

Nr 2

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation.

I de likalydande motionerna nr 110 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 151 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation.

Motionerna har tilldelats första lagutskottet. Enligt överenskommelse mellan konstitutionsutskottet och första lagutskottet har motionerna hänskjutits till sammansatt konstitutions- och första lagutskott.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt § 27 *regeringsformen* må Konungen till justitiekansler nämna en lagfaren, skicklig och oväldig person, som i domarevärv varit nyttjad. Denne, såsom Konungens högste ombudsman, åligger förnämligast att föra eller låta föra Konungens talan i mål, som rör kronans rätt, samt att å Konungens vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som begås av domare och ämbetsmän. Justitiekanslern har fullmakt på sitt ämbete, men han är jämlikt § 35 *regeringsformen* förtroende-ämbetsman.

Justitiekanslerns huvudsakliga arbetsuppgifter anges närmare i den för ämbetet utfärdade *instruktionen*. I denna stadgas, att justitiekanslern är Kungl. Maj:ts högste ombudsman. Honom åligger att under Kungl. Maj:t bevaka kronans rätt samt att efter anmodan tillhandagå Kungl. Maj:t med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. Därjämte skall justitiekanslern ha tillsyn över att domare och andra som är underkastade ämbetsansvar fullgör sin skyldighet, och han är under Kungl. Maj:t särskild åklagare i fråga om brott i ämbetet. Riksdagens ombudsmän är undantagna från justitiekanslerns tillsyn. Med advokatväsendet har justitiekanslern att taga den befattning, som föreskrives i rättegångsbalken. Därjämte åligger det justitiekanslern att, enligt vad därom är stadgat i tryckfrihetsförordningen, vaka över tryckfriheten (1 §). I mål, som rör kronans rätt, skall justitie-

kanslern, där det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra Kungl. Maj:ts talan samt, på sätt därom är stadgat, besluta om fullföljande av talan i sådana mål. Har annan myndighet att bevaka kronans rätt, skall justitiekanslern öva uppsikt å myndighetens verksamhet i sådant hänseende. I fråga om de ansökningar och andra skrifter, som lämnats till Konungen personligen och därefter blivit till justitiekanslern överlämnade, skall denne besluta angående den vidare åtgärd, som bör vidtagas (2 §). Justitiekanslern skall vidare vaka över att lagar, författningar och instruktioner efterlevs av domare och andra som är underkastade ämbetsansvar. Då klagomål anförs hos honom eller något eljest kommer till hans kännedom, som synes påkalla åtgärd, skall han föranstalta om undersökning i saken. Justitiekanslern skall granska till ämbetet avlämnade arbetsredogörelser, rotlar, dagböcker och dylikt. Finnes någon ha gjort sig skyldig till fel i ämbetet, skall justitiekanslern beivra felet. Är det av ringare beskaffenhet, må justitiekanslern låta bero vid vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad eljest förekommit (3 §). Justitiekanslern skall företaga inspektioner för att göra sig underrättad om lagskipningens tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhör området för hans ämbetsutövning (5 §). Han äger övervara domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rättighet att yttra sin mening, samt skall ha tillgång till myndigheternas protokoll och handlingar (6 §). Justitiekanslern äger ensam beslutanderätt i de till ämbetet hörande ärendena (9 §). I mål, som rör kronans rätt, äger justitiekanslern förordna ombud att föra talan. Han må även uppdraga åt riksåklagaren, byråchef hos ämbetet eller annan lämplig person att utföra av honom beslutade åtal. Fullföljande av sådant åtal i högsta domstolen må dock ej beslutas av annan än justitiekanslern (11 §). Då justitiekanslern åtnjuter semester eller annan ledighet eller företager tjänsteresa, förordnar Kungl. Maj:t annan person att förestå ämbetet (20 §). — Justitiekanslern skall årligen före den 1 april till Kungl. Maj:t ingiva arbetsredogörelse för nästföregående kalenderår, varvid särskilt bör anmärkas i vilken omfattning justitiekanslerns tillsynsverksamhet föranlett någon åtgärd (4 §).

Såsom framgår av 1 § instruktionen har justitiekanslern ålagts vissa uppgifter enligt stadganden i rättegångsbalken och tryckfrihetsförordningen. Jämlikt 8 kap. 6 § andra stycket *rättegångsbalken* äger justitiekanslern hos advokatsamfundets styrelse påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat. Enligt 8 § nyssnämnda kapitel må justitiekanslern hos högsta domstolen överklaga beslut, varigenom styrelsen uteslutit advokat ur samfundet eller meddelat advokat varning eller erinran. — I 9 kap. 2 § *tryckfrihetsförordningen* stadgas, att chefen för justitiedepartementet skall, om han finner allmänt åtal böra anställas för tryckfrihetsbrott, med överlämnande av skriften göra anmälan därom

hos justitiekanslern, att denne även utan sådan anmälan äger väcka åtal för tryckfrihetsbrott, som hör under allmänt åtal, samt att justitiekanslern är åklagare jämväl i fråga om annat brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Justitiekanslern har vidare ålagts *vissa speciella uppgifter enligt bestämmelser i andra författningar*. Såsom exempel härpå må nämnas, att justitiekanslern på begäran av anhållningsmyndighet äger medgiva viss förlängning av den tid, inom vilken, enligt vad som stadgas i rättegångsbalken, häktningsframställning senast skall avlåtas (2 § lagen den 21 mars 1952 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål). — Justitiekanslern eller — efter dennes medgivande — kommun, pensionsnämnds ordförande och pensionsstyrelsens ombud må vidare överklaga pensionsstyrelsens beslut i ärende rörande pension (37 § lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering). — Därjämte har justitiekanslern att behandla framställningar jämlikt lagen den 17 december 1948 om erkännande och verkställighet i vissa fall av dom, som i brottmål meddelats i Danmark eller Norge, och vissa framställningar enligt kungl. förordningen den 14 december 1917 ang. indrivning och redovisning av böter, de s. k. böteskonventionsärendena. — Slutligen må nämnas, att justitiekanslern i vissa fall har att utse ombud, som skall hos rätten ansöka om att ekonomisk förening skall träda i likvidation (73 § lagen den 1 juni 1951 om ekonomiska föreningar).

Jämlikt 10 § instruktionen för justitiekanslersämbetet är hos detta anställda byråchefer och de befattningshavare i övrigt, som anges i gällande personalförteckning, samt därutöver, i mån av behov och tillgång på medel, icke-ordinarie personal. Ämbetets juridiskt utbildade tjänstemän å ordinarie stat är för närvarande två byråchefer, en i lönegrad Br 2 (tillsatt genom förordnande tills vidare) och en i lönegrad Bo 1 (tillsatt genom fullmakt) samt en byrådirektör i lönegrad Ao 24 (likaledes tillsatt genom fullmakt). Jämlikt 17 § ämbetsinstruktionen tillsättes byråcheferna och byrådirektören av Kungl. Maj:t. — För budgetåret 1957/58 finnes utöver staten för ordinarie tjänster ett förslagsanslag å 89 700 kronor för avlöningar till icke-ordinarie personal, av vilket anslag högre belopp än 61 800 icke må tagas i anspråk utan Kungl. Maj:ts medgivande. För budgetåret 1958/59 har i statsverkspropositionen icke-ordinarieposten höjts till 99 700 kronor.

Historik

Enligt § 27 regeringsformen i dess ursprungliga lydelse skulle Konungen till justitiekansler nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domarevärv varit nyttjad. Det ålåg denne förnämligast att såsom Konungens

högste ombudsman föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra Konungens talan i mål, som rörde allmän säkerhet och kronans rätt, samt att å Konungens vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel som begicks av domare och ämbetsmän. De uppgifter, som ålades justitiekanslern enligt denna paragraf och den 1809 utfärdade instruktionen för ämbetet, var i väsentliga delar desamma som de som alltjämt åvilar honom, dock med det betydelsefulla tillägget att justitiekanslern fram till 1948 även var högste åklagare och chef för åklagarväsendet. Anledning saknas att i denna framställning ingå på vissa speciella i regeringsformen i dess ursprungliga lydelse och i nyssnämnda instruktion angivna ämbetsuppgifter, vilka upphörde redan i samband med departementalreformen åren 1840—1841. Instruktionen av år 1809 har sedermera efterträtts av andra. Nu gällande instruktion är av den 30 december 1947.

