



**JUSTITIE-  
KANSLERN**

**En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.**

Betänkande av 1991 års JK-utredning. SOU 1993:37

Ref KB 0cc





Statens offentliga utredningar  
1993:37  
Justitiedepartementet

# Justitiekanslern

En översyn av JK:s  
arbetsuppgifter m.m.

Betänkande av 1991 års JK-utredning  
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

## Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 5 december 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över Justitiekanslerns arbetsuppgifter m.m. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 17 december 1991 som särskild utredare f.d. regeringsrådet Eskil Hellner.

Till experter förordnades samtidigt numera hovrättslagmannen Nils-Olof Berggren, numera kanslirådet Astrid Eklund och hovrättsassessorn Catharina Staaf.

Till sekreterare i utredningen fr.o.m. den 24 februari 1992 förordnades den 21 februari hovrättsassessorn Ove Lindström.

Utredningen har antagit namnet 1991 års JK-utredning.

Utredningen har efter remiss avgett yttrande till Kulturdepartementet över betänkandet Radio och TV i ett (SOU 1992:36) avgivet av Utredningen om myndighet för radio- och TV-sändningar till allmänheten.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Justitiekanslern, En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. (SOU 1993:37).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 1993

Eskil Hellner

/Ove Lindström





# Innehåll

<i>Förkortningar</i> . . . . .	11
<i>Sammanfattning</i> . . . . .	13
<i>Författningsförslag</i> . . . . .	17
1. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn . . . . .	17
2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern . . . . .	20
3. Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall . . . . .	23
1 <i>Inledning</i> . . . . .	25
1.1 Utredningens direktiv m.m. . . . .	25
1.1.1 Utgångspunkter . . . . .	25
1.1.2 Motioner . . . . .	28
1.1.3 Utredningsarbetet . . . . .	29
1.2 Arbetets uppläggning . . . . .	29
2 <i>Justitiekanslerns arbetsuppgifter m.m.</i> . . . . .	33
2.1 Kort tillbakablick . . . . .	33
2.2 Arbetsuppgifterna . . . . .	35
3 <i>Övriga nordiska länder</i> . . . . .	41
3.1 Inledning . . . . .	41
3.2 Tvistehandläggning . . . . .	41
3.3 Tillsyn . . . . .	43
4 <i>Allmänna överväganden om Justitiekanslerns arbetsuppgifter</i> . . . . .	47
5 <i>Företrädare för staten vid rättstvister</i> . . . . .	63
5.1 Sammanfattning . . . . .	63
5.2 Gällande bestämmelser . . . . .	64
5.2.1 Allmän översikt . . . . .	64
5.2.2 Behörighet att företräda staten i rättegång . . . . .	65
5.2.3 Skaderegleringskungörelsen . . . . .	66

5.2.4	Andra bestämmelser om skadereglering . . . . .	68
5.2.5	Avskrivningskungörelsen . . . . .	70
5.3	Tillämpningen av gällande bestämmelser . . . . .	71
5.3.1	Utredningens undersökningar . . . . .	71
5.3.2	Justitiekanslern som företrädare för staten i rättegång . . . . .	73
5.3.3	Kammarkollegiets befattning med tvister . . . . .	75
5.3.4	Andra myndigheters handläggning av tvister . . . . .	80
5.3.5	Justitiekanslerns ärenden enligt skadereg- leringskungörelsen . . . . .	82
5.4	Utredningens överväganden och förslag . . . . .	88
5.4.1	Statens skadereglering . . . . .	88
5.4.2	Behörighet att företräda staten vid rättstvister i övrigt . . . . .	99
6	<i>Regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter</i> . . . . .	101
6.1	Sammanfattning . . . . .	101
6.2	De nuvarande formerna för Justitiekanslerns rådgivande funktion . . . . .	101
6.2.1	Allmänt . . . . .	101
6.2.2	Utredningens undersökningar . . . . .	102
6.2.3	Närmare beskrivning av vissa remisser . . . . .	105
6.2.4	Närmare beskrivning av vissa särskilda utredningsuppdrag . . . . .	110
6.3	Utredningens överväganden och förslag . . . . .	111
7	<i>Justitiekanslerns tillsyn över offentliga befattnings- havare</i> . . . . .	115
7.1	Sammanfattning . . . . .	115
7.2	Bakgrund . . . . .	116
7.3	Allmän översikt . . . . .	133
7.3.1	Kontrollen av den offentliga verksamheten i allmänhet . . . . .	133
7.3.2	Justitiekanslerns tillsyn . . . . .	134
7.3.3	Annan tillsyn över offentlig verksamhet . . . . .	135
7.4	Vissa centrala förvaltningsmyndigheters tillsyn . . . . .	138
7.4.1	Riksåklagaren . . . . .	138
7.4.2	Rikspolisstyrelsen . . . . .	141
7.4.3	Riksförsäkringsverket . . . . .	142
7.4.4	Riksskatteverket . . . . .	143
7.5	Redogörelse för Justitiekanslerns tillsynsområde och sanktionsmöjligheter . . . . .	144



7.5.1	Gällande bestämmelser om Justitiekanslerns tillsynsområde . . . . .	144
7.5.2	Gällande bestämmelser om Justitiekanslerns sanktionsmöjligheter . . . . .	146
7.6	Tjänsteansvaret för offentligt anställda . . . . .	147
7.7	Formerna för Justitiekanslerns klagomålsprövning . . . . .	150
7.7.1	Allmänt om Justitiekanslerns klagomålsprövning . . . . .	150
7.7.2	Närmare om formen för Justitiekanslerns klagomålsprövning . . . . .	152
7.8	Inspektioner . . . . .	159
7.9	Granskningen av de statliga myndigheternas ärendeförteckningar . . . . .	162
7.10	Utredningens överväganden och förslag . . . . .	164
7.10.1	Tillsynsområdet . . . . .	164
7.10.2	Justitiekanslerns klagomålsprövning . . . . .	165
7.10.3	Justitiekanslerns inspektioner . . . . .	166
7.10.4	Justitiekanslerns befogenheter . . . . .	167
7.10.5	Ärendeförteckningarna . . . . .	168
8	<i>Justitiekanslerns övriga uppgifter</i> . . . . .	173
8.1	Sammanfattning . . . . .	173
8.2	Gällande bestämmelser . . . . .	173
8.2.1	Allmän översikt . . . . .	173
8.2.2	Tryckfrihet och yttrandefrihet . . . . .	174
8.2.3	Granskning av advokater . . . . .	181
8.2.4	Talerätt i förvaltningsärenden m.m. . . . .	184
8.2.5	Granskning av Carnegiestiftelsens räkenskaper . . . . .	188
8.3	De nuvarande formerna för Justitiekanslerns handläggning av övriga uppgifter . . . . .	188
8.3.1	Närmare om Justitiekanslerns handläggning av tryckfrihets- och yttrandefrihetsärendena . . . . .	188
8.3.2	Närmare om Justitiekanslerns advokatärenden . . . . .	191
8.3.3	Närmare om Justitiekanslerns ärenden enligt bl.a. datalagen . . . . .	195
8.3.4	Närmare om Justitiekanslerns ärenden enligt lagen om övervakningskameror m.m. . . . .	197
8.3.5	Närmare om Justitiekanslerns granskning av Carnegiestiftelsens räkenskaper . . . . .	197
8.4	Utredningens överväganden och förslag . . . . .	198
8.4.1	Tryckfrihet och yttrandefrihet . . . . .	198
8.4.2	Granskning av advokater . . . . .	202

8.4.3	Talerätt i förvaltningsärenden m.m. . . . . .	205
8.4.4	Granskning av Carnegiesticiftelsens räkenskaper . . . . .	207
9	<i>Justitiekanslerns organisation</i> . . . . .	209
9.1	Sammanfattning . . . . .	209
9.2	Nuvarande organisation . . . . .	209
9.3	Bakgrund . . . . .	212
9.4	Överväganden . . . . .	218
10	<i>EG-aspekter</i> . . . . .	223
11	<i>Kostnadskonsekvenser</i> . . . . .	225
12	<i>Specialmotivering</i> . . . . .	227
12.1	Lagen om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn . . . . .	227
12.2	Förordningen om ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern . . . . .	231
12.3	Förordningen om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall . . . .	232
<i>Bilaga 1</i>		
	Motioner . . . . .	235
	1988/89:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) . . . . .	235
	1988/89:K222 av Carl Bildt m.fl. (m) . . . . .	237
	1988/89:K248 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) . . . . .	238
	1988/89:K502 av Bo Hammar m.fl. (vpk) . . . . .	241
<i>Bilaga 2</i>		
	Tabeller med redovisning av genomgången av JK:s registratur m.m. . . . .	243
	<i>Tabeller med redovisning av genomgången av skadestandsärenden m.m. i JK:s registratur för år 1991</i> . . . . .	243
	Tabell A Anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen . . . . .	243
	Tabell B Faktiska skador där JK enligt 2 § eller 4 § skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd samt ärenden rörande skador som getts in till JK men som rätteligen skall handläggas av vederbörande centrala förvaltningsmyndighet . . . . .	244
	Tabell C Beslutsskador . . . . .	247



Tabell D	Ersättningsanspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning . . . . .	256
Tabell E	JK som företrädare för staten i rättegång . . . . .	258
Tabell F	Ersättningsanspråk enligt 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 23 § datalagen och 21 § lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter . . . . .	264
	<i>Tabeller med redovisning av genomgången av JK:s remisser</i> . . . . .	266
Tabell G	Uppdragsgivare beträffande remisser avgivna av JK under perioden 1989-01-01--1991-12-31 . . . . .	266
Tabell H	JK:s ställningstaganden i remisser under perioden 1989-01-01--1991-12-31 . . . . .	267
Tabell I	Föremålen för remisser över vilka JK avgett yttrande under perioden 1989-01-01 - 1991-12-31 . . . . .	267
Tabell J	Längden på de remissvar som JK avgett under perioden 1989-01-01--1991-12-31 . . . . .	268
	<i>Tabeller med redovisning av genomgången av tillsynsärenden i JK:s registratur för år 1991</i> . . . . .	269
Tabell K	Tillsynsärenden avgjorda genom beslut med kritik . . . . .	269
Tabell L	Tillsynsärenden avgjorda genom beslut utan kritik . . . . .	271
Tabell M	Tillsynsärenden avgjorda genom beslut utan åtgärd e.d. . . . .	282
	<i>Tabell med redovisning av JK:s inspektioner</i> . . . . .	285
Tabell N	JK:s inspektioner under åren 1983 - 1992 . . . . .	285
	<i>Tabeller med redovisning av genomgången av "övriga ärenden" i JK:s registratur för år 1992</i> . . . . .	286
Tabell O	Tryckfrihetsärenden . . . . .	286
Tabell P	Yttrandefrihetsärenden . . . . .	295
Tabell Q	Advokatärenden . . . . .	302
Tabell R	Ärenden enligt datalagen . . . . .	304
Tabell S	Ärenden enligt lagen om övervakningskameror m.m. . . . .	306

### Bilaga 3

	Ärendestatistik enligt JK:s arbetsredogörelser för åren 1982 - 1992 . . . . .	311
Tabell 1	Antalet inkomna tillsynsärenden hos JK . . . . .	311
Tabell 2	Totala antalet inkomna ärenden hos JK . . . . .	311
Tabell 3	Grupper av tillsynsärenden hos JK . . . . .	311
Tabell 4	Utgången i tillsynsärenden . . . . .	312
Tabell 5	Inkomna ärenden om yttrandefrihet . . . . .	312



Tabell 6	Inkomna remisser och s.k. legal opinions . . . . .	312
Tabell 7	Inkomna uppdrag från regeringen . . . . .	312
Tabell 8	Inkomna skadeståndsärenden . . . . .	313
Tabell 9	Antalet inkomna ärenden med JK som företrädare för staten i rättegång . . . . .	313
Tabell 10	Antalet inkomna ärenden enligt datalagen m.m. . . . .	313
Tabell 11	Inkomna ärenden från Sveriges advokatsamfund . . . . .	313

#### *Bilaga 4*

Exempel på en legal opinion . . . . .	315
---------------------------------------	-----

#### *Bilaga 5*

Närmare beskrivning av JK:s särskilda utredningsuppdrag under åren 1988 - 1991 . . . . .	317
---	-----

#### *Bilaga 6*

JK:s tabeller utvisande <u>dels</u> resursfördelningen mellan JK:s olika aktiviteter mätt i arbetstid, <u>dels</u> genomsnittlig hand- läggningstid och <u>dels</u> beräknad handläggningskostnad för olika ärendetyper (utdrag ur JK:s anslagsframställning för budgetperioden 1993/94 - 1995/96) . . . . .	331
--	-----

#### *Bilaga 7*

Gällande författningar . . . . .	335
Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn . . . . .	335
Förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern . . . . .	338
Kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall . . . . .	342

## Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DI	Datainspektionen
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
LEMO	Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret
LOA	Lagen (1976:600) om offentlig anställning
MMU	Massmedieutredningen
MO	Militieombudsmannen
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RFV	Riksförsäkringsverket
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Riksåklagaren
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling, Swedish International Development Authority
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
TSA	Tidskrift för Sveriges advokatsamfund
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen





## Sammanfattning

### *Justitiekanslerns arbetsuppgift att bevaka statens rätt*

En av Justitiekanslerns (JK:s) huvudsakliga arbetsuppgifter är att under regeringen bevaka statens rätt. Det innebär att JK företräder staten vid domstolar och utom rätta i de fall detta inte ankommer på någon annan myndighet. Myndigheterna har emellertid i stor utsträckning getts rätt att inom sitt eget verksamhetsområde tillvarata det allmännas intressen. Beträffande skadereglering, statens fordringar och arbetstvister finns vissa särskilda regler om vem som företräder staten i bl. a. kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (skaderegleringskungörelsen) och avskrivningskungörelsen (1965:921). JK har enligt skaderegleringskungörelsen ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen och prövar i ett flertal fall ersättningsanspråk hänförliga till den frivilliga skaderegleringen. Vanligast förekommande är anspråk på grund av s.k. beslutsskador och vissa s.k. faktiska skador samt ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.

Enligt utredningens mening bör JK också i fortsättningen vara central instans för statens tvistemålshantering. I fråga om den närmare utformningen av JK:s uppgifter i detta hänseende föreslås att regleringen av beslutsskador och ersättningsanspråk på grund av vissa frihetsberövanden skall ankomma på JK. Däremot bör regleringen av de faktiska skadorna i större omfattning än för närvarande ankomma på centralmyndigheterna. I stället för ett obligatoriskt hänskjutande av regleringen av dessa skador till JK bör myndigheterna efter egen bedömning samråda med JK i ärenden av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. Skyldigheten att hänskjuta ekonomiskt betydelsefulla ärenden till JK bör finnas kvar, men bör begränsas till ärenden där det kan bli fråga om åtaganden för staten att betala mer än 15 basbelopp. Övriga skadeståndsanspråk enligt skaderegleringskungörelsen bör utan praktisk olägenhet kunna prövas av JK också i fortsättningen.

*Justitiekanslerns arbetsuppgift att tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter*

JK:s arbetsuppgift att vara regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter kan i praktiken sägas bestå i att besvara remisser, särskilt över lagförslag, att utföra särskilda utredningsuppdrag åt regeringen samt att utfärda s.k. legal opinions. JK kan dessutom ta egna initiativ och fästa regeringens uppmärksamhet på brister i gällande lagstiftning.

Såsom regeringens högste ombudsman är JK en fristående förvaltningsmyndighet under regeringen med i viss mån extraordinära befogenheter. Det råder ett samband mellan JK:s uppgift att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen och uppgiften att bevaka statens rätt å ena sidan samt uppgiften att ge regeringen juridiska råd å andra sidan. Utredningen delar den i direktiven uttalade uppfattningen att JK också fortsättningsvis såsom fristående jurist på hög nivå bör fungera som regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter. Däremot bör det inte, lika lite som för närvarande, kunna komma i fråga att JK ger regeringen politiska råd.

*Justitiekanslerns arbetsuppgift att utöva tillsyn*

Sedan år 1809 har det i Sverige funnits två parallella extraordinära tillsynsorgan, nämligen JK under regeringen och JO under riksdagen. Denna dubbla kontroll av den offentliga förvaltningen motiverades från början av den då rådande maktindelningen i samhället. Efter parlamentarismens genombrott och införandet av 1974 års RF åtnjuter regeringen i princip alltid folkrepresentationens förtroende. Den dubbla kontrollen får dock fortfarande anses motiverad med hänsyn till medborgarnas rättssäkerhetsintresse, som med åren och i takt med utvidgningen av det allmännas ingripanden i eller reglering av de enskildas förhållanden kommit att tillmätas allt större betydelse, och med hänsyn till att regeringen behöver ett eget kontrollorgan för att kunna svara inför riksdagen för sin konstitutionellt bestämda uppgift att styra riket. Domstolarna har alltid omfattats av såväl JK:s som JO:s tillsyn och framhölls ursprungligen som särskilt viktiga tillsynsobjekt. Så som kontrollen av domstolarna enligt gällande bestämmelser och praxis sker i Sverige kan den inte anses oförenlig med domstolarnas självständighet i dömandet.

JK:s viktigaste tillsynsfunktioner är att bevaka enskildas rättsskydd i vid bemärkelse och att tillgodose regeringens kontrollbehov. För att kunna styra riket har regeringen ett ständigt behov av att kontrollera den offentliga verksamheten. Kontrollbehovet skiftar emellertid från



område till område från tid till annan. Detta bör komma till uttryck i direktiv från regeringen. Den statiska ordning som rått sedan 1976, då det föreskrevs att JK skulle ha tillsyn över praktiskt taget all offentlig förvaltning och alla domstolar, bör avlösas av en mera flexibel, efter behov och resurser anpassad tillsyn. Denna bör också i fortsättningen ha karaktären av rättskontroll och den bör koncentreras till områden där tillsynen motiveras av kvalificerade rättsskyddsintressen. Den bör vara särskilt inriktad på rättssäkerhetsfrågor, integritetsfrågor, konstitutionella frågor och frågor som har anknytning till de i 2 kap. RF reglerade grundläggande fri- och rättigheterna. Övrig tillsyn bör fullgöras av respektive central förvaltningsmyndighet, Riksrevisionsverket eller JO. JK:s klagomålsprövning bör i första hand vara ett instrument för regeringens rättskontroll. JK bör därför ha stor frihet att avgöra om ett enskilt klagomål eller anmälan skall leda till utredning eller ej. Vidare bör JK intensifiera sin inspektionsverksamhet och prioritera denna framför prövningen av enskilda klagomål. JK bör med strikt iakttagande av domstolarnas självständighet i dömandet också i fortsättningen kunna utöva viss tillsyn över domstolsväsendet. Även fördelningen av arbetsuppgifter mellan JK och JO bör göras mer flexibel. Slutligen bör JK fortsätta att granska ärendeförteckningar men det bör ske i mer selektiva former än för närvarande.

### *Justitiekanslerns övriga uppgifter*

JK skall vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelser i TF och YGL. Han är dessutom ensam åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. JK har också kontrolluppgifter gentemot advokaterna. Han har vidare rätt att överklaga vissa beslut enligt datalagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen, lagen om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken, lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m. och lagen om övervakningskameror m.m. Enligt lagen om kabelsändningar har JK i uppgift att ta initiativ till vissa ingripanden. Talan om utdömande av vite som förelagts av regeringen förs av JK.

I fråga om uppgifterna enligt YGL är utvecklingen sådan att det kan befaras att arbetsbördan framdeles blir JK övermäktig. I fråga om tryckfriheten och övriga berörda uppgifter däremot förefaller den rådande ordningen vara ändamålsenlig och väl fungerande. Beträffande samtliga dessa uppgifter ligger JK:s roll väl i linje med hans övergripande funktion att särskilt bevaka efterlevnaden av regler som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, integritetsfrågor,



rättssäkerhetsfrågor och konstitutionella frågor. Utredningen föreslår därför inte några ändringar beträffande dessa uppgifter.

### *Konfliktsituationer*

För JK:s verksamhet i dess helhet gäller - liksom för alla andra förvaltningsmyndigheter - regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Ett strikt iakttagande av detta överordnade krav även när JK skall bevaka i och för sig motstående intressen utesluter konflikter i egentlig mening. Erfarenheten visar emellertid att - i brist på en mera inträngande analys - föreställningar uppkommer att JK inte alltid samtidigt kan fullgöra uppgifter inom olika ansvarsområden. Sådana föreställningar kan dessvärre skada JK:s anseende och i ett vidare perspektiv inverka menligt på hans funktion. Det är oftast när JK:s tillsynsuppgift är inblandad som denna komplikation uppträder. Som en i och för sig olustig eftergift åt i själva verket ogrundade misstankar föreslår utredningen att JK generellt skall kunna underlåta att fullgöra en tillsynsuppgift om den kan uppfattas som svårförenlig med annan uppgift som åvilar honom.

### *Justitiekanslerns organisation*

JK biträds för närvarande av byråchefer och annan personal. Han är ensam beslutande i alla ärenden. När JK är förhindrad att utöva sin tjänst inträder den byråchef som är äldst i tjänsten som ersättare och förordnas av regeringen som t.f. JK. JK får inte delegera sin beslutanderätt till någon annan inom myndigheten.

Utredningen föreslår att frågan om ersättare för JK regleras i JK-instruktionen så att särskilda förordnanden från regeringen inte längre behövs.

## Författningsförslag

### 1. Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs  
att 1 - 3 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn skall ha  
följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Justitiekanslern har i den om-  
fattning som anges i 2 och 3 §§  
tillsyn över att de som utövar  
offentlig verksamhet efterlever  
lagar och andra författningar  
samt i övrigt fullgör sina åliggan-  
den.

*Statliga myndigheter samt an-  
ställda, uppdragstagare och  
andra som är knutna till sådana  
myndigheter står under justitie-  
kanslerns tillsyn i den utsträck-  
ning regeringen föreskriver det.*  
Justitiekanslerns tillsyn skall dock  
ej kunna omfatta regeringen eller  
statsråd, ej heller riksdagens  
myndigheter eller anställda och  
uppdragstagare vid riksdagens  
myndigheter.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 1 §

Justitiekanslern har i den om-  
fattning som anges i 2 § tillsyn  
över att de som utövar offentlig  
verksamhet efterlever lagar och  
andra författningar samt i övrigt  
fullgör sina åligganden.

