

Nr 151

Av herr **Ohlin m. fl.**, om utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation.

Titeln justitiekansler — JK — används i 1719 års kansliordning och 1720 års RF, men redan tidigare hade ämbetet haft föregångare. Under frihetstiden ställdes ämbetet under riksdagens tillsyn och förvandlades från ett av Kungl. Maj:t beroende ämbete till ett ständernas förtroendeämbete med uppgifter som påminner om det nuvarande JO-ämbetets. Vid 1772 års statsvälvning framtogs RD sin makt över JK-ämbetet, som efter en omorganisation 1787 ställdes i spetsen för hela justitieförvaltningen.

Sin nuvarande ställning erhöll JK-ämbetet genom 1809 års RF, där ämbetet särskilt behandlas i 27 §. JK:s uppgifter enligt 1809 års ordning har emellertid blivit reviderade i olika hänseenden. Sålunda deltog JK ursprungligen i justitiekonseljen, och han var chef för nedre justitierevisionen. Vid departementalreformen 1840—1841 förlorade JK sitt säte i konseljen, och hans chefskap för nedre justitierevisionen upphörde.

JK-ämbetets arbetsuppgifter var omfattande och blev allteftersom samhällets organ och administration utvecklades alltmer betungande. I anledning av motioner i riksdagen 1934 och 1937 tillsattes en utredning för översyn av bl.a. JK-ämbetets ställning och arbetsuppgifter. Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandet SOU 1939:7. I avvaktan på den förestående reformeringen av rättegångsbalken ville utredningen emellertid icke framställa några preciserade förslag till förändringar.

JK-ämbetets uppdelning genom tillkomsten av ett särskilt riksåklagarämbete

I november 1945 erhöll en ny utredning uppdraget att granska JK-ämbetets utformning, framför allt ur organisatorisk synpunkt. JK:s dåvarande arbetsuppgift att vara ansvarig för och leda åklagarväsendet i riket bedömdes bli alltför omfattande för att kunna bibehållas inom ramen för samma ämbete. JK-ämbetet undergick därför enligt utredningens förslag (SOU:1946:92) en delning, varigenom uppsikten över åklagarväsendet skulle tillkomma det nyinrättade riksåklagarämbetet — RÅ —. Den nya organisationen trädde i tillämpning samtidigt med nya RB 1948.

De sakkunniga hade som nämnt huvudsakligen att ägna sig åt organisatoriska frågor. I betänkandet framhöll de, att JK:s arbetsbörda, trots avlastningen med de allmänna åklagargöromålen, även i fortsättningen skulle

bli betydande till både arten och omfattningen. De sakkunniga ville därför förutskicka att behov av personalförstärkning framdeles skulle kunna uppstå.

Enligt de sakkunnigas mening var det sålunda önskvärt att JK i fortsättningen kunde ägna mera krafter åt kronomålen i sin egenskap av kronans ombudsman. Lika angeläget ansågs det vara att tillsynen över förvaltningen, icke minst genom inspektioner, kunde göras effektivare. De sakkunniga erinrar även om att JK genom processreformen erhållit den nytillkomna uppgiften att utöva viss tillsyn över advokatväsendet.

JK:s nuvarande ställning och uppgifter

JK-ämbetet omnämns som ovan påpekats i 27 § RF. JK-ämbetet har likaså enligt RF åklagaruppgifter vid riksrättsåtal. Enligt 35 § RF är JK vidare en förtroendeämbetsman och kan som sådan entledigas efter Kungl. Maj:ts bedömande.

Den närmare regleringen av JK-ämbetets funktioner återfinnes emellertid i nu gällande instruktion för JK-ämbetet, införd som nr 1014 av SFS för år 1947.

Beroende på den historiska bakgrunden — JK kan ju sägas ha tillhört statsrådets krets — intar JK en ganska särpräglad ställning bland de högsta förtroendeämbetsmännen.