Vad angår under senare år framkomna *reformförslag* beträffande justitiekanslersämbetet må till en början nämnas, att i en vid 1934 års riksdag väckt motion (II: 158 av herr Anderson i Norrköping m. fl.) hemställdes om sådan ändring av § 35 regeringsformen, att justitiekanslerns egenskap av förtroendeämbetsman upphävdes. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 7) avstyrkte konstitutionsutskottet motionen och framhöll därvid bl. a., att justitiekanslerns ämbetsåligganden vore av sådan art att han alltjämt borde vara förtroendeämbetsman.

Vid 1937 års riksdag väcktes flera motioner (I: 141 av herr Fredrik Ström och II: 293 av herr Wallén samt II: 187 av herrar Fast och Hallén) avseende — förutom justitieombudsmannens och militieombudsmannens — även justitiekanslerns ämbetsställning. Såvitt avsåg justitiekanslern hemställdes dels om utredning och förslag rörande sådan ändring av regeringsformen, att justitiekanslern ålades effektiv kontroll å Konungens vägnar över jurisdiktionens och administrationens handhavande och tillämpning, dels om utredning rörande vilka åtgärder som lämpligen borde vidtagas för att giva justitiekanslern en starkare ställning gentemot domstolar samt ämbets- och tjänstemän. Konstitutionsutskottet ställde sig (utl. nr 20) positivt till en utredning i syfte att giva justitieombudsmannen, militieombudsmannen och justitiekanslern större möjlighet att under mera stadigvarande innehav av ämbetena med kraft utöva dessa. Därvid framhölls bl. a., att utredningen i första hand borde avse justitieombudsmannen och militieombudsmannen, men att — med hänsyn till det nära sambandet mellan nämnda båda ämbetsmän och justitiekanslern — även den sistnämndes allmänna ämbetsställning borde utredas. Riksdagen godkände utskottsutlåtandet och hemställde hos Kungl. Maj:t om den föreslagna utredningen.

Med anledning därav tillkallades — enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 19 november 1937 — fem sakkunniga, vilka avlämnade betänkande i ämnet den 16 mars 1939 (SOU 1939: 7). I detta framlades intet positivt

förslag beträffande justitiekanslersämbetet. Orsaken härtill angavs vara, att det då nyligen framlagda förslaget till ny processlagstiftning vore av väsentlig betydelse för frågan om justitiekanslersämbetets omgestaltning, att de sakkunniga saknade möjligheter och förutsättningar att ingå på denna fråga samt att inga ändringar i justitiekanslerns instruktion borde företagas fristående från processreformen. De sakkunniga gjorde dock vissa uttalanden beträffande justitiekanslersämbetet, vilka förtjänar omnämnas i detta sammanhang. I frågan huruvida justitiekanslerns egenskap av förtroendeämbetsman borde bibehållas eller icke anslöt sig de sakkunniga till den ståndpunkt som intagits av 1934 års riksdag samt framhöll, att innehavarna av justitiekanslersämbetet i allmänhet utövat sin befattning under avsevärda tidsperioder oberoende av politiska systemskiften. De sakkunniga framhöll därefter, att justitiekanslersämbetets uppgifter såsom chefsmyndighet för åklagarväsendet sannolikt skulle komma att icke oväsentligt ökas efter genomförandet av processreformen samt att — för den händelse justitiekanslerns personliga åligganden då skulle bli alltför betungande — det vore tänkbart att antingen överföra vissa justitiekanslerns åligganden till ett eller flera andra existerande statliga ämbeten eller tillskapa ett nytt ämbete för övertagande av viss del av justitiekanslerns göromål.

I betänkandet diskuterades vidare justitiekanslerns uppgifter i fråga om övervakningen av statens ämbets- och tjänstemän. Beträffande justitiekanslerns inspektionsresor anmärktes, att denne, i likhet med justitieombudsmannen, brukade besöka varje domstol, länsstyrelse etc. ungefär vart tionde år, vilken inspektionsfrekvens finge anses väl avvägd och borde bibehållas. — I fråga om justitiekanslerns funktion såsom klagoinstans för allmänheten förklarade de sakkunniga, att det kunde vara från vissa synpunkter, exempelvis för undvikande av onödigt dubbelarbete för de sidordnade instanserna justitiekanslern och justitieombudsmannen, fördelaktigt, att ärenden av ifrågavarande art — med visst i detta sammanhang betydelselöst undantag — överfördes på justitieombudsmannen, som hos allmänheten hade stadgat förtroende som en folkets ombudsman. — De sakkunniga ställde sig däremot avvisande till en ändring beträffande skyldigheten för olika myndigheter att till justitiekanslern insända årliga arbetsredogörelser. — Vidare framhölls, att justitiekanslern — såsom alltjämt är förhållandet — hade uppsikt jämväl över kommunala myndigheter. Någon inskränkning av justitiekanslerns uppgifter i detta hänseende ansågs icke höra ifrågakomma. — I betänkandet diskuterades även justitiekanslerns verksamhet såsom remissinstans för Kungl. Maj:t, varvid påpekades, att årliga antalet remisser vore betydande, men att det finge anses vara av väsentlig betydelse, att justitiekanslern, som — ehuru formellt hörande till Kungl. Maj:ts kansli — likväl intoge en relativt fristående ställning, jämväl i fortsättningen bibehölle ifrågavarande arbetsuppgift. Dock borde ytt-

rande från justitiekanslern företrädesvis inhämtas endast i fråga om sådana ärenden som berörde dennes verksamhetsområde men icke över exempelvis spörsmål av rent ekonomisk natur. — De sakkunniga påpekade vidare, att justitiekanslerns befattning med kronans civila rättegångar i hög grad minskat samt att det kunde ifrågasättas om icke statliga verk och myndigheter borde i större utsträckning än dittills hänvända sig till justitiekanslersämbetet i sådana ärenden. — Justitiekanslerns uppgift att i fråga om supplikerna (ansökningar och andra skrifter som lämnats till Konungen personligen och därefter blivit översända till justitiekanslern) besluta angående den vidare åtgärd, som borde vidtagas, ansågs ej vara av nämnvärd betydelse för ämbetets arbetsbörd.

De sakkunniga förordade slutligen att, för den händelse en klyvning av justitiekanslersämbetet skulle bli nödvändig, åklagaruppgifterna och uppsikten över ämbets- och tjänstemän borde förläggas till den ene av de båda befattningshavare, som skulle behöva tillsättas, samt att den andre i första hand skulle fungera som »kronjurist», dvs. vara Kungl. Maj:ts juridiske expert och rådgivare samt handhava tillsynen över statens civila processer.

Den 9 november 1945 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sakkunniga för att verkställa utredning angående omorganisation av justitiekanslersämbetet i anledning av processreformen jämte därmed sammanhängande frågor. I direktiven för utredningen framhöll departementschefen, att processreformen skulle komma att medföra en betydande utvidgning av justitiekanslerns arbetsbörd, att denna redan tidigare vore mycket tyngande, att tidigare reformförslag beträffande ämbetet icke lett till något resultat, då man ej velat föregripa den omorganisation som skulle bli erforderlig vid processreformens genomförande, samt att en delegation till underordnade befattningshavare av beslutanderätten i vissa ärenden icke vore förenlig med ämbetets natur, varför en överflyttning av vissa arbetsuppgifter till andra myndigheter eller en klyvning av ämbetet borde övervägas. — De sakkunniga avlämnade betänkande den 19 december 1946 (SOU 1946: 92). Däri erinrades till en början om att justitiekanslern på grund av sin stora arbetsbörd under senare år endast i ringa utsträckning medhunnit att företaga inspektionsresor. Vidare framhölls, att den av justitiekanslern själv utövade verksamheten med avseende å kronans civila rättegångar varit av begränsad omfattning. Desto mera tidskrävande vore justitiekanslerns verksamhet såsom remissinstans för Kungl. Maj:t. Därjämte hade under senare år till justitiekanslern överlämnats åtskilliga andra ärenden, som varit av omfattande beskaffenhet, t. ex. Unmansaffären och Högbroforssaken.

