

Nr 15

Utlåtande i anledning av väckt motion angående riksdagens ombudsmäns verksamhet.

Första lagutskottet har behandlat en i andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 263 av herrar *Wachtmeister* och *Edlund*. I motionen hemställes »att riksdagen ville besluta

dels att sådana åtgärder måtte vidtagas, att nuvarande för rättssäkerheten otillfredsställande förhållanden inom MO:s verksamhetsområde undanröjs,

dels att namn på tilltalade personer i fortsättningen icke skall utsättas i riksdagens ombudsmäns ämbetsberättelser».

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen av justitieombudsmannen och militieombudsmannen.

Motionen

Motiveringen till ovan upptagna hemställan innehåller följande.

MO skall (regeringsformen § 96) »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas samt vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra».

Hans åtalsskyldighet är dock icke ovillkorlig. I instruktionen § 4 heter det nämligen: »Finner ombudsman någon, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt må han låta bero vid vunnin rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.»

Det kan ur dessa bestämmelser svårigen utläsas, att i MO:s uppgifter skulle ingå att förklara åtgärder, som granskats av honom, för olämpliga eller felaktiga. Skillnaden mellan sådana förklaringar och tillrättavisning i form av varning torde i realiteten vara hårfin, och de uppfattas också av allmänhet och press som domar. Den skillnad som föreligger består i att MO:s förklaringar i motsats till en tillrättavisning icke kan överklagas och att de icke införs i anteckningsbok för tillrättavisningar men genom offentliggörandet får hårdare verkningar. När den ursprungliga instruktionen för MO fastställdes, påpekades uttryckligen, att ombudsmannen endast vore åklagare utan någon vare sig disciplinär eller annan domsrätt. Genom sina »lämplighetsbedömanden» har emellertid MO numera för allmänheten kommit att framstå som en av våra högsta domare. Tidningsrubrikernas »MO-domar» drabbar ofta den som över huvud taget ej gjort sig skyldig till något åtal-

bart, och den drabbade kan knappast gå till motangrepp under åberopande av ombudsmannainstruktionens § 11, som talar om förolämpning genom olagliga påståenden.

Som 1914 års ombudsmannakommitterade anförde äger MO varken disciplinär eller annan domsrätt, och ett uttalande av honom, även om det sker i samband med ett eftergivande av åtal, är och förblir inte mer än en av MO uttalad uppfattning utan bindande verkan för den till vilken uttalandet är riktat.

Eftersom det icke tillkommer MO att utfärda för befattningshavare bindande anvisningar beträffande det sätt varpå tjänsten skall utföras, saknas stöd i instruktionen för en bedömning från MO:s sida ur ren lämplighets-synpunkt beträffande vidtagen åtgärd, där intet fel kan läggas vederbörande till last. MO har emellertid i skrivelse till militärbefälhavaren i första militärområdet den 28 september 1960 framhållit, att han under sin ämbetsutövning alltsomoftast funnit anledning att i gjorda uttalanden beteckna av befattningshavare vidtagna åtgärder såsom mindre lämpliga, utan att han därvid lagt vederbörande till last att det som förevarit vore av beskaffenhet att böra för denne medföra ansvar. MO har därvid tillagt: »Det kan naturligen icke ifrågakomma att jag skall avstå från eller begränsa utövandet av denna i min ämbetsutövning ingående befogenhet endast på den grund att den befattningshavare, som berörts av ett uttalande av nu avsedd art, till äventyrs skulle förklara sig icke vilja godtaga av mig uttalad uppfattning angående lämpligheten av företagen åtgärd.»

Härav framgår, att MO anser i sin ämbetsutövning ingå en befogenhet att »beteckna» en vidtagen åtgärd såsom mindre lämplig, utan att åtgärden av honom anses innebära tjänstefel. Till stöd för denna sin åsikt har MO emellertid icke åberopat och icke heller kunnat åberopa någon instruktionsbestämmelse, och det måste då ifrågasättas huruvida nyssnämnd befogenhet verkligen kan sägas tillkomma MO. I intet fall äger han påfordra, att vederbörande skall i sin fortsatta tjänsteutövning rätta sig efter en sådan bedömning, som intet annat är än ett uttryck för en personlig och subjektiv åsikt.

Det får icke bli så, att MO-institutionen, som tillkommit i rättssäkerhetens intresse, åsidosätter detta intresse genom att börja tillämpa en praxis utan stöd i instruktionen och utan att bereda de tilltalade möjlighet att få sin sak objektivt prövad. MO är lika litet som någon annan ofelbar, och ett ogillande av åtal väckt av honom är ingen unik företeelse. Det är därför av största vikt för rättssäkerheten, att den som anser sig obefogat klandrad av MO har möjlighet att få sin sak prövad av domstol även i sådant fall där MO ansett saken icke behöva föranleda åtal, eller där MO utan att beteckna någon åtgärd som tjänstefel förklarat den vara olämplig. Det av första lagutskottet vid 1957 och 1961 års riksdagar gjorda uttalandet, att det vore envar obetaget att fästa utskottets uppmärksamhet på förment felaktigt avgörande av ombudsmannen, är icke tillräckligt korrektiv, enär en rent politisk församling aldrig kan ersätta en domstol.

I ett fall, som 1961 tilldrog sig stor uppmärksamhet, hade MO dels uttalat, att en regementschef i vissa avseenden förfarit på ett mindre lämpligt sätt, dels i ett fall bedömt samme chefs förfarande som felaktigt men låtit vid denna erinran bero. Den tilltalade ville icke godtaga MO:s erinringar utan begärde att bli åtalad. Trots att chefen för armén i vissa avseenden stödde regementschefen, vägrade MO att anställa det begärda åtalet. Det är inte mer än naturligt, att den tilltalade, när han på detta sätt förvägrades möjlighet att genom domstols objektiva prövning eventuellt bli frikänd och rehabilite-

rad, fann sig vara föremål för rena godtycket, detta så mycket mera med tanke på vad som inträffade något år senare. Då hade nämligen MO förklarat, att en överste och chef för fortifikationskåren i två avseenden begätt tjänstefel. Även här lät MO saken bero vid sina erinringar, men översten begärde att MO antingen skulle ompröva sitt beslut eller också anställa åtal. MO åtalade då översten, som av Svea hovrätt enhälligt frikändes. MO förde saken vidare till högsta domstolen, som i oktober 1963 fastställde hovrättens dom. Tack vare MO:s åtal fick alltså detta sistnämnda fall en för den tilltalade lycklig utgång, om man bortser från alla de onödiga och fullkomligt omotiverade påfrestningar för vilka denne utsatts.