Tillsyn över JK:s ämbetsutövning tillkommer sålunda endast Kungl. Maj:t. Enligt instruktionen § 4 åligger det JK att årligen före den 1 april insända arbetsredogörelse till Kungl. Maj:t för verksamheten föregående år. Då ingen annan tillsynsmyndighet förekommer finnes heller ingen åklagare med befogenhet att påtala fel eller försummelse av JK, utan det ankommer på Kungl. Maj:t att i dylika fall förordna särskild åklagare, som utför åtalet vid HD (instruktionen 22 §).

JK:s ämbetsuppgifter kan sammanställas i följande huvudgrupper:

1) uppgiften som kronjurist, 2) uppgiften som kronans högste ombudsman, 3) uppgiften att på kronans vägnar övervaka ämbets- och tjänstemans tjänsteutövning och att i denna egenskap beivra begångna fel, 4) diverse olika uppgifter.

1) Som kronjurist har JK att fungera som juridisk rådgivare, vilket i praktiken sker på så sätt att JK utnyttjas som remissinstans, vilket äger rum såväl i fråga om enskilda mål som i fråga om lag- och författningsförslag. En viktig grupp av ärenden, som bör räknas hit, är sådana frågor om tillåtelse till ändring av statuter för stiftelser och fideikommiss (permutationer) som hänskjutes till Kungl. Maj:t. JK:s uppgifter som kronjurist är sålunda ganska omfattande.

2) Som kronans ombudsman har JK att biträda med utredning i mål som angår kronans rätt och att utföra talan i sådana mål. Antalet sådana mål är inte så omfattande, och JK plägar som regel överlämna uppgiften att föra kronans talan till särskilda förordnade ombud.

3) Uppgiften att övervaka statens ämbets- och tjänstemän och beivra begångna fel är en synnerligen omfattande, grannliga och betydelsefull funktion. JK och JO har här delvis parallella arbetsuppgifter. I viss motsats till JO har JK även i full utsträckning uppsikt över kommunala myndigheter och tjänstemän. Enligt instruktionen skall JK fullgöra detta uppdrag genom att företa inspektioner och genom granskning av arbetsredogörelser, som ämbetsverk och domstolar är ålagda att årligen avge till JK. Till JK riktas också anmärkningar och klagomål mot tjänstemän från allmänheten. Endast JK och JO samt MO äger nämligen åtala tjänsteman för fel i tjänsten. Omfattningen av detta slags ärenden är betydande. I själva verket har JK i sin övervakningsuppgift nödgats huvudsakligen inskränka sig till att behandla inkomna klagomål.

JK:s övriga arbetsuppgifter är av sinsemellan ganska varierande art. Som exempel må nämnas uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen, tillsyn över advokatväsendet och böteskonventionsärenden. Att dessa och andra arbetsuppgifter samlats hos JK-ämbetet torde bero på vissa för vårt land speciella administrativa förhållanden. Vissa av dessa ärenden medför relativt stor arbetsbelastning, t. ex böteskonventionsärendena, men är icke av samma kvalificerade beskaffenhet som JK:s övriga ämbetsuppgifter.

En uppgift, som på senare år tilldragit sig stegrad uppmärksamhet och som har visst samband med JK:s allmänna övervakningsuppgifter, är de specialutredningar som Kungl. Maj:t eller departementschef överlämnat till JK. Som exempel må nämnas Unmanaffären, Högbroforssaken, undersökningen rörande de norska kvarstadsbåtarna, insamlingen »Till Bröders hjälp» m.fl. 1945 års utredning framhåller, att »handläggningen av vissa av dessa ärenden har krävt årslångt arbete, och särskilda arbetskrafter ha ställts till ämbetets förfogande härför».

Behovet av förnyad översyn rörande JK-ämbetets arbetsuppgifter och organisation

Samhällsutvecklingen har medfört att den offentliga verksamhetens arbetsuppgifter blivit allt flera och mångskiftande. Åtskilliga nya organ har tillkommit sedan förkrigstiden, och redan existerande förvaltningsmyndigheter har utbyggt.

En effektiv tillsyn över samhällsorganen måste tillmätas en stegrad betydelse allteftersom samhällsorganens ingripanden i den enskildes dagliga gärning ökat. I de likalydande motionerna vid 1955 års riksdag I:212 och II:211 framhöll vi, att den stegrade arbetsbelastningen på JK-ämbetet medfört att JK-ämbetet i flera hänseenden icke hade resurser nog att fylla avsedda funktioner och att åtgärder därför var nödvändiga för en förstärkning och effektivisering av JK-ämbetet.