Beträffande huvudlinjerna för en omorganisation anförde de sakkunniga bl. a. följande: Den arbetsbörd, vilken redan med dittillsvarande uppgifter

åvilade justitiekanslern, vore uppenbarligen alltför stor för att med ämbetets dåvarande organisation kunna tillfredsställande bemästras. Sålunda hade det sedan flera år tillbaka visat sig nödvändigt för justitiekanslern att i avsevärd utsträckning begära partiell tjänstledighet för att erhålla avlastning av arbetsbördan. Under vissa tidsperioder, ibland ända upp till tre månader årligen, hade ämbetet alltså i verkligheten varit dubblerat. Vidare hade ämbetets personal tidvis måst förstärkas långt utöver den egentliga ramen för organisationen. Slutligen hade särskilda personer utanför ämbetet meddelats uppdrag att biträda vid behandlingen av vissa ärenden. Trots nämnda åtgärder hade justitiekanslern exempelvis icke medhunnit att i erforderlig utsträckning företaga inspektionsresor eller att ägna uppmärksamhet åt det sätt varpå olika statsmyndigheter fyllt sin uppgift såsom rättsliga vårdare av kronans intressen. Över huvud taget hade justitiekanslern varit alltför strängt bunden av löpande arbetsuppgifter och i alltför ringa grad kunnat taga initiativ till självständiga undersökningar. Det hade icke ens varit möjligt att handlägga alla inkommande ärenden med önskvärd snabbhet. Nya rättegångsbalkens ikraftträdande skulle komma att medföra en väsentlig utvidgning av justitiekanslerns ämbetsuppgifter. Nämnvärd arbetslättning för justitiekanslern torde ej kunna ernås genom personalförstärkning hos ämbetet, så framt icke samtidigt beslutanderätten i viktiga ärenden delegerades, något som dock skulle strida mot ämbetets av ålder utpräglad personliga karaktär. Då en överföring av någon eller några betydelsefullare grupper av ärenden till annat då befintligt ämbetsverk icke lämpligen kunde äga rum, framstode det såsom ofrånkomligt, att en uppdelning av ämbetet komme till stånd. Det vore uppenbart, att en uppdelning borde avse att hos en myndighet samla åklagargöromålen, vilka i den nya rättegångsordningen skulle bli omfattande och maktpåliggande samt otvivelaktigt komme att helt kräva sin man.

På grundval av vad sålunda och i övrigt anförts, föreslog de sakkunniga, att ett särskilt ämbete, kallat riksåklagarämbetet, skulle inrättas för högste åklagaren och ledningen av åklagarväsendet i riket, under det att justitiekanslern skulle bibehållas vid utövandet av övriga å honom ankommande uppgifter samt därjämte erhålla den befattning med advokatväsendet som den nya rättegångsbalken stadgade. I samband därmed förordades, att vissa speciella åklagaruppgifter alltjämt skulle omhändervivas av justitiekanslern. Som en följd av dennes egenskap av tillsynsmyndighet borde justitiekanslern alltjämt vara särskild åklagare i fråga om ämbetsbrott. Därjämte borde han bibehålla sin dittillsvarande befattning med tryckfrihetsbrott. Den lindring i justitiekanslerns arbetsbörda, som förslaget innebure, motsvarade, enligt de sakkunniga, ungefärligen den dåvarande överbelastningen å ämbetet. — Det framhölls slutligen att justitiekanslerns befattning med krono-

målen borde utbyggas samt att det vore önskvärt, att justitiekanslern efter omorganisationen återupptog inspektionsverksamheten i den omfattning som förordats av 1937 års sakkunniga.

I enlighet med vad som anförts i betänkandet framlade de sakkunniga förslag till instruktion för riksåklagarämbetet och ny instruktion för justitiekanslersämbetet. Förslagen ledde till utfärdande av instruktioner för nämnda ämbeten den 30 december 1947, vilka trädde i kraft den 1 januari 1948. De överensstämde i allt väsentligt med de sakkunnigas förslag utom i ett hänseende beträffande instruktionen för justitiekanslern. I förslagets 5 § stod: »Justitiekanslern skall årligen företaga inspektioner för att — —». I instruktionens slutliga utformning har ordet »årligen» fått utgå. — År 1950 genomfördes vissa mindre, i detta sammanhang betydelselösa ändringar i instruktionen.

Regeringsformens § 27 ändrades år 1949 i så måtto att dels ordet »man» ersattes med »person» och ordet »honom» med »denne», dels vissa uttryck utgick med anledning av justitiekanslersämbetets ändrade ställning efter riksåklagarämbetets inrättande.

Vad angår personalen hos ämbetet må nämnas att justitiekanslern vid tiden för avlämnandet av 1946 års betänkande biträdades av en byråchef såsom enda arbetskraft med juridisk utbildning å ordinarie lönestat. Därjämte fanns två extra ordinarie förste byråsekreterare. Då den ene av sistnämnda båda tjänstemän huvudsakligen sysslade med göromål, som enligt betänkandet skulle överflyttas å riksåklagarämbetet, föreslog de sakkunniga, att en av byråsekreterartjänsterna skulle utgå ur lönestaten. Den andra borde göras till ordinarie. Det framhölls emellertid uttryckligen, att något års erfarenhet av den nya ordningen kunde komma att utvisa behov av personalförstärkning för justitiekanslern. — De sakkunnigas förslag följdes av statsmakterna. Den ene byråsekreteraren blev ordinarie från och med budgetåret 1947/48, och den andre avfördes ur ämbetets personalförteckning från och med budgetåret 1948/49. Från och med budgetåret 1950/51 erhöll justitiekanslersämbetet en ny byråchefstjänst. Denna placerades i sådan lönegrad att det blev möjligt att förvärva en domstolsjurist, som kunde behålla sin befattning på domarbanan. Från och med budgetåret 1953/54 uppflyttades tjänsten som förste byråsekreterare till byrådirektörsbefattning.

Vid 1955 års riksdag väcktes likalydande motioner, I: 212 av herr Ohlon m. fl. och II: 211 av herr Ohlin m. fl., vari liksom i nu förevarande motioner föreslogs att riksdagen skulle hemställa om en utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation. I motionerna framhölls att justitiekanslersämbetets arbetsbelastning under senare år successivt ökats utan att ämbetet erhållit däremot svarande personalförstärkning. Detta hade medfört, att ämbetet i flera avseenden icke längre kunde fylla avsedda funktioner. Särskilt ämbetets uppgift som s. k. kronjurist hade

fått en omfattning, som inkräktade på andra lika viktiga ämbetets funktioner. Det vore en allvarlig brist, att justitiekanslern under de senaste åren icke varit i stånd att företaga inspektionsresor. Med sistnämnda fråga sammanhängande enligt motionärerna spörsmålet om justitiekanslersämbetets granskning av arbetsredogörelser från olika myndigheter, vilken granskning anförtrotts åt en utanför ämbetet stående, i annat statligt organ heltidsanställd tjänsteman. Om denna granskning skulle bestå, borde den utsträckas till att omfatta alla centrala ämbetsverk och i viss utsträckning även lokala myndigheter. Det borde dock undersökas, huruvida nyssnämnda arbetsredogörelser vore det effektivaste sättet att följa ifrågavarande myndigheters arbets sätt. Om inspektionsverksamheten ökades, skulle läget enligt motionärerna sannolikt bli ett annat. Åtgärder vore sålunda nödvändiga för att stärka och effektivisera justitiekanslersämbetet. En allsidig utredning beträffande ämbetet borde därför komma till stånd. Därvid borde övervägas vilka uppgifter som i fortsättningen skulle ankomma på ämbetet. Detta borde avlastas från ärenden av perifer art. På grundval av vad som kunde framkomma under utredningsarbetet borde förslag framläggas om en sådan organisation av justitiekanslersämbetet, att detta bleve i stånd att utföra på ämbetet ankommande uppgifter.

Motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, som från justitiekanslersämbetet införskaffade statistiska uppgifter rörande arbetsbelastningen under åren 1948—1954 och föreliggande balans av oavgjorda ärenden av olika slag. Utskottet konstaterade i sitt utlåtande (nr 2) på grundval av dessa uppgifter, att den betydande balans, som förefunnits vid tiden för överförandet av vissa grupper ärenden till det nyinrättade riksåklagarämbetet, icke kunnat nedbringas utan tvärtom ökat. Utskottet fann det antagligt att denna utveckling framför allt berott på att justitiekanslern under ifrågavarande tid haft att avgiva utlåtanden över ett stort antal, delvis ytterst omfattande författningsförslag samt att ämbetet dessutom omhänderhaft speciella, synnerligen tidskrävande utredningar. I utskottsutlåtandet omtalades vidare att det för att förhindra att under sådana förhållanden antalet oavgjorda ärenden skulle öka i alltför stor utsträckning varit nödvändigt att vidtaga särskilda åtgärder vid sidan av utökningen av ämbetets fasta personal. Sålunda hade enligt vad utskottet inhämtat i avsevärd omfattning en dubbling av ämbetet ägt rum; under 1951 och 1952 hade det exempelvis funnits en t. f. justitiekansler under något mer än tre fjärdedelar av året, 1953 under något mindre än en tredjedel av året och 1954 under drygt halva året. Vidare hade en eller flera extra föredragande tjänstgjort hos ämbetet. Böteskonventionsärendena hade till följd av särskilt bemyndigande huvudsakligen handlagts av tjänsteman, som i övrigt icke varit knuten till ämbetet, och granskningen av arbetsredogörelserna hade väsentligen omhänderhafts av tjänsteman utanför ämbetet. Av-

löning till samtliga dessa befattningshavare hade utgått huvudsakligen ur anslaget till icke-ordinarie personal, vilket från budgetåret 1952/53 haft karaktären av förslagsanslag. Utskottet anförde härefter:

Utskottet finner angeläget framhålla betydelsen av att nämnda anslag även i fortsättningen användas till sådan tillfällig personalförstärkning att antalet oavgjorda ärenden snarast skall kunna nedbringas till den omfattning, som må anses naturlig. Utskottet — som haft tillfälle höra justitiekanslern — anser det icke uteslutet, att sådan minskning av arbetsbalansen kan äga rum inom något år. Sedan detta skett synes det antagligt, att ämbetet utan någon egentlig omorganisation av detsamma skall kunna medhinna de för närvarande på ämbetet ankommande uppgifterna, däri inbegripet inspektionsverksamhet i den mån sådan erfordras såsom ett led i tillsynen över ämbets- och tjänstemän. Så torde i synnerhet kunna bli fallet, om — i anslutning till vad som förordades av 1937 års sakkunniga — viss begränsning iakttages i fråga om att anlita ämbetet såsom remissinstans samt om särskilda åtgärder beträffande personal och medel vidtagas, för den händelse ämbetet skulle erhålla en eller flera speciella utredningsuppgifter av mera betydande omfattning. Utskottet är därför icke berett att tillstyrka en utredning, avseende en omorganisation av justitiekanslersämbetet, vare sig i fråga om en uppdelning av ämbetet eller ett delegerande av beslutanderätten utöver vad som för närvarande gäller beträffande böteskonventionsärendena, vilka — — — äro av underordnad betydelse.

Utskottets utlåtande, vari en utredning i motionernas syfte avstyrktes, vann riksdagens gillande.

I en till utlåtandet fogad utförlig reservation tillstyrktes den i motionerna föreslagna utredningen. Reservanterna anförde — efter en systematisk redogörelse för justitiekanslersämbetets olika arbetsuppgifter — bl. a., *att* betydelsen av ämbetets uppgifter såsom remissinstans icke finge underskattas och att det förelåge ett latent behov av medverkan från ämbetets sida på detta område, *att* justitiekanslerns uppgifter som kronjurist vore särskilt betydelsefulla med hänsyn till att det slutliga avgörandet även i mycket kvalificerade rättsfrågor lagts i regeringens händer, *att* justitiekanslern såsom kronans ombudsman icke hade tillräckliga praktiska möjligheter att trots de befogenheter som tillkomme honom i erforderlig omfattning tillvarata statens intressen *samt att* justitiekanslern i fråga om tillsynen över ämbets- och tjänstemännen under senare år icke kunnat vara verksam på ett effektivt sätt, vare sig genom inpektioner eller genom granskning av myndigheternas årliga arbetsredogörelser. Reservanterna ansåg det icke vara försvarligt att de betydelsefulla uppgifter, som tillagts ämbetet, icke kunde i allo fullgöras på grund av olämplig organisation och otillräckliga resurser samt fann det sannolikt att nya uppgifter skulle tillkomma och de gamla uppgifterna utvidgas. En utredning om ämbetet, som sett på längre sikt enligt reservanterna icke torde kunna undvikas, borde komma till stånd snarast med hänsyn till att utredning påginge om riksdagens ombudsmanna-

institutioner. Sistnämnda utredning och översynen av justitiekanslersämbetet borde, uttalades det i reservationen, liksom utredningen 1937—1939 företagas parallellt.

Arbetsbelastningen vid justitiekanslersämbetet m. m.

Rörande omfattningen av justitiekanslersämbetets verksamhet, fördelningen av arbetsuppgifterna på olika grupper av ärenden och det sätt, på vilket ämbetet genom organisatoriska åtgärder tillgodosett uppkommande anspråk på ökad arbetskraft inom ämbetet, ges upplysning i de tablåer, vilka fogats till detta utlåtande såsom *bilagor*. Utskottet tillåter sig hänvisa till dessa. Härjämte må nämnas, att av de under åren 1956 och 1957 redovisade tillsynsärendena 14, respektive 18 upptagits på justitiekanslersämbetets eget initiativ.

För omfattningen av de egna initiativen torde inspektionsverksamheten vara av särskild betydelse. Sedan denna verksamhet under en följd av år legat nere på grund av arbetsbelastningen inom ämbetet, företog justitiekanslern under år 1955 en inspektionsresa, under år 1956 tre och under år 1957 två sådana resor. Härvid inspekterades domstolar, länsstyrelser och vissa till dessa knutna nämnder, vidare åklagarmyndigheter, fångvårdsanstalter, en ungdomsvårdsskola, ett arbetshem m. fl. myndigheter och inrättningar.

I förevarande sammanhang torde få något beröras vad som i fråga om *JO:s* inspektionsverksamhet och inriktningen därav uttalades av de sakkunniga, som år 1955 avlämnade betänkande rörande justitieombudsmannainstitutionen m. m. (SOU 1955:50). De sakkunniga anförde härutinnan:

Stoff till egna initiativ finner *JO* i pressen och genom sin inspektionsverksamhet. Pressen som informationskälla bör ej underskattas. Genom inspektionsverksamheten har dock *JO* sin bästa möjlighet att utöva tillsyn. Inspektionsverksamheten har emellertid länge varit i huvudsak inriktad på domstolar, polismyndigheter, fångvårdsanstalter och länsstyrelser. Det torde först vara den nuvarande *JO* som vid inspektioner ägnat uppmärksamhet åt åklagarmyndigheter, andra anstalter för frihetsberövanden än fångvårdsanstalter samt i viss mån förvaltningen i övrigt. *JO:s* resurser har emellertid uppenbarligen ej räckt till för en på förvaltningen inriktad inspektionsverksamhet av önskvärt omfattning. Svårigheterna att utöva tillsyn över administrationen har med den fasta personal *JO* haft till sitt förfogande varit överväldigande. Med den ansvällning statsförvaltningen nu fått erfordras för en sådan tillsyns utövande ingående sakkunskap på de mest skilda områden. Utredningen kommer att föreslå, att personal med erfarenhet från förvaltningen i ökad utsträckning — — — ställes till *JO:s* förfogande, att *JO*, liksom hittills, skall vara oförhindrad att anlita särskild expertis samt att *JO:s* rätt att uppdraga åt sin ställföreträdare att förvalta del av ämbetet till tiden utsträcker från en till tre månader. Härigenom bör ökade möjligheter till inspektioner erhållas. För närvarande inspekterar

JO och hans ställföreträdare under cirka fyra veckor årligen. Utredningen anser att med den nya organisationen omkring åtta veckor bör kunna anslås åt inspektionsverksamhet. I vilken omfattning JO därvid bör själv inspektera medan ställföreträdaren förvaltar ämbetet i övrigt får självfallet bero av omständigheterna. Den ökade inspektionsverksamheten bör helt läggas på förvaltningen. Det torde även vara möjligt att något reducera den på domstolarna inriktade inspektionsverksamheten utan att effektiviteten av kontrollen därigenom eftersättes. Sålunda har den nya rättegångsbalken medfört väsentliga ändringar, innebärande ökad rättssäkerhet bl. a. genom den muntliga, kontradiktoriska processformen. Därtill kommer att allmänheten nu biträdes av advokater i helt annan utsträckning än tidigare varit fallet. I detta sammanhang vill utredningen erinra om att riksdagen år 1955 utgått från att JK efter något år skall kunna medhinna de på ämbetet ankommande uppgifterna, däri inbegripet inspektionsverksamhet i den mån sådan erfordras (se sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 2, dagtecknat $24/3$ 1955). Den tid som kan vinnas genom en minskning av inspektionsverksamheten gentemot domstolarna synes lämpligen böra användas till intensifierad tillsyn över frihetsberövanden.

Enligt utredningens uppfattning bör inspektionerna ske stickprovsmässigt. Värdefullt kan vara att följa viss lagstiftnings tillämpning. Särskilt gäller detta förhållandevis ny lagstiftning, där JO:s uttalanden kan vara betydelsefulla och vägledande. Som exempel må här ånyo nämnas den av JO nyligen företagna undersökningen av lantbruksnämndernas verksamhet.