Man har sökt motivera den praxis som på senare tid börjat tillämpas med inledningsbestämmelsen, att MO skall utöva allmän tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, men denna tillsyns verkställande anges genom de följande bestämmelserna om åtal och åtalseftergift. En jämförelse med bestämmelserna för riksåklagaren visar att skyldigheter och befogenheter i fråga om åtal eller åtalseftergift är likartade. För riksåklagaren tillkommer särskilda befogenheter på grund av hans ställning som överordnad till åklagarna. Enligt dessa äger han disciplinär befogenhet över åklagarna samt rätt att meddela dem anvisningar i deras ämbetsutövning. Just frånvaron av dylika bestämmelser i MO-instruktionen visar att denne icke äger någon motsvarande befogenhet. Ett förtydligande av instruktionen synes sålunda kunna inskränkas till ett understrykande av att MO endast är åklagare utan vare sig disciplinär eller annan domsrätt eller rätt att utfärda anvisningar eller uttala sin uppfattning om tjänstemans åtgärder i övrigt.

Det måste anses vara av väsentlig betydelse, att MO-institutionen även bland den militära befälspersonalen omfattas med förtroende och respekt. Det är under sådana förhållanden nödvändigt, att MO avhåller sig från uttalanden som icke har direkt stöd i instruktionen och som är ägnade att väcka icke blott diskussion utan också opposition. Ett återställande av rättssäkerheten torde dock kunna ernås utan särskilt tillägg till instruktionen. Om lagutskottet i detta sammanhang understryker att ombudsmannen skall vara endast åklagare, och att han vid fullgörandet av denna uppgift skall följa för andra åklagare gällande allmänna regler, skulle de subjektiva uttalandena i övriga fall upphöra och normala rättsliga förhållanden komma att råda mellan åklagare och anklagad.

Det kan vara skäl att här även beröra frågan om införande av namn i riksdagens ombudsmäns årsberättelser. Här utsätts av princip alltid vederbörandes namn, därest ärendet icke rör den personliga integriteten eller uppgifter om någons sinnesbeskaffenhet eller dylikt. Härav följer, att i varje ärende, som ej föranlett någon åtgärd eller blott ringa sådan, vederbörande måste skylla i ämbetsberättelsen. Någon bestämmelse om hur här skall förfaras föreligger oss veterligt icke. Vi vill därför hänvisa till en uppsats i tidskriften Juristnytt nr 12/1962, där Juristförbundets ordförande, borgmästare Carl Svennegård, under rubriken »Privatlivets helgd» skriver bl. a. följande:

På de nyssnämnda instanserna (JK, JO, MO, RÅ m. fl.) bör väl allmänheten och tjänstemännen kunna ställa samma krav på hänsyn och ansvar, som publicistklubben ställer på tidningsmännen. Om det verkligen gäller förseelser av allvarligare art hör de här angivna grupperna av medborgare visas samma hänsyn som andra tilltalade och dömda. I regel finns det inte något intresse att publicera namn. Om ärendet är av principiell vikt så kan delta motivera publicering, men ingalunda utsättande av namn. Avsikten är ju inte att den enskilde syndaren skall schavottera. Publiceringen av namnet

får ju inte av JK, JO etc. användas såsom brottspåföljd. I synnerhet gäller detta om vederbörande är tveksam huruvida ett åtal skulle bifallas av domstolen.

Vi kan icke finna något att invända emot ovanstående citat. Det borde tvärtom vara angeläget, att riksdagen i detta avseende föreginge med gott exempel.

Yttrandena

Justitieombudsmannen Alfred Bexelius anför i sitt yttrande över motionen följande.

I motionen beröras två spörsmål, nämligen *dels* frågan om MO:s praxis att i fall, där ämbetsbrott ej föreligger, ingå på »lämplighetsbedömanden» av tjänstemäns åtgärder, *dels* frågan om utsättande av personnamn i ombudsmännens ämbetsberättelser. I förstnämnda hänseende hävdas i motionen att instruktionsenligt stöd saknas för MO:s berörda praxis, vilken i motionen betecknas som otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Motionärernas yrkande går i denna del ut på att genom förtydligande av instruktionen eller på annat sätt få fastslaget, att »MO endast är åklagare utan vara sig disciplinär eller annan domsrätt eller rätt att utfärda anvisningar eller uttala sin uppfattning om tjänstemäns åtgärder i övrigt». Beträffande den andra i motionen berörda frågan avser yrkandet, att namn på tilltalade personer i fortsättningen icke skola utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser.

Vad först angår frågan om befogenheten för MO att i andra fall än där ämbetsbrott föreligger uttala sin uppfattning om riktigheten eller lämpligheten av tjänstemäns åtgärder har denna fråga ur såväl principiell som praktisk synpunkt avseende jämväl på JO:s ämbetsutövning. Den praxis hos MO, mot vilken motionärerna rikta sig, grundar sig sålunda på en tolkning av hithörande grundlagsbud och instruktionsbestämmelser som långt före MO-institutionens tillkomst tillämpats och alltjämt tillämpas vid JO-ämbetet. Denna tolkning — som vid skilda tillfällen varit föremål för diskussioner inom riksdagen — innebär i korthet följande.