##### 2 §

*Under Justitiekanslerns tillsyn  
står i den utsträckning regeringen  
föreskriver det*

*1. statliga och kommunala  
myndigheter,*

*2. tjänstemän och andra befatt-  
ningshavare vid dessa myndig-  
heter,*

*3. andra som innehar tjänst  
eller uppdrag varmed följer  
myndighetsutövning, såvitt avser  
denna verksamhet, dock inte  
ledamöter av riksdagen, kyrkomö-  
tet eller beslutande kommunal  
församling,*



## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Justitiekanslerns tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

3 §<sup>1</sup>

Under justitiekanslerns tillsyn står dessutom

1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga,

2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1,

3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling,

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Justitiekanslern skall vid sin tillsyn särskilt vaka över att myndigheterna i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna inte tröds för när i den offentliga verksamheten.

När Justitiekanslern utövar tillsyn över domstolar skall han särskilt iaktta bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>1</sup> Senaste lydelse (1987:996).



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall Justitiekanslern beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

Härigenom föreskrivs  
att 3, 15, 16, 18 och 20 §§ förordningen (1975:1345) med instruktion  
för Justitiekanslern skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>1</sup>

Om Justitiekanslerns tillsyn över att de som utövar offentlig  
verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt  
fullgör sina åligganden finns bestämmelser i lagen (1975:1339) om  
Justitiekanslerns tillsyn.

Inom ramen för vad som föreskrives i 2 § nämnda lag omfattar  
Justitiekanslerns tillsyn

1. statliga myndigheter,
2. tjänstemän och andra befatt-  
ningshavare vid *statliga* myndig-  
heter,
3. andra som är knutna till  
*statlig myndighet* och som in-  
nehar tjänst eller uppdrag varmed  
följer myndighetsutövning, såvitt  
*angår* denna *deras* verksamhet.

1. statliga *och kommunala*  
myndigheter,
2. tjänstemän och andra befatt-  
ningshavare vid  *dessa*  myndig-  
heter,
3. andra som innehar tjänst  
eller uppdrag varmed följer  
myndighetsutövning, såvitt *avser*  
denna verksamhet,
4. *tjänstemän och uppdragsta-  
gare i statliga affärsverk, när de  
för verkens räkning fullgör upp-  
drag i sådana aktiebolag där  
staten genom verken utövar ett  
bestämmande inflytande.*

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen  
dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsva-  
rande tjänsteställning.

<sup>1</sup> Senaste lydelse (1988:1116).

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

15 §<sup>2</sup>

Justitiekanslern skall verkställa den utredning som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

Är en fråga, som har väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än Justitiekanslern och har myndigheten inte tidigare prövat saken, får Justitiekanslern överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitieombudsman endast efter överenskommelse med denne.

Är en fråga, som har väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än Justitiekanslern och har myndigheten inte tidigare prövat saken, får Justitiekanslern överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitieombudsman endast efter överenskommelse med denne. *Är frågan av ingen eller ringa betydelse för Justitiekanslerns uppgift att vara regeringens tillsynsorgan, får Justitiekanslern lämna klagomålet utan åtgärd.*

*Finner Justitiekanslern i ett ärende att hans uppgift i detta kan uppfattas som svårförenlig med tillsynsuppgift som ankommer på honom enligt föreskrift av regeringen med stöd av lagen om Justitiekanslerns tillsyn får Justitiekanslern underlåta att fullgöra tillsynsuppgiften.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse (1987:1004).



## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 16 §

När justitiekanslern är *hindrad att utöva sin tjänst, förordnar regeringen ersättare efter anmälan. I avvaktan på regeringens beslut fullgöres justitiekanslerns åligganden av den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen hos justitiekanslern.*

När Justitiekanslern är *förhindrad eller av annan anledning inte utövar sin tjänst, fullgörs hans åligganden av den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen hos Justitiekanslern.*

## 18 §

*Ärende avgöres efter föredragning som ankommer på byråchef, annan tjänsteman eller särskilt förordnad föredragande. Justitiekanslern får dock avgöra ärende utan föredragning.*

*Ärendena avgörs efter föredragning. Justitiekanslern får dock avgöra ärenden utan föredragning.*

20 §<sup>3</sup>

Justitiekanslern utnämns av regeringen.

*Tjänster som byråchef tillsätts av regeringen efter anmälan av justitiekanslern. Bestämmelserna i 10 a § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas inte på dessa tjänster.*

*Tjänsterna som byråchef tillsätts av regeringen efter anmälan av Justitiekanslern. Bestämmelserna i 13 § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas inte på dessa tjänster.*

Andra tjänster tillsätts av Justitiekanslern.

---

Denna förordning träder i kraft den

<sup>3</sup> Senaste lydelse (1982:972).

### 3. Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall  
*dels att 5 § skall upphöra att gälla,*  
*dels att 3 - 4 §§ skall ha följande lydelse.*

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

##### 3 §<sup>1</sup>

Myndighet hos vilken ersättningsanspråk framställs förhandlar för statens räkning med den som kräver skadestånd och för statens talan i saken inför domstol.

*I den mån ej annat följer av 4 § får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.*

*Myndigheten får med iakttagande av 4 § första stycket på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.*

I ärende enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälplagen.

##### 4 §<sup>2</sup>

*Uppkommer i ärende som handlägges av central förvaltningsmyndighet fråga om åtagande för staten att utge skadestånd med belopp överstigande 25 000 kronor, hänskjutes ärendet till justitiekanslern. Ärende som handlägges av justitiekanslern hänskjutes till regeringen, om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge belopp överstigande 250 000 kronor.*

*En central förvaltningsmyndighet skall samråda med Justitiekanslern i ärenden av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. Uppkommer i ett ärende fråga om åtagande för staten att betala högre skadestånd än ett belopp som motsvarar femton gånger det basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring*

<sup>1</sup> Senaste lydelse (1977:342).

<sup>2</sup> Senaste lydelse (1990:290).

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*som då gäller skall ärendet hän-  
skjutas till Justitiekanslern.*

---

Denna förordning träder i kraft den



# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens direktiv m.m.

Regeringen beslutade den 5 december 1991 att tillkalla en särskild utredare för att se över Justitiekanslerns (JK:s) arbetsuppgifter m.m. (dir. 1991:110).

Enligt föredragande statsrådet bör utredningen vara särskilt inriktad på att undanröja de risker för *intressekonflikter* som kan uppkomma mellan JK:s olika arbetsuppgifter. Den skall emellertid även undersöka möjligheterna att *renödra* verksamheten i syfte att JK:s resurser - med upprätthållande av höga rättssäkerhetskrav - skall kunna utnyttjas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt.

JK:s arbetsuppgifter kan enligt direktiven delas upp i fyra grupper, nämligen

- 1) att bevaka statens rätt,
- 2) att tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter,
- 3) att utöva tillsyn och
- 4) övriga uppgifter.

### 1.1.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven bör utredaren ha stor frihet att ta upp de frågor som han anser behöva övervägas och lägga fram de förslag till lösningar som han finner lämpliga.

Regeringen har dock angett följande utgångspunkter för utredningsarbetet:

- \* Det behöver även i fortsättningen finnas en särskild fristående jurist på hög nivå som står till regeringens förfogande för *särskilda juridiska utredningsuppgifter*.
- \* Det finns också behov av att denne jurist på uppdrag av regeringen kan *ingripa mot missförhållanden* inom den statliga förvaltningen.
- \* JK:s funktion att *granska den statliga förvaltningen* bör övervägas samt förtydligas och preciseras.

- \* Det bör särskilt övervägas hur *tillsynen över domstolarna* bör utövas med hänsyn till den garanti som måste finnas för ett självständigt dömande.
- \* *Tillsynsverksamheten* är en central och mycket viktig uppgift för JK. Rationaliseringar bör dock övervägas - i första hand beträffande handläggningen av klagomål från enskilda.
- \* Utredaren bör överväga vilken *omfattning JK:s tillsyn* bör ha och i vilka former den skall bedrivas.
- \* *Fördelningen* av arbetsuppgifter mellan JO och JK är av särskilt intresse, inte minst i fråga om JK:s tillsyn över domstolarna.
- \* JK:s uppgift att handlägga olika *skadeståndsärenden* anges innebära en särskild risk för *intressekonflikter*. JK:s nuvarande befattning med detta slags frågor kan därför ifrågasättas utifrån dels rättssäkerhetsaspekter, dels intresset att renodla JK:s verksamhet.
- \* Utredningen bör *ånyo överväga* om det är lämpligt att JK har kvar handläggningen av *skadeståndsärenden* eller om denna typ av ärenden bör avlastas honom.
- \* Utredningen bör överväga vilka *andra lösningar* som är lämpliga för att dels tillförsäkra den enskilde en tillfredsställande behandling av skadeståndsanspråket, dels bevaka statens rätt.
- \* Det kan övervägas om inte *skadeståndsärenden* i större utsträckning kan *handläggas av de myndigheter* vilkas verksamhet anspråken rör. - Jämför departementspromemorian Myndigheternas bevakning av statens rätt (Ds Ju 1983:5) och Riksrevisionsverkets rapport Statliga myndigheters fordringsbevakning och skadereglering (Dnr 1986:280).
- \* Utredningen kan *ånyo överväga* om en *statsadvokat* skall inrättas med uppgift att bevaka statens rätt. - Jämför JK-utredningens betänkande JK-ämbetet, Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning (SOU 1978:59).
- \* Det bör undersökas om inte vissa *ärendegrupper kan föras över* till någon annan myndighet som sysslar med liknande ärenden, t.ex. Brottskadenämnden.



- \* Utredaren bör *överväga* om någon *förändring* är påkallad av det förhållandet att *JK både utövar tillsyn* över myndigheternas personal och *bevakar statens rätt* gentemot en enskild som anser sig ha lidit skada på grund av en myndighets agerande.

I direktiven anges följande exempel: JK finner anledning att inleda förundersökning mot en befattningshavare på grund av misstanke om brott som förövats i tjänsten. Om den brottsliga gärningen innebär att en enskild lidit skada genom att befattningshavaren åsidosatt vad som åligger honom, kommer JK inte bara att kunna uppträda som åklagare och få fram alla relevanta omständigheter för denna uppgift. Han kan också komma att uppträda som motpart till den skadelidande och i den ställningen tillvarata statens ekonomiska intressen. (Detsamma gäller om ingripande med disciplinära åtgärder aktualiseras.)

- \* Utredningen bör överväga om det är lämpligt att förhindra en uttalad intressekonflikt av det antydda slaget genom att *dela upp tillsynsverksamheten mellan JK och JO* på så sätt att, sedan en utredning verkställts som enligt JK bör föranleda ingripande med disciplinära eller andra åtgärder, ärendet överlämnas till JO eller någon annan myndighet som i brottmålet eller i det disciplinära målet företräder det allmänna.
- \* Lösningar i de beskrivna konfliktsituationerna kan åstadkommas genom förändringar i antingen tillsyns- eller skaderegleringsverksamheten hos JK, eller bådadera.
- \* Det kan anses föreligga en *konflikt* beträffande JK:s funktioner inom *tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena* genom att JK t. ex. både skall ingripa i de fall myndigheter eller offentliga funktionärer försöker ta reda på s.k. "läckor" men också när någon överskridit sin tryck- eller yttrandefrihet.
- \* Utredaren bör *belysa* huruvida JK skall ha kvar samtliga sina *uppgifter på yttrandefrihetens område* eller om någon eller några av uppgifterna skall anförtros en annan central myndighet som fyller de krav på hög juridisk kompetens och självständig ställning som bör ställas. - Utredaren bör föreslå de förändringar som kan anses motiverade.
- \* Det bör närmare övervägas vilka *intressekonflikter* som kan uppstå då *JK uppträder som part* inför en domstol samtidigt som



han genom sin *tillsynsfunktion* skall granska samma domstols handläggning av målet.

- \* Det bör likaså övervägas vilka *intressekonflikter* som kan uppstå då JK uppträder som *motpart till en advokat* vilken det enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken också åligger honom att granska.
- \* Utredaren skall också se på JK:s *övriga uppgifter* för att om möjligt *ytterligare renodla och effektivisera verksamheten*, t.ex. uppgifterna enligt datalagen, lagen om övervakningskameror m.fl. speciella lagar.
- \* Förslagen bör om möjligt leda till *minskade kostnader*.
- \* Utredaren bör se på de *administrativa konsekvenserna* av sina förslag.
- \* Ytterligare underlag finns i de *motioner* som föranledde riksdagens begäran om en översyn.

### 1.1.2 Motioner

Hösten 1989 behandlade konstitutionsutskottet (bet. 1989/90:KU15) fyra motioner från den allmänna motionstiden 1989 vari begärdes en översyn av JK-ämbetet.

Det var fråga om följande motioner:

- 1988/89:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari bl.a. yrkades att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet att förändra JK:s uppgifter.
- 1988/89:K222 av Carl Bildt m.fl. (m) vari bl.a. yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära utredning om JK:s uppgifter i enlighet med vad som i motionen anförts.
- 1988/89:K248 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkades att riksdagen skulle besluta att av regeringen begära tillsättandet av en parlamentarisk utredning om JK-ämbetet i enlighet med vad i motionen anförts.
- 1988/89:K502 av Bo Hammar m.fl. (vpk) vari yrkades att riksdagen skulle begära att regeringen skulle låta göra en översyn av JK-ämbetets uppgifter och organisation.

Beträffande motionerna se bilaga 1.

Utskottet erinrade dels om att den parlamentariska JK-utredningen (i fortsättningen kallad 1974 års JK-utredning) under mitten av 1970-

talet genomfört en genomgripande översyn av JK-ämbetet och dels om att upprepa översyner av JO-institutionen företagits under senare år.

Utskottet ansåg att tiden var inne för en ny översyn. En sådan översyn kunde enligt utskottet ske i den form regeringen ansåg lämplig. Den borde vara särskilt inriktad på de konflikter som kan uppkomma mellan JK:s arbetsuppgifter och även innefatta överväganden rörande en renodling av verksamheten. Detta borde enligt utskottet ges regeringen till känna. Riksdagen biföll konstitutionsutskottets hemställan (rskr. 1989/90:109).

### 1.1.3 Utredningsarbetet

För utredningen gäller regeringens generella direktiv angående utredningsförslagets inriktning, beaktande av EG-aspekter och redovisning av regionalpolitiska konsekvenser.

Samråd bör ske med Kommittén (Ju 1989:03) för översyn av det allmännas skadeståndsansvar och Utredningen (Fi 1990:12) om försäkring av statens egendom.

Utredaren bör också beakta det arbete som pågår inom JK med anledning av de särskilda direktiv avseende JK som regeringen utfärdade den 23 maj 1991 och som avser anslagsframställningen för budgetperioden 1993/94 - 1995/96.

## 1.2 Arbetets uppläggning

Utredningen har i enlighet med direktiven inriktat sitt arbete på att utreda behovet av en avgränsning av JK:s arbetsuppgifter med hänsyn till risker för intressekonflikter mellan ansvarsområdena samt att undersöka möjligheten till en renodling av verksamheten.

Härvid har utredningen sökt närmare bestämma arten och omfattningen av de konfliktsituationer som berörts i direktiven. Vidare har utredningen sökt konkretisera önskemålet om en renodling av JK:s uppgifter.

Utredningen har undersökt möjligheterna till såväl en horisontell som en vertikal avgränsning av JK:s arbetsuppgifter. För den horisontella avgränsningen har undersökts om några arbetsuppgifter bör föras bort från eller tillföras JK. För den vertikala avgränsningen har undersökts hur JK:s kvarvarande och eventuellt nytillkomna arbetsuppgifter bör kvalificeras för att man på bästa sätt skall utnyttja den kompetens som finns inom myndigheten.



1974 års JK-utredning genomförde under perioden januari 1975 - juni 1978 en genomgripande översyn av JK-ämbetet. Dess beskrivning av JK:s verksamhet torde i stora delar fortfarande vara aktuell. 1991 års JK-utredning - som har gjorts av en särskild utredare - har haft betydligt kortare tid till sitt förfogande; utredningsarbetet har pågått från slutet av februari 1992 t.o.m. april 1993.

Med hänsyn till dessa förhållanden har 1991 års JK-utredning inte gjort några nya analyser i de fall 1974 års JK-utrednings överväganden fortfarande har giltighet. Utredningen har följaktligen delvis med utgångspunkt från betänkandet JK-ämbetet, Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och tvistehandläggning (SOU 1978:59) koncentrerat sig på att ta reda på och analysera nya eller förändrade förhållanden i fråga om JK:s verksamhet. När det gäller frågan om tvistehandläggning har också departementspromemorian Myndigheternas bevakning av statens rätt (Ds Ju 1983:5) och Riksrevisionsverkets rapport Statliga myndigheters fordringsbevakning och skadereglering (Dnr 1986:280) utgjort underlag för utredningsarbetet.

Utredningen har bedrivits i huvudsak så att efter en första strukturering av frågeställningarna sekreteraren utarbetat promemorior med förslag till överväganden rörande JK:s olika arbetsuppgifter och successivt lagt fram dem för utredningen. De har därefter bearbetats med hänsyn till de synpunkter som framförts.

Utredningen har hållit elva sammanträden, varav ett i internatform.

Utredningens sekreterare har gått igenom samtliga skadeståndsärenden och ärenden där JK företräder staten i rättegång samt tillsynsärenden enligt JK:s registratur för år 1991 och översiktligt redovisat dem vid sammanträden. Sekreteraren har på samma sätt gått igenom och redovisat samtliga tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden, advokatärenden samt ärenden enligt datalagen och lagen om övervakningskameror m.m. enligt registraturen för år 1992. Detsamma gäller JK:s remissvar under åren 1989 - 1991 och samtliga särskilda utredningsuppdrag under perioden 1988 - 1991.

Utredningen har sammanträffat med justitiekanslern Johan Hirschfeldt och har i övrigt informerat sig om förhållandena vid myndigheten genom dels experten i utredningen Nils-Olof Berggren, som fram till den 1 oktober 1992 var byråchef hos JK, dels underhandskontakter mellan sekreteraren och myndighetens befattningshavare. Myndigheten har lämnat upplysningar i olika frågor och har biträtt utredningen med framtagande av statistiska uppgifter.

Utredningen har sammanträffat med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh och justitieombudsmännen Gunnel Norell Söderblom, Jan Pennlöv och Stina Wahlström och därvid fått information om tillsynsverksamheten hos Riksdagens ombudsmän.



Utredningen har dessutom anordnat s.k. hearingar med företrädare för Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket angående dessa myndigheters tillsynsverksamhet.

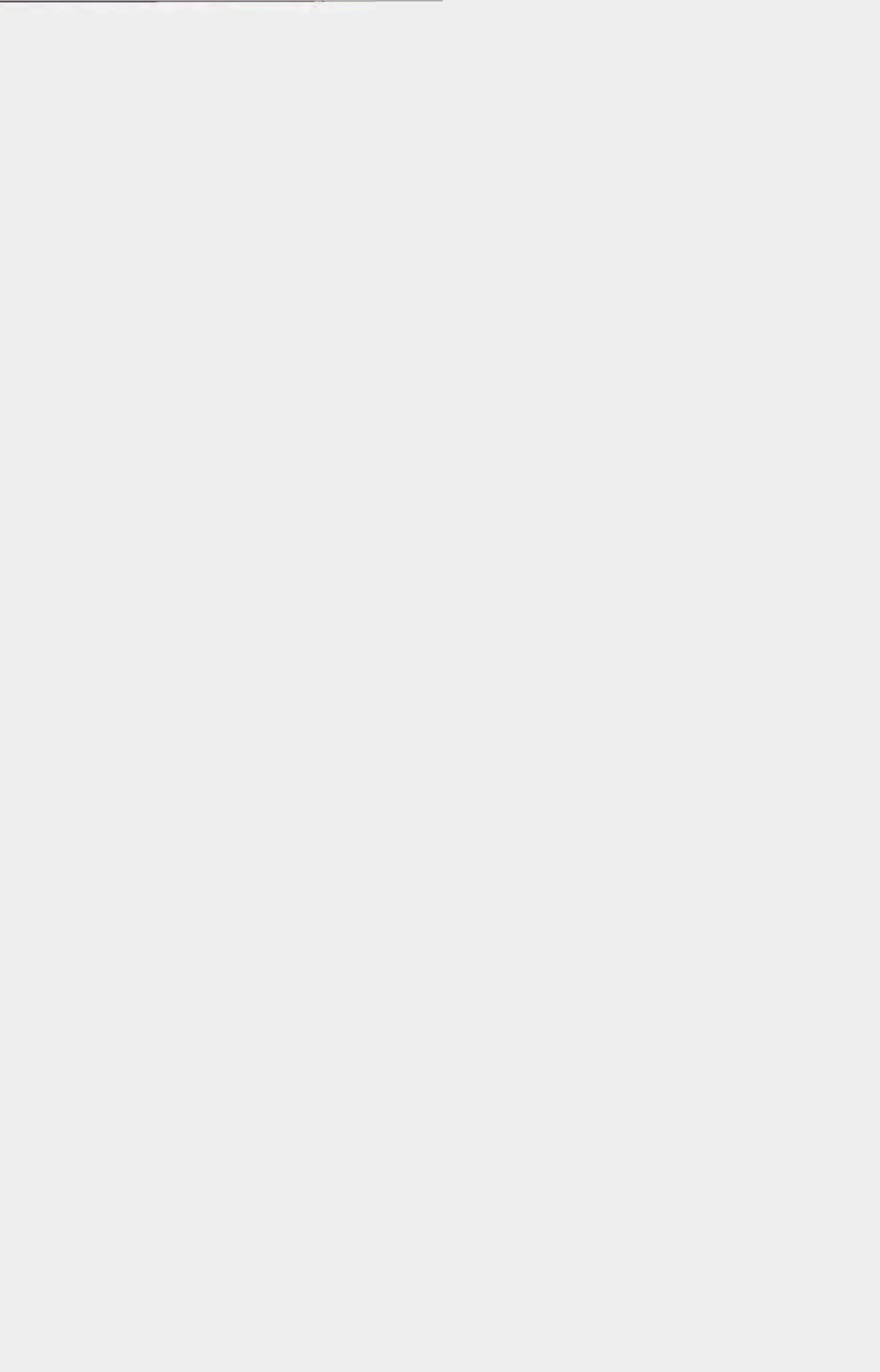
Utredningen har fått upplysningar från Kammarkollegiet, Brotts-skadenämnden m.fl. myndigheter.

