

Nr 158.

Av herr **Anderson** i Norrköping m. fl., om upphävande av justitiekanslerns egenskap att vara förtroendeämbetsman.

Justitiekanslersämbetet har djupa rötter i den svenska rättsförvaltningen — redan under Vasakonungarna skönjes dess föregångare. Vid Svea Hovrätts inrättande (1614) tilldelades den en fiskal, i 1634 års R. F. kallad riksfiskalen, som skulle tjänstgöra som allmän åklagare å regeringens vägnar. 1638 övertogs dennes uppgift av en generalriksschultz, vilken redan hade en myndighet, som ungefär motsvarade nuvarande J. K:s, ehuru han icke spelade någon större roll. På 1660-talet organiserades en ny myndighet med liknande uppgift. I Karl XII:s kansliordning 1713 bestämdes, att chefen för den då nyinrättade revisionsexpeditionen, *högste ombudsmannen*, skulle vara högste åklagare samt tillika närvara i rådet, då justitieärenden avgjordes. I kansliordningen 1719 förlänades denne namnet *justitiekansler*. Han var chef för nedre justitierevisionen och skulle vara närvarande i rådet vid föredragningen av justitiemål. Vidare tillkom honom att utöva inseende över huru stadgar och förordningar efterlevdes, att föra talan i högmål ävensom att utöva uppsikt över fiskalernas verksamhet, vilka ställdes helt under honom. Ämbetet hade under frihetstiden stor betydelse — på grund härav övertogo ständerna (1766—1772) rätten att välja justitiekansler för ett år åt gången. Motiveringen är av intresse: de kvalifikationer, som ämbetet fordrade, vore ej alltid till finnandes hos dem, som efter tur och ålder kunde vara kompetenta sökande. Ämbetet förvandlades härigenom från ett av Kungl. Maj:t beroende till ett ständernas förtroendeämbete — en J. O.-institutionens föregångare. I ständerna framhölls under denna tid (1769) från ett håll, att ämbetets vikt fordrade, att det besattes med den skickligaste person, som fanns att tillgå, från ett annat håll åter, att J. K., vars främsta uppgift vore att tillse huru lag och rätt befordrades i rådet, *ej borde stå i något som helst beroende av rådet*. Under den gustavianska tiden fick J. K. närmast ställningen av justitieminister och förlänades titeln riksdrots. År 1800 tänkte sig biskop Nordin, sannolikt på grund av erfarenheter från den Reuterholmska regimens tid, att J. K.-ämbetet i och för sin fiskaliska huvuduppgift borde organiseras kollegialt. I 1809 års regeringsform blev ämbetet åter skilt från justitieministerns. 1809—1840 var justitiekanslern chef för nedre justitierevisionen samt ägde säte och stämma i statsrådets justitiekonselj. Vid departementalreformen 1840 upphörde J. K:s chefskap för justitierevisionen ävensom hans närvaro i statsrådet vid justitieärendens avgörande. Genom 1878 års instruktion reducerades J. K. i det hela till en med J. O. parallell institution. — Hans nuvarande befogenheter regleras främst i R. F. § 27. Enligt densamma åligger det honom, som utses av konungen och bör hava varit nyttjad i domarvärv, att som konungens högsta ombudsman själv föra

eller genom de under honom ställda fiskalerna låta föra konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som begåtts av domare och ämbetsmän. Hans verksamhetsfär är närmare bestämd och utvecklade i en instruktion av den 25 oktober 1918 (med ändring den 31 december 1921). Utöver vad ovan nämnts åligger det honom att bland annat på sätt i T. F. stadgas vaka över tryckfrihetens rätta bruk och åtala brott där emot. Enligt R. F. § 35 är han förtroendeämbetsman och kan alltså när som helst entledigas.