Instruktionsenligt har ombudsmännen som sin viktigaste uppgift att på folkrepresentationens vägnar utöva »en allmän tillsyn över lagars, författnings och instruktioners efterlevnad» av ämbets- och tjänstemän. I samband därmed stadgas att ombudsmannen skall tilltala eller låta tilltala dem, som i sin ämbetsutövning begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Ombudsmannen har med andra ord utrustats med åtalsrätt i fall, där ämbetsbrott finnes föreligga; i vissa sådana fall äger han även meddela åtalseftergift. Men tjänstemännen kunna tillämpa lagar och författningar på ett felaktigt, oegentligt eller eljest mer eller mindre olämpligt sätt utan att förfarandet kan läggas vederbörande till last som straffbart fel och utan att sålunda åtal kan ifrågakomma. Hur ombudsmannen skall ställa sig till sådana fall, därom lämnar instruktionen inget positivt besked. Om man emellertid vill fasthålla att all myndighetsutövning bör ske på författningsmässig grund och tillgodose samhällsnyttiga syften, är det tydligt att även fall av nu antydd beskaffenhet omfattas av den allmänna tillsynsskyldighet i fråga om författnings efterlevnad, som ålagts ombudsmännen. I enlighet härmed bör också ombudsmannen — oak-

tal någon uttrycklig föreskrift därom icke givits — vara befogad och skyldig att ingå i bedömande jämväl av dylika fall och därigenom verka för en riktig tillämpning av lagar och författningar samt främja en enhetlig och ändamålsenlig praxis, som tillgodoser rättssäkerhetsintressena.

Vid bedömningen av ombudsmännens ställning och befogenhet att ingripa mot tjänsteåtgärder har man sålunda att skilja mellan å ena sidan fall, där förfarandet innefattar ämbetsbrott, och å andra sidan fall, där straffansvar visserligen ej kan ifrågakomma men där förfarandet ur objektiva synpunkter likväl ger anledning till påpekanden eller tillrättalägganden. Denna distinktion har vid tidigare diskussioner rörande ombudsmannens s. k. erinringspraxis måhända icke alltid klart fasthållits. I fall, där ämbetsbrott föreligger, har ombudsmannen — såsom jämväl framhållits i det i motionen åberopade uttalandet vid tillkomsten av MO-ämbetet (prop. nr 5/1915 s. 24) — ställningen som åklagare och enbart som åklagare; någon egen disciplinär eller annan domsrätt tillkommer honom — av konstitutionella skäl — icke. Att en precisering sålunda skett i fråga om ombudsmannens ställning i åtalsfallen — vilka helt naturligt i första hand förtjäna uppmärksamhet och som helt visst vid inrättandet av JO-ämbetet framstod som den dominerande uppgiften för JO — kan icke i och för sig berättiga till slutsatsen att ombudsmannens tillsynsverksamhet skulle vara begränsad till just dessa fall. Något uttalande om en sådan begränsning återfinnes icke i ovannämnda proposition och har, såvitt jag kunnat finna, ej heller eljest förekommit i instruktionssammanhang. På sätt förut anförts är det också väl förenligt med ombudsmannens allmänna tillsynsskyldighet att han även i andra fall än där åtal kan följa äger uttala sin mening om förhållanden, som han finner anmärkningsvärda eller eljest i behov av tillrättalägganden.

Beträffande tolkningsfrågans tidigare behandling kan jag begränsa mig till följande korta, rapsodiska återblick.

Uppfattningen att hinder icke föreligger för ombudsmannen att uttala sin mening även i fall, där straffbart fel icke föreligger, torde ända sedan JO-ämbetets tillkomst allmänt ha omfattats av ämbetets innehavare. Den som under 1800-talet med särskild kraft hävdade denna uppfattning var JO Theorell (1848—57), vilken som bekant upptog även högsta domstolens domar till ingående, kritisk granskning. I ämbetsberättelsen för år 1850 utvecklade Theorell utförligt sina synpunkter på ombudsmannens rätt och skyldighet att utöva kritik ej blott av åtalbara tjänsteåtgärder, därvid han bl. a. underströk »det allmännas rätt att fordra en bättre lagskipning än som endast genom farhågan för laga ansvar kan framtingas» (s. 123—130). Theorells förfarande föranledde vid riksdagen 1850—51 diskussioner inom samtliga riksstånd; resultatet av diskussionerna har tolkats som en seger för Theorell i själva tolkningsfrågan. I allmänhet var det emellertid under 1800-talet sällan som ombudsmännen ingrepo i andra fall än där åtal ansågs kunna följa — ett förhållande som bl. a. är att betrakta mot bakgrunden av då härskande stränga uppfattning om vad som utgjorde straffbart fel och det stora antal åtalsfall som på grund därav sysselsatte ombudsmännen. Först i början av 1900-talet — sedan JO Hasselrot tillträtt ämbetet (1906—13) — försköts tyngdpunkten från åtal till erinringar och andra uttalanden. Denna utveckling föranledde Rudolf Kjellén att år 1908 i andra kammaren uppta en principdiskussion rörande JO:s befogenheter — en fråga vartill Kjellén år 1911 utförligt återkom i första kammaren — och därvid utifrån konstitutionella synpunkter hävda uppfattningen att JO i förhållande till tjänstemännen endast ägde ställning som åklagare. Under ledning

av Karl Staaff slöt emellertid kammaren upp kring ämbetets praxis. Flera av talarna underströk därvid behörigheten och lämpligheten av att JO vid granskning av myndighetsåtgärder uttalade sin åsikt även i fall där åtal ej kunde följa (andra kammarens protokoll den 5 februari 1908, § 3).

Någon invändning mot nu berörda tolkning av JO:s befogenheter synes därefter icke ha framförts inom riksdagen. I stället ha vid skilda tillfällen positiva uttryck givits för riksdagens gillande av att ombudsmännen — i anledning av iakttagna brister eller ofullständigheter — gjorde vägledande uttalanden i såväl rättsliga som praktiska spörsmål (se t. ex. första lagutskottets utlåtanden nr 1/1948 och nr 3/1949).