Utredningen har genom förmedling av Utrikesdepartementet och Sveriges ambassader i Köpenhamn, Helsingfors, Reykjavik och Oslo inhämtat uppgifter om JK:s motsvarigheter i de övriga nordiska länderna.

Utredningens sekreterare har samrått med sekreterarna i Kommittén (Ju 1989:03) för översyn av det allmännas skadeståndsansvar och i Utredningen (Fi 1990:12) om försäkring av statens egendom. Utredningen har tagit del av den sistnämnda utredningens betänkande Risk- och skadehantering i statlig verksamhet (SOU 1992:40).

Utredningens sekreterare har också haft kontakter med sekreteraren i Datalagsutredningen (Ju 1989:02).

Utredningen har efter remiss avgett yttrande till Kulturdepartementet över betänkandet Radio och TV i ett (SOU 1992:36) avgivet av Utredningen om myndighet för radio- och TV-sändningar till allmänheten.



## 2 Justitiekanslerns arbetsuppgifter m.m.

### 2.1 Kort tillbakablick

Justitiekanslersämbetet inrättades år 1713 av Karl XII. Ämbetets benämning var då Högste ombudsmannen, men ändrades år 1719 till *Justitiae canceller*. Uppgiften angavs vara att ha ett allmänt inseende över hur lagar och författningar efterlevdes och hur varje ämbete fullgjorde sin skyldighet.

Med det nya ämbetet tillskapades en kontrollerande och övervakande myndighet med räckvidd över hela förvaltningen.

Efter tillkomsten av 1809 års regeringsform har endast två förändringar av större betydelse genomförts beträffande Justitiekanslerns (JK:s) ställning och uppgifter. Den första förändringen skedde genom departementalreformen år 1840. Då upphörde det chefskap över Nedre justitierevisionen som tillkommit JK alltsedan ämbetet inrättades. Samtidigt upphörde också JK:s skyldighet att närvara i statsrådet när justitieärenden behandlades. Den andra större förändringen inträffade år 1948 och hade samband med rättegångsreformen. Enligt den tidigare ordningen utövades funktionen som högsta åklagarmyndighet och central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet av JK. Med hänsyn till omfattningen av JK:s övriga arbetsuppgifter ansågs det lämpligast att bryta ut de allmänna åklagaruppgifterna och överföra dessa till ett nyinrättat riksåklagarämbete.

I regeringsformen (RF) finns två bestämmelser som särskilt nämner JK. I 11 kap. 6 § RF anges att under regeringen lyder bl.a. JK och i 12 kap. 8 § RF föreskrivs att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot i Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen av Riksdagens ombudsman eller JK. I övrigt gäller regeringsformens bestämmelser om den offentliga förvaltningen och om förvaltningsmyndigheterna JK såsom en av dem.

I anslutning till den grundläggande reformen beträffande ansvarssystemet för offentliga funktionärer som trädde i kraft den 1 januari 1976 och med anledning av att reformen i ett par viktiga hänseenden berörde JK:s arbetsuppgifter och befogenheter överlämnade 1974 års JK-utredning till regeringen en promemoria i september 1975. I promemorian föreslogs vissa provisoriska bestämmelser för JK:s del med anledning av ämbetsansvarsreformen. Sedan yttrande över promemorian inhämtats från JK framställde regeringen samma år i en proposition ett förslag till lag om JK:s tillsyn. Riksdagen antog



förslaget och regeringen utfärdade de båda nu alltjämt gällande författningarna som styr JK:s verksamhet, nämligen lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. I samband med lagstiftningsarbetet framhöll departementschefen att vad saken då gällde var att provisoriskt anpassa reglerna om JK:s tillsynsområde till den nya ansvarsordningen som skulle komma att gälla från den 1 januari 1976 (prop. 1975/76:52 s. 15). JK:s uppgifter och befogenheter fick alltså i samband med ämbetsansvarsreformen inte någon slutgiltig lösning utan JK-utredningens arbete skulle avvaktas (a. prop. s. 21). JK-utredningen skulle därför på nytt ta upp bl.a. JK:s tillsynsverksamhet till diskussion, och de frågor som tilldrog sig utredningens särskilda intresse inom tillsynsområdet var klagomålsprövningen, inspektionerna och befogenheterna samt granskningen av myndigheternas ärendeförteckningar.

JK-utredningen fortsatte sitt arbete och lade år 1978 fram betänkandet JK-ämbetet, Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning (SOU 1978:59). Utredningen ansåg att tillsynsuppgiften i fortsättningen borde vara JK:s huvudsakliga arbetsuppgift tillsammans med de viktiga funktioner som i övrigt följer av att han är regeringens högste ombudsman och juridiske rådgivare. En annan huvuduppgift, nämligen att ta till vara statens intressen i tvister, skulle frångå JK och överföras till en nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten. En annan fråga som diskuterades ingående var gränsdragningen mellan JK:s och JO:s uppgifter och befogenheter. Utredningen hade uppfattningen att man i görligaste mån borde undvika att de två från varandra fristående instanserna prövar samma klagomål från allmänheten.

JK-utredningens förslag om att överföra vissa av JK:s uppgifter till en statsadvokat har skrinlagts (prop. 1980/81:100 bilaga 5 s. 85). Vissa principiella skäl kunde visserligen enligt departementschefen åberopas till stöd för förslaget, men han ansåg att en sådan överföring skulle föra med sig bl.a. ökade kostnader och att några praktiska fördelar knappast stod att vinna. Eventuella intressekonflikter mellan JK:s olika uppgifter diskuterades inte i detta sammanhang.

I arbetsredogörelsen för år 1987 tog Hans Stark, som var JK åren 1987 - 1991, upp frågan om bl.a. arbetsuppgifterna. I redogörelsen framhöll han att erfarenheterna av det gångna året hade visat att mera djupgående åtgärder måste övervägas för att långsiktigt säkra myndighetens förutsättningar att kunna lösa sina uppgifter. Han anmälde därför en avsikt att hos regeringen väcka frågan om en översyn av de författningsbestämmelser som reglerar myndighetens organisation, arbetsuppgifter och verksamhet i övrigt. Syftet med en



sådan översyn borde enligt Hans Stark vara att utnyttja myndighetens resurser på ett mera ändamålsenligt sätt än vad som var fallet. Verksamheten borde därför koncentreras till uppgifter som myndigheten hade särskilda förutsättningar att utföra. I nästföljande arbetsredogörelse anmälde Hans Stark på nytt att hans avsikt alltjämt var att vid lämpligt tillfälle väcka frågan om en koncentration av verksamheten till uppgifter som myndigheten har särskilda förutsättningar att utföra.

I anslutning till att konstitutionsutskottet behandlade motioner vari begärdes en översyn av justitiekanslersämbetet uttalade utskottet (1989/90:KU15) den 30 november 1989 att tiden var inne för en ny översyn av JK-ämbetet. En sådan översyn, som kunde ske i den form regeringen ansåg lämplig, borde enligt utskottet särskilt vara inriktad på de konflikter som kan uppkomma mellan JK:s olika arbetsuppgifter och även innefatta överväganden rörande en renodling av verksamheten.

Riksdagen biföll konstitutionsutskottets hemställan om att ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört om en översyn av JK-ämbetet och överlämnade betänkandet till regeringen den 14 februari 1990 (rskr. 1989/90:109).

Såsom redovisats ovan i avsnitt 1.1 beslutade regeringen den 5 december 1991 att tillkalla en särskild utredare för att se över JK:s arbetsuppgifter m.m. (1991 års JK-utredning).

## 2.2 Arbetsuppgifterna

JK:s arbetsuppgifter behandlas i lagen om JK:s tillsyn och i förordningen med instruktion för JK. Hans arbetsuppgifter kan i korthet sammanfattas på följande vis. JK bevakar statens rätt, han är regeringens juridiska ombudsman och han har tillsyn över dem som utövar offentlig verksamhet. JK fullgör också vissa uppgifter enligt bl.a. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, 8 kap. rättegångsbalken, datalagen (1973:289) och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Den författningstekniska regleringen beträffande JK:s uppgifter och befogenheter innebär i huvudsak följande. Mot bakgrund av att regeringsformen i flera avseenden kräver lagform i de aktuella frågorna har de grundläggande föreskrifterna om JK:s tillsynsuppgifter och befogenheter i samband därmed samlats i en särskild lag som vid tillkomsten avsågs vara av provisorisk karaktär. Lagen innehåller bestämmelser om JK:s tillsynsområde, om hans åtalsrätt och befogenhet att göra anmälan till disciplinmyndighet och om hans rätt att föra



talans mot disciplinmyndighets beslut och hans ställning i disciplinprocessen i domstol. I lagen regleras också de befogenheter som tillkommer JK i tillsynsarbetet. Inom det statliga området anges emellertid i lagen endast en ram för tillsynen av myndigheter och funktionärer. Den närmare preciseringen av tillsynsområdet inom den statliga sektorn skall enligt lagen göras av regeringen och har skett genom den i administrativ ordning utfärdade JK-instruktionen.

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för JK:s arbetsuppgifter. En närmare beskrivning ges i de avsnitt som behandlar de skilda uppgifterna.

Uppgiften att *bevaka statens rätt* innebär att JK, om det inte ankommer på annan myndighet, företräder staten i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta.

Det flesta ärenden där JK bevakar statens enskilda rätt hänför sig till den frivilliga skaderegleringen enligt kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Enligt den kungörelsen skall JK pröva anspråk på ersättning riktade mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. JK skall vidare pröva ersättningsanspråk enligt skadeståndslagen (1972:207) som avser s.k. beslutsskada. Han skall dessutom pröva ersättningsanspråk enligt skadeståndslagen på grund av annan skada - s.k. faktisk skada - och anspråk med stöd av 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter om anspråket överstiger 25 000 kr eller om det inte finns någon central förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Enligt skaderegleringskungörelsen har JK dessutom ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen.

Utöver de rättsliga angelägenheterna som regleras i skaderegleringskungörelsen finns två typer av anspråk som kan resas mot staten i anledning av myndigheternas verksamhet och där bevakning genom JK av statens rätt kan aktualiseras.

Den ena typen av anspråk härrör från vanliga privaträttsliga angelägenheter i allmänhet, huvudsakligen tvister i avtalsförhållanden som inte utgör arbetstvister och ej heller rör vanlig fordringsbevakning. Den andra typen av krav utgör anspråk mot staten på ersättning utanför avtalsförhållanden på annan grund än som nämns i skaderegleringskungörelsen.

Uppgiften som *regeringens juridiske rådgivare* innebär främst att JK avger remissyttranden till regeringen, särskilt i lagstiftningsärenden där allmänna rättssäkerhetsaspekter har särskild tyngd. Under åren



1982 - 1991 har antalet inkomna remisser varierat mellan 42 och 59 om året.

Regeringen ger ibland JK särskilda utredningsuppdrag. Det har under åren 1986 - 1991 skett i ett mindre antal fall; åren 1990 och 1991 i fyra fall per år. Uppdragen har avsett bl.a. frågan om förtroendeskadliga bisysslor för tjänstemän i finansdepartementet, granskning av vissa förhållanden hos affärsverket FFV och undersökning av vissa ekonomiska förhållanden vid en utlandsmyndighet. Uppdrag av denna typ är visserligen få men ofta tidskrävande. Utredningsuppdragen ligger mycket nära tillsynsfunktionen. En utredning kan t.ex. leda till att JK tar upp frågan om disciplinansvar för en tjänsteman.

JK avger dessutom s.k. legal opinions, vilka dock minskat till ett fåtal under de senaste fem åren. En legal opinion innebär i allmänhet en form av rättsutlåtande från JK, t.ex. för att i internationella sammanhang styrka en myndighets behörighet och befogenhet i en viss angelägenhet.

*Tillsynsverksamheten* är en central uppgift för JK. Bestämmelser om JK:s tillsynsområde finns i lagen om JK:s tillsyn och, såvitt gäller det statliga området, i förordningen med instruktion för JK.

Enligt lagen innefattar JK:s tillsyn att övervaka att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

JK:s tillsyn omfattar enligt 2 § lagen alla statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter i den utsträckning regeringen föreskriver det. Regeringen kan dock enligt lagen inte föreskriva att tillsynen skall omfatta regeringen eller statsråd samt riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

I den utsträckning som särskilt anges i lagen utövar JK också tillsyn över kommunala och andra myndigheter som ej är statliga samt dessa myndigheters personal och vissa andra personer knutna till myndigheterna. Vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall JK beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Till uttrycket statliga eller kommunala myndigheter hänförs inte bolag, stiftelser eller andra organ, som är privaträttsligt organiserade, även om staten eller kommunen äger eller har ett avgörande inflytande över dem. Huvudregeln är därför att sådana organ inte kan stå under JK:s tillsyn. Enligt 11 kap. 6 § RF kan emellertid förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. I den mån förvaltningsuppgifter har överlämnats till sådant organ och därmed följer myndighetsutövning blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade JK:s tillsyn (jfr beträffande



JO vad konstitutionsutskottet uttalade i KU 1975/76:22 s. 69). Ett exempel på ett sådant privaträttsligt organ utgör AB Svensk Bilprovning, vars anställda alltså är underkastade JK:s tillsyn. Genom en ändring (1987:996) i lagen om JK:s tillsyn har tillsynsområdet uttryckligen utvidgats till att omfatta även tjänstemän och uppdragstagare i de statliga affärsverken, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag som ingår i en affärsverkskoncern.

Tillsynen initieras av klagomål från enskilda eller myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK tar upp frågor som han fått kännedom om genom exempelvis uppgifter i massmedierna. Tillsynen fullgörs på samma sätt som JO:s motsvarande verksamhet. En annan form för tillsynen är JK:s granskning av de ärendeförteckningar som de statliga myndigheterna varje år skall avge till JK.

JK får som särskild åklagare väcka åtal mot den som begått brott i tjänsten och kan på olika sätt ingripa för att en försumlig befattningshavare skall bli ålagd disciplinpåföljd eller avskedad eller avstängd från sin tjänst. Antalet registrerade tillsynsärenden hos JK har under åren 1983 - 1992 varierat mellan 743 och 947.

JK:s *övriga uppgifter* är av skiftande art. Han skall bl.a. vaka över *tryckfriheten och yttrandefriheten* enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). YGL, som trätt i kraft den 1 januari 1992, gäller till skydd för yttrandefriheten i bl.a. ljudradio och television. Dess ändamål är att bereda friheten att yttra sig i nyare medier ett konstitutionellt skydd som är likvärdigt med det som sedan länge finns för det tryckta ordet. Den nya grundlagen bygger på samma grundsatser som TF och innebär att de grundläggande principerna om censurförbud, ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheterna till kriminalisering enligt vanlig lag och andra inskränkningar samt en särskild rättegångsordning med tillgång till jury nu i princip gäller över hela massmedieområdet. (Jfr prop. 1990/91:64).

Enligt 9 kap. 1 § TF skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i förordningen inte överskrids. JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott och i annat tryckfrihetsmål än tryckfrihetsbrott, t.ex. i vissa fall då meddelanden lämnas för publicering, samt i mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i TF. JK skall också väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott och i övrigt föra talan i yttrandefrihetsmål enligt YGL.

JK har också vissa tillsynsuppgifter över *advokatväsendet*. Han skall sålunda enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken hos advokatsamfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i samfundets stadgar, hos något annat av samfundets organ påkalla åtgärd mot den advokat som åsidosätter sin plikt eller inte längre är behörig att vara advokat. JK

får också enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken överklaga ett beslut i detta hänseende hos Högsta domstolen.

JK har dessutom uppgifter enligt *datalagen (1973:289)*, *kreditupplysningslagen (1973:1173)*, *inkassolagen (1974:182)*, *lagen (1985:206) om viten*, *lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken*, *lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.* Enligt 25 § datalagen, 23 § kreditupplysningslagen, 19 § inkassolagen och 6 § lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. får JK hos regeringen föra talan mot datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Enligt lagen om övervakningskameror får JK hos kammarrätten föra en motsvarande talan. Enligt 6 § lagen om viten för JK talan om utdömande av viten som förelagts av regeringen. De beslut enligt rättegångsbalken som JK har behörighet att överklaga gäller avvisande av försvarare och återkallelse av förordnande av offentlig försvarare.

Enligt *stadgarna (1911:104) för Carnegiestiftelsen* och stadgarna för Edvard Roséns stiftelse skall dessa stiftelsers räkenskaper varje år uppvisas för JK.





## 3 Övriga nordiska länder

### 3.1 Inledning

I de övriga nordiska länderna finns det inte någon direkt motsvarighet till Sveriges JK. I Finland finns det visserligen en Justitiekansler men det är bara i fråga om vissa tillsyns- och rådgivningsuppgifter som denne kan sägas motsvara den svenske JK. I Norge utgör Regjeringsadvokaten i flera avseenden en motsvarighet till JK i fråga om att bevaka statens rätt. I Danmark finns en Kammeradvokat och på Island en Statsadvokat, båda med i viss mån likartade uppgifter som den norske Regjeringsadvokaten. Varken den danske Kammeradvokaten eller den isländske Statsadvokaten är dock statliga myndigheter. I Danmark, Island och Norge finns det inte någon tillsynsmyndighet som motsvarar JK. Däremot finns det i alla nordiska länder motsvarigheter till JO. I fråga om JK:s övriga uppgifter, såsom inom tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena, finns ingen motsvarighet i de övriga nordiska länderna. Den finske Justitiekanslern utövar dock tillsyn över advokatväsendet.

### 3.2 Tvistehandläggning

#### *Danmark*

I Danmark åvilar det statliga myndigheter, ministerier och styrelser, att inom sitt ämbetsområde föra statens talan. Men sedan år 1684 har det funnits en institution som bär namnet Kammeradvokaten. Han är i Danmark den närmaste motsvarigheten till den svenske JK. Kammeradvokaten är en privat advokat med speciell inriktning på arbete som statligt ombud. Han har möjlighet och kompetens att på uppdrag från de statliga myndigheterna ge råd i juridiska frågor samt föra statens talan i civilrättsliga ärenden.

Kammeradvokatens kontor har i dag en personal om ca 75 personer, däribland 30 jurister med olika specialiteter. Kontoret står formellt utanför statens ämbetssfär men har ändå något av en monopolställning vad gäller statliga rättsärenden. Ministerierna har instruktion att anlita Kammeradvokaten om de måste söka externt rättsstöd.



Kammeradvokatens kontor är organiserat i fyra huvudgrupper som sysslar med skattefrågor, företagsrätt, offentlig rätt med EG samt fast egendom och miljöfrågor.

Kammeradvokatens uppgifter är sålunda långt mindre omfattande än JK:s. Hans uppgift är endast att på uppdrag vara statens juridiske rådgivare. Han är inte statlig ämbetsman och ansvaret ligger hos uppdragsgivaren staten. Hans rådgivning och handläggning av ärenden är inte offentlig utan konfidentiell liksom andra ärenden av privaträttslig natur.

Om man jämför Kammeradvokatens uppgifter med JK:s kan konstateras att advokaten inte har till uppgift att granska dem som utövar offentlig verksamhet. Han sysslar inte med straffrätt, endast med civilrätt. Han bevakar inte direkt medborgarnas rättigheter och han har inga uppgifter i fråga om tryckfrihet, yttrandefrihet, datafrågor e.d.

### *Finland*

Den finske Justitiekanslern har inte till uppgift att företräda staten i civilrättsliga tvister. I Finland finns inte heller i övrigt någon central myndighet som företräder staten vid eller utom domstol i tvister som rör statens enskilda rätt.

### *Island*

Island har inte någon myndighet som är helt jämförbar med JK i Sverige, men institutionen Ríkislögmaður - Statsadvokat - liknar delvis denna.

Statsadvokaten inrättades år 1984 och är en självständig stiftelse som sorterar under finansministern. Statsadvokaten handlägger ersättningskrav som riktas mot staten. Han för statens talan vid domstol och han ger på ministerns begäran juridiska råd i enskilda frågor samt assisterar i svåra avtalsförhandlingar. Dessa uppgifter verkar vara gemensamma med den svenske JK:s uppgifter.

### *Norge*

I Norge finns en särskild statlig myndighet som tillvaratar statens rätt i rättstvister, nämligen Regjeringsadvokaten. Han har 23 jurister under sig vilka för talan på hans vägnar.

Regjeringsadvokatens arbetsuppgifter kan delas in i två huvuduppgifter. Den ena är att processa för departementen och andra statsorgan. Den andra är att ge råd och göra uttalanden i juridiska frågor, bl.a. till regeringen och departementen. Arbetet med att föra talan i domstol är den klart största uppgiften. Det inkommer ca 1 000 nya ärenden om året. Därav avser 2/3 processföring och ca 1/3 begäran om skriftliga rättsliga råd eller remissyttranden.

Uttalanden i rättsfrågor görs också av Justitiedepartementets lagavdelning. Om det kan antas att en tvist skall leda till en rättegång skall rättsfrågan föreläggas Regjeringsadvokaten. Om det å andra sidan gäller en generell fråga som inte härrör från en konkret tvist skall frågan besvaras av Justitiedepartementets lagavdelning.

I Norge finns inga förvaltningsdomstolar och ytterst få specialdomstolar. Alla förvaltningsavgöranden kan av berörda parter föras inför de allmänna domstolarna. Utgångspunkten är att Regjeringsadvokaten för det offentliga talan i alla mål. Inom vissa sakområden anlitas dock andra ombud. Det händer också att departementen anlitar privata advokater i avtalsförhandlingar eller andra löpande förhandlingar.

Bland de rättsfrågor som förekommer hos Regjeringsadvokaten kan nämnas giltigheten av förvaltningsbeslut, utlänningsärenden angående politisk asyl, barnavårdsmål, arbetsrätt, expropriationsmål, avtalsrättsliga frågor, skadeståndsfrågor samt mål om värnpliktsvägran.