Motionerna

I motionerna framhålls mot bakgrunden av de av utvecklingen föranledda allt oftare förekommande ingripandena av samhällsorganen i den enskildes förhållanden, att en effektiv tillsyn över dessa organ måste tillmätas en ökad betydelse. Motionärerna finner den allvarligaste olägenheten av arbetsbelastningen på justitiekanslersämbetet vara att inspektionsverksamheten icke kan upprätthållas i önskvärd omfattning. Myndigheternas arbetsredogörelser är, anför motionärerna, 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 balans uppkommit. Utvecklingen på detta område har medfört att justitiekanslern icke kan taga egna initiativ för kontroll och övervakning. — I flera hänseenden föreligger dessutom behov av en utvidgning av justitiekanslersämbetets verksamhet, bl. a. i fråga om dess anlåtande som remissinstans. Vidare erinras om att i 1939 års utredning ifrågasatts om icke statliga organ i större utsträckning än som skedde borde kunna anlita justitiekanslerns tjänster i hans egenskap av kronans ombudsman.

Motionärerna finner behovet av en översyn rörande justitiekanslersämbetet ovedersägligt och anser det ställt utom tvivel att en förstärkning av

ämbetet är påkallad. Det ifrågasattes emellertid, om icke en omorganisation bör gripa djupare; i detta sammanhang beröres spørsmålet, huruvida de olika grupper av arbetsuppgifter, som åvilar ämbetet, har sådant nära samband med varandra att de bör handläggas inom ett och samma ämbete. Härvid finner motionärerna att i varje fall ämbetets tillsynsuppgifter kan särskiljas som en enhetlig grupp av ärenden utan närmare beröringspunkter med övriga arbetsuppgifter. I motionerna ifrågasattes slutligen om det icke — såsom för riksdagens ombudsmän — borde finnas en ständig, kvalificerad ersättare för justitiekanslern, och huruvida icke justitiekanslern med hänsyn till betydelsen av åtskilliga av hans uttalanden utöver det enskilda fallet borde årligen publicera en ämbetsberättelse.

Utskottet

Vid riksdagens ställningstagande år 1955 till frågan om en utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation lämnades i det utskottsutlåtande, som låg till grund för överläggningen i ärendet, en redogörelse för arbetsläget inom ämbetet under åren 1948—1954. Därav framgick att det vid 1954 års utgång förelegat en avsevärd balans av oavgjorda ärenden hos ämbetet, även bortsett från de s. k. böteskonventionsärendena, vilka på grund av sin beskaffenhet kunde handläggas mera rutinmässigt. Vidare upplystes i utskottsutlåtandet att det för undvikande av ännu större balans varit erforderligt att i betydande utsträckning dubblera justitiekanslerns ämbete genom att begagna möjligheten till partiell ledighet för den ordinarie innehavaren av detta och förordnande av en t. f. justitiekansler att handlägga de ärenden, varifrån den ordinarie kanslern beviljats ledighet. Andra åtgärder som vidtagits i detta syfte hade varit anlitande av en eller flera extra föredragande och överflyttning av handläggningen av böteskonventionsärendena och granskningen av myndigheternas arbetsredogörelser till tjänstemän, som i övrigt icke varit knutna till ämbetet. Slutligen omnämndes i utlåtandet att justitiekanslern på grund av arbetsbelastningen under en följd av år icke kunnat upprätthålla den honom enligt instruktionen åliggande inspektionsverksamheten.

Utskottet ansåg det emellertid icke uteslutet att ämbetet med utnyttjande av det till ämbetets förfogande stående förslagsanslaget för icke-ordinarie personal inom något år skulle kunna nedbringa antalet oavgjorda ärenden till den omfattning, som kunde anses naturlig. Vidare fann utskottet det antagligt att ämbetet efter en sådan minskning av arbetsbalansen utan någon egentlig omorganisation skulle kunna medhinna de på ämbetet ankommande uppgifterna, däri inbegripet inspektionsverksamhet.

I nu förevarande ärende har utskottet inhämtat aktuella uppgifter om

arbetsbelastningen hos ämbetet; uppgifterna återfinnes i den till utlåtandet fogade *Bilaga 2*. Av denna framgår att vid senaste årsskiftet balansen av oavgjorda ärenden hos ämbetet uppgick till 111 mot 200 vid 1954 års utgång. I själva verket har emellertid balansen nedbringats mera än vad dessa siffror ger vid handen. Av de 111 balanserade ärendena var nämligen blott 48 (mot 137 år 1954) sådana ärenden, vilka var färdiga för avgörande, medan återstoden var föremål för förberedande åtgärder i form av remiss till annan myndighet, yttrande av sökanden eller dennes motpart etc. Den reellt föreliggande balansen bör enligt vad som uppgivits av justitiekanslern — vilken på utskottets begäran personligen redogjort för ämbetets arbetsförhållanden inför utskottet — i överensstämmelse med föredragandenas önskemål icke lämpligen nedbringas ytterligare av arbetsekonomiska skäl; föredragandena bör nämligen ha ett visst antal ärenden att välja bland för ett rationellt anordnande av arbetet. Vad särskilt beträffar balansen av tillsynsärenden, bland vilka de klagomål som anföres av allmänheten torde återfinnas, utvisar den bifogade uppställningen, att balansen därav nu är mindre än hälften av vad som förelåg vid 1954 års utgång, oaktat antalet inkomna sådana ärenden endast obetydligt understiger 1954 års siffra. Utskottet finner sig sålunda kunna uttala, att den i motionerna förekommande uppgiften att en växande balans av inkomna klagomål uppkommit hos ämbetet icke hänför sig till det aktuella läget. Ej heller i övrigt kan antalet balanserade ärenden anses större än som är normalt med hänsyn till ett ändamålsenligt tillvaratagande av arbetskraften inom ämbetet.

Vad beträffar inspektionsverksamheten, vilken enligt motionärerna icke kunnat upprätthållas i önskvärd omfattning på grund av arbetsbelastningen, konstaterar utskottet att justitiekanslern sedan år 1955 åter företager inspektionsresor. Justitiekanslern har inför utskottet uppgivit att han avser att företaga i genomsnitt tre resor om året. Att under år 1957 endast två resor ägt rum hade haft sin grund i att ämbetet under hösten betungats med författningsremisser av osedvanligt vidlyftigt slag. Den uteblivna inspektionsresan hade emellertid ersatts med en undersökning av arbetsbalansen vid domstolarna. Den omfattning, i vilken justitiekanslern numera företager inspektioner, torde icke kunna anses för ringa. I stort sett synes den motsvara vad 1939 års utredning förutsatte som en lämplig frekvens med hänsyn även till JO:s inspektionsverksamhet.

I fråga om justitiekanslersämbetets granskning av myndigheternas årliga arbetsredogörelser, vilka i själva verket — i överensstämmelse med gällande föreskrifter — endast är förteckningar över balanserade ärenden, har utskottet inhämtat att granskningen alltjämt verkställs av en utanför ämbetet stående tjänsteman samt att den sker med stor omsorg. I sådana fall då ett ärendes avgörande synes ha påtagligt fördröjts gör sig tjänstemannen i fråga underrättad hos vederbörande myndighet om anledningen till dröjs-

målet, varefter — om förklaringen icke synes kunna utan vidare godtagas — tjänstemannen underrättar en av byråcheferna vid ämbetet. Finner denne skäl till närmare undersökning anmäles ärendet för justitiekanslern, som beslutar om åtgärd. Med hänsyn till det syfte, i vilket ifrågavarande granskning sker, nämligen att kontrollera att ärendena handlägges hos myndigheterna med tillbörlig skyndsamhet, måste granskningen anses vara till fyllest. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att balansförteckningarna icke — såsom det i motionerna i förevarande avsnitt använda uttrycksättet möjligen skulle kunna giva vid handen — har till ändamål att tillhandahålla justitiekanslersämbetet underlag för en prövning av myndigheternas handläggning av ärendena i materiellt hänseende. Det är uppenbart att en dylik granskning, som till sin karaktär närmast skulle vara en sakrevision, skulle förutsätta helt andra organisatoriska och personella resurser än dem som står till justitiekanslersämbetets förfogande. En utbyggnad av ämbetet i syfte att möjliggöra en sådan granskning synes icke böra komma i fråga. Utskottet finner sålunda, att icke heller vad i förevarande hänseende anförts i motionerna ger anledning företaga en utredning om justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation.