Rörande ändamålsenligheten av berörda praxis vill jag framhålla, att behovet av vägledande uttalanden torde vara särskilt framträdande inom förvaltningen, där allmänna regler om handläggningsordningen saknas och där de materiella bestämmelserna ofta ge ett brett utrymme för olika tolkningar och för vitt skiftande praxis hos myndigheterna. Genom den successiva utbyggnaden av förvaltningsapparaten och den snabbt växande, till omfånget överväldigande förvaltningsrättsliga lagstiftningen har frågan om behovet av en på förvaltningen inriktad, av rättssäkerhetssynpunkter betingad tillsyn radikalt förändrats i förhållande till gången tid. Frågan om hur denna tillsyn bör ordnas är ju också föremål för riksdagens oavslutliga uppmärksamhet. Det framstår för mig som helt orimligt om denna tillsyn, utövad av riksdagens ombudsman, skulle vara begränsad till att avse endast sådana fall där tjänstemän så tydligt brutit mot lag eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt att straffansvar föreligger. Med hänsyn till den formella handlingsfrihet som särskilt förvaltningslagstiftningen erbjuder tjänstemännen och till rådande liberala uppfattning om vad som är straffbart fel, skulle en på sådant sätt begränsad tillsyn bli av ringa omfattning och mycket väl kunna omhänderhas av ordinarie åklagare. Behovet och värdet av tillsynen ligger i stället numera väsentligen på det informativa, vägledande planet. Vad som här står att vinna och vilka problemställningar som här i rik variation möta har jag i någon mån sökt belysa i en artikel i Statsvetenskaplig Tidskrift år 1961 s. 201 o. f. Till mina där framlagda synpunkter och åberopade exempel ber jag att i detta sammanhang få hänvisa. Härutöver vill jag endast tillägga, att JO:s befogenhet att — utöver åtalsfallen — ingå på bedömning av myndigheternas åtgärder och i vägledande syfte göra de uttalanden, som han finner nödiga, enligt min mening utgör själva livsnerven för JO:s verksamhet i dagens samhälle. Att nu — i strid mot hävdvunnen praxis — slopa eller ens begränsa denna befogenhet, synes mig därför icke kunna komma i fråga. I detta sammanhang vill jag också erinra om att ombudsmännen i Danmark och Norge — vilka icke utrustats med den åtalsrätt som tillkommer de svenska ombudsmännen — uttryckligen tillagts rätt att uttala sig om tjänstemännens åtgärder utan att det här i princip föreligger möjlighet för tjänstemännen att få sålunda framförd kritik prövad av domstol.

Det bör emellertid understrykas, att ombudsmannens befogenhet att i fall där fråga ej är om tjänstefel göra uttalanden, som innefatta kritik av myndighetsåtgärder, självfallet måste begagnas med försiktighet och urskiljning. Ombudsmannen måste här handla efter sitt eget omdöme och sakens beskaffenhet. Ej minst viktigt är det att uttalandena avfattas med tillbörlig hovsamhet. Den kontroll, som utövas från riksdagens sida synes i dessa fall — där fråga alltså ej är om att påstå att tjänstefel förekommit — vara tillfyllest ur tjänstemännens synpunkt. För min del har jag svårt att

förstå att det skulle vara förklenande för en tjänsteman, om riksdagens ombudsman i hovsam form tillkännager och på objektiva grunder motiverar en uppfattning, som avviker från tjänstemannens. Lika litet som någon med fog kan känna sig förnärad av att hans beslut underkännes av överordnad besvärinstans, lika litet bör han ha anledning att bli förnärad av ett uttalande från ombudsmannens sida som går honom emot. Ett sådant uttalande är icke heller bindande för tjänstemannen; dess verkan är helt beroende av tyngden av de skäl, som anföras till stöd för detsamma. Tjänstemannen är sålunda oförhindrad att — om han ej finner de anförda argumenten övertygande — vidhålla sin mening och i fortsättningen handla därefter.

På sätt jag förut framhållit grundar sig den praxis, mot vilken motionärerna rikta sig, på en tolkning av hithörande bestämmelser som icke är oförenlig med bestämmelsernas ordalydelse och som tillika har gammal hävd. Befogenheten för ombudsmännen att ingå på bedömning även av fall, där åtal ej kan följa, utgör — av skäl som jag nyss anført — en oeftergivlig förutsättning för att ombudsmännen skola kunna på ett effektivt sätt fullgöra den av 1809 års konstitutionsutskott angivna uppgiften att såsom väktare över lagarnas efterlevnad iakttaga medborgarnas allmänna och individuella rättigheter. Med hänsyn härtill är det min förhoppning att riksdagen i anledning av motionen måtte på ett för framtiden klargörande sätt uttala, att ombudsmännens hittillsvarande praxis i detta hänseende alltjämt står i överensstämmelse med riksdagens vilja.

Vad härefter angår yrkandet i motionen att tilltalade personers namn ej vidare skola utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser får jag anföra följande.

I fråga om redovisningen av åtal har i JO:s ämbetsberättelser, med undantag för nedannämnda period, tillämpats den praxis, att åtalade tjänstemän alltid namngivits. Under den period, som omfattar ämbetsberättelserna för verksamhetsåren 1852—1885, följdes emellertid en annan ordning. Denna ordning innebar, att antingen namnet på myndigheten eller också ämbets-titeln jämte namnet på myndigheten utsattes; däremot icke själva personnamnet. Vid åtal t. ex. mot en rådhusrätt angavs sålunda stadens namn samt att åtalet avsåg de »ledamöter» i denna rådhusrätt, som deltagit i det aktuella beslutet. Vid åtal mot en häradshövding angavs, att åtalet gällde häradshövdingen i viss angiven domsaga. Avsåg åtalet en vikarie för häradshövdingen, angavs att målet gällde »en tillförordnad domhavande» i samma domsaga; stundom utsattes därvid även bokstavsinitial. På samma sätt angavs åtal mot landshövding, landssekreterare, polismästare, stadsfiskal o. s. v. eller mot tillförordnade sådana befattningshavare; län och ort utmärktes sålunda.