### 3.3 Tillsyn

#### *Danmark*

JK:s tillsynsfunktions saknar motsvarighet i Danmark. Kammeradvokaten motsvarar sålunda i viss mån JK bara i fråga om dennes uppgift att bevaka statens rätt i civilmål.

Tillsynen över dem som utövar offentlig verksamhet handläggs till mycket stor del av Folketingets Justitieombudsman. Rigsrevisionen har till uppgift att övervaka den finansiella hanteringen. På det kommunala planet finns "klageråd" exempelvis angående polisens uppträdande.

En motsvarighet till den svenske RÅ är Rigsadvokaten som är en statlig ämbetsman i ledningen för fem statsadvokater.



### *Finland*

I Finland har Justitiekanslern till uppgift att övervaka lagligheten i myndigheternas verksamhet och är dessutom den högsta åklagarmyndigheten. Han utgör således i princip en motsvarighet dels till den svenske JK i dennes funktion som central tillsynsmyndighet och juridisk rådgivare åt regeringen och dels till den svenske RÅ. Den finske Justitiekanslern har en ställföreträdare som benämns Justitiekanslersadjointen. Denne har i sin tur en suppleant som vid förfall för Justitiekanslersadjointen sköter hans åligganden. Totalt arbetar 37 personer, varav 18 jurister, vid Justitiekanslersämbetet.

Övervakningen av lagligheten i myndigheternas verksamhet sker i olika former. Övervakningen omfattar statsrådets verksamhet, utlåtanden till republikens president, statsrådet och ministerierna, prövning av klagomål samt granskning av straffdomar. Enligt regeringsformen ankommer det på Justitiekanslern att som högsta åklagare företräda åklagarmyndigheten vid de högsta domstolarna, att utföra eller låta utföra åtal vid de övriga domstolarna samt att leda och övervaka åklagarnas verksamhet. Specialstadganden om Justitiekanslerns övervakningsuppgifter finns dessutom i lagen om advokater.

Enligt reglementet för Justitiekanslern vid statsrådet skall Justitiekanslern övervaka att vid ärendenas handläggning i statsrådet iakttas laga ordning och gällande stadganden. Justitiekanslern skall enligt reglementet vara närvarande vid statsrådets sammanträden, särskilt då ärenden föredras för republikens president.

Justitiekanslern utlåtanden är nära förknippade med den ovan nämnda övervakningsuppgiften. Justitiekanslern skall ge upplysningar och utlåtanden till republikens president och statsrådet. Statsrådet anses omfatta även ministerierna. De är huvudsakligen de som begär utlåtanden.

Justitiekanslern övervakar lagligheten i domstolarnas verksamhet dels på grund av medborgarinitiativ, dels på eget initiativ. Justitiekanslersämbetets egen laglighetsövervakning sker huvudsakligen genom granskning av domstolarnas avgöranden i brottmål.

### *Island*

Den isländske Statsadvokaten har inga tillsynsuppgifter. Tillsynen av offentliga myndigheters verksamhet åligger generellt sett vederbörande ministerium. Alltingets ombudsman som började sin verksamhet den 1 januari 1988 är närmast en motsvarighet till JO i Sverige. Han har

på Alltingets vägnar översyn över statens och kommunernas förvaltning.

### *Norge*

Regjeringsadvokaten har inga formella kontrolluppgifter. Den tillsyns- och kontrollverksamhet som utövas av JK i Sverige ankommer i Norge väsentligen på organ som lyder under Stortinget, särskilt Stortingets ombudsmann for forvaltningen och Riksrevisjonen.

Det är emellertid inte ovanligt att statliga verk underställer Regjeringsadvokaten frågan om förutsättningar för arbetsrättsliga sanktioner är uppfyllda. Vid enstaka tillfällen har myndigheter vänt sig till Regjeringsadvokaten och tagit upp frågan om kontroll och genomgång av myndigheten på grund av extern kritik. Regjeringsadvokaten har dock varit återhållsam med att åta sig sådana uppdrag på grund av risken för intressekonflikter. Det ligger nära till hands att han i ett senare skede kan bli motpart i ett mål rörande avsked eller disciplinstraff.





## 4 Allmänna överväganden om Justitiekanslerns arbetsuppgifter

I detta avsnitt behandlas främst övergripande frågor om sammansättningen av JK:s verksamhetsfält, renodling av uppgifterna, intressekonflikationer, samt tillsynsuppgiftens beskaffenhet och omfattning, däribland förhållandet till rättskipningen. I följande avsnitt behandlas de särskilda uppgifterna var för sig eller sammanförda till en grupp med gemensamma drag.

### *Inledning*

Sedan Justitiekanslersämbetet inrättades år 1713 har myndigheten av naturliga skäl i flera avseenden förändrats och getts nya arbetsuppgifter i takt med samhällsutvecklingen. Utmärkande för myndigheten allt sedan dess tillkomst är dock att den är uppbyggd som en enmansmyndighet och att den har försetts med en hel del extraordinära uppgifter av särskild art. Den skiljer sig sålunda i hög grad från andra myndigheter i förhållande till vilka den har en kontrollerande och övervakande funktion. Myndigheten har emellertid samtidigt ålagts andra uppgifter av mera normal myndighetskaraktär. Myndighetens befattning med statens skadereglering och uppgiften som ensam åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål kommer härvidlag främst i blickpunkten. Härutöver tillkommer uppgifter i anslutning till advokatväsendet och de särskilda uppgifterna när det gäller att skydda den enskildes integritet i samband med dataregister och TV-övervakning.

Den av JK:s funktioner som kan sägas vara mest exklusiv är uppgiften att vara regeringens högste ombudsman. Utredningen utgår från att denna uppgift alltså skall vara ett centralt inslag i JK:s verksamhet och att det i denna uppgift bl.a. ligger att JK skall fungera som regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter. Redan i denna uppgift ligger ett självklart krav på mycket hög juridisk och allmän kompetens hos den som innehar tjänsten som JK. Denna kompetens gör det i sin tur möjligt för statsmakterna att anförtro myndigheten en hel del andra kvalificerade arbetsuppgifter, som i större eller mindre utsträckning kan sägas emanera från JK:s uppdrag som regeringens högste ombudsman.

När en renodling av JK:s arbetsuppgifter eftersträvas är det främst



den nämnda juridiska kompetensen i förening med överblicken över den offentliga verksamheten som tillhandahåller den kärna, till vilken JK:s verksamhet kan koncentreras.

De olika arbetsuppgifterna har ålagts JK bl.a. med hänvisning till dennes särskilda kompetens som självständigt kvalificerat juridiskt organ. Under senare år har emellertid i den allmänna debatten satts i fråga om den gällande ordningen i fråga om JK:s arbetsuppgifter är lämplig. Det har sagts att JK har tillagts olika motstridiga "roller". I direktiven till utredningen redogörs för den diskussion som i detta hänseende förts såväl i riksdagen som i den allmänna debatten. Några samlade överväganden har emellertid inte gjorts rörande vilken betydelse dessa olika arbetsuppgifter har haft för myndighetens struktur i stort eller i vad mån de kan anses vara förenliga med varandra. Diskussionen visar dock att den ordning som kommit att gälla ingalunda är så given och naturlig att man inte kan överväga andra lösningar.

Den genomgång och belysning av dessa frågor som utredningen gjort visar också att många av uppgifterna i och för sig kan föras över till andra befintliga eller nyinrättade organ. Till synes inneboende motsättningar i den befintliga organisationen skulle därigenom kunna upplösas. Utredningen har emellertid samtidigt kunnat konstatera att de nackdelar som från principiella utgångspunkter kan synas vara förenade med vissa delar av det nuvarande arbetsområdet hittills kunnat och framdeles bör kunna bemästras praktiskt på olika sätt. Endast om det visar sig att så ej blir fallet bör man enligt utredningens mening genomföra några mer genomgripande förändringar. Det saknas vägande skäl att aktualisera den tidigare skrinlagda tanken att dela myndigheten genom att överföra uppgifterna att tillvarata statens rätt till en nyinrättad myndighet som statsadvokat.

En viktig utgångspunkt vid en översyn av JK och av myndighetens arbetsuppgifter bör enligt utredningens mening vara att myndighetens särskilt uppbyggda kompetens skall tas till vara på bästa sätt. Ändringar i arbetssätt och arbetsuppgifter bör endast komma i fråga när särskilda olägenheter i den gällande ordningen från mera principiella eller praktiska utgångspunkter kan påvisas och då det från dessa utgångspunkter också kan föreligga en alternativ och bättre ordning för att lösa de arbetsuppgifter som finns.

I enlighet härmed bör JK inte utvecklas till en allmän förvaltningsmyndighet med uppgifter, som lika bra kan handläggas på annat håll. Får myndigheten för många sådana uppgifter måste myndigheten ges mer resurser och bli större. De vinster i fråga om ekonomi, snabbhet och effektivitet som i dag ligger i myndighetens begränsade storlek skulle då gå förlorade. Mot den nu angivna bakgrunden bör en viktig



utgångspunkt för alla översväganden beträffande JK:s arbetsuppgifter vara att dessa skall vara begränsade till antalet och vara av den art att de lämpligen bör ankomma på en myndighet med JK:s speciella kompetens. Även med avseende på spridningen av uppgifterna över olika sektorer av offentlig verksamhet bör återhållsamhet iakttas och uppgifterna *renodlas*. Detta är också en utgångspunkt i direktiven till utredningen.

Ett gemensamt drag i den kritik som under senare år har riktats mot JK:s verksamhet har varit att JK har flera olika roller som i sig ansetts strida mot varandra. Det har sagts att detta skulle innebära en fara för rättssäkerheten för dem som på olika sätt blir föremål för JK:s myndighetsutövning eller på annat sätt är beroende av JK:s tjänsteåtgärder. Enligt utredningens mening är denna kritik, i vart fall när det gäller JK:s uppgift som regeringens juridiske rådgivare och som tillsynsorgan över den offentliga förvaltningen, delvis ett resultat av att JK:s verksamhet liksom andra rättsvårdande organ och instanser tilldragit sig särskild uppmärksamhet i samband med utredningen om mordet på statsminister Olof Palme och andra särskilda händelser. Kritiken mot JK har med rätt eller orätt kommit att bli en del i den allmänna oro och det tvivel på rättsväsendets integritet och effektivitet som var ett återkommande tema i den allmänna debatten i dessa sammanhang. Utredningen har mot denna bakgrund i sina analyser av JK:s arbetsuppgifter ägnat särskild uppmärksamhet åt förhållanden, som av rättssäkerhetsskäl skulle kunna göra det motiverat att förändra JK:s arbetsuppgifter.

En uppmärksammasad skadestandsprocess mot staten - Alvgårdmålet - har också gett underlag för kritik mot JK:s dubbla roller som tillsynsorgan och som myndighet med uppgift att reglera anspråk på skadestånd med anledning av myndighetsutövning. Utredningen har under sitt arbete i hög grad uppehållit sig vid denna fråga. Som utredningen kommer att närmare redogöra för i det följande ligger det redan i JK:s funktion som förvaltningsmyndighet med uppgift att vara saklig och opartisk en garanti för att dennes uppgifter vid skaderegleringen utförs på ett för allmänheten rättssäkert sätt. De olägenheter - praktiska och teoretiska - som trots allt kan uppstå kan som utredningen ser det minskas och behärskas inom ramen för den nuvarande ordningen.

JK:s arbetsbörda har under senare år ökat betydligt. Samtidigt har resurstillskotten varit relativt måttliga. En fortsatt utveckling i denna riktning innebär naturligtvis stora risker för att kvaliteten i myndighetens arbete försämras, vilket skulle försvaga skälen att också i fortsättningen tilldela myndigheten kvalificerade arbetsuppgifter. Utredningen har särskilt prövat vilka möjligheter det finns att inom



ramen för de nuvarande arbetsuppgifterna skapa möjligheter för JK att ägna sig endast åt sådana kvalificerade uppgifter, för vilka myndigheten har upprättats och byggts upp. Härvidlag har utredningen kunnat konstatera att JK i sin tillsynsverksamhet under senare år har haft mycket begränsade möjligheter att ta upp och utreda klagomål från enskilda. Sådana klagomål måste vanligtvis avskrivas efter en tämligen summarisk utredning, vilket inte sällan ger upphov till ytterligare klagomål, som kräver nya besked från JK. Hanteringen tar tid och resurser i anspråk utan att leda till några resultat. Utredningen rekommenderar därför att JK:s resurser i minskad omfattning skall användas för prövning av klagomål från enskilda. Vid detta ställningstagande beaktas särskilt att Riksdagens ombudsmän (JO), som i detta hänseende har precis samma befogenheter som JK, genom sin organisation och sin renodlade verksamhet som tillsynsorgan har helt andra möjligheter att utreda enskildas klagomål. Kvar står dock enligt utredningens mening ett intresse av att JK och JO även i fortsättningen har likartade uppgifter i detta hänseende.

Emellertid bör JK:s tillsyn, mot bakgrunden av att JK är regeringens kontrollorgan när den enligt regeringsformen styr riket, inriktas mot områden som regeringen från tid till annan finner påkalla särskild uppmärksamhet. Det nuvarande statiska tillståndet bör avlösas av en ordning, där tillsynen blir ett efter behov och resurser mera dynamiskt använt kontrollinstrument. Den önskade inriktningen i fråga om JK:s tillsynsverksamhet kan åstadkommas genom regeringsförordning med utnyttjande av det bemyndigande som finns i 2 § lagen om JK:s tillsyn.

#### *Närmare om motsättningar mellan Justitiekanslerns olika arbetsuppgifter*

JK:s uppgift att kontrollera och ha tillsyn över den offentliga verksamheten har ytterst till syfte att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet i förhållande till det allmänna. Det ligger enligt utredningens mening inte någon motsättning i att denna kontroll och tillsyn fullgörs av JK på uppdrag av regeringen. Däremot är det tydligt att statens ekonomiska intresse, sett i det snäva perspektivet av största möjliga återhållsamhet vid mötet med enskildas ekonomiska anspråk kan stå i motsättning till intresset av kontroll och de enskildas skadeståndsanspråk som kan bli en följd av denna kontroll.

Utredningen konstaterar vidare att JK liksom alla andra förvaltningsmyndigheter har att beakta det undantagslösa kravet i 1 kap 9 § RF på saklighet och opartiskhet. Detta krav skiljer på ett avgörande



sätt den offentliga förvaltningen från privat verksamhet, och det betyder att JK, när han tillvaratar statens rätt i tvister med enskilda måste ha sakliga skäl för statens ståndpunkt. Detta innebär i sin tur att han, exempelvis vid ifrågasatt skadeståndsskyldighet för staten till följd av fel eller försummelse vid myndighetsutövning, objektivt skall pröva om en skadeståndsgrundande handling har begåtts. Om han finner att så varit fallet skall han också objektivt bedöma skadans storlek.

Det kan emellertid inte bestridas att de synpunkter som utredningen nyss har lämnat på JK:s prövning av framställda skadeståndsanspråk knappast är en levande realitet i allmänhetens föreställningsvärld. JK:s roll som regeringens högste ombudsman med uttalad skyldighet att bevaka statens rätt ger i allmänhetens ögon sken av att han på alla upptänkliga sätt skall ta till vara eller främja statens intressen. Denna uppfattning torde inte kunna bemötas endast med upplysningen att statens ekonomiska intressen är underordnade det övergripande statliga intresset av att upprätthålla rättsstatligheten. Enligt utredningens mening kan det dock från de nu diskuterade utgångspunkterna inte antas att statens skadereglering skulle skötas på ett bättre sätt av en särskild statsadvokat eller direkt av särskilt utsedda privata ombud. Med hänsyn till att sådana organ skulle bli ensidigt inriktade på att tillvarata statens rätt torde risken vara större än i den nu gällande ordningen för ensidiga ställningstaganden till förmån för staten.

I direktiven har också talats om den ovan berörda intressekonflikt som kan befaras genom att JK både utövar tillsyn över myndigheternas personal och bevakar statens rätt gentemot en enskild som anser sig ha lidit skada på grund av en myndighets agerande. Enligt direktiven aktualiseras denna konflikt i de fall JK finner anledning att inleda förundersökning mot en befattningshavare på grund av misstanke om brott som förövats i tjänsten. Om den brottsliga gärningen innebär att en enskild lidit skada genom att befattningshavaren åsidosatt vad som åligger honom, kommer JK inte bara att uppträda som åklagare som söker få fram alla relevanta omständigheter för denna uppgift. Han kan också komma att uppträda som motpart till den skadelidande och i den ställningen tillvarata statens ekonomiska intressen. Enligt vad som framgår av direktiven har det ifrågasatts huruvida JK i en sådan situation fullt ut kan ta till vara både den enskildes och statens intressen. I direktiven sägs också att samma risk för intressekonflikt kan uppstå i ett disciplinärt förfarande.

Också när det gäller att bedöma denna intressekonflikt bör man enligt utredningens mening ta till utgångspunkt de krav på opartiskhet och saklighet, under vilka JK arbetar. Det torde vara uteslutet att JK i fråga om skadereglering i visst fall beträffande ett ifrågasatt



handlande från en myndighets sida skulle inta en ståndpunkt som är motsatt den som han intar i ett straffrättsligt eller disciplinärt ärende. Härtill kommer att JK som åklagare skall både klarlägga de omständigheter som ger grund för misstanken och ta fram de omständigheter som talar mot misstanken. Han är med andra ord skyldig att klarlägga samtliga omständigheter - såväl till den misstänktes fördel som till hans nackdel - kring den påstådda gärningen. Hans uppgift därvidlag skiljer sig inte från en åklagares uppgift i allmänhet; jfr 23 kap. 4 § RB.<sup>1</sup> Hänsynen till allmänna intressen kräver inte bara att den som begått brott skall fällas till ansvar utan också att inte någon oskyldig drabbas av straff (jfr Gullnäs m.fl., Rättegångsbalken I s. 23:20).

Påståendet om risken för en intressekonflikt, sett i det förut berörda trängre ekonomiska perspektivet, är i och för sig förstaeligt. I detta sammanhang bör dock framhållas att JK, med stöd av 14 § andra stycket JK-instruktionen, kan uppdra åt en annan åklagare att leda en förundersökning som han har beslutat om och att utföra åtalet. Skälet till att JK fått denna möjlighet är just önskemålet att det i förekommande fall skall undvikas att en iögonenfallande intressekonflikt uppstår; jämför departementspromemorian Den statliga skaderegleringen efter skadeståndslagens ikraftträdande (Ds Ju 1972:13 s. 17 f.). JK har dessutom möjlighet att enligt 14 § första stycket samma instruktion förordna ombud att föra statens talan i tvistemål. Det innebär att JK, t.ex. när det finns risk för en intressekonflikt, kan förordna en fristående advokat som statens ombud. Genom att därigenom avhända sig den direkta befattningen med ett ärende kan JK undvika att själv agera utåt.

Att JK överlämnar till åklagare eller advokat att utföra talan undandröjer emellertid inte den föreliggande motsättningen i sak. Statens handlande och argumentering, vare sig den bestäms av JK, av annan åklagare eller - i civila saker - av en av staten anlita advokat kan inte frigöras från de grunder och rättsliga principer som är konstitutionellt fastlagda och konkretiseras i lagar och andra föreskrifter. Att JK eller någon anställd hos honom inte själv agerar i varje fas av en förundersökning eller förhandling eller rättegång utan ersätts av någon utanför myndigheten eliminerar således endast skenbart den intressemotsättning som kan finnas.

I detta sammanhang förtjänar understrykas att det för förvaltnings-

<sup>1</sup> 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken har följande lydelse: Vid förundersökningen skola ej blott de omständigheter, som tala emot den misstänkte, utan även de som äro gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratagas. Undersökningen bör så bedrivas, att ej någon onödigt utsättes för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet.



myndigheter är ett naturligt inslag i verksamheten att objektivt hantera motstridiga frågor. Det kan rentav sägas att handläggning av frågor vari intressekonflikter kan förekomma ingår i den vardagliga rutinen. De personer som utnämns till JK har regelmässigt genomgått domarutbildning och i central ställning fullgjort mycket kvalificerade juridiska arbetsuppgifter. Det är därför i hög grad rimligt att tilltro den som utnämns till JK - en av landets mest kvalificerade jurister - förmågan att vara saklig och opartisk i sin tjänsteutövning. Det praktiska rättslivet synes bekräfta riktigheten i denna ståndpunkt eftersom JK:s beslut i skadeståndsfrågor endast i undantagsfall förs vidare till domstol.

Man bör emellertid också beakta att det finns fördelar med att ha tillsyns- och skaderegleringsfunktionerna hos samma instans.

Det är inte ovanligt att ett och samma ärende är av såväl tillsyns- som skadeståndskaraktär. Det ligger nära till hands att en person som anser sig ha blivit utsatt för felaktig behandling av en myndighet, samtidigt som han påtalar felaktigheten, begär ersättning för uppkommen skada. Handläggningen av skadeståndsfrågor, särskilt beträffande s.k. beslutsskador, ger samtidigt kunskaper och inblickar som är av väsentligt värde för fullgörandet av tillsynsfunktionen. JK:s förutsättningar att bedöma fel och försummelser hos myndigheterna skulle försämrats om han fråntogs den möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet som följer av skaderegleringen. Det kan också uppstå rättsliga problem, t.ex. beträffande tolkningen av begreppet myndighetsutövning, som kan vara gemensamma för skaderegleringen och tillsynen. JK:s tillsynsverksamhet har visat sig vara av stort värde för en rationell handläggning av skaderegleringsärenden. Genom tillsynsverksamheten, t.ex. klagomålsprövning, inspektioner och granskning av ärendeförteckningar, får JK en mycket god inblick i hur den offentliga förvaltningen praktiskt fungerar. Givetvis är denna bakgrundskunskap värdefull vid bedömningen av skadeståndsärenden. Om de ifrågavarande funktionerna åtskiljs så att skadeståndsfrågorna flyttas till någon annan myndighet som inte har tillsynsuppgifter går skaderegleringen miste om de kvalificerade förvaltningsrättsliga och straffrättsliga kunskaper som finns hos JK. Dessutom riskerar den viktiga skadeståndsrättsliga kompetens i fråga om ekonomiska skador som finns hos JK att gå förlorad. Följden kan bli att handläggningen blir mindre effektiv och att kvaliteten i skaderegleringsarbetet försämrats.