I motionerna antydes att det skulle kunna vara lämpligt att justitiekanslern i större utsträckning än för närvarande toge befattning med kronans rättegångar. I denna fråga vill utskottet erinra om att de grenar av statsförvaltningen, inom vilka rättegångar förekommer i större utsträckning, regelmässigt utrustats med särskilda befattningshavare för den processuella verksamheten. Endast i den mån vederbörande myndighet saknar sådan befattningshavare kan det bli aktuellt att anlita justitiekanslern som kronans ombudsman. Förekommer muntlig förhandling i civil rättegång, som föres av justitiekanslern å kronans vägnar, brukar advokat anlitas. Är det däremot fråga om en skriftlig process utföres denna av justitiekanslersämbetet utan biträde av utomstående. Den tillämpade ordningen synes utskottet vara ändamålsenlig för tillvaratagande av kronans intressen; intet torde stå att vinna genom att sammanföra rättegångar från vitt skilda delar av statsförvaltningen till justitiekanslern.

Motionärerna har vidare riktat uppmärksamheten på det förhållandet att justitiekanslersämbetet tid efter annan haft att utföra synnerligen arbetskrävande specialutredningar på särskilt uppdrag av Kungl. Maj:t samt att dessa utredningar icke kunnat utföras utan tillfälliga personalförstärkningar. Förekomsten av specialutredningar torde emellertid knappast kunna utgöra skäl för en omorganisation av ämbetet. Utredningarna ingår nämligen icke i den normala tillströmningen av arbetsuppgifter och det torde icke låta sig göra att med någon grad av tillförlitlighet bedöma, i vilken utsträckning de i framtiden kommer att belasta ämbetet. Det synes utskottet från flera synpunkter lämpligast att tillfälliga arbetskrävande utredningar

på sätt som skett bemästras genom tillfällig förstärkning av ämbetets personal. En dylik elasticitet i ämbetets arbetskraftsresurser torde för övrigt under alla omständigheter vara nödvändig.

Vad beträffar den i motionerna förekommande uppgiften att man inom departementen nödgats avstå från en eljest såsom lämplig bedömd remiss till justitiekanslern med hänsyn till den tidsutdräkt, en sådan remiss skulle medföra, har justitiekanslern inför utskottet uttalat att något sådant fall icke kommit till hans kännedom. Däremot har justitiekanslern i något eller några författningsremissärenden hos vederbörande departementschef efterhört, huruvida kanslersämbetets yttrande över ett författningsförslag kunde begränsas till sådan del, som vore av mera principiell betydelse, samt att medgivande till sådan begränsning då lämnats. Vad sålunda förekommit ger enligt utskottets mening icke vid handen att något latent behov av att anlita justitiekanslersämbetet som remissinstans skulle föreligga.

Av den i inledningen till utskottets utlåtande lämnade översikten över justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter framgår att dessa uppgifter är av mångskiftande slag. Otivelaktigt kan det med hänsyn härtill te sig befogat att efter en översyn av arbetsuppgifterna ge ämbetets arbetsområde en mera enhetlig karaktär. Av ämbetets olika arbetsuppgifter föreligger emellertid ett naturligt samband mellan verksamheten som kronjurist, dvs. regeringens juridiske rådgivare, och uppgiften som kronans ombudsman. En ändring i fråga om ämbetets synnerligen viktiga uppgift att utöva tillsyn över statens ämbets- och tjänstemän torde sakna all aktualitet. Här-efter återstår av ämbetets verksamhetsområde de arbetsuppgifter av sinsemellan mycket varierande karaktär, som genom skilda författningar lagts på ämbetet och beträffande vilka förvisso ingen enhetlig grund till deras sammanförande hos ämbetet kan urskiljas. Dessa ärenden torde emellertid knappast ha någon väsentlig inverkan på ämbetets arbetsbelastning. Böteskonventionsärendena, som utgör ett relativt stort antal, kan behandlas mera rutinmässigt. De handlägges enligt vad utskottet inhämtat av en pensionerad landsfiskal i den mån komplikationer icke förekommer. Mot denna anordning synes någon invändning icke kunna resas. Beträffande övriga grupper av ärenden är det icke sannolikt att annan myndighet kan anses närmare till att omhänderha handläggningen därav.

Om utskottet sålunda icke kan finna att motionärerna anfört något bärande skäl för en utredning om justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation, har utskottet emellertid uppmärksammat att det för arbetets behöriga gång inom ämbetet visat sig erforderligt att i icke oväsentlig utsträckning dubblera justitiekanslerns ämbete. Närmare uppgifter rörande omfattningen av denna dubblering återfinnes i *Bilaga 1* till utlåtandet. Det är givet att en sådan dubblering i viss utsträckning är ofrånkomlig bl. a. då justitiekanslern åtnjuter semester och då han för inspektioner vistas å

annan ort. Än vidare måste man alltid räkna med förekomsten av så vidlyftiga arbetsuppgifter, att det för dessas behöriga handläggning är nödvändigt att justitiekanslern kan odelat ägna sig åt dem, varvid övriga arbetsuppgifter måste övertagas av en t. f. justitiekansler. Det synes kunna övervägas huruvida icke denne — en högt kvalificerad ämbetsman — bör erhålla en så fast anknytning till ämbetet, att han skulle sättas i tillfälle att förvärva en mera ingående erfarenhet av ämbetets verksamhetsområde; härvid skulle de ständiga ersättare, som finnes för justitie- och militieombudsmännen, kunna tjäna som förebild. Utskottet finner emellertid att denna fråga bör kunna lösas utan att fördenskull en utredning av så omfattande slag som i motionerna föreslås kommer till stånd.

Ett ytterligare spørsmål, som berörts i motionerna och som, ehuru icke av beskaffenhet att motivera den begärda utredningen, likväl synes förtjänt av uppmärksamhet, är frågan huruvida icke justitiekanslern i likhet med JO och MO bör av trycket årligen utge en ämbetsberättelse. Visserligen måste det antagas att sammanställandet av en sådan berättelse skulle komma att innebära ett icke oväsentligt merarbete för ämbetet, men betydande fördelar synes å andra sidan stå att vinna genom att ämbetets uttalanden — vilka ofta torde ha betydelse långt utanför det ärende, vartill de hänför sig — får en vidare spridning och kan beaktas av myndigheterna vid deras handläggning av liknande ärenden. Ämbetsberättelsen skulle sålunda kunna begränsas till sådana uttalanden av mera allmänt intresse.

Av det anförda framgår, att utskottet icke finner skäl föreligga för en utredning om justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och organisation. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I: 110 och II: 151, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 14 mars 1958

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från konstitutionsutskottet: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Torsten Andersson*, Braconier*, Hamrin* i Jönköping, Alemyr* och Gustafson i Bogla;

från första lagutskottet: herrar Rylander, Lodenius, fru Sjöström-Bengtsson, fru Gärde Widemar, herrar Erik Svedberg*, Landgren, Gezelius och Jacobsson i Sala.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Rylander*, *Ollén* och *Hamrin* i Jönköping samt fru *Gärde Wide-mar*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Vid riksdagens — — — (lika med utskottet) — — — åliggande inspektionsverksamheten.

Utskottet ansåg — — — (lika med utskottet) — — — inbegripet inspektionsverksamhet.

Av de uppgifter rörande arbetsbalansen hos ämbetet, som redovisas i *Bilaga 2* till utskottets utlåtande i förevarande ärende, framgår att nämnda balans under senare år kunnat nedbringas. Jämväl i fråga om inspektionsverksamheten har det vid 1955 års riksdagsbehandling förhandenvarande läget ändrats så till vida som JK år 1955 företagit en inspektionsresa, år 1956 tre och år 1957 två sådana resor. Den utveckling, som ägt rum, måste givetvis i och för sig hälsas med tillfredsställelse.

Emellertid synes försiktigheten bjuda att en bedömning av arbetsförhållandena inom ämbetet icke grundas uteslutande på de balanssiffror, som kunnat redovisas för de senaste tre åren, utan sker under beaktande av balanssiffrorna för en längre tidsperiod. Härvid kan fastställas att antalet balanserade ärenden inom ämbetet på det hela taget hållit sig på en mycket hög nivå; de låga siffror som redovisats för åren 1955 och 1957 och som får anses såsom normala, utgör i den tillgängliga serien av balanssiffror iögonenfallande undantag. Det är med hänsyn härtill icke uteslutet att tillfälligheter — exempelvis i avseende å ärendenas mer eller mindre komplicerade natur — medverkat till att balansen vissa år kunnat nedbringas till det normala. Det sagda synes i särskilt hög grad kunna äga tillämpning å 1957 års siffra för den synnerligen viktiga gren av ämbetets verksamhet som tillsynsärendena bildar.

