande instruktion för riksdagens ombudsmän framgår emellertid, att det förnämligast är grövre tjänstefel, som vederbörande ombudsman har att beivra med åtal. I fråga om mindre fel, som begåtts av ovarsamhet, utan vrång avsikt, äger ombudsman enligt stadgande i 4 § själv avgöra, huruvida han kan »låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken». Med detta stadgande, som först upptogs i 1915 års instruktioner för JO och MO, har lagfästs en gammal praxis.

I förevarande motion föreslås ett tillägg till 4 § av innehåll, att ombudsman, som uttalat, att tjänsteman förfarit felaktigt, skulle vara skyldig att — om tjänstemannen det påkallade — föranstalta om åtal mot honom i anmärkt avseende. Som skäl härför har i motionen anförts, att nuvarande förfaringssätt icke alltid leder till någon klarhet om vad som är rättsenligt,

då vederbörande tjänsteman och ombudsman är av olika mening. Endast behörig domstol kan avgöra vilken ståndpunkt i en sådan tvist som är den enligt svensk rätt riktiga. Ett sådant uttalande torde i allmänhet endast kunna erhållas i en straffprocess, i vilken ombudsmannen påstår ansvar för vederbörande tjänsteman för dennes förfaringssätt. Tjänstemannen bör enligt motionärerna ha möjlighet att driva saken därhän, om han så önskar.

Vad först beträffar de ärenden, då ombudsman finner, att tjänstemans handlande står i mindre god överensstämmelse med gällande föreskrifter eller eljest är mindre lämpligt, vill utskottet hänvisa till justitieombudsmannens ovan återgivna uttalande, att fråga därvid icke är om att påstå, att tjänstefel förelupit — och att eftergiva åtal enligt 4 § i instruktionen — utan endast att med stöd av anförda sakskaäl verka för en lämpligare eller enhetligare praxis i myndigheternas handlande. Det anmärkta förfarandet innefattar alltså icke något tjänstefel, och det är därför icke möjligt att genom åtal hänskjuta frågan till domstols prövning.

Vad därefter angår de fall, då ombudsman funnit det anmärkta förfarandet innefatta tjänstefel ehuru han låtit bero vid vad i saken förekommit, framgår av ovan återgivna uppgifter från JO och MO, att det endast i enstaka fall förekommit, att tjänsteman begärt att bli ställd under åtal samt att i de fall, då begäran härom framställts, densamma i regel föranlett, att åtal väckts. Ombudsmännens praxis torde sålunda i de flesta fall tillgodose de önskemål, som framföres i motionerna. I fråga om de situationer, då ombudsman icke skulle tillmötesgå en begäran om åtals väckande, vill utskottet erinra om sitt ovan återgivna uttalande 1957, att det är envar obetaget att fästa utskottets uppmärksamhet på förment felaktigt avgörande av ombudsman samt att en sådan framställning beaktas av utskottet vid dess årliga grundlagsenliga granskning av ombudsmännens ämbetsförvaltning. Utskottet anser ej behov föreligga av ändring i gällande regler.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,  
att förevarande motioner, I: 263 och II: 224, icke måtte  
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 maj 1961

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herrar Branting, Per Olofsson, Nyström, Gezelius, Fagerström och Hilding;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Gustafsson i Borås, fröken Bergegren, herrar Edlund och Martinsson.