Om ett skadeståndsgrundande fel begåtts är det visserligen angeläget att den som har drabbats får ekonomisk ersättning av staten, men det kan i många fall vara ett minst lika angeläget samhällsintresse att det vidtas åtgärder för att förhindra att felet upprepas och även att den



felande ställs till ansvar. Redan av detta skäl kan det vara en fördel om de båda frågorna handläggs av samma myndighet.

Med hänsyn till JK:s speciella funktion att vara regeringens kontrollorgan kan det för övrigt ligga nära till hands att jämföra JK:s verksamhet inte bara med andra förvaltningsmyndigheters utan också i vissa hänseenden med regeringens egen verksamhet. Om regeringen själv skulle bevaka statens rätt och direkt kontrollera den administrativa apparat den har till sitt förfogande skulle den dubbla funktionen knappast framstå som anmärkningsvärd på samma sätt som när dessa uppgifter lagts på en myndighet. Regeringen styr ju riket och är således det högsta verkställande statsorganet. I den rollen går det inte att undvika att ta ställning i frågor där motstridiga intressen möts. Det högsta verkställande statsorganets tillsyn över sina underlydande myndigheter och dess ansvar för att reglera de skador som uppkommer i dessa myndigheters verksamhet har ett naturligt samband. Detta samband minskar inte för att regeringen delegerar handläggningen av dessa frågor. Mot bakgrund härav är det befogat att i detta hänseende se JK:s ifrågavarande uppgifter som ett speciellt och grannliga uppdrag som JK har att i regeringens ställe fullgöra på ett övergripande och enhetligt sätt. När det från skilda håll framförts kritiska synpunkter på den dubbla funktionen synes denna aspekt ha förbisetts.

Slutsatsen blir följaktligen att fördelarna av att ha tillsyn och skadereglering sammanförda till ett organ överbäger de olägenheter med en sådan ordning som berörts i det föregående. Detta innebär emellertid inte att det inte kan finnas andra skäl att förändra området för JK:s skaderegleringsverksamhet. I avsnitt 5.4.1 utvecklas detta närmare.

Utredningen återkommer i det följande till frågorna om motsättningar mellan JK:s uppgifter inom tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena samt beträffande advokatväsendet (avsnitten 8.4.1 - 2).

### *Närmare om tillsynsuppgiften*

Regeringens konstitutionellt fastlagda uppgift att styra riket kräver, som torde vara oomstritt, en kontroll av att den offentliga verksamheten också fungerar och är det instrument för förverkligandet av statsmakternas beslut, utan vilket dessa stannar på papperet. Såsom ett av regeringens kontrollorgan fungerar JK vid sidan av uppgifterna att vara regeringens högste ombudsman och företrädare för staten i rättssaker. Kontrollbehovet har av konstitutionella skäl inte kunnat tillgodoses genom utnyttjande av JO som kontrollinstans.

Vad som har sagts nu bör vara en allmän utgångspunkt när man



överbäger om JK också i fortsättningen skall ha denna uppgift. En viktig faktor vid den bedömningen blir vilka möjligheter som i övrigt står till buds för att åstadkomma den önskvärda kontrollen. Om man därvid finner att det alltså finns behov av en regeringens kontrollinstans i dessa hänseenden får man därefter undersöka hur kontrollen lämpligen bör organiseras och vad den bör inriktas på. Det kan sålunda gälla hur beslutade regler och normer tillämpas i praktiken. Besked i detta hänseende kan ge underlag för statsmakernas beslut i frågor om lagstiftning och annan normgivning. Av betydelse är också om kontrollen skall ha karaktär av s.k. rättskontroll eller inriktas exempelvis på effektiviteten i statsförvaltningen. Det kan gälla brister i organisation och rutiner. Tillsynen kan också vara ett medel att få normer och direktiv tillämpade och genomförda så att uppsatta mål nås. I sammanhanget bör också diskuteras vilka intressen som i övrigt kan tillgodoses genom tillsynsverksamheten. Härvidlag kommer allmänhetens rättssäkerhetsintresse främst i blickpunkten.

Behovet av kontroll måste också vägas mot andra intressen som ansetts väga tungt, såsom domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet vid rättstillämpningen. Kostnaderna för kontrollverksamheten måste också beaktas. Det är också angeläget att kontrollen inte får sådana former eller yttringar att den hämmar kreativitet och nytänkande.

Regeringen är konstitutionellt ansvarig inför riksdagen för sin styrande och verkställande makt. För att fullgöra detta ansvar måste regeringen ha tillgång till ett eget kontrollsystem. JK är sedan länge ett väsentligt inslag i detta system genom sin allmänna uppgift att vara regeringens ombudsman och genom sin särskilda uppgift att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen. En ändring av JK:s uppgifter i dessa hänseenden skulle kräva att kontrollen anordnas på ett annat sätt. Genom utredningens undersökningar har emellertid inte kommit fram någonting som ger anledning att överge den ordning som gäller i dag och som innebär att JK är regeringens kontrollorgan i nu anförda hänseenden. En utgångspunkt för vidare överbäganden i denna fråga bör alltså enligt utredningens mening vara att JK alltså skall ha tillsyn över den offentliga förvaltningen och att regeringen bestämmer omfattning och inriktning av JK:s tillsyn, medan de befogenheter som skall tillkomma JK vid genomförandet av tillsynsuppgiften läggs fast i lag.

En annan sak är att erfarenheterna av den hittillsvarande tillämpningen kan ge anledning att överväga hur JK:s tillsyn närmare skall anordnas. Vid dessa överbäganden bör enligt utredningens mening - i linje med vad utredningen inledningsvis har anført - särskilt beaktas intresset av att myndighetens resurser används för de uppgifter



som vid varje tid anses mest angelägna och inte tas i anspråk för uppgifter som lika bra kan klaras av någon annan eller som är av underordnat intresse med hänsyn till JK:s funktion av tillsynsorgan åt regeringen.

En övergripande fråga i direktiven och också i den allmänna debatten är huruvida det är lämpligt att det finns två extraordinära parallella tillsynsorgan, JO och JK, båda med tillsyn över hela den offentliga förvaltningen. Historiskt sett kan sägas att JO:s tillsynsverksamhet motiveras av allmänhetens intresse av kontroll medan JK:s motsvarande verksamhet motiveras av den administrativa ledningens intresse av kontroll över sin förvaltningsapparat. Båda dessa intressen har naturligtvis alltjämt aktualitet. Det ankommer på denna utredning att lämna synpunkter på hur JO:s tillsynsverksamhet skall vara organiserad utan den har att utgå från vad riksdagen har bestämt i fråga om sin tillsyn och kontroll över lagarnas efterlevnad. Utredningen har emellertid som förut antytts kunnat konstatera att JO för närvarande har långt större möjligheter än JK att utöva en effektiv tillsyn över hela området och att JO också kan ägna klagomålsprövningen ett långt större intresse än vad JK kan göra. Det finns med hänsyn härtill enligt utredningens mening inte, med beaktande av allmänhetens rättssäkerhetsintressen, något hinder mot att JK:s tillsynsverksamhet begränsas eller på annat sätt förändras i riktning bort från den rena klagomålsprövningen. Samtidigt ligger det enligt utredningens mening ett betydande värde i att JO och JK formellt har samma befogenheter inom tillsynsområdet bl.a. när det gäller möjligheten att påkalla sanktioner.

Det nuvarande systemet för JK:s kontrollverksamhet ger i det väsentliga regeringen möjlighet att anpassa JK:s tillsynsuppgifter efter behoven såsom dessa uppfattas från tid till annan. Någon prioritering inom den ram som lagen ger regeringen har emellertid inte förekommit sedan lagens ikraftträdande den 1 januari 1976. *Hela* det tillsynsområde som regeringen kan besluta om har sålunda alltsedan dess legat under JK:s tillsynsansvar. Eftersom JK:s resurser inte står i någon som helst proportion till detta tillsynsområdes omfattning och komplexitet och tillsynsuppgiften följaktligen måste te sig skäligen uttunnad, är det föga överraskande att - som utredningens undersökningar ger vid handen - JK:s tillsynsverksamhet under senare år har fått stå tillbaka för andra arbetsuppgifter. Tillströmningen av tillsynsärenden har styrts av allmänhetens klagomål och verksamheten har endast i ringa mån inriktats på områden som regeringen eller JK själv funnit särskilt angelägna att undersöka. JK har visserligen under senare år av regeringen getts i uppdrag att särskilt utreda vissa handlingar. Detta är emellertid något annat än en intensifiering av tillsynen



inom en viss offentlig sektor. Vidare har regeringen under denna tid också utsett ett flertal särskilda utredningar eller kommissioner med uppdrag som formellt kunnat fullgöras av JK. Det får förmodas att valet av utredningsform bl.a. haft samband med JK:s begränsade resurser att ta sig an de aktuella utredningsuppdragen.

JK:s tillsynsverksamhet kan för närvarande inte intensifieras utan att andra arbetsuppgifter får stå tillbaka eller att betydande nya resurser tillförs myndigheten. Med utgångspunkt från att inte någon av dessa möjligheter står till buds har utredningen övervägt JK:s tillsynsuppgifter.

Tillsynsverksamheten bör sålunda inriktas på områden av särskild vikt och betydelse för den offentliga förvaltningen. Det man främst tänker på är rättssäkerhetsfrågor inom områden där den enskildes rättssäkerhet är särskild betydelsefull såsom vid inskränkningar i den personliga sfären, begränsningar av förvärvsmöjligheter, rådgivningsinskränkningar, tillgång till utbildning etc., integritetsfrågor, konstitutionella frågor och frågor som har anknytning till de i 2 kap. RF reglerade grundläggande fri- och rättigheterna. (Jfr 3 § JO-instruktionen.)

Annan tillsyn synes i första hand kunna ligga på de centrala förvaltningsmyndigheterna, som i allmänhet har en väl fungerande tillsynsorganisation inom sina verksamhetsområden. Detta gäller bl.a. sådan kontroll av normenlighet som i första hand innebär ekonomiska bedömningar och effektivitet samt lämplighetsbedömningar som har samband med den årliga förvaltnings- och redovisningsrevisionen hos myndigheterna.

Det finns i dag inte någon institutionaliserad eller systematisk kontroll av hur regeringens normgivningsbemyndiganden till myndigheterna utnyttjas. Lagprövningsrätten enligt 11 kap. 14 § RF omfattar visserligen även detta författningsområde, men det är en kontroll i enskilda fall först på särskild anledning. Såvitt utredningen har kunnat finna har JK inte särskilt uppmärksammat frågan i sin verksamhet under senare år. Enligt utredningens mening föreligger här ett väsentligt ämnesområde som passar väl in på JK:s kompetens och arbetsmöjligheter.

Det bör sålunda enligt utredningens mening framdeles övervägas huruvida det bland JK:s arbetsuppgifter bör beredas särskilt utrymme för en kontroll av att de föreskrifter som myndigheterna utfärdar stämmer med lagar och förordningar och i övrigt främjar de mål som statsmakterna lagt fast på området.

Som framgår av utredningens redogörelse i det föregående omfattar *JK:s tillsynsområde* i princip hela den statliga och kommunala förvaltningen. Tillsynsområdet kan systematiskt sägas vara uppdelat i två



delar, dels de myndigheter och personer som räknas upp i 2 § lagen om JK:s tillsyn och dels de myndigheter och personer som räknas upp i 3 § samma lag. Den principiella skillnaden mellan dessa båda delar är att det beträffande de myndigheter och personer som avses i 2 § har uppdragits åt regeringen att närmare föreskriva omfattningen av tillsynen medan 3 § inte medger någon inskränkning eller begränsning eller annan styrning genom regeringsförfattning. Den nu beskrivna skillnaden förefaller inte motiverad. Utredningen återkommer i det följande med förslag till ändringar i dessa hänseenden (avsnitt 12.1).

Utredningens undersökningar ger inte anledning att i övrigt föreslå några konkreta ändringar när det gäller området för JK:s tillsyn. I mångt och mycket är det en värderingsfråga vilka sektorer av den offentliga verksamheten som i ett visst läge påkallar särskild uppmärksamhet av ett kontrollorgan i regeringens tjänst. Så här i efterhand är det exempelvis näraliggande att anta att en intensifierad tillsyn över det allmännas organ för övervakning av kreditväsendets utveckling kunde ha varit nyttig. Såsom JK påpekat i sin fördjupade anslagsframställning i september 1992 är det svårt att bedöma vilka effekterna blir för extraordinära tillsynsorgan som JK och JO av de förändringar som nu sker av den offentliga sektorn. Avreglering och privatisering m.m. kan sålunda tänkas minska ärendetillströmningen men kan å andra sidan göra tillsynsverksamheten än viktigare genom att ett ökat skön för myndigheterna i verksamheten också kan fordra ökad tillsyn av dem. En följd av privatisering och avreglering kan också, som JK påpekat, komma att föra med sig nya rättsliga frågor i gränslandet mellan myndighetsutövning och annan offentlig respektive privaträttslig verksamhet och därmed inrymma svåra och viktiga uppgifter för tillsynsorgan som JK. Enligt utredningens mening förtjänar det att särskilt uppmärksamma frågan huruvida de nu angivna omständigheterna bör föranleda ändringar när det gäller bestämmandet av JK:s tillsynsområde; utredningen anser att det för närvarande saknas förutsättningar att göra den analys som skulle tillhandahålla tillräckligt underlag för ett ställningstagande.

I utredningens direktiv har emellertid tagits upp en principiellt viktig fråga när det gäller JK:s tillsynsområde, nämligen frågan hur *tillsynen över domstolarna* skall vara organiserad. Utredningen skall sålunda närmare överväga hur denna tillsyn bör utövas med hänsyn till den garanti som måste finnas för självständigheten vid dömandet. I direktiven pekas bl.a. på att den nuvarande ordningen har sitt ursprung i en tid då fördelningen i judiciella och administrativa statsfunktioner inte var så tydlig som i dag; JK är en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen medan domstolarna, i allt fall i sin dömande verksamhet, har en i förhållande till regeringen helt självständig



ställning.

Utredningen har med hänsyn till vad som sålunda ålagts utredningen i direktiven ägnat särskild uppmärksamhet åt JK:s tillsyn över domstolarna. Därvid har utredningen beaktat bl.a. grundlagens föreskrifter om domstolarnas självständighet i deras rättskipande verksamhet och om domarnas anställningstrygghet. Av dessa föreskrifter framgår bl.a. att ingen myndighet får bestämma hur en domstol skall döma i ett enskilt fall eller hur domstolen i övrigt i ett särskilt fall skall tillämpa en rättsregel. Vidare framgår att en ordinarie domare inte får skiljas från sin tjänst i annat fall än då vissa, objektivt godtagbara skäl föreligger. Av betydelse är också grundlagens bestämmelser om förvaltningsmyndigheters självständighet. Denna är emellertid mindre vittgående än domstolarnas och hänför sig endast till förvaltningsmyndigheters beslut i särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Utredningen konstaterar att domstolarna och domarna arbetar under i princip samma straffrättsliga och disciplinära ansvar som andra offentliga tjänstemän. Domarna kan således för sina åtgärder även i den rent rättstillämpande verksamheten ställas till ansvar till följd av tjänsteförsummelse eller bli föremål för disciplinära åtgärder. Så länge detta förhållande består måste det också finnas former för utkrävande av detta ansvar. För närvarande kan en domare åtalas av allmän åklagare, av JO eller av JK. JO och JK kan också föra talan om disciplinära åtgärder mot domare. I vissa fall kan också enskilt åtal väckas mot domare för åtgärder i tjänsteutövningen. En förändring av de nu redovisade förhållandena skulle bli av genomgripande betydelse för domarnas anställningsvillkor och deras ställning i rättssamhället.

Utredningen har inte funnit det möjligt att inom ramen för sitt uppdrag utreda och belysa alla de aspekter som en sådan förändring skulle föra med sig. I stället har utredningen inskränkt sin granskning till huruvida den nuvarande ordningen när det gäller JK:s tillsyn över domstolsväsendet i sig innebär sådana nackdelar från principiella eller praktiska utgångspunkter att en ändring i linje med vad som antytts i direktiven bör komma till stånd.

Innebörden för JK:s del av de nys beskrivna grundlagsbestämmelserna är emellertid att JK vid sin tillsyn över domstolarna inte bör uttala sig om hur domstolen skall döma eller har dömt i ett visst fall eller annars pröva domstolens rättstillämpning. Vad JK kan undersöka och bedöma är endast huruvida domstolen eller en enskild befattningshavare begått något fel vid handläggningen av ett mål eller ärende. Gränsdragningsproblem kan naturligtvis uppkomma.

En annan fråga med anknytning till rättskipningens självständighet



hänger samman med att domstolarna som står under tillsyn av JK ibland har att pröva mål i vilka JK för talan som ombud för staten. Utredningens undersökningar ger inte belägg för att detta skulle vara något egentligt praktiskt problem. Såväl domstolarna som JK har att uppträda med beaktande av grundlagens bestämmelser om domstolarnas självständighet och oberoende i deras rättstillämpande verksamhet. Risker för att situationen tolkas som en intressekonflikt kan vidare undvikas om JK i ett sådant fall utnyttjar möjligheten att efter överenskommelse med JO överlåta tillsynsfrågan till denne. Enligt utredningens mening bör därutöver införas en möjlighet för JK att i vissa situationer underlåta att fullgöra tillsynsuppgiften.

Det har i fråga om JK:s tillsyn över domstolarna sagts att det i andra demokratiska rättsstater inte är brukligt att domstolarna står under kontroll av ett statligt tillsynsorgan. Det är dock inte självklart att en internationell jämförelse är relevant. I t.ex. Danmark och Norge har JO:s motsvarighet (JK har i dessa länder ingen motsvarighet i fråga om tillsyn) kompetens att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar och ingripa mot "orimliga beslut" eller "klart orimliga beslut". En sådan ordning synes utesluten för Sveriges del. Beaktas bör i sammanhanget att skillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter ofta är större utomlands än i Sverige. Här åtnjuter ju också förvaltningsmyndigheterna en självständig ställning (jfr ovan). Vidare är s.k. ministerstyre förbjudet i Sverige under det att det i allmänhet är regel i andra länder. De invändningar som i ett internationellt perspektiv vid en första anblick kan resas mot att de svenska domstolarna omfattas av JK:s tillsyn förefaller vid en närmare granskning inte bärkraftiga.

Utredningens slutsats är följaktligen att den inte kan konstatera att JK:s tillsyn över domstolväsendet enligt gällande regelsystem och dess praktiska tillämpning utgör något hot mot domstolarnas självständiga dömande. Utredningen föreslår därför inte att domstolarnas verksamhet helt eller delvis skall undantagas från tillsyn av JK. För att markera betydelsen av rättskipningens självständighet också gentemot JK bör dock de förut angivna principerna för JK:s tillsyn över domstolväsendet markeras genom en särskild bestämmelse i lagen om JK:s tillsyn enligt vilken JK vid sin tillsyn över domstolarna särskilt skall beakta deras självständighet i rättskipningen.

Till de nu anförda skälen för att inte föreslå någon ändring av den nuvarande ordningen kommer att regeringen i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bilaga 3 s. 27) har aviserat en översyn av domarnas anställningsvillkor med syfte att stärka domarnas och domstolarnas ställning i rättsamhället. Eftersom dessa villkor har ett nära samband med tillsynen över domstolväsendet kan en sådan översyn ge an-

ledning att ånyo överväga de frågor som utredningen nyss har berört.





## 5 Företrädare för staten vid rättstvister

### 5.1 Sammanfattning

En av JK:s huvudsakliga arbetsuppgifter är att under regeringen bevaka statens rätt. Det innebär att JK företräder staten vid domstolar och utom rätta i de fall detta inte ankommer på någon annan myndighet. Myndigheterna har emellertid i stor utsträckning getts rätt att inom sitt eget verksamhetsområde tillvarata det allmännas intressen. Beträffande skadereglering, statens fordringar och arbetstvister finns vissa särskilda regler om vem som företräder staten i bl.a. kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (skaderegleringskungörelsen) och avskrivningskungörelsen (1965:921). JK har enligt skaderegleringskungörelsen ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen och prövar i ett flertal fall ersättningsanspråk hänförliga till den frivilliga skaderegleringen. Vanligast förekommande är anspråk på grund av s.k. beslutsskador och vissa s.k. faktiska skador samt ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Kammarkollegiet och Försvarets civilförvaltning är s.k. bevakningsmyndigheter enligt avskrivningskungörelsen.

Utredningen har gjort en genomgång av JK:s ärenden under år 1991 för att få en närmare uppfattning om JK:s uppgift att företräda staten i rättegång och hans befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen.

Enligt utredningens mening bör JK också i fortsättningen vara central instans för statens tvistemålshantering. I fråga om den närmare utformningen av JK:s uppgifter i detta hänseende föreslås att regleringen av beslutsskador och ersättningsanspråk på grund av vissa frihetsberövanden skall ankomma på JK. Däremot bör regleringen av de faktiska skadorna i större omfattning än för närvarande ankomma på centralmyndigheterna och skyldigheten att göra anmälan till JK upphävas. I stället för ett obligatoriskt hänskjutande av regleringen av dessa skador till JK bör myndigheterna efter egen bedömning samråda med JK i ärenden av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. Skyldigheten att hänskjuta ekonomiskt betydelsefulla ärenden till JK bör finnas kvar, men bör begränsas till ärenden där det kan bli fråga om åtaganden för staten att betala mer än 15 basbelopp. Övriga skadeståndsanspråk enligt skaderegleringskungörelsen bör utan praktisk olägenhet kunna prövas av JK också i fortsättningen.



## 5.2 Gällande bestämmelser

### 5.2.1 Allmän översikt

Enligt 2 § första stycket JK-instruktionen åligger det JK att under regeringen bevaka statens rätt. JK:s uppgift att företräda staten innefattar enligt instruktionen alla tvister, både offentligrättsliga och vad som brukar betecknas som tvister som berör statens enskilda rätt. I mål som rör statens rätt skall han, om det inte ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra statens talan vid domstolar och utom rätta. Enligt 2 § andra stycket har JK dessutom rätt att överta uppgiften att bevaka statens rätt i tvister som prövas eller som kan bli föremål för prövning av en allmän domstol, även om denna behörighet tillagts en annan myndighet.