Vad beträffar JK:s inspektionsverksamhet vill utskottet erinra om vad 1939 års utredning rörande justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. anförde därom, att den dåvarande frekvensen av JK:s och JO:s inspektioner — innebärande att de inspekterade myndigheterna besöktes av JK eller JO i genomsnitt vart femte år — syntes vara väl avvägd och att någon ändring härvidlag icke borde ifrågakomma. Utvecklingen har emellertid medfört en väsentlig förskjutning i fråga om inspektionsfrekvensen så till vida att JK:s inspektionsverksamhet, efter en lång period av helt uteblivna inspektioner, nu visserligen återupptagits men sker i väsentligt mindre omfattning än JO:s. Medan JO sålunda år 1956 inspekterade sammanlagt 42 myndigheter och anstalter, däribland Stockholms rådhusrätt under 16 dagar, besökte

JK under samma år endast 29 myndigheter och anstalter. Vid en jämförelse mellan JO:s och JK:s inspektionsverksamhet är att märka att JO beretts ökade möjligheter att ägna sig åt inspektioner genom införandet av vidgade befogenheter för honom att uppdraga åt sin ställföreträdare att förvalta del av ämbetet avseende även inspektioner. Vidare bör beaktas, att JO:s inspektioner under senare år fått en annan inriktning än tidigare; ökad vikt har lagts vid kontrollen av de administrativa myndigheternas verksamhet. JK:s inspektioner har däremot efter återupptagandet i huvudsak bibehållit sin traditionella inriktning på domstolar, åklagare och länsstyrelser.

Vad sålunda anförts beträffande inspektionsverksamheten synes utskottet giva anledning ifrågasätta, huruvida icke — därest JK:s inspektioner ej finnes böra i fortsättningen få samma omfattning som JO:s, vilket torde innebära, att en förstärkning av arbetskrafterna hos ämbetet blir ofrånkomlig — en sådan ordning skulle kunna införas, att JK befriades från rutinmässiga inspektioner och i stället finge koncentrera sin inspektionsverksamhet till sådana fall, då på grund av framkomna anmärkningar eller eljest uppmärksammade missförhållanden anledning förekomme att ägna någon myndighet eller inrättning eller visst rättsområde speciell uppmärksamhet. Under alla omständigheter framstår det med hänsyn till de förskjutningar i fråga om JK:s och JO:s inspektionsverksamhet, som ägt rum under tiden efter 1939 års utredning, såsom befogat att en undersökning kommer till stånd i syfte att klarlägga vad som för JK:s del kan anses vara den ändamålsenligaste ordningen på ifrågavarande område. Härvid bör även beaktas den betydelse för JK:s möjligheter att ägna sig åt inspektioner som tillgång till en ständig ersättare för JK skulle äga.

I fråga om den del av JK:s tillsynsverksamhet som utövas genom granskning av myndigheternas årliga arbetsredogörelser må framhållas, att denna kontroll endast har till syfte att övervaka att myndigheterna handlägger sina ärenden med tillbörlig skyndsamhet. Detta syfte torde på ett i stort sett godtagbart sätt kunna tillgodoses genom den ordning, som för närvarande tillämpas vid ämbetet, och utskottet finner ej anledning ifrågasätta någon utvidgning av denna verksamhet till att omfatta jämväl en saklig prövning av myndigheternas handläggning. Utskottet har emellertid uppmärksammat, att ifrågavarande balansförteckningar är sinsemellan mycket skiftande i fråga om sin uppställning och därför ger ett högst varierande underlag för en bedömning, huruvida oskäligt dröjsmål med handläggningen förekommit eller ej. En normalisering av förteckningarna — så långt en sådan låter sig genomföra med hänsyn till myndigheternas olika verksamhetsområden — synes därför vara påkallad.

Beträffande JK:s befattning med kronans rättegångar gäller visserligen att de förvaltningsgrenar, inom vilka rättegångar förekommer i större om-

fattning, har särskilda organ för den processuella verksamheten. Det torde likväl finnas anledning ifrågasätta, huruvida icke en utvidgning av JK:s befattning med kronans rättegångar skulle kunna medföra fördelar för kronan, nämligen så till vida att större enhetlighet i fråga om kronans ställningstagande i spörsmål av mera principiell karaktär skulle kunna uppnås. — Rörande kronomålen må vidare anmärkas, att de vid bedömandet av arbetsbelastningen hos ämbetet förtjänar särskild uppmärksamhet. När rättegång inletts, är nämligen ämbetet liksom andra parter i rättegång bundet av gällande fataliteter. På grund härav måste JK, då så erfordras med hänsyn till pågående kronomål, kunna frigöra sig från andra arbetsuppgifter för att kunna ägna sig åt sådana mål. Detta kan uppenbarligen innebära olägenheter för arbetets rationella ordnande. Med hänsyn härtill synes det kunna ifrågasättas, huruvida icke en lämpligare ordning för kronomålen handläggning kunde åvägbringas, exempelvis — i samband med en centralisering av kronomålen — genom inrättandet av ett särskilt organ för kronans processuella verksamhet eller, för den händelse kronomålen även framdeles skulle med i stort sett oförändrad omfattning handläggas inom JK-ämbetet, genom en delegering av dem, helt eller delvis, till någon av byråcheferna inom detta på samma sätt som skett med huvuddelen av permutationsärendena.

Motionärerna har vidare riktat uppmärksamheten på det förhållandet att JK-ämbetet tid efter annan haft att utföra synnerligen arbetskrävande specialutredningar samt att dessa icke kunnat utföras utan tillfälliga personalförstärkningar. Visserligen är dylika utredningar beroende på särskilda beslut av Kungl. Maj:t från fall till fall, men erfarenheten har visat, att det kontinuerligt uppkommer behov av att anlita JK-ämbetet för sådana uppdrag. Det torde därför var berättigat att antaga, att det även framdeles kommer att föreligga ett dylikt behov. Med hänsyn till att de förhållanden, som föranleder ifrågavarande utredningar, regelmässigt i osedvanligt hög grad tilldrager sig allmänhetens uppmärksamhet, synes det angeläget att JK själv i största möjliga utsträckning leder utredningsarbetet. Härför fordras uppenbarligen att JK kan frigöra sig från andra arbetsuppgifter i större utsträckning än för närvarande är fallet. Även härvidlag synes det vara av väsentlig betydelse att det finnes en ständig ersättare för JK, som kan vid förefallande behov tillkallas och övertaga JK:s övriga uppgifter. Det sagda utesluter givetvis icke att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att JK för en specialutredning tillfälligt anlitar en särskild utredningsman, vilken eljest står utanför ämbetet.

Av den i inledningen till utskottets utlåtande lämnade översikten över JK-ämbetets arbetsuppgifter framgår, att dessa är av mångskiftande slag. Redan på grund härav ter det sig befogat att efter en översyn av arbetsuppgifterna ge ämbetets arbetsområde en mera enhetlig karaktär. Såsom

ovan berörts kommer härvid av ämbetets viktigare arbetsuppgifter närmast en ändrad ordning beträffande kronomålen i fråga. En ändring i avseende å tillsynsuppgifterna torde däremot icke böra åvägabringas i vidare mån än som kan följa av det i det föregående påtalade behovet av en avvägning av JK:s inspektionsverksamhet mot bakgrunden av den ändrade omfattningen och inriktningen av JO:s motsvarande verksamhet. Vad slutligen angår den mångfald skiftande ärenden, som genom olika författningar uppdragits åt JK, må det visserligen förhålla sig så, att de icke utgör någon väsentlig del av de ärenden, som handläggas av JK-ämbetet. Det är emellertid ett känt förhållande att handläggning av sinsemellan vitt skilda frågor — särskilt när de förekommer med långa tidsintervaller — kräver en i förhållande till ärendenas vikt oproportionerligt stor arbetsinsats. Med hänsyn härtill synes det ändamålsenligt att JK-ämbetet i största möjliga utsträckning befrias från dylika ärenden. Sannolikheten talar för att flertalet av dem på grund av sitt samband med speciella rättsområden lämpligen kan anförtros åt myndigheter, vilkas verksamhet berör rättsområdena i fråga.

Såsom ovan anmärkts har JK-ämbetet under senare år lyckats på ett i stort sett tillfredsställande sätt bemästra arbetsbelastningen. Detta har emellertid icke kunnat ske utan förstärkning av de personella resurserna, varvid särskilt må uppmärksammas, att JK:s ämbete i avsevärd utsträckning måst dubbleras. Rörande omfattningen härav må hänvisas till uppställningen i *Bilaga 1*. I själva verket har dubbleringen haft en större omfattning än som framgår av uppställningen, i det därjämte flertalet permutationsärenden handlagts av en av byråcheferna inom ämbetet på eget ansvar. Tiden för dennes befattning med ifrågavarande göromål kan, enligt vad utskottet inhämtat, beräknas till sammanlagt omkring två månader per år. Även under de senaste åren har ämbetet sålunda varit dubblerat mer än åtta månader om året.