J. K:s särskilt under 1700-talet och 1800-talets tre första årtionden starka maktställning omfattade som nämnts ett väsentligt vidsträckt område än för närvarande är fallet. Ämbetets karaktär bestämdes åtminstone under årtiondena närmast före 1809 främst av dess egenskap av chefsämbete för hela justitieförvaltningen och icke allenast av J. K:s ställning som åklagarmaktens främste representant. Genom författningsändringen 1809 blev J. K. visserligen åter skild från justitieministern men hade ju fortfarande säte i statsrådet vid justitiekonselj och var chef för nedre justitierevisionen. Utövandets av de två här nämnda justitieministerfunktionerna, vilka fräntogos honom 1840, kan ju lika väl tänkas hava varit orsaken till att J. K. 1809 blev förtroendeämbetsman, som att detta berodde på att hans ställning som kronjurist, den främste åklagaren eller hög ämbetsman överhuvud.

Anledningen till J. K:s ställning som förtroendeämbetsman är nödvändig att klarlägga. Visar den sig nämligen icke kunna motiveras med hänsyn till ämbetets nuvarande uppgifter kan givetvis så mycket lättare framställas kravet på dess innehavares oavsättlighet för att förläna honom fullt självständig ställning.

Det Håkanssonska förslaget till R. F. lämnar några intressanta upplysningar till spörsmålet, varför J. K. insattes bland de s. k. förtroendeämbetsmännen. R. F:s nuvarande § 35, vilken uppräknar dessa ämbetsmän, motsvarades i det Håkanssonska förslaget av tvenne paragrafer, §§ 12 och 35.¹ Anledningen härtill är att söka i detta förslags disposition. En avdelning i förslaget (§§ 5—12) behandlade ämbetsmännen i allmänhet, en annan (§§ 13—22) rättsväsendet samt en tredje (§§ 23—35) statsrådet och regeringsärendena. Då förtroendetjänster kunde innehavas av personer, vilka omnämndes i den första eller den tredje avdelningen — men däremot icke av domare — kommo dylika tjänster att omtalas på två ställen. I § 12 utsades, att presidenterna i kollegierna, överståthållaren, underståthållaren, polismästaren i Stockholm, landshövdingar och ståthållare i landet, ett flertal militära befattningshavare, ministrar och sändebud till främmande makter och hov lik som alla beställningar vid konungens hov äro förtroendetjänster, vilka konungen ägde till- och avsätta såsom honom gott syntes. I § 35 bestämdes att med statsministrarnas (utom justitieministern), statsrådets, *justitiekanslerns*, hovkanslerns, statssekreterarnas och kanslirådets samt de ämbetsmän, som uti

¹ Förslaget är avtryckt av Nils Höjer i hans uppsats: »Hans Järta och Sveriges grundlagar» (Hist. Tidskr. 1910).

kabinetten nyttjas, av- och tillsättande skulle förhållas lika som utstakats i § 12. — Från några håll möttes förslaget om J. K:s ställning med reservation. I det exemplar av förslaget, som tillhört K. U:s ordförande, friherre L. A. Mannerheim, är nämligen i brädden antecknat: »N. B. Just. Kansl. är han amovibel.» I Järtas exemplar är antecknat: »Alla dessa böra icke vara förtroendetjänster.» Genom en jämförelse med en Järtas anmärkning till § 12 framgår, att han därmed velat framhålla, att varken J. K. eller de övriga i § 35 uppräknade borde vara förtroendetjänster. Riktigheten av en marginalanteckning av Adlerbeth, att justitiekanslern som förtroendeämbetsman »emot konungens (= regeringens) vilja föga kan verka till rättvisans bevakning äger fortfarande full aktualitet.» — I den slutgiltiga redigeringen av regeringsformen sammanslogos §§ 12 och 35, som nämnts, till den nuvarande § 35. *Anledningen att J. K. 1809 blev förtroendeämbetsman var sålunda motiverad med den så att säga statsrådliknande ställning han erhöll och icke hans ställning som åklagarmaktens främste representant eller överhuvud hög ämbetsman, jämställd med kollegiernas chefer.*