Offentligrättsliga tvister är sådana där ena parten - staten - uppträder som ett offentligt rättssubjekt. Detta gäller exempelvis tvister rörande skatter och andra offentligrättsliga avgifter, tvister i anledning av att staten enligt lag eller annan författning är skyldig att utge ersättningar och bidrag samt tvister där staten tillvaratar allmänna intressen av icke-ekonomisk art. Tvister som berör statens enskilda rätt, å andra sidan, är sådana som vilket privaträttsligt subjekt som helst kan vara part i, exempelvis skadestånds- och kontraktstvister. Krav på skadestånd kan riktas mot staten både på grund av statligt organs tillämpning av offentligrättsliga regler, t.ex. enligt betalningssäkringslagen och på grund av statens handlande såsom privaträttsligt subjekt.

JK är enligt det sagda formellt behörig att företräda staten i alla tvister, men det finns uttryckliga regler om att annan myndighet än JK skall företräda staten i flertalet tvister av offentligrättslig art, såsom i skatte- och brottmålsprocessen. I mål om betalningssäkring förs således det allmännas talan av skattemyndigheten. Men om gäldenären begär ersättning av staten för en skada som uppkommit genom en meddelad betalningssäkring företräds staten av JK.

Uppgiften att företräda staten i privaträttsliga angelägenheter vid och utom domstol är fördelad mellan myndigheterna enligt ett flertal regler som ofta är svåröverskådliga och brister i enhetlighet.

När det gäller ärenden som ligger inom en myndighets eget verksamhetsområde har myndigheterna i stor utsträckning getts rätt att tillvarata det allmännas intressen. Varje myndighet som är satt att sköta en viss verksamhet får inom sitt verksamhetsområde ingå de avtal som behövs för att verksamheten skall kunna fullgöras och även själv slita sina avtalstvister genom tilläggsavtal, ändringsavtal eller förlikning om något annat inte är särskilt föreskrivet. Enligt regering-



ens förordningsmotiv (1987:5) till verksförordningen ligger det i sakens natur att varje myndighet som ingår ett avtal i allmänhet är behörig att träffa förlikning om statens rättigheter och förpliktelser på grund av avtalet. I förordningsmotiven sägs vidare att inom ramen för de anslag som står till förfogande för myndigheten får den också regelmässigt anses behörig att besluta på statens vägnar i frågor om skyldighet för staten att betala skadestånd i avtalsförhållandet. För att en myndighet skall få föra talan vid domstol krävs det dock alltid ett uttryckligt bemyndigande av regeringen eller riksdagen. Ett uttryckligt bemyndigande krävs i allmänhet också för att en myndighet skall få besluta på statens vägnar om åtaganden för staten att betala skadeersättning utanför avtalsförhållanden.

I fråga om vissa angelägenheter (skadereglering, statens fordringar och arbetstvister) finns särskilda regler om vem som företräder staten samlade i

- kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (skaderegleringskungörelsen),
- avskrivningskungörelsen (1965:921),
- 4 § förordningen (1992:511) med instruktion för Försvarets civilförvaltning,
- 35 § förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten och
- 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. (kollektivavtalsförordningen).

I övrigt är rättsbevakningsuppgiften fördelad enligt olika bestämmelser i myndighetsinstruktioner o.d.

### 5.2.2 Behörighet att företräda staten i rättegång

För att en statlig myndighet skall få föra statens talan vid domstol krävs alltid att den uttryckligen tillagts sådan behörighet i instruktionen för myndigheten, i annan författning eller genom särskilt beslut.

I 2 § verksförordningen (1987:1100) sägs att myndigheterna inom sitt verksamhetsområde företräder staten vid domstol. Regeringen har i ett antal instruktioner för myndigheter föreskrivit att bestämmelsen skall tillämpas på myndigheten. Detta gäller flertalet centrala myndigheter. Även för Kammarkollegiet, som intar en viss särställning, gäller 2 § verksförordningen. Kollegiet skall enligt sin instruktion dessutom bevaka statens rätt och företräda staten inför domstol i ett antal särskilt uppräknade fall.

Myndigheter under Försvarsdepartementet är specialreglerade enligt dels 35 § förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden,



tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten på det sättet att Fortifikationsförvaltningen för statens talan beträffande försvarsmaktens fasta egendom och dels 4 § förordningen (1992:511) med instruktion för Försvarets civilförvaltning genom att processbehörigheten i övrigt inom försvarets verksamhetsområde i princip tillagts Försvarets civilförvaltning.

De affärsdrivande verken har vanligen tillagts processbehörighet inom sitt verksamhetsområde genom en uttrycklig bestämmelse i respektive instruktion.

De myndigheter som inte bemyndigats att företräda staten vid domstol får vända sig till JK för biträde. JK har enligt 2 § JK-instruktionen generell behörighet att företräda staten (jfr avsnitt 5.2.1 ovan). JK kan själv föra eller låta annan föra talan.

I den mån statlig förvaltning överförs till privaträttsliga juridiska personer blir frågan om processbehörighet att bedöma på samma sätt som för sådana personer i allmänhet.

### 5.2.3 Skaderegleringskungörelsen

Det övervägande antalet ärenden där JK bevakar statens enskilda rätt hänför sig till den frivilliga skaderegleringen enligt skaderegleringskungörelsen. Enligt den kungörelsen skall JK pröva ersättningsanspråk på grund av:

a) S.k. beslutsskador, varmed avses skador orsakade av ett felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela ett beslut. Beslutsskadorna uppkommer i praktiken vid myndighetsutövning. Ett anspråk grundar sig således på 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

b) S.k. faktiska skador om skadeståndsbeloppet överstiger 25 000 kr eller om det inte finns någon central förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat. Ersättning för faktiska skador grundar sig på den allmänna culparegeln i 2 kap. 1 § skadeståndslagen eller på regeln om principalansvar i 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Ett sådant ersättningsanspråk kan dessutom avse en skada till följd av myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen under förutsättning att skadan inte är en beslutsskada.

c) Skador enligt 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, som reglerar ersättning till enskilda i vissa fall när förverkande drabbar dem i stället för den brottslige.

d) Skador enligt 23 § datalagen (1973:289).

e) Vissa frihetsberövanden enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.



f) Rena förmögenhetsskador enligt 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

g) Skador enligt 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter om skadeståndsbeloppet överstiger 25 000 kr eller om det inte finns någon central förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat.

Enligt skaderegleringskungörelsen har JK dessutom ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen.

Enligt 1974 års JK-utredning uppgick antalet inkomna skadestånds-ärenden vardera av åren 1975 och 1976 till drygt 300 och år 1977 till drygt 400. Motsvarande antal för år 1990 uppgick till 880, för år 1991 till 861 och för år 1992 till 1 147. År 1990 delgavs JK stämning i 23 mål om skadestånd. Motsvarande siffra för år 1991 var 7. År 1992 väcktes talan mot staten i 16 mål om skadestånd. En kontinuerlig ökning av antalet skadeståndsärenden redovisas från 1984, med undantag av år 1987 som uppvisade en liten minskning. Enbart med stöd av lagen om ersättning vid frihetsinskränkning utbetalades 6 571 534 kr år 1990, 8 326 705 kr år 1991 och 7 693 972 kr år 1992. Under dessa år översteg sammanlagt åtta, elva respektive sex utbetalningar 100 000 kr. (Uppgifterna för åren 1990 - 1992 är hämtade dels ur JK:s arbetsredogörelser och dels underhand från JK:s personal.)

Anspråk enligt skadeståndslagen på grund av en faktisk skada eller anspråk enligt lagen om tillsyn över hundar och katter (b och g ovan) framställs i princip hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhet skadan inträffat.

I skaderegleringskungörelsen föreskrivs att JK och centrala förvaltningsmyndigheter företräder staten inför domstol, envar inom sitt område. Verksförordningen blir därför inte tillämplig i nu behandlade rättsliga angelägenheter.

Inom vissa beloppsgränser får JK och respektive centrala förvaltningsmyndigheter själva besluta om skadestånd. Frågan skall dock hänskjutas från en central myndighet till JK om skadeståndsbeloppet överstiger 25 000 kr. JK skall för sin del hänskjuta ett skadestånds-ärende till regeringen om statens skadeståndsåtagande beräknas överstiga 250 000 kr.

De centrala förvaltningsmyndigheterna har viss anmälningsskyldighet till JK. Skyldigheten innebär att myndigheten skall anmäla innan den beslutar betala skadestånd, innan myndigheten beslutar avslå en framställning om skadestånd som inte är uppenbart ogrundad samt innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål om skadestånd.



För Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Postverket, Televerket, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Generaltullstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens lantmäteriverk, Sjöfartsverket, Trollhätte kanalverk och Affärsverket Svenska kraftnät gäller dock endast den sistnämnda anmälningsskyldigheten beträffande svaromål i skadeståndsmål.

Myndigheterna under Försvarsdepartementet reglerar själva skadeståndsanspråk mot dem enligt förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten, förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten och förordningen (1992:511) med instruktion för Försvarets civilförvaltning utom beträffande anspråk på grund av beslutsskador, vilka det tillkommer JK att handlägga enligt skaderegleringskungörelsen.

Beslut enligt skaderegleringskungörelsen får inte överklagas. Den som inte är nöjd får i stället väcka talan mot staten inför domstol.

#### 5.2.4 Andra bestämmelser om skadereglering

I övrigt är det i huvudsak två typer av skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

Den ena typen av anspråk härrör från vanliga privaträttsliga angelägenheter i allmänhet, huvudsakligen tvister i avtalsförhållanden som inte utgör arbetstvister och ej heller rör vanlig fordringsbevakning. Den andra typen av krav utgör anspråk mot staten på ersättning utanför avtalsförhållanden på annan grund än skaderegleringskungörelsen.

De två grupperna behandlas här var för sig.

##### *Privaträttsliga angelägenheter i allmänhet*

Att myndigheterna i privaträttsliga angelägenheter (i avtalsförhållanden) inom sitt verksamhetsområde och inom de anslagsramar som står till förfogande är behöriga att utomprocessuellt företräda staten anses som självklart (jfr ovan avsnitt 5.2.1). Under dessa förutsättningar är alltså varje myndighet behörig att träffa förlikning m.m. och i samband därmed även besluta om skadestånd i avtalsförhållanden. I övrigt krävs emellertid bemyndigande. Enligt JK:s beslut 1988-10-27, dnr 3359-88-20, äger en myndighet som inte har processbehörighet heller inte behörighet att i en skiljetvist företräda staten.

Processbehörigheten har behandlats ovan i avsnitt 5.2.2.

*Skadereglering utanför avtalsförhållande på annan grund än skaderegleringskungörelsen*

Ovan har talats om rätten att företräda staten i privaträttsliga angelägenheter i allmänhet, dvs. i regel tvister i avtalsförhållande. Inom detta område har myndigheterna egen utomprocessuell beslutanderätt.

Utanför den sålunda beskrivna privaträttsliga sfären saknar myndigheten sådan självständig beslutanderätt. Som exempel brukar nämnas att staten som bilägare kan bli krävd på betalning med stöd av trafikskadelagen. Utan särskilt bemyndigande äger myndigheten då inte besluta om ersättning. Som ett annat åskådligt men kanske i praktiken inte lika ofta förekommande exempel framförs också att staten som hundägare eller som innehavare av elektrisk anläggning med strikt ansvar kan utsättas för anspråk på skadestånd.

Det krävs alltså ett uttryckligt bemyndigande för att en myndighet skall vara behörig att besluta om utomobligatoriskt skadestånd.

En instruktionsföreskrift av den typ som förekommer i 2 § verksförordningen, nämligen att myndigheten företräder staten inom sitt verksamhetsområde vid domstol, kan synas innebära att myndigheten har inte bara processbehörighet i alla slags skadeståndsmål som kan hänföras till verksamhetsområdet utan också - i konsekvens med den behörigheten - en generell utomprocessuell skaderegleringsbehörighet, om inte annat är särskilt föreskrivet. Föreskrift av det innehåll som 2 § verksförordningen representerar har emellertid tidigare inte tolkats på det viset.

I förordningsmotiven till verksförordningen (1987:5) hänvisas till den inom Justitiedepartementet upprättade promemorian Myndigheternas bevakning av statens rätt (Ds Ju 1983:5). I väntan på de överväganden som då förutsattes äga rum i regeringskansliet föreslogs inte "någon saklig ändring i de nuvarande reglerna på området".

För de myndigheter som tidigare haft bemyndigande att utge ersättning för person- och sakskador innebär det rena processbemyndigandet i 2 § verksförordningen en inskränkning i myndighetens behörighet att utomprocessuellt reglera sina skador.

Behörigheten att inom sitt verksamhetsområde företräda staten inför domstol följer principiellt samma regler som beskrivits ovan under Privaträttsliga angelägenheter i allmänhet.



## 5.2.5 Avskrivningskungörelsen

I avskrivningskungörelsen (1965:921) - vars benämning får anses missledande - finns bestämmelser om hur statens fordringar skall betalas och indrivnas. Kungörelsen gäller dock inte alla typer av fordringar. De mest betydelsefulla fordringarna, t.ex. skatter, lånefordringar och fordringar på grund av kreditgarantier och liknande är enligt 1 § undantagna från kungörelsens tillämpningsområde. Avskrivningskungörelsens regler gäller endast i den mån annat inte föreskrivits.

Avskrivningskungörelsen reglerar i huvudsak befogenheten att vidta åtgärder beträffande indrivning av fordringar som förfallit till betalning. Med "indrivning" menas i avskrivningskungörelsen inte bara indrivning genom kronofogdemyndighet utan även krav och andra åtgärder dessförinnan.

I avskrivningskungörelsen fastslås att en myndighet har ansvar för bevakning och indrivning av fordringar inom sitt verksamhetsområde. Detta ansvar inskränks emellertid genom föreskrifter om att myndigheten skall överlämna fordringar till s.k. bevakningsmyndigheter. I 3 § sägs att bevakningsmyndigheter är Kammarkollegiet och vad beträffar försvaret, Försvarets civilförvaltning.

En myndighet som inte tillagts sådana särskilda befogenheter som tillkommer bevakningsmyndigheterna skall t.ex. senast ett år efter förfallodagen eller snarast efter utgången av eventuellt anstånd överlämna en obetald fordran till den bevakningsmyndighet som bestämts för myndigheten. En myndighet får inte bevilja anstånd med betalning längre tid än ett år, om inte bevakningsmyndigheten medgett detta. Till en bevakningsmyndighet skall vidare, med vissa undantag, överlämnas ärenden om konkurs samt om avskrivning och ackord över 25 000 kr. Frågor om eftergift skall också lämnas över till en bevakningsmyndighet. Enklare processuella åtgärder såsom t.ex. en ansökan om betalningsföreläggande får en myndighet själv vidta. Däremot är flertalet myndigheter inte behöriga att företräda staten inför rätta. De skall därför överlämna fordran till en bevakningsmyndighet om det blir fråga om andra processuella åtgärder.

En bevakningsmyndighet skall bevaka och indriva fordringar som överlämnats till den samt lämna myndigheter råd och anvisningar. Om en bevakningsmyndighet utfärdar anvisningar av allmän innebörd skall JK underrättas. En bevakningsmyndighet får medge längre betalningsanstånd än ett år samt har rätt att avskriva fordringar, varmed förstås att ställa vidare indrivningsåtgärder på framtiden, och att anta ackord oberoende av belopp. En bevakningsmyndighet äger också efterge

fordringar upp till 50 000 kr. Eftergift av större fordringar kräver regeringsbeslut.

De affärsdrivande verken och Vägverket har inom sina verksamhetsområden samma befogenheter som en bevakningsmyndighet. Åtta centrala myndigheter<sup>1</sup> och länsstyrelserna har samma befogenheter som en bevakningsmyndighet (med undantag av möjligheten att meddela eftergift) beträffande vissa specificerade typer av fordringar. De allmänna försäkringskassorna äger besluta om avskrivning och ackord av vissa fordringar oberoende av belopp. Fem myndigheter<sup>2</sup> äger avskrivna fordringar och anta ackord upp till 50 000 kr. Riksrevisionsverket äger vidare ensamt befogenhet att besluta om avskrivning, ackord och eftergift beträffande fordringar som framkommit vid dess revision.

### 5.3 Tillämpningen av gällande bestämmelser

#### 5.3.1 Utredningens undersökningar

I syfte att få en närmare uppfattning om JK:s uppgift att bevaka statens rätt har utredningens sekreterare gått igenom JK:s registratur, innehållande beslut och utgående skrivelser, för år 1991. Härigenom har utredningen fått en uppfattning om beskaffenheten och omfattningen av ärendena rörande bevakning av statens rätt.

Genomgången har berört följande ärendekategorier:

- 1) Anmälningar enligt 5 § kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (skaderegleringskungörelsen).
- 2) Faktiska skador där JK enligt 2 § eller 4 § skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd samt ärenden rörande faktiska skador som getts in till JK men som rätteligen skall handläggas av respektive centrala förvaltningsmyndighet.
- 3) Beslutsskador.
- 4) Ersättningsanspråk enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.
- 5) JK som företrädare för staten i rättegång.
- 6) Ersättningsanspråk enligt 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken,

<sup>1</sup> Riksförsäkringsverket, Generaltullstyrelsen, Statens lantmäteriverk, Boverket, Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten, Brottskadenämnden och Riksskatteverket.

<sup>2</sup> Riksförsäkringsverket, Sjöfartsverket, Generaltullstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Rikspolisstyrelsen.



23 § datalagen (1973:289) och 21 § lagen (1978:880) om betalnings-säkring för skatter, tullar och avgifter.<sup>3</sup>

Genomgången har sålunda belyst såväl JK:s uppgift att företräda staten i rättegång som hans befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen. Bland de senare ärendena dominerar beslutsskadorna och ersättningsanspråk på grund av frihetsberövanden. Genomgången av anmälningsärendena och de faktiska skadorna har samtidigt gett en viss inblick i hur de centrala förvaltningsmyndigheterna handlägger skadeståndsärenden. Undersökningen redovisas i bilaga 2.

JK biträds för närvarande av elva anställda, varav sju jurister. Enligt JK:s beräkningar i den fördjupade anslagsframställningen 1993/94 - 1995/96 kan ca 20 % av myndighetens sammanlagda arbetstid hänföras till skadeståndsärenden.

Enligt JK:s diarieplan lottas skadeståndsärenden i fyra olika kategorier. Skadeståndsanspråk framställda enligt skadeståndslagen utgör en grupp. Anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning utgör en annan grupp. En tredje grupp består av "övriga skadestånd" och till den fjärde gruppen hänförs anmälningar från myndigheter. Anspråken på ersättning för frihetsinskränkningar lottas bland byråcheferna, föredragandena och byrådirektören. Övriga anspråk lottas bland samtliga jurister.

Det framgår följaktligen inte av JK:s diarium om ett skadeståndsanspråk avser en beslutsskada eller en faktisk skada. Utredningens genomgång av avgjorda ärenden under år 1991 har emellertid gjorts på sådant sätt att dessa olika skador redovisas var för sig. Med hänsyn till att JK:s befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen är av delvis olika art är en uppdelning av betydelse för JK-utredningen.

I detta sammanhang bör även anmärkas att diarieplanen innehåller en gemensam kategori för de ärenden där JK företräder staten i rättegång. Det innebär att det inte är enbart skadeståndsmål eller ens enbart tvistemål som hänförs till denna grupp. Hit hör även tryckfrihetsmål m.m. Fördelningen mellan dessa olika kategorier framgår av avsnitt 5.3.2.

<sup>3</sup> Fr.o.m. den 1 juni 1992 gäller skaderegleringskungörelsen även ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Anspråk enligt denna bestämmelse framställs enligt 2 § skaderegleringskungörelsen hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myndighet för en viss verksamhet, hos JK.

### 5.3.2 Justitiekanslern som företrädare för staten i rättegång

JK skall föra eller låta föra statens talan vid domstolar om det inte ankommer på någon annan myndighet (jfr ovan avsnitten 2.2 och 5.2.1). I praktiken innebär detta att JK för statens talan i vissa civila rättegångar. I allmänhet befullmäktigar JK någon av juristerna hos myndigheten att utföra talan i dessa tvistemålsrättegångar. I skadeståndsmålen ges regelmässigt fullmakt till den jurist som på det förprocessuella stadiet berett skadeståndsärendet hos JK. Beredningen av dessa ärenden fördelas mellan byråcheferna och föredragandena efter beslut av JK i varje särskilt fall.

Uppgifterna i anslutning till dessa rättegångar har enligt JK krävt en avsevärd arbetsinsats inom myndigheten. I en hel del fall har efter förhandlingar träffats förlikningar. (Jfr JK:s arbetsredogörelser, bl.a. för år 1991. Arbetsredogörelserna finns intagna i den årliga publikationen JK-BESLUT.)

JK:s registratur för år 1991 visar att det förekommit 88 utgående skrivelser och beslut i ärenden där JK företräder staten i rättegång. Dessa skrivelser och beslut fördelar sig enligt följande:

- nio stämningsansökningar, varav åtta till tingsrätter och en till AD,
- elva svaromål, varav tio till tingsrätter och ett till AD,
- fyra bevisuppgifter, varav tre till tingsrätter och en till AD,
- ett anslutningsvad till en hovrätt i ett överklagat tvistemål,
- sju genmälen, varav sex till hovrätter och ett till AD,
- tre revisionsinlagor till HD,
- en återkallelse till AD,
- 17 yttranden till olika domstolar,
- 34 beslut i mål och ärenden vid domstolar och andra rättsliga instanser samt
- en skrivelse till en internationell fond.

Cirka 2/3 av skrivelserna och besluten avsåg tvistemål. Bland tvistemålen var skadeståndsmålen vanligast förekommande.

Stämningsansökningen till AD gällde en talan om disciplinansvar enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning mot en tillsynsman vid en kriminalvårdsanstalt. Stämningsansökningarna till olika tingsrätter avsåg i ett fall en talan mellan staten och en dödsbodelägare om utlämnande av ett legat. Av övriga sju fall gällde fem tryckfrihetsmål och i två fall var det fråga om brott mot lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Svaromålet till AD gällde ett mål om anställningsformen för en anställd vid svenska ambassaden i Paris. Övriga tio svaromål avsåg skadeståndsmål.