Dubblering av JK:s ämbete är under alla omständigheter i viss utsträckning nödvändig oberoende av arbetsbelastningen, nämligen då JK åtnjuter semester och då han för inspektionsresor vistas på annan ort. Vidare måste dubblering ske i sådana fall, då särskilt krävande arbetsuppgifter fordrar, att JK odelat ägnar sig åt dessa. Därest JK själv, i överensstämmelse med vad utskottet funnit lämpligt, framdeles övertager ledningen av specialutredningarna eller, såsom ock ifrågasatts, utvidgar inspektionsverksamheten, gör sig behovet av en t. f. JK än starkare gällande än för närvarande. Utskottet finner sig med hänsyn till såväl erfarenheterna av hittillsvarande behov av en t. f. JK som det antydda framtida behovet böra understryka angelägenheten av att den högt kvalificerade ämbetsman, som i förekommande fall måste anlitas som t. f. JK, får en så fast anknytning till ämbetet att han kan förvärva en ingående erfarenhet av ämbetets arbetsområde. Detta önskemål synes lämpligast kunna tillgodoses genom att en befattning

som ständig ersättare för JK inrättas på samma sätt som gäller för JO och MO. Erfarenheterna av den för JO och MO i detta hänseende tillämpade ordningen utgör otvivelaktigt ett vägande skäl för tillskapandet av en liknande ordning för JK:s vidkommande.

Ett ytterligare spörsmål, som berörts i motionerna och som är förtjänt av uppmärksamhet, är frågan huruvida icke JK i likhet med JO och MO bör av trycket årligen utge en ämbetsberättelse. Det är uppenbart att de uttalanden av principiell betydelse och stor räckvidd, som JK finner anledning göra vid utövandet av sin tillsyn över ämbets- och tjänstemännen, bör få en vidare spridning än för närvarande är fallet, så att JK:s erinringar och synpunkter kan beaktas av myndigheterna vid handläggningen av liknande ärenden.

Utskottet har i det föregående funnit att åtskilliga förhållanden i avseende å JK-ämbetets arbetsuppgifter och organisation måste anses mindre tillfredsställande. Flera av de berörda frågorna är otvivelaktigt av väsentlig betydelse för effektiviteten av JK:s verksamhet såsom kronjurist och såsom centralt kontrollorgan. En rationell effektivisering av ämbetet synes icke kunna komma till stånd utan en ingående utredning med anlitan av organisatorisk sakkunskap. Vid sådant förhållande finner utskottet det påkallat att en utredning företages för en närmare undersökning av de nämnda frågorna i syfte att finna lämpligare former för ämbetets verksamhet i berörda delar.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 110 och II: 151, måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående justitiekanslersämbetets arbetsuppgifter och vad därmed äger samband samt angående den lämpliga organisationen av ämbetet för dessa uppgifters lösande.

Bilaga 1

Juridiskt utbildade befattningshavare hos justitiekanslersämbetet
(inklusive t. f. justitiekansler) under åren 1948—1957.

År	t. f. J. K. antal månader och dagar	F ö r e d r a g a n d e			
		Fasta		Extra	
		Byråchefer antal	1:e byrå- sekreterare el. byrådirektör antal	Heltid c:a mån.	Deltid motsv. heltid c:a mån.
1948	4 mån. 17 d.	1	1 ¹⁾	4 mån.	12 mån. ⁴⁾
1949	1 mån. 27 d.	1	1	8 1/2 mån.	6 mån. ²⁾
1950	2 mån. 25 d.	1 1/2	1	14 mån. ³⁾	5 mån.
1951	9 mån. 19 d.	2	1		2 mån.
1952	9 mån. 18 d.	2	1		2 mån.
1953	3 mån. 22 d.	2	1	8 1/2 mån.	
1954	6 mån. 10 d.	2	1	4 mån. ³⁾	
1955	9 mån. 15 d.	2	1	12 mån. ²⁾	
1956	6 mån. 17 d.	2	1	10 mån.	
1957	6 mån. 18 d. ⁵⁾	1 1/2 ⁵⁾	1	13 mån. ²⁾	

1) Tjänstledig under 5 månader; särskild vikarie ej förordnad utan annat arbetsbiträde anlitat, se under rubriken extra föredragande.
 2) 2 personer.
 3) Något mindre tjänstgöringstid än heltid (36 tim/vecka).
 4) 3 personer.
 5) Som t. f. J. K. har tjänstgjort byråchefen i Br 2. Vid dylikt förordnande för honom har särskild vikarie ej varit förordnad å hans byråchefstjänst.

Anmärkning: 1. Jämlikt särskilda av Kungl. Maj:t meddelade beslut handlägger byråchefen i Bo 1 sedan den 1 november 1956 såsom t. f. J.K. vissa fideikommiss- och permutationsärenden.

2. Utöver ovan redovisad arbetskraft har justitiekanslerämbetet anlitat biträde

- a. för särskilda utredningar, verkställda på uppdrag av Kungl. Maj:t eller departementschef (under 1955—1957: vissa av utrikesministern överlämnade ärenden, Sellingärendet, Baarsenärendet),
- b. för granskning av ämbetsverkens balansförteckningar (årsarvode 1 500 kronor),
- c. för den rutinmässiga handläggningen av bötesärenden (månadsarvode 300 kronor) samt
- d. vid verkställandet av inspektionsresor (en hovrättsassessor och vid inspektion av länsstyrelser m. fl. myndigheter två landsstatstjänstemän).

Bilaga 2

Justitiekanslersämbetets ar

År	Böteskonventionsärenden						Ö v r i g							
	Samtliga remisser		Lag- och författn.-remisser		Kronomål	Tillsynsärenden			Åtal					
	Ink.	Avgj.	Ink.	Avgj.		Ink.	Avgj.	Bal.	Ink.	Avgj.	Bal.	Åtal		
1948 ¹	22	—	202	204	36	11	12	12	11	115	178	37	5	3
1949 ¹	2 101	1 807	187	158	65	8	15	19	7	175	141	71	1	1
1950 ¹	1 694	1 989	216	191	90	3	12	13	6	170	169	72	1	2
1951	850	861	212	226	76	6	20	18	8	217	203	86	1	
1952	1 019	1 076	216	257	35	10	12	17	3	204	216	74	4	
1953	1 120	1 080	227	212	50	7	15	9	9	218	210	82	2	
1954	836	932	242	206	86	9	19	17	11	182	167	97	1	
1955	880	861	200	263	23	11	26	34	3	195	226	66	3	
1956	1 171	1 110	173	162	34	9	49	35	17	192	176	82	3	1
1957 ⁴	1 260	1 215	185	188	31	9	56	55	18	178	215	45	3	31

¹⁾ För dessa år ha icke redovisats vissa från tiden före år 1948 härrörande, med JK:s åklagarfunktioner sammanhängande mål och ärenden, vilka slutligt avgjorts under åren 1948—1 utgörande sammanlagt ett 20-tal.

²⁾ Här äro icke medtagna suppliker samt under 1) angivna ärenden. Suppliker förekomma längre och deras redovisande i dessa kolumner skulle på grund av den ringa arbetsbörda de med fört ha lämnat en missvisande bild av den totala arbetsbelastningen.

astning under åren 1948—1957.

r e n d e n

.	den			Pensionsmål			Suppliker			Övriga ärenden ¹⁾			Summa ärenden ²⁾	
	Avgj.	Bal.	Ink.	Avgj.	Bal.	Ink.	Avgj.	Bal.	Ink.	Avgj.	Bal.	Ink.	Avgj.	Bal.
80	66	14	4	4	—	114	117	1	105	182	9	518	646	107(53)
61	74	1	16	16	—	90	90	1	98	97	10	552	505	154(109)
81	69	13	3	2	1	84	84	1	108	109	9	590	553	91(144)
84	95	2	8	9	—	15	15	1	81	82	8	622	633	180(97)
20	103	19	5	5	—	4	5	—	73	74	7	630	672	138(89)
97	105	11	6	5	1	1	1	—	64	68	3	627	609	156(89)
16	127	—	18	19	—	—	—	—	54	51	6	631	587	(137)
02	102	—	19	18	1	—	—	—	60	64	2	602	707	95(41)
98	98	—	10	10	1	—	—	—	60	61	1	582	542	135(72)
105	96	9	6	7	—	—	—	—	76	69	8	606	630	111(48)

³⁾ Siffrorna inom parentes ange summan av de ärenden, som äro beroende på handläggning av JK och ej annan myndighet (till följd av remiss eller eljest).

⁴⁾ Siffrorna för 1957 äro blott preliminära.