Anledningen till att denna praxis — som torde ha tillkommit av grannlagenhetshänsyn — bragtes att upphöra, är mig icke med säkerhet bekant. Det synes mig emellertid icke svårt att finna orsaken. En sådan redovisningspraxis ger otvivelaktigt visst utrymme för personförväxlingar och oriktiga antaganden om vilken eller vilka personer, som åtalen avse. Framförallt gäller detta naturligtvis sådana fall, då åtal anställs mot kollektiv myndighet eller mot tillförordnad befattningshavare. Berörda praxis synes följaktligen — utan att den för flertalet fall torde innebära något större skydd för de åtalade — kunna föranleda befogade protester från tjänstemän, som icke omfattas av åtalen men som av en eller annan anledning kunna förknippas därmed.

Tillräckliga skäl att återinföra nu angivna, under en viss tidsperiod praktiserade men för längesen upphävda redovisningspraxis synes mig icke föreligga. Än mindre torde skäl finnas för att införa den — av motionärerna möjligen åsyftade — ordningen, att icke blott personnamnet utan även alla lokala angivelser slopas. En sådan ordning skulle tydligen lämna fältet fritt för allsköns gissningar och personförväxlingar.

Vad nu sagts rörande åtalsärendena gäller också åtskilliga av de ärenden som icke föranlett åtal. I många fall kan man dock, där fråga icke är om åtal, utan större betänklighet underlåta ett utsättande av vederbörande tjänstemans namn.

Rörande redovisningen av personnamn i ämbetsberättelserna vill jag i övrigt framhålla, att jag — när det gäller de översiktligt redigerade sammanställningarna av inspektionsanmärkningar, som icke avse tjänstefel — i enlighet med tidigare praxis endast utsätter ämbetsstitel eller myndighet utan någon bestämning i övrigt. Vidare får jag upplysa att jag — med viss ändring härutinnan av tidigare praxis — numera i möjligaste mån söker undvika att i berättelserna namngiva enskilda personer i de fall, då fråga är om mera ömtåliga personliga förhållanden.

Militieombudsmannen Hugo Henkow avger följande yttrande.

I motionen yrkas i första hand att åtgärder måtte vidtagas i syfte att »nuvarande för rättssäkerheten otillfredsställande förhållanden inom MO:s verksamhetsområde undanröjs». Såsom sådana förhållanden betecknar motionärerna att militieombudsmannen förklarar av honom granskade åtgärder vara olämpliga eller felaktiga, ehuru de icke anses innefatta åtalbart tjänstefel. Enligt motionärerna saknar dylika lämplighetsbedömanden stöd i regeringsformen eller den för ombudsmännen gällande instruktionen, men de får bl. a. genom publicitet i pressen hårda verkningar för vederbörande tjänstemän. Genom förtydligande av ombudsmännens instruktion eller genom uttalande av lagutskottet borde — anses det i motionen — understrykas att militieombudsmannen endast är åklagare utan vare sig disciplinär eller annan domsrätt eller rätt att utfärda anvisningar eller uttala sin uppfattning om tjänstemans åtgärder i övrigt.

De fel som uppmärksammas i min tillsynsverksamhet är av skilda slag. I sådant fall då felet anses utgöra en straffbar gärning kan åtal anställas mot den felande. Åtalsbefogenheten utnyttjas emellertid i mycket ringa utsträckning; på senare tid har högst ett tiotal personer per år åtalats. Om den felande gottgjort uppkommen skada och felet finnes ha skett allenast av ovarsamhet, utan ond avsikt, eftergives i allmänhet åtalet med stöd av 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän. När förelupet fel är av enbart formell art eller eljest av så ringa betydelse att straffbar gärning ej anses föreligga, är åtalsmöjligheten ej aktuell. Vid avgörande av ärende, vari jag funnit fel vara begånget men åtal ej böra eller kunna ske, konstaterar jag denna min uppfattning och låter bero vid vad i saken förekommit, stundom med erinran om vikten av att ifrågakomna bestämmelser i framtiden noggrant iakttagas.

Det händer ej sällan att ett förfarande eller ett förhållande befinner sig vara otillfredsställande utan att dock ett fel kan anses vara begånget. Om det t. ex. är fråga om tolkningen av en viss bestämmelse, kan det ha anförts beaktansvärda skäl även för en annan ståndpunkt än den jag anser mig böra intaga. Och likaså kan det givetvis finnas utrymme för olika meningar när en befattningshavare har att fatta beslut efter skönsmässig pröv-

ning. Därest det i dylika fall synes vara angeläget för vinnande av enhetlig och lämplig praxis eller eljest för tillgodoseende av det allmännas intresse eller enskildas berättigade anspråk, brukar jag vid ärendets avgörande uttala huru enligt min uppfattning rätteligen bort förfaras.

Vad sålunda översiktvis anförts angående av mig tillämpad ordning vid ärendens avgörande torde i princip överensstämma med tidigare ämbetsinnehavares förfaringssätt och är grundat på gällande reglering av ämbetets verksamhet.

Enligt § 96 regeringsformen och 1 § instruktionen för riksdagens ombudsmän är ombudsmännens huvuduppgift att utöva tillsyn över lagars och författningars efterlevnad av dem som är underkastade ämbetsansvar. Författningsutredningens förslag till regeringsform (SOU 1963: 16) nämner i hithörande avsnitt (9 kap. 6 §) överhuvudtaget icke någon annan uppgift. Vid tillkomsten av militieombudsmansämbetet framhölls att tillsynen ej skulle vara inskränkt till allenast sådan ämbetsutövning som vore direkt reglerad genom stadgande i författningar utan att det, liksom i fråga om justitieombudsmannen, låge i sakens natur att, där särskild bestämmelse i visst avseende saknades, vederbörande ombudsman likväl skulle äga tillse att ämbetsmännen så föfore som överensstämde med gällande författningars grund och mening, så att det allmänna bästa iakttoges och på samma gång enskilda åtnjote rätt och billighet (prop. 1915: 5 s. 32—33).