Bevisuppgiften till AD gällde ett mål om disciplinansvar. De tre andra bevisuppgifterna gällde skadeståndsmål.

Det redovisade genmålet till AD avsåg ett skadeståndsmål. Detsamma gällde fyra av genmälena till hovrätter. I övrigt gällde ett genmäle ett mål om ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning och ett genmäle ett mål om brott mot lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Revisionsinlagorna gällde i samtliga tre fall skadeståndsmål.

Den nämnda återkallelsen avsåg ett förlikt mål i AD angående anställningsform m.m.

Av de 17 yttranden som förekom avgavs två till Arbetsdomstolen - det ena i ett skadeståndsmål, det andra i ett mål om disciplinansvar. Ett yttrande ingavs i ett mål om disciplinansvar vid en tingsrätt. Nio yttranden avgavs till Stockholms tingsrätt, de flesta i skadeståndsmål. Två yttranden avsåg skadeståndsmål vid en tingsrätt och tre yttranden ingavs i ett och samma s.k. FT-mål vid en annan tingsrätt.

De 34 angivna besluten fördelar sig på följande kategorier: Sju beslut om utbetalning e.d. på grund av dom. Tio beslut i samband med förlikning. Tre beslut om avskrivning av statens fordran på rättegångskostnad. Nio beslut om ersättning för utrednings- eller ombudskostnader i ett sjörättsmål vid en tingsrätt. Ett beslut om överlämnande av en arbetstvist till Statens arbetsgivarverk. Ett beslut på grund av anmälan till JK om en tingsrätts beslut att ogilla en framställan om entledigande av en offentlig försvarare. Två beslut beträffande arvsskatt på tysk egendom. Ett beslut med synpunkter på en eventuell stämningsansökan mot staten.

De särskilt registrerade 88 besluten eller utgående skrivelserna hänför sig inte till lika många ärenden hos JK vilket beror på att det kan registreras ett flertal skrivelser eller beslut i ett och samma ärende. Vid en jämförelse med JK:s ärendestatistik framgår att det under år 1991 inkom 35 och avgjordes 43 ärenden där JK företrädde staten i rättegång.

Som framgår av bilaga 2, tabell E avser inte alla ärenden rättegångar vid svenska domstolar. Av de redovisade 88 skrivelserna och besluten har två beslut fattats i en fråga om arvsskatt på tysk egendom som testamentarats till Nationalmuseum. Det ena av dessa beslut har avsett ett ställningstagande i arvsskattefrågan vid handläggningen hos Skattemyndigheten i Hamburg. Det andra beslutet gällde frågan om överklagande av arvsskattebeslutet till Finanzgericht Hamburg. Ett annat ärende gällde en skrivelse till International Oil Pollution Compensation Fund i London med begäran om ersättning för utgifter orsakade av oljeutsläpp från ett sovjetiskt fartyg den 14 maj 1990. Svenska statens ersättningsanspråk uppgick till 17,6 milj. kr. Slutligen



finns ett beslut som inte har samband med någon pågående rättegång. Det rör sig om en framställning från stiftelsen Romersk-katolska kyrkan i Sverige och Sankta Eugenia Katolska Församling angående statens fullgörande av garantier rörande s.k. frisängar vid Karolinska sjukhuset. Framställningen innebar en begäran om JK:s synpunkter på en eventuell stämningsansökan mot svenska staten i nämnda fråga.

I sina arbetsredogörelser till regeringen har JK fr.o.m. år 1988 särskilt kommenterat verksamheten med rättegångar. Därav framgår bl.a. att ett av JK anhängiggjort disciplinärende beträffande en avdelningschef vid Kriminalvårdsstyrelsen under år 1988 avgjorts av Statens ansvarsnämnd. Ärendet hade samband med den för spioneri dömd Stig Berglings avvikande under en permission. Avdelningschefen ålades disciplinpåföljd och Arbetsdomstolen lämnade en talan om undanröjande av Ansvarsnämndens beslut utan bifall. I arbetsredogörelsen för år 1990 nämns ett exempel på framgångsrika förlikningsförhandlingar, nämligen tvisten om statens rätt enligt testamentet till Wallox-Säby säteri i Uppland. Vidare nämns att JK under år 1990 inträtt som företrädare för staten i ett mål vid Arbetsdomstolen rörande formerna för anställningen av en arbetstagare vid svenska ambassaden i Paris. I 1991 års arbetsredogörelse sägs att detta mål i maj 1991 avslutats efter förlikning.

### 5.3.3 Kammarkollegiets befattning med tvister<sup>4</sup>

Enligt förordningen (1988:913) med instruktion för Kammarkollegiet är kollegiet central förvaltningsmyndighet för frågor om statlig och kyrklig egendom samt Sveriges indelning. Kollegiet svarar för medels- och fondförvaltning, lämnar administrativ service samt bevakar i vissa ärenden statens rätt och andra allmänna intressen.

Kammarkollegiets uppgifter inom det rättsliga området innefattar i huvudsak myndighetsutövning, processuell verksamhet och övrig verksamhet.

Kammarkollegiet har ett flertal myndighetsuppgifter, varav en innebär reglering av skada till följd av myndighetsingripande.

Den processuella verksamheten kan sägas vara av två slag. Som granskningsmyndighet företräder kollegiet staten i mål om arvs- och gåvoskatt samt stämpelskatt vid inskrivningsmyndighet. Kammar-

<sup>4</sup> Redogörelsen bygger på uppgifter från en promemoria som Kammarkollegiet överlämnat till utredningen. Promemorian är rubricerad Kammarkollegiets roll när det gäller att bevaka statens enskilda rätt eller att företräda andra allmänna intressen.



kollegiet företräder emellertid också statens enskilda rätt och andra allmänna intressen i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta.

Bland övrig verksamhet dominerar uppgiften att bevaka Allmänna arvsfondens rätt.

Rättsavdelningen är organisatoriskt indelad i fem sektioner, nämligen advokatfiskalskontoret, arvsfondssektionen, kyrko- och indelningssektionen, skattesektionen samt permutationssektionen.

Den processuella verksamhet som rör statens enskilda rätt hanteras i huvudsak inom advokatfiskalskontoret. Där handläggs också ersättningsärenden. Till den del uppgiften att bevaka allmänna arvsfondens rätt påkallar tvistelösning, handläggs sådana frågor inom arvsfondssektionen.

Vid rättsavdelningen arbetar ca 40 personer varav 35 handläggare (30 jurister). Antalet handläggare vid advokatfiskalskontoret (inklusive sektionschefen) är sex.

Verksamheten vid rättsavdelningen är anslagsfinansierad men i kollegiets rapport till regeringen inför den fördjupade anslagsframställningen 1993/94 - 1995/96 har kollegiet föreslagit att vissa delar skall uppdragsfinansieras.

### *Skadereglering*

Företag och enskilda kan med stöd av förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom få ersättning för kostnader och förluster som uppkommer på grund av ett myndighetsingripande. Kammarkollegiet svarar för denna skadereglering.

Under budgetåret 1991/92 har kollegiet handlagt ett tiotal ärenden av denna typ, "salmonellaärenden".

### *Processuell verksamhet*

Här redovisas endast den processuella verksamhet som hänför sig till statens enskilda rätt eller uppgiften att bevaka andra allmänna intressen.

#### 1. Ersättningsärenden till följd av felaktigt inskrivningsbeslut

Staten är ersättningsskyldig vid skada till följd av godtrosvörvärv eller annan rättshandling som grundats på ett felaktigt inskrivningsbeslut. Bestämmelser om detta finns i 18 kap. 4 § och 19 kap. 19 § jorda-

balken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister, 370 eller 371 § sjölagen (1891:35 s. 1) och i 5 kap. 1 eller 2 § lagen (1984:649) om företagshypotek.

Vanligen prövas dessa ärenden i administrativ ordning men den som kräver ersättning kan välja att stämma staten.

Under budgetåret 1991/92 har det framställts sex ersättningsanspråk. Inte i något fall har ersättningsfrågan lett till process.

I detta sammanhang kan nämnas att innan rättelse sker av en felaktig införing i fastighetsbok, tomträttsbok, inskrivningsregister, skepps- eller skeppsbyggnadsregister, fastighetsregister eller företagsintektningsregister skall Kammarkollegiet underrättas. Kollegiets uppgift är bl.a. att bevaka att rättelser inte sker på sådant sätt, att onödiga ersättningskrav kan riktas mot staten.

I ett hundratal fall underrättades kollegiet under budgetåret 1991/92 om att fråga om rättelse uppkommit.

## 2. Ersättning eller inlösen enligt naturvårdslagen (1964:822)

Det åligger enligt 29 § naturvårdsförordningen (1976:484) länsstyrelsen att på statens vägnar träffa uppgörelse med sakägare som i naturvårdsärenden gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Förs talan vid domstol om ersättning eller inlösen enligt naturvårdslagen företräds staten av Kammarkollegiet.

Ärendegruppen har successivt ändrat karaktär från många små och medelstora ersättningsmål till enstaka stora mål. Det är numera framför allt bildande av naturreservat som ger upphov till ersättningsmål. Ersättning och inlösen skall ske enligt expropriationslagens regler.

Under budgetåret 1991/92 kom det in fyra ärenden.

## 3. Ersättning för intrång i enskild fiskerätt

Genom lagstiftning år 1985 blev fisket med handredskap fritt vid ostkusten och i de stora sjöarna. Fiskerättshavarna gavs genom särskild lag (1985:139) rätt till intrångsersättning. I första hand ankommer det på Fiskeristyrelsen att fastställa ersättningen. Fiskerättshavare som inte är nöjd med erbjuden ersättning kan stämma staten som då företräds av Kammarkollegiet. Genom överenskommelse med fiskerättshavare, som framställt anspråk till Fiskeristyrelsen, har a conto utbetalningar skett av viss ersättning och ärendena vilandeförklarats i avvaktan på HD:s prövning av några pilotmål. HD har nu avgjort vissa av pilotmålen. Slutreglering av huvuddelen av de framställda anspråken har inletts. Det rör sig om ett par hundra



ärenden. I vilken utsträckning detta kommer att ge upphov till ytterligare mål kan i dag inte bedömas.

#### 4. Vattenrättsliga ärenden

Kammarkollegiet bevakar det allmännas intresse i mål och förrättningar enligt vattenlagen (1983:291). Kollegiet för även det allmännas talan i vattenrättsliga mål vid finsk-svenska gränsälvscommissionen.

Kammarkollegiet skall enligt vattenlagen underrättas om de ansökningar som kommer in till vattendomstolen eller förrättningsman. Med utgångspunkt i ansökningshandlingarna tar kollegiet ställning om det finns något allmänt intresse att bevaka. Erfarenhetsmässigt kommer det in cirka 400 ansökningar per år och i knappt tio procent av fallen för kollegiet talan. Talan förs i mål som gäller större eller eljest kontroversiella företag och avser företagets tillåtlighet eller inverkan på sådana motstående intressen som fiske, landskapsbild och övrig naturvård, kulturminnesvård, rennäring och bygdeintressen.

Skaderegleringen i vattenmål är regelmässigt mycket långdragen. Verkningarna av ett större företag är svåra att förutse med tillräcklig säkerhet. Vattendomstolen har därför möjlighet att, när tillstånd till ett företag meddelas, skjuta upp frågan om ersättning och andra villkor för företaget till dess behövlig erfarenhet har vunnits av företaget. Kammarkollegiet har ca 500 vattenrättsliga ärenden öppna, dvs. ärenden där villkoren för företaget ännu inte slutligen bestämts.

Med början den 1 januari 1994 kan villkoren för tillståndsgivna företag på talan av Kammarkollegiet tas upp till omprövning.

#### 5. Bevakning av statens rätt till fast egendom.

Kammarkollegiet bevakar statens rätt i fråga om fast egendom i den mån denna uppgift inte ankommer på någon annan myndighet.

I huvudsak är denna uppgift av utredande karaktär, men det kan också bli fråga om bevakning av statens rätt vid lagfartssammanträde eller i process om bättre rätt till egendomen. Antalet ärenden är få och slumpvis fördelade över tiden. En viss ökning är att vänta i och med ombildningen av vissa affärsverk, i första hand Domänverket.

#### 6. Bevakningsärenden

Med bevakningsärenden avses ärenden enligt avskrivningskungörelsen (1965:29). Kammarkollegiet är enligt kungörelsen bevakningsmyndig-

het inom den civila statsförvaltningen. Ärendegruppen omfattar inkasso- och eftergiftsärenden samt fordringsprocesser.

Under budgetåret 1991/92 lämnade ett 30-tal myndigheter över omkring 400 fordringar för indrivning. Kollegiet drev under budgetåret in drygt 1,8 miljoner kronor. I ett 30-tal fall hänsköts ärendet till rättegång såsom tvistigt. Vidare fattade kollegiet beslut om avskrivning och eftergift i drygt 20 ärenden.

## 7. Fukt- och mögelskadeärenden

Kammarkollegiet biträder enligt en förordning (1985:119) den statliga fonden för avhjälpande av fukt- och mögelskador i småhus m.m. Bl.a. överlämnar fondstyrelsen till kollegiet att föra fondens regresstalan i situationer där kraven kan riktas mot juridiska personer.

Under budgetåret 1991/92 har regressfrågan aktualiserats i ett tiotal fall. Förlikning har träffats eller förlikningsförhandlingar har inletts i samtliga fall.

Enligt 2 § 2 instruktionen för Kammarkollegiet skall kollegiet också företräda staten i andra ärenden som regeringen, JK eller, efter regeringens bemyndigande, någon annan statlig myndighet har uppdragit åt kollegiet att handlägga.

Kammarkollegiet har således omfattande och skiftande uppgifter när det gäller att bevaka statens rätt eller företräda andra allmänna intressen. Grunden för de rättsliga anspråken har ofta någon anknytning till fastighetsrätten i vid bemärkelse. I stor utsträckning är det fråga om skadereglering och ersättningsrätt.

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO, Fö 1991:04) har i delbetänkandet Administrativt stöd till Försvarsmakten (SOU 1992:105) föreslagit att Försvarets civilförvaltnings uppgifter och verksamhet i fråga om trafikskadereglering och fordringsbevakning den 1 juli 1994 förs över till Kammarkollegiet. Verksamheten föreslås även i fortsättningen vara lokaliserad till Karlstad. Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 5 s. 33 ff.) föreslagit bl.a. att Försvarets civilförvaltning skall läggas ned den 30 juni 1994. Regeringen har vidare föreslagit att Försvarsmakten och övriga myndigheter under Försvarsdepartementet, var och en inom sitt ansvarsområde, senast den 1 juli 1994 skall ansvara för bl.a. fordringsbevakning och indrivning av fordringar samt ansvar över det allmänna rättsliga stödet och för reglering av ansvarsskador. Regeringen har samtidigt föreslagit att de uppgifter och den verksamhet som Försvarets civilförvaltning har i fråga om främst



trafikskadereglering övertas av Kammarkollegiet senast den 1 juli 1994.

Regeringen har därefter gett en särskild utredare i uppdrag att förbereda avvecklingen av Försvarets civilförvaltning (dir. 1993:17).

Om LEMO-utredningens förslag genomförs breddas och fördjupas Kammarkollegiets uppgifter i fråga om skadereglering och processuell verksamhet för att tillvarata statens enskilda rätt. Utredningen (Fi 1990:12) om försäkring av statens egendom har i betänkandet Risk- och skadehantering i statlig verksamhet (SOU 1992:40) bl.a. föreslagit att även andra personskador än trafikskador skall handläggas centralt. Chefen för Finansdepartementet har i finansplanen, efter samråd med bl.a. statsrådet Laurén, anfört att ställningstagandet till det förslaget bör ske i samband med beredningen av resultatet av 1991 års JK-utrednings arbete (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 124 ff.).

### 5.3.4 Andra myndigheters handläggning av tvister

Någon närmare undersökning av de centrala förvaltningsmyndigheternas handläggning av tvister på motsvarande sätt som gjordes av 1974 års JK-utredning har inte gjorts av 1991 års JK-utredning. 1991 års JK-utredning har inte som 1974 års utredning ett generellt uppdrag att se över statens tvistehandläggning. I stället skall den nuvarande utredningen koncentrera sig på tvistehandlägningsfrågan sedd ur JK:s perspektiv och närmare bestämt mot bakgrund av de intressekonflikter som kan förekomma vid JK:s handläggning och betydelsen av att renodla JK:s verksamhet. För denna bedömning talar också att 1991 års JK-utredning har som utgångspunkt att i möjligaste mån decentralisera handläggningen till myndigheterna; inte att flytta dem därifrån till JK eller någon annan central instans, låt vara att direktiven aktualiserar ett förnyat övervägande av frågan om en statsadvokat.

Vid genomgången av anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen och ärenden rörande faktiska skador i övrigt framgår att det endast är i sällsynta undantagsfall som JK kommer till en annan bedömning i skadeståndsfrågan än respektive myndighet (jfr bilaga 2, tabell A och B).

Beträffande processbehörigheten hos de centrala förvaltningsmyndigheterna och de affärsdrivande verken är regleringen inte enhetlig (jfr ovan avsnitt 5.2.2). Utredningen har gått igenom instruktionerna för 68 olika myndigheter och verk. Av dessa framgår



att 15 myndigheter<sup>5</sup> saknar processbehörighet. Sex affärsdrivande verk - Postverket, Televerket, Statens järnvägar, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Domänverket - är processbehöriga inom sitt respektive verksamhetsområde genom särskilda bestämmelser i verkens instruktioner. Försvarets civilförvaltning, Fortifikationsförvaltningen, Riksskatteverket och Kammarkollegiet har processbehörighet enligt speciella bestämmelser. I fråga om Försvarets civilförvaltning och Fortifikationsförvaltningen innebär bestämmelserna att de för talan även för de sju myndigheter under Förvarsdepartementet som enligt fotnot 5 saknar egen processbehörighet. Övriga 43 myndigheter<sup>6</sup>, vilkas instruktioner undersökts, har eller hade enligt 2 § verksförordningen processbehörighet inom sitt verksamhetsområde.

Länsstyrelserna hade tidigare enligt länsstyrelseinstruktionen och vissa äldre bestämmelser en allmän behörighet att, i brist på särskilt förordnande för annan myndighet, bevaka statens rätt och i vissa fall förordna ombud för staten. De tidigare bestämmelserna om länsstyrelsernas processbehörighet har ersatts med en bestämmelse i 5 § förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion om att verksförordningen (1987:1100) skall tillämpas på länsstyrelserna. Därigenom

<sup>5</sup> Försvarets sjukvårdsstyrelse, Försvarets materielverk, Värnpliktsverket, Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Försvarets forskningsanstalt (samtliga under Förvarsdepartementet), Riksarkivet (under Kulturdepartementet), Statens skolverk (under Utbildningsdepartementet), Statens livsmedelsverk (under Jordbruksdepartementet), Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbets-skyddsstyrelsen (båda under Arbetsmarknadsdepartementet), Statens naturvårdsverk, Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion (samtliga under Miljö- och naturresursdepartementet).

<sup>6</sup> Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen (samtliga under Justitiedepartementet); Kommerskollegium (under Utrikesdepartementet); Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Riksförsäkringsverket (samtliga under Socialdepartementet); Banverket, Vägverket, Trafiksäkerhetsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Statens väg- och trafikinstitut, Statens geotekniska institut (samtliga under Kommunikationsdepartementet); Riksgäldskontoret, Generaltullstyrelsen, Byggnadsstyrelsen, Bankspektionen, Försäkringsinspektionen (de båda sistnämnda har nu ersatts av Finansinspektionen), Boverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statistiska centralbyrån, Statens löne- och pensionsverk, Statens arbetsgivarverk (samtliga under Finansdepartementet); Universitets- och högskoleäm-betet, Centrala studiestödsnämnden (båda under Utbildningsdepartementet); Lantbruksstyrelsen, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Statens jordbruksverk (samtliga under Jordbruksdepartementet); AMU-styrelsen (under Arbetsmarknadsdepartementet); Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer, Statens invandrarverk (båda under Kulturdepartementet); Statens lantmäteriverk (under Bostadsdepartementet); Närings- och teknikutvecklingsverket, Sprängämnesinspektionen, Sveriges geologiska undersökning, Statens provningsanstalt, Rymdstyrelsen, Patent- och Registreringsverket, Statens pris- och konkurrensverk (samtliga under Näringsdepartementet); Konsumentverket (under Civildepartementet) och Centralnämnden för fastighetsdata (under Miljö- och naturresursdepartementet).



är 2 § verksförordningen tillämplig vilket innebär att länsstyrelserna inom sitt verksamhetsområde företräder staten vid domstol. Däremot har länsstyrelserna inte längre någon allmän rätt att företräda staten.

Beträffande delgivning med staten finns en särskild bestämmelse i 8 § delgivningslagen (1970:428) som säger att handlingen skall överlämnas till den myndighet som skall bevaka statens talan i målet eller ärendet eller till länsstyrelsen i det län där den myndighet finns hos vilken målet eller ärendet är anhängigt.

### 5.3.5 Justitiekanslerns ärenden enligt skaderegleringskungörelsen

JK:s ersättningsbeslut i anledning av anspråk på skadestånd av staten är partsbesked som inte utesluter att den som begär skadeståndet väcker talan mot staten vid domstol. Bestämmelserna utgör inte heller hinder för den enskilde att utan hänvändelse till JK direkt stämma staten vid domstol (jfr JK-Beslut 1989 C 1). I praktiken blir dock den skadereglering som sker hos JK så gott som undantagslöst definitiv.

Skadeståndskrav som inkommer till JK enligt skaderegleringskungörelsen remitteras snarast till vederbörande myndighet för yttrande inom vanligtvis en månad. Dessförinnan kan dock kompletterande uppgifter begäras från sökanden om framställningen är ofullständig. Myndighetens yttrande sänds sedan omgående till sökanden för eventuella erinringar inom två - tre veckor. Föredraganden upprättar därefter förslag till beslut som föredras för JK. JK får dock, som tidigare påpekats, avgöra ett ärende även utan föredragning. Genomsnittstiden för handläggning av dessa ärenden är mellan två och tre månader.