Den allvarligaste olägenheten av JK-ämbetets arbetsbelastning är att inspektionsverksamheten ej kan upprätthållas i önskvärd omfattning.

Myndigheternas arbetsredogörelser har alltmer utvecklats till redogörelser i slentrianens tecken och är knappast tjänliga som underlag för en kontroll. Någon ingående granskning av redogörelserna har f.ö. icke hunnits med. Även i fråga om behandlingen av inkomna klagomål har en växande balans uppkommit. Utvecklingen på detta område har medfört att JK icke, som avsett är, kan taga egna initiativ för kontroll och övervakning.

I flera hänseenden föreligger dessutom behov av en utvidgning av den verksamhet som JK bedriver. JK:s befattning med kronomålen i hans egenkap av kronjurist har förut berörts. I förvaltningsverksamheten uppkommer allt oftare svårlösta rättsproblem, där yttrande från ett opartiskt högt kvalificerat organ vore av stort värde. Inom departementen nödgas man emellertid ofta avstå att höra JK som remissinstans till följd av ämbetets välkända arbetsbörda och av hänsyn till den tidsutdräkt en remiss till ämbetet måste väntas medföra.

JK:s verksamhet som kronans ombudsman är som nämnt f.n. icke betydande, 15 à 20 mål årligen. I 1939 års utredning ifrågasattes emellertid om icke statliga organ i större utsträckning borde kunna anlita JK:s tjänster. Det gäller här inte bara civila rättegångar utan även besvärsmål i förvaltningen, där staten saknar särskild företrädare.

JK-ämbetet har på senare tid icke heller kunnat fullgöra sina mest överhängande arbetsuppgifter utan tillfälliga personalförstärkningar. Särskilt specialutredningarna har varit mycket arbetskrävande.

Behovet av en översyn rörande JK-ämbetet borde mot bakgrunden av det sagda vara ovedersägligt. Att en förstärkning av ämbetet under alla förhållanden är påkallad är ställt utom varje tvivel. Frågan är emellertid om icke en omorganisation bör gripa ännu djupare. Det kan ifrågasättas om de olika arbetsuppgifter, som nu åvilar ämbetet, är så näralliggande att de bör handläggas inom ett och samma ämbete. Övervakningen av lagarnas efterlevnad i förvaltningen och kontrollen över tjänstemännens sätt att fullgöra sina åligganden kan i varje fall särskiljas som en enhetlig grupp av ärenden utan närmare beröringspunkter med övriga.

Enligt RF skall JK-ämbetet beklädas med befattningshavare ur domar-karriären. För fullföljande av rättegångar vid domstolar brukar JK mycket ofta anlita särskilt förordnade personer. I fråga om civilmål nämns inga särskilda kvalifikationer i instruktionen för behörighet att mottaga sådant uppdrag. I åtalsfrågor nämns att JK äger delegera åklagaruppgiften till i första hand RÅ eller dennes byråchef, men också till annan person.

Det kan ifrågasättas om instruktionen ej borde närmare reglera kompetensen i fråga om JK:s ställföreträdare t.ex. så att såsom beträffande riksdagens ombudsmän en ständig kvalificerad ersättare skulle finnas.

Med hänsyn till att JK i sin ämbetsutövning gör åtskilliga uttalanden av stor betydelse utöver det enskilda fall, som närmast avses, kan det ifrå-

gasättas, om icke JK borde ha att årligen i tryck publicera en berättelse över sin verksamhet.

Med hänvisning till det anförda får vi anhålla,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning angående JK-ämbetets arbetsuppgifter och organisation.

Stockholm den 24 januari 1958

Bertil Ohlin

Wald. Svensson

Bertil v. Friesen

Sven Gustafson

O. Malmberg

Per A. Johnsson

i Göteborg

i Kastanjegården

Ragnhild Sandström

Henning Gustafsson

i Skellefteå