Eftersom en tillsynsverksamhet givetvis ej är ett självändamål, måste syftet med den vara att vad som finnes anmärkningsvärt skall föranleda åtgärd av något slag. Ombudsman har åtalsrätt men däremot ej direktivrätt. När åtal ej anses befogat, synes sålunda icke någon annan åtgärd stå till buds än att ombudsmannen tillkännagiver sin uppfattning för vederbörande.

Såvitt jag förstår har ombudsmännens regelmässigt omsorgsfullt motiverade uttalanden i olika frågor varit av stor betydelse för rättstillämpningen i allmänhet och för enskildas rättssäkerhet i synnerhet. Det kan med fog göras gällande att ombudsmansämbetena fyller en väl så viktig funktion genom att göra uttalanden som genom att anställa åtal. De ämbeten som under den senaste tiden i t. ex. Danmark, Norge och Förbundsrepubliken Tyskland inrättats med den svenska ombudsmansinstitutionen som förebild har ej ens utrustats med åtalsrätt.

På grund av det anförda torde motionen i nu berörda del ej böra föranleda någon vidare åtgärd.

I motionen yrkas jämväl att namn på »tilltalade personer» i fortsättningen icke skall utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser. Motionärerna hänvisar i detta avseende till en artikel med rubriken »Privatlivets helgd» i tidskriften Juristnytt för den 14 september 1962.

Alltsedan militieombudsmansämbetets tillkomst har i den ämbetsberättelse, som det åligger militieombudsmannen att årligen avgiva till riksdagen, brukat redogöras för dels samtliga åtalsärenden och dels sådana andra ärenden som anses ha intresse utöver de enskilda fallen. Därvid lämnas praktiskt taget fullständiga uppgifter om de berörda ärendena, och följaktligen utsättes i princip även namn på förekommande personer. Detta torde ha sin grund i att ämbetsberättelsens egentliga syfte är att belysa militieombudsmannens verksamhet och i anslutning därtill jämväl förhållandena på hans ämbetsområde. Ehuru berättelsen i prejudikathänseende torde anses ha stor betydelse, är den sålunda icke helt jämförlig med vanliga referatsamlingar.

Såsom av det nu anförda framgår är avsikten med namneligt angivande av dem som utsättes för kritik genom militieombudsmannens beslut icke att de skall på något sätt offentligt brännmärkas. De får givetvis i annan form än genom årsberättelsen kännedom om vederbörligt beslut. Önskemålet om att namnen skall utslutas vid redovisningen i berättelsen synes därför i och för sig vara berättigt.

Därest berättelsen även i fortsättningen skall innehålla fullständig redogörelse för vissa ärenden, synes namnuteslutningen emellertid knappast kunna få avsedd effekt. En anmärkning mot t. ex. överbefälhavaren skulle icke kunna döljas genom att dennes namn ej utsättes. Även beträffande åtskilliga andra högre chefer skulle namnets uteslutande sakna betydelse. När det gäller vissa större kategorier befattningshavare kan väl identifiering ej ske enbart genom befattningen eller tjänstetiteln, men med hjälp av uppgifter om övriga i ärendet hörda personer, förbandets namn, den aktuella platsens belägenhet o. dyl. måste det ändå vara ganska lätt för en intresserad person att fastställa vem vederbörande är. Den tveksamhet som i dylika fall kunde kvarstå skulle kunna leda till obefogad misstanke mot någon kollega till den i verkligheten avsedde.

Vid dessa förhållanden synes i första hand böra undersökas om ämbetsberättelsen kan givas en annan, mindre fullständig utformning än den för närvarande har. Endast en mycket summarisk framställning av själva saken utan angivande av aktuell plats och övrig utredning om de faktiska omständigheterna torde göra det möjligt att bevara anonymiteten i åtminstone det stora flertalet fall. Exempel på ämbetsberättelser av denna karaktär utgör den danska »Folketingets ombudsmands beretning for året 1962» och den tyska »Jahresbericht 1962 des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages». Att märka är emellertid att man i såväl Danmark som Tyskland tillämpar en helt annan princip beträffande allmänna handlingars offentlighet än i vårt land.

Huruvida en ämbetsberättelse med den sålunda antydda utformningen vore tillfredsställande från riksdagens synpunkt torde kunna vara föremål för tvekan. Eftersom frågan om riksdagens ombudsmansämbetens framtida organisation och verksamhetsformer för närvarande utredes av särskilda sakkunniga, synes dessa lämpligen kunna till behandling upptaga även spörsmålet om ämbetsberättelsernas utformning.

I enlighet med det anförda anser jag alltså att motionen i nu förevarande del bör överlämnas till nyss berörda sakkunniga för att tagas i övervägande vid fullgörandet av deras utredningsuppdrag.

Utskottet

De grundläggande bestämmelserna om riksdagens ombudsmän finnes i 96—101 §§ regeringsformen och 68 § riksdagsordningen. Till dessa stadganden ansluter sig instruktionen för riksdagens ombudsmän. Enligt 96 § regeringsformen i dess ursprungliga lydelse, som endast avsåg en ombudsman, JO, skulle riksens ständer förordna »en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man, att, såsom deras ombud, efter den instruktion de för honom komma att utfärda, hava tillsyn över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sine ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå, eller underlåta att sine ämbetsplikter behörigen fullgöra». Enligt lagrummets nuvarande lydelse skall ombudsmännen »hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas»; bestämmelsen om åtal kvarstår i sak oförändrad.

JO:s väsentliga funktion var enligt den år 1809 fastställda regeringsformen att på ständernas vägnar kontrollera att domstolar och förvaltningsmyndigheter handlade i enlighet med lag. Liksom JK utrustades JO med åklagarbehörighet. Den ursprungliga tanken var också att ingripandena skulle ske i form av åtal. Frågor av mindre allmän vikt kunde JO dock överlämna till JK. Denna möjlighet fick ej större praktisk betydelse och det blev efter hand vanligt att JO icke heller själv beslöt om åtal för smärre fel. Riksdagen godtog denna praxis. Genom en ändring av instruktionens text i samband med att MO-ämbetet inrättades år 1915 medgavs ombudsmännen uttryckligen rätt att »låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken», när någon hade »felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt».