Då 1840 i samband med departementalreformen J. K:s ämbete helt förändrades, bibehölls fortfarande detsammans karaktär av förtroendetjänst. Såvitt framgår av förarbetena till den stora reformen synes detta förhållande icke särskilt hava uppmärksamats. Möjligen har det ansetts motiverat med att han då blev jämställd med statsdepartementens expeditionschefer såsom chef för en huvudavdelning inom Kungl. Maj:ts kansli. Hans ämbete skulle alltså stå i sådant sammanhang med och vara så beroende av Kungl. Maj:ts egen verksamhet såsom statsförvaltningens huvud, att han borde vara amovibel eller avsättlig. Denna presumerade förklaring synes vara det enda stöd, som numera kan åberopas för J. K:s ställning som förtroendeämbetsman. Som skäl härför kunde man visserligen i likhet med ständerna 1769 även framhålla, att därigenom finnes möjlighet att ersätta en mindre skickad innehavare av ämbetet med en bättre lämpad kraft. Denna invändning synes icke kunna tillerkännas någon betydelse — den skulle ju med lika stort berättigande kunna tillämpas på exempelvis domare och ämbetsmännen överhuvud. Välgående anmärkningar kunna i stället riktas emot det förhållandet, att J. K. fortfarande är förtroendeämbetsman.

Enligt § 36 i R. F. äro alla de som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, som icke nämnas i § 35, oavsättliga. Denna bestämmelse är avsedd att vara ett värn för ämbetsmännens självständighet mot konungen i statsrådet, eller med en mera modern terminologi uttryckt, mot en partipolitisk regering. Den avser emellertid icke endast att säkerställa ämbets- och tjänstemännens »välfärd» utan även att tillförsäkra staten en självständig och av regeringens föreskrifter in casu oberoende, endast under lagligt ämbetsansvar verksam ämbets- och tjänstemannakår. Av särskild vikt har det ansetts vara att förläna landets domarekår denna oberoende ställning. Oavsättliga äro emellertid principiellt även landets åklagare med undantag av deras främste representant, J. K. Samma synpunkter, som åberopas som stöd för kravet på domarnas oavsättlighet, torde

också kunna tillämpas på åklagarna och framför allt på J. K. *Lika betydelsefullt som det för vårt rättssamhälle är att hava en av både regering och riksdag oberoende domarekår är det att hava en fullt självständig åklagaremakt.* Desto högre, ansvarsfullare och så att säga mer utsatt befattning en åklagare eller domare innehar, desto större är både ur statens och hans egen synpunkt behovet av en grundlagsskyddad självständig ställning. Ur denna synpunkt sett framstår det som i hög grad anmärkningsvärt och beklagligt, att J. K., trots hans 1840 förändrade ställning, är förtroendeämbetsman. Även om detta kan motiveras med att J. K.-ämbetet — liksom dess forna ämbetsverk nedre justitierevisionen — fortfarande formellt räknas som en del av Kungl. Maj:ts kansli och J. K. följaktligen såsom chef för en av dess huvudavdelningar, är det J. K:s ställning som åklagarmaktens främste representant och tillika kronjurist, vilken förlänar ämbetet dess nuvarande karaktär. Därmed är en förtroendeämbetsmannaställning helt oförenlig.

Därest, som nedan föreslås, riksdagen skulle besluta att J. K. icke längre skall bekläda s. k. förtroendesyssla, torde emellertid, med hänsyn till ämbetets synnerligen viktiga funktioner, samtidigt böra tagas under övervägande, huruvida icke i J. K:s instruktion borde inrymmas vissa garantier för ämbetets kvalificerade skötsel i händelse av innehavarens sjukdom, ålder, o. s. v., såsom möjlighet till tidigare pensionering eller dylikt.

Under åberopande av vad ovan anförts tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen måtte besluta antaga som vilande nedanstående ändring i regeringsformen § 35:

»Statsrådets ledamöter, presidenter och chefer för kollegier eller de i dessas ställe inrättade verk, cheferna för fångvården etc. — — — därtill skäl äga.»

samt hos Kungl. Maj:t göra framställning i fråga om de ändringar i instruktionen för justitiekanslersämbetet, och ev. annan författning, beträffande avsked, pensionering o. s. v., som med hänsyn till J. K:s förändrade ställning kunna anses erforderliga.

Stockholm den 23 januari 1934.

Emanuel Björck.

C. Gösta Jacobsson.

Ivar Anderson.

Alf Meyerhöffer.

Gösta Liedberg.

John Gustafsson

i Välsnäs.

Ernst V. Olsson

i Staxäng.