Åtalen har med tiden kommit att numerärt sett utgöra en allt mindre del av ombudsmännens verksamhet. Denna har i stället mera inriktats på att tjäna till vägledning för myndigheterna i deras handlande. Då JO eller MO avgör ett ärende yttrar han sig ofta om innebörden av gällande lag och uttalar sig om riktigheten och lämpligheten av tjänstemäns åtgärder. Ombudsmannen kan icke ändra en myndighets beslut, och han kan icke lämna föreskrifter för myndighetsutövningen. Ej heller har ombudsmannen någon disciplinär eller annan domsrätt över de befattningshavare som hans tillsyn gäller. Den betydelse ombudsmannens uttalanden får för tjänstemännens handlande beror därför enbart på tyngden i de skäl han åberopar till stöd för sin mening.

Riksdagens inflytande över ombudsmännen utövas i första hand genom instruktionen. Vidare granskas deras ämbetsförvaltning av lagutskott. På

hemställan av utskottet kan riksdagen, utan avbidan på utgången av mandattiden, entlediga ombudsman eller ställföreträdare, som icke längre åtnjuter riksdagens förtroende. Riksdagen kan däremot icke enligt nuvarande ordning ge ombudsman direktiv angående handläggningen av särskilda ärenden.

I förevarande motion beröres främst MO:s praxis att, även i fall där ämbetsbrott ej kan konstateras, ingå på en allmännares bedömning av frågan, om tjänstemans åtgärd varit riktig och lämplig, samt att uttala sin mening härom. Motionärerna anser denna praxis vara betänklig från rättssäkerhetssynpunkt och syftar med sitt yrkande i denna del till att få nämnda praxis avskaffad. Motionärerna föreslår härutöver, att namn på tilltalade personer i fortsättningen ej skall utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser.

Vad gäller den närmare innebörden av den praxis, som motionärerna vänder sig emot och vilken är ungefär densamma hos JO som hos MO, torde få hänvisas till de redogörelser som lämnats av ombudsmännen i deras yttranden över motionen.

Såvitt utskottet kunnat finna står nämnda praxis icke i strid mot de om ämbetena meddelade bestämmelserna i grundlag och instruktion eller mot vad som eljest kan anses avsett att gälla beträffande ombudsmännens verksamhet. Fastmera är praxis, ehuru den ej heller har direkt stöd i uttryckligt stadgande, väl förenlig med den tillsynsskyldighet som åligger ombudsmännen. Härtill kommer att nämnda praxis fortvarit lång tid utan erinran från riksdagens sida och därför får anses tillhöra hävdvunnen ordning. Enligt utskottets mening kan det vid angivna förhållanden icke med fog göras gällande att nu avsedda praxis som sådan skulle innebära ett överskridande av ombudsmännens befogenheter.

Vad därefter gäller frågan, huruvida nämnda praxis bör brytas genom en inskränkning av ifrågavarande befogenheter, får utskottet anföra följande. Enligt vad utskottet kunnat iakttaga, bland annat i samband med utskottets granskning av JO:s och MO:s verksamhet, synes de undersökningar och uttalanden, som ombudsmännen gör utanför ramen för den uttryckligen föreskrivna skyldigheten att inskrida mot straffbara tjänstefel, ha utomordentligt stor betydelse för upprätthållandet av enhetlighet och följdriktighet i myndigheternas handlande. Den förskjutning av tyngdpunkten i ombudsmännens arbetsuppgifter som med tiden ägt rum innebär att verksamheten mera direkt inriktats på att förebygga från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande förhållanden. Uppenbarligen är en sådan utveckling i och för sig önskvärd. Med utbyggnaden av den statliga och kommunala verksamheten i ett alltmera komplicerat samhällsliv har följt ett ökat behov av tillsyn över att tjänstemännen fullgör sina skyldigheter på behörigt sätt. Enligt utskottets mening kan detta behov i vart fall numera tillgodoses endast ofullständigt, om tillsynen utövas med huvudsaklig inrikt-

ning på åtalsfrågor. Behovet av tillsyn med vägledning som ett väsentligt syftemål torde vara särskilt påfallande, såvitt gäller det vidsträckta och svåröverskådliga område som den egentliga förvaltningen omfattar, men även i vad avser den judiciella myndighetsutövningen torde erfarenheten visa, att ombudsmännen med sin överblick över förhållandena kan göra värdefulla insatser genom att klarlägga och påpeka bristfälligheter. Vad angår de talrika ärenden hos ombudsmännen, som anhängiggöres genom enskilda klagomål, vill utskottet framhålla värdet av att den som anser sig oriktigt behandlad av tjänsteman eller myndighet har viss möjlighet att erhålla ett motiverat besked av ombudsmannen om hur denne ser på klagomålen, även i fall då tjänstefel ej kan påstås föreligga.

Givetvis kan ombudsmännens granskning och uttalanden emellanåt upplevas som mycket besvärande för vederbörande tjänsteman, särskilt om därigenom blir offentliggjort, att tjänstemannens åtgärder varit i högre grad otillfredsställande. Det tillhör emellertid den offentliga tjänstens natur att utövningen därav kan bli utsatt för offentlig kritik. Ombudsmännen plägar framföra sin mening på ett objektivt och grannliga sätt, och något i och för sig förklenande ligger självfallet icke i att tjänstemannens åtgärder blir föremål för bedömning. En likartad bedömning ingår för övrigt ofta i överordnad myndighets prövning av beslut och andra åtgärder, vartill tjänstemannen nedverkat. Det anspråk på skydd mot att ombudsman uttalar sig i tolknings- och lämplighetsfrågor, som innefattas i motionärernas förslag, är därför enligt utskottets mening icke välgrundat. I vart fall kan detta anspråk säkerligen icke tillmätas större betydelse än det allmännas och de enskilda medborgarnas krav på effektiv tillsyn av att myndighetsutövningen sker på ett sätt, som vid en allsidig bedömning framstår som riktigt.

På de grunder, som nu angivits, har utskottet funnit sig kunna i allt väsentligt instämma i den mening om det berättigade och nödvändiga i berörda praxis, som ombudsmännen framfört i sina ovan återgivna yttranden. Utskottet avstyrker således bifall till motionen, såvitt nu är i fråga.

Vad gäller förslaget att namn på tilltalade personer i fortsättningen ej skall utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser får utskottet till en början erinra om att ämbetsberättelserna för närvarande är så fullständiga att de ger en god inblick i ombudsmännens verksamhet och även i viss mån en bild av de allmänna förhållandena på deras arbetsområden. Enligt utskottets mening är det bland annat med hänsyn till riksdagens granskning icke lämpligt att generellt övergå från den nuvarande redovisningsmetoden till strängt summariska redogörelser. Med denna utgångspunkt synes det uppenbart att ett genomförande av motionärernas förslag skulle medföra betydande olägenheter i form av ökade möjligheter till personförväxling. Skyddet för tjänstemännens anonymitet skulle även bli tämligen ofullständigt. I många fall skulle nämligen de redovisade omständigheterna lämna klart

besked om vem saken gällde och i övriga fall skulle den särskilt intresserade kunna underrätta sig därom genom att taga del av offentliga handlingar i ombudsmännens kanslier. Enligt utskottets mening måste olägenheterna med den av motionärerna förordade ordningen allmänt sett anses överväga de begränsade fördelar som kan vinnas därmed. Utskottet kan av nu angivna skäl ej heller i förevarande del tillstyrka motionärernas förslag. Det här sagda gäller givetvis endast den allmänna principen för utsättande av namn i de referat som upptages i ämbetsberättelserna. Såsom JO påpekat är det i vissa fall icke förenat med några betänkligheter att utesluta vederbörande tjänstemans namn. Detta gäller bland annat översiktliga sammanställningar av inspektionsanmärkningar. Härjämte synes det i hög grad önskvärt att ombudsmännen söker undvika att ange namn, när i ärendet beröres mera ömtåliga personliga förhållanden. Ofta torde det i dessa fall vara lämpligt att även ortsangivelser och dylikt uteslutas samt att framställningen i övrigt utformas så att identifikation försvåras. Frågan, i vad mån avvikelser från den allmänna principen för namnredovisningen bör äga rum, torde få bedömas av ombudsmännen från fall till fall; att instruera dem i detta avseende synes ej erforderligt.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 263, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 17 mars 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Erik Svedberg, Arvidson, Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding, Helge Karlsson och Nyman;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herrar Landgren, Östrand, Svensson i Vä, fru Löfqvist, herr Fröding, fröken Bergegren och fru Forsling.

Reservation

av herr Nilsson, Ferdinand, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort erhålla följande lydelse:

De grundläggande bestämmelserna — — — (lika med utskottet till och med sjätte stycket) — — — yttranden över motionen.

Vad först angår motionärernas förslag att namn på tilltalade personer i

fortsättningen icke skall utsättas i ombudsmännens ämbetsberättelser, så anser utskottet den av motionärerna förordade regeln — i den generella form som den erhållit — icke vara lämplig. I vissa fall kan ombudsmännens redogörelser innebära upprättelse för tjänstemän, vilkas åtgärder utsatts för oberättigad kritik. I andra fall framstår en av ombudsman i berättelsen framförd kritik som befogad. Det är då intet att erinra mot att vederbörande får med utsatt namn svara för sin tjänsteutövning, medan andra befattningshavare slipper bli utsatta för risk att förväxlas med honom. Huvudregeln bör därför förbli att namn utsättes. Då ombudsmännens tillämpning innebär rimligt hänsynstagande till behovet av undantag, när sådant är påkallat av särskilda skäl, anser sig utskottet icke böra tillstyrka åtgärd i anledning av motionen, såvitt nu är i fråga.

I vad motionen rör ombudsmännens praxis att vid sidan av åtalsprövningen göra uttalanden och lämna anvisningar beträffande administrativa myndigheters tillämpning, vill utskottet understryka, att ombudsmännens ställning väsentligen är åklagarens. Härav följer att det är lagens mening om tjänstemannens åtgärd, som är av betydelse, icke ombudsmännens. Kontrollen av och ansvaret för den administrativa tillämpningen åvilar i sista hand den parlamentariska regeringen. Den framförda uppfattningen om den utomordentligt stora betydelsen därutöver av ombudsmännens insatser för »upprätthållandet av enhetlighet och följdriktighet i myndigheternas handlande» kan utskottet icke dela. Vid denna bedömning beaktar utskottet särskilt, att ombudsmännens verksamhet på förevarande område lätt nog kan uppfattas som en avlastning av ansvaret från exekutivmakten och de administrativa myndigheterna. Hårtill kommer att enhetlighet och följdriktighet tvärtom sättes i fara genom ombudsmännens ingripanden vid sidan av den inre kontrollen inom förvaltningsapparaten. Utskottet anser av nu anförda skäl, att ombudsmännens uppgifter bör begränsas så, att de icke kan tagas till intäkt för en inskränkning av regeringens och dess organs ansvar för upprätthållandet av enhetlighet och följdriktighet i myndigheternas handlande. Det synes lämpligt att spørsmålet om hur en sådan begränsning närmare skall gestaltas upptages till övervägande i samband med pågående utredning angående riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation och verksamhetsformer (1963 års JO-utredning).

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 263, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att åt 1963 års JO-utredning uppdrages att överväga spørsmålet om en begränsning av riksdagens ombudsmäns arbetsuppgifter i överensstämmelse med vad utskottet anfört; samt

B. att motionen, i vad den ej besvarats genom vad ovan under A. hemställts, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.