#### *Delegering enligt 6 § skaderegleringskungörelsen*

JK har med stöd av 6 § skaderegleringskungörelsen delegerat beslutanderätt beträffande ett fåtal ärendegrupper. Till Statens arbetsgivarverk har delegerats att fullgöra vad som ankommer på JK i tvist som rör anspråk av statstjänsteman på ersättning med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen och som skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister under förutsättning att det inte blir fråga om att utge ett skadestånd överstigande 25 000 kr. Till Försvarets civilförvaltning har JK i viss utsträckning delegerat att handlägga anspråk på ersättning för skada i fall då anspråket grundas på att värnpliktig blivit oriktigt inkallad till tjänstgöring. Dessutom har

handläggningen av anspråk på ersättning för skada i form av ränteförlust som uppkommit till följd av felaktigt uttagande av dispensavgift enligt 20 § bilavgasförordningen (1987:586) delegerats till Statens naturvårdsverk.

### *Anmälningsärenden enligt 5 § skaderegleringskungörelsen*

I varje ärende som anmäls enligt 5 § skaderegleringskungörelsen gör JK en bedömning och avger ett utlåtande innan den centrala förvaltningsmyndighet som anmält ärendet fattar beslut. JK tar särskilt ställning till om myndighetens förslag överensstämmer med gällande rättspraxis. Vid olika uppfattningar mellan JK och myndigheten kan JK antingen själv ta över ärendet eller låta myndigheten fatta ett nytt beslut enligt JK:s intentioner. Under år 1991 förekom det dock endast i två fall - av totalt 120 anmälningsärenden - att JK hade annan uppfattning än den anmälande myndigheten. I båda dessa fall hade myndigheten anmält att man tänkte utge skadestånd.

Av de 120 anmälningarna som behandlats av JK under år 1991 har 30 gjorts av Riksförsäkringsverket, 22 av Byggnadsstyrelsen, 22 av Riksskatteverket, 15 av Trafiksäkerhetsverket, 9 av Lantbruksstyrelsen eller Statens jordbruksverk, 6 av Boverket och 5 av Statens löne- och pensionsverk. I övrigt rör det sig om en eller ett par anmälningar från respektive myndighet. Cirka en tredjedel av anmälningarna har gjorts enligt 5 § 1 skaderegleringskungörelsen, dvs. myndigheten har haft för avsikt att utge skadestånd. Cirka två tredjedelar av anmälningarna har gjorts enligt 5 § 2 skaderegleringskungörelsen vilket innebär att myndigheten haft för avsikt att avslå framställningen om skadestånd och att den inte varit uppenbart ogrundad. Tre av anmälningarna har gällt att myndigheten haft för avsikt att ingå i svaromål i ett skadeståndsmål.

### *Faktiska skador*

Genomgången av de ärenden angående faktiska skador där JK enligt 2 § eller 4 § skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd samt de ärenden rörande faktiska skador som getts in till JK men som rätteligen skall handläggas av respektive centrala förvaltningsmyndighet (totalt 66 ärenden) har visat att två framställningar gjorts enligt 2 § skaderegleringskungörelsen och att 20 hänskjutanden gjorts enligt 4 § skaderegleringskungörelsen. I 41 fall har JK överlämnat ärendet till vederbörande centrala förvaltnings-



myndighet för handläggning eller - i ett fåtal fall - lämnat ärendet utan åtgärd på grund av att det inte ankommer på JK att pröva dessa skadeståndsanspråk. 23 av dessa ärenden har överlämnats till Riksförsäkringsverket och fyra till Riksskatteverket. Fem av ärendena kunde ha handlagts av Rikspolisstyrelsen. JK har i tre fall övertagit handläggningen av skadeståndsärenden från myndigheter med stöd av 6 § andra meningen skaderegleringskungörelsen. Två av dessa övertaganden har gjorts från Riksförsäkringsverket. De båda ärendena avsåg skadestånd på grund av att beslut om livränta enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring dröjt i 20 år. Yrkade skadestånd betalades ut. Det tredje fallet var ett ärende hos Statens jordbruksverk i vilket fall det dock inte beslutades något skadestånd.

### *Beslutsskador*

Under år 1991 har 202 beslut fattats rörande anspråk grundade på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut (beslutsskador), alltså ärenden där JK är ensam behörig enligt skaderegleringskungörelsen. I 132 fall har beslutet inneburit avslag. Bland övriga fall har 24 anspråk bifallits helt och 23 anspråk bifallits delvis. I 21 ärenden har skadestånd beviljats, men yrkandet har inte varit beloppsmässigt preciserat. I ett fall har ärendet - som avsåg ersättning enligt 19 kap. 19 § jordabalken - överlämnats till Kammarkollegiet och i ett annat fall gällde ärendet en förfrågan om JK:s inställning till ett visst skadeståndsanspråk.

Beträffande vilka myndigheter som under år 1991 oftast berörts av ersättningsanspråk på grund av beslutsskador har genomgången visat att domstolarna är vanligast förekommande. 24 ärenden gällde påstådda beslutsskador vid domstolar. Beträffande dessa beslutsskador bestämde JK att skadestånd skulle utgå i åtta fall, varav fem innebar helt bifall till yrkandet och två skadestånd fastställdes genom förlikning. I två av skadeståndsfallen var det fråga om felaktigheter i kallelser och i två fall hade en part eller vittnen åsamkats kostnader genom att de inte underrättats om att förhandlingar som de kallats till blivit inställda. Skadeståndsbeloppen i dessa fyra fall, som således samtliga hade samband med fel i kallelseförfarandet, uppgick till 6 549 kr, 15 044 kr, 2 000 kr respektive 500 kr. Ett av de ärenden som förliktes gällde en inskrivningsmyndighet som gjort en felaktig anteckning om förköpsrätt vilket resulterade i ett skadestånd om 100 000 kr. Ytterligare två anspråk, som dock inte bifölls, gällde felaktiga beslut i inskrivningsärenden. Ett anspråk som berörde Högsta domstolen och Svea hovrätt avsåg ersättning för rättegångskostnader



som uppkommit till följd av en felaktigt meddelad fullföljdshänvisning. Anspråket bifölls helt och skadeståndet uppgick till 12 000 kr.

En annan stor myndighetskategori är polisen som här berörts av 20 ärenden. I sex av ärendena har JK beslutat utge skadestånd. Av dessa innebar två helt bifall till yrkandet. Ett av dessa fall rörde Rikspolisstyrelsen och föranledde ett skadestånd om 4 000 kr på grund av ett felaktigt beslut om försäljning av en omhändertagen personbil. Yrkandet uppgick i det fallet till 20 000 kr. Övriga skadeståndsanspråk rörde lokala polismyndigheter. Som exempel kan nämnas ett beslut att utlämna beslagtagna egendom vilket ledde till ett skadestånd om 110 000 kr (helt bifall). Ett annat exempel är en polismyndighets beslut om avvisning. I det fallet yrkades 33 700 kr och JK beslutade om ett skadestånd på 15 000 kr. I ett ärende yrkades ersättning med 170 000 kr på grund av osanna uppgifter från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i samband med journalistiskt arbete som gällde utredning av mordet på Olof Palme. JK avlog dock det yrkandet.

De allmänna försäkringskassorna har berörts av 19 ärenden. Därav har skadestånd beviljats i tretton fall, varav tre innebar helt bifall till yrkandet och i sex fall var yrkandet opreciserat. De beslutade skadestånden varierade mellan 79 kr och 32 000 kr, varav dock endast två skadestånd översteg 6 500 kr. I åtta fall synes skadeståndet avse ränta e.d. gottgörelse för försenade utbetalningar från försäkringskassor.

Andra relativt vanligt förekommande myndigheter är kronofogdemyndigheterna. De förekommer i 18 fall. Skadestånd beslutades i sex fall, varav två med helt bifall till yrkandet. I de båda fallen var det fråga om felaktiga utbetalningar efter utmätning vid en och samma kronofogdemyndighet. I övriga fyra fall var det fråga om fel vid det exekutiva förfarandet. Som exempel kan nämnas ett fall av underlåtenhet att efterforska samtliga skulder på en bil i samband med exekutiv försäljning. Underlåtenheten ledde till ett skadestånd om 33 000 kr (yrkat belopp var 54 160 kr). Ett annat exempel är ett ärende där det gjordes gällande fel eller försummelse genom att ej underrätta sökande om exekutiv försäljning. I det ärendet beslutades att skadestånd skulle utgå med 126 795 kr (yrkat belopp var 296 000 kr).

Skattemyndigheterna har berörts av 15 ärenden. I åtta av ärendena var det yrkade beloppet opreciserat. Skadestånd har utgått i fyra av dessa, varav ett innebar helt bifall till yrkandet. Sistnämnda ärende gällde ett krav på 1 779 kr avseende räntekompensation på grund av försenad återbetalning av kvarskatt. I ett annat fall yrkades 100 000 kr men medgavs 20 000 kr på grund av fel vid myndighetsutövning bestående i vållande till att en uppgift om bristande betalning av en fordran införts i tidningen *Justitia*. Ett annat exempel som kan nämnas



är ett ersättningsyrkande om 2 804 435 kr på grund av ett avslag på en anståndsansökan avseende betalning av kvarskatt. Det yrkandet lämnades dock utan bifall.

I 12 fall har anspråket inte hänförts till någon särskild myndighet utan riktats mot staten som sådan. JK har inte i något av dessa fall beslutat om skadestånd.

Länsstyrelserna har berörts av elva ärenden. Skadestånd har fastställts i tre fall, samtliga gällde felaktiga registerärenden. Det högsta skadeståndet uppgick till 5 000 kr och avsåg dubbelregistrering av en firma i handelsregistret. Ett par fall gällde beslut om servering av alkoholhaltiga drycker; i det ena yrkades ersättning med 2 milj. kr som dock ogillades.

Även Statens naturvårdsverk har förekommit i elva ärenden. De gällde samtliga skadeståndsanspråk på grund av för högt uttagen dispensavgift enligt bilavgaslagstiftningen. Skadestånd har beviljats i samtliga fall. Beloppen har varierat mellan 500 och 1 200 kr. I samband härmed bör uppmärksammas att JK numera med stöd av 6 § skaderegleringskungörelsen delegerat handläggningen av dessa ersättningsanspråk till Statens naturvårdsverk.

Patent- och registreringsverket har förekommit i sju ärenden. I fyra av dessa har JK beslutat om skadestånd; varav i två fall med helt bifall till yrkandet. Skadestånden har gällt fel vid firmaregistrering och beloppen har uppgått till 119 943 kr, 80 000 kr, 59 816 kr respektive 4 965 kr. Ytterligare två av ärendena avsåg felaktigheter vid registrering, i det ena yrkades ersättning med 8 milj. kr; ett krav som dock ogillades.

Sex ärenden har berört Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Skadestånd har emellertid inte beslutats i något av de fallen. De påstådda felen avsåg i allmänhet fel eller försummelse vid kontrollbesiktningen.

I övrigt har det rört sig om varierande anspråk beträffande beslutsskador som berört skilda myndigheter.

### *Ersättningsanspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning*

År 1991 fattades beslut i 419 ärenden som gällde ersättning på grund av frihetsinskränkning. I 37 av dessa ärenden lämnades ersättningsyrkandet helt utan bifall. I 115 fall bifölls å andra sidan yrkandet helt. Av de totalt 382 ärenden i vilka utbetalningar gjordes var det i 307 fall fråga om ersättningar upp till 25 000 kr. I 45 ärenden utbetalades mellan 25 000 och 50 000 kr. I 18 fall var det fråga om utbetalningar mellan 50 000 och 100 000 kr. Nio utbetalningar låg i intervallet 100 000 till 500 000 kr och i två fall förekom ersättningar som



översteg 500 000 kr. Enligt uppgift i JK:s arbetsredogörelse för år 1991 utbetalades det året 8 326 705 kr i ersättning för frihetsinskränkningar. Här kan nämnas att enligt JK:s arbetsredogörelse för år 1992 uppgick antalet inkomna ärenden till 630 och utbetalades 7 693 972 kr i ersättning för frihetsinskränkningar.

En procentuell beräkning visar att 8,8 % av anspråken lämnades utan bifall och att 27,5 % bifölls helt. 80,4 % av utbetalningarna uppgick till högst 25 000 kr.

I 38 fall översteg de yrkade beloppen 100 000 kr. I ett fall yrkades ersättning med 6,4 milj. kr. Yrkandet lämnades dock utan bifall. Opreciserade yrkanden framställdes i 57 fall.

Många av dessa ärenden är av rutinkaraktär men vissa andra är komplicerade vilket innebär att de föranleder kvalificerade juridiska överväganden samtidigt som de är tidskrävande. Det är naturligtvis vanskligt att på grundval av en summarisk genomgång bedöma ärendenas kvalitet. Förutom fördelningen av bifallna och avslagna yrkanden samt de utbetalade beloppens storlek kan beslutens längd ge en indikation på avgörandenas svårighetsgrad.

Genomgången av ersättningsbesluten under 1991 visar att 82,4 % av besluten avfattats på två sidor, 12,9 % på tre sidor, 2,4 % på fyra sidor och 1,4 % på en sida. I tre fall har beslutet omfattat fem, sex respektive 13 sidor.

Givetvis kan ett ärende i vilket beslutet avfattats på två sidor vara avsevärt mer komplicerat och tidskrävande än ett ärende där beslutet krävt fler sidor. Med hänsyn till att dessa frekventa beslut vanligtvis synes utformade på ett schablonmässigt sätt bör beslutens längd ändå kunna ge viss ledning vid bedömningen av hur ärendena fördelar sig i svårighetsgrad. Med ledning av det sagda torde omkring 3/4 av ärendena kunna bedömas som mindre komplicerade och av mera rutinmässig karaktär. Cirka 1/4 förefaller å andra sidan kräva mer tid och mer kvalificerade juridiska överväganden.

### *Övriga ersättningsanspråk enligt skaderegleringskungörelsen*

Ersättningsanspråk kan i övrigt framställas med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 23 § datalagen och 21 § lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter samt fr.o.m. den 1 juni 1992 även med stöd av 6 § lagen om tillsyn över hundar och katter. De tre först nämnda bestämmelserna var gällande under år 1991 och har således omfattats av genomgången. Ersättning enligt dessa bestämmelser förekommer dock sällan.



Det förekom sålunda inte något ärende enligt 21 § lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. I fråga om ersättning enligt 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken förekom ett ärende. Anspråket hade anknytning till ett av domstol meddelat beslut om förverkande avseende utbyte av mutbrott och framställdes av den som lämnat en som otillbörlig ansedd belöning. Yrkandet lämnades utan bifall (jfr JK-Beslut 1991 C 13).

I övrigt förekom elva ärenden i vilka yrkades ersättning enligt 23 § datalagen. Två av dessa anspråk lämnades utan bifall under det att fyra bifölls helt. Ersättningsbeloppen varierade mellan 11 kr och 5 040 kr. Ersättningarna grundas på att felaktiga uppgifter införts i olika personregister. Som exempel kan nämnas att ofullständiga uppgifter i centrala körkortsregistret lett till att en person inte i rätt tid återfått ett återkallat körkort. Ett annat fall ledde till en felaktig kallelse till en lantmäteriförrättning. I ett av de ärenden där ersättning inte medgavs begärdes ersättning för direktreklamutskick som skett med personuppgifter hämtade ur centrala bilregistret.

## 5.4 Utredningens överväganden och förslag

### 5.4.1 Statens skadereglering

Såsom framhållits i direktiven är det övervägande antalet ärenden där JK bevakar statens enskilda rätt hänförliga till skadereglering enligt skaderegleringskungörelsen.

När det gäller den principiella skillnaden mellan handläggningen av beslutsskador och faktiska skador bör man i första hand uppmärksamma motiven till den nuvarande regleringen. Enligt dessa motiv, som finns redovisade i propositionen med förslag till skadeståndslag (prop. 1972:5 s. 384 ff.), inrymmer bedömningen av anspråk i anledning av en beslutsskada på ett helt annat sätt än när det gäller en "faktisk skada" ställningstaganden i förvaltningsrättsliga frågor, delvis av komplicerad beskaffenhet. Det blir i allmänhet fråga om en prövning, huruvida fel eller försummelse har begåtts av befattningshavare i chefsställning. I dessa avseenden ansågs beslutsskadefallen skilja sig avsevärt från omständigheterna kring de faktiska skadorna. En faktisk skada definieras av departementschefen som en skada genom direkta ingripanden mot person eller egendom, t.ex. inom polis- och exekutionsväsendet, i kriminalvården osv. Det är vanligtvis fråga om åtgärder "på fältet" av lägre befattningshavare. Departementschefen



ansåg det naturligt att man inriktade sig på en enhetlig organisation av skaderegleringen vid beslutsskador. Han anförde vidare:

De frågor som kommer under prövning i samband med skaderegleringen på detta område är av både skadeståndsrättslig och förvaltningsrättslig natur. Det är angeläget att de som skall företräda staten besitter erforderlig kunskap och erfarenhet på dessa områden. De centrala ämbetsverken har i allmänhet inte tillgång till personal med sådana kvalifikationer. De är å andra sidan av både organisatoriska och ekonomiska skäl inte tänkbart att det vid vart och ett av de verk inom vars ämbetsområde skadefall av det här slaget kan inträffa skall inrättas särskilda tjänster för skaderegleringsuppgifterna. Det är f.ö. i hög grad angeläget att man uppnår enhetlighet i bedömningen av de skiftande och ibland sannolikt svårbedömda rättsliga frågor som kommer upp. Detta talar mot en decentraliserad organisation. Vidare kan det förväntas att allmänhetens förtroende för förhandlingsorganisationen på den statliga sidan kommer att bero inte bara av de enskilda förhandlarnas sakliga och formella kompetens utan också av i vilken mån de uppfattas som oberoende och opartiska. Ökat förtroende för förhandlingsorganen lär i sin tur bidra till att de skadelidande bara i undantagsfall väljer att hänskjuta ersättningsfrågan till domstols prövning. Alla dessa omständigheter talar för att skaderegleringsverksamheten centraliseras och förläggs till en myndighet som kan antas ha tillgång till personal med tillräckliga kvalifikationer och som åtnjuter allmänhetens förtroende. Myndighetens nuvarande verksamhet bör också vara av sådan art att de aktuella uppgifterna på ett naturligt sätt och utan stora organisatoriska förändringar låter sig infoga i verksamheten med bibehållna arbetsformer. Dessa synpunkter tillgodoses enligt min mening på bästa sätt, om skaderegleringsverksamheten när det gäller "beslutsskador" anförtros justitiekanslern. Dennes uppgift att övervaka verksamheten inom hela statsförvaltningen gör honom väl skickad att ta ställning till de förvaltningsrättsliga frågor som kommer under bedömning i samband med skaderegleringen. Justitiekanslern har vidare ställning som kronans ombudsman med uppgift att bevaka kronans enskilda rätt. Det ligger helt i linje med den verksamhet han utövar i denna egenskap att han anförtros också de nu aktuella uppgifterna. Den personal justitiekanslern förfogar över är väl kvalificerad för handläggning av sådana ärenden. Redan nuvarande organisation och arbetsformer är flexibla och kan utan svårighet anpassas efter både arten och omfattningen av de skaderegleringsfrågor som aktualiseras. Justitiekanslern åtnjuter anseende för objektivitet och oväld. Det finns all anledning tro att han skall mötas av allmänhetens förtroende också i den förhandlingsverksamhet som det här gäller.



1974 års JK-utredning delade uppfattningen att regleringen av beslutsskador bör ske hos en central instans (SOU 1978:59 s. 117 ff.).

Även i departementspromemorian Myndigheternas bevakning av statens rätt (Ds Ju 1983:5) delades denna uppfattning. Därvid angavs följande motivering (s. 165):

Regleringen av sådana skador som uppkommer genom felaktiga myndighetsbeslut eller genom att myndigheter försummar att meddela beslut (beslutsskador) rymmer typiskt sett en särskild risk för intressekollisioner genom att det då i allmänhet blir fråga om en prövning huruvida någon befattningshavare i chefsställning vid myndigheten har felat (jfr prop. 1972:5 s. 385 f.). Denna risk motiverar att undantag görs från vad som annars gäller, dvs. från grundsatsen att myndigheterna är behöriga att själva förhandla, besluta och processa på statens vägnar i bl.a. skaderegleringsfrågor. Behörigheten att företräda staten vid sådan skadereglering på grund av skadeståndslagen som gäller beslutsskador ligger därför, enligt första stycket i förevarande paragraf liksom enligt gällande rätt, på JK.

I Riksrevisionsverkets promemoria Statliga myndigheters fordringsbevakning och skadereglering (Dnr 1986:280 s. 111) angavs att också Riksrevisionsverket ansåg att JK även i fortsättningen borde vara beslutande organ i fråga om regleringen av beslutsskador.

I princip samma uppfattning har uttryckts av Utredningen om försäkring av statens egendom i dess betänkande Risk- och skadehantering i statlig verksamhet (SOU 1992:40 s. 105). I betänkandet förespråkas dock att uppdelningen mellan beslutsskador och faktiska skador avskaffas och att i stället ansvaret för en enhetlig och korrekt skadereglering av alla skador till följd av myndighetsutövning läggs på en och samma myndighet, lämpligen JK.

Av JK:s årliga arbetsredogörelser framgår att hans ställningstaganden i skadeståndsärenden som regel godtas av den som begärt skadestånd. De fall som föranleder rättegång är sällsynta. Detta förhållande talar för att JK:s skaderegleringsverksamhet har allmänhetens förtroende och att JK åtnjuter anseende för objektivitet och oväld.

Ett skäl för att anförtro JK skaderegleringsverksamheten beträffande beslutsskador var att dennes uppgift att övervaka verksamheten inom hela statsförvaltningen gör honom väl skickad att ta ställning till de förvaltningsrättsliga frågor som kommer under bedömning i samband med skaderegleringen. Erfarenheterna från JK:s hittillsvarande skadeståndshandläggning tyder på att detta skäl alltjämt har bärkraft. Och även om tillsynsområdet - såsom utredningen föreslår - framdeles



kommer att växla efter skiftande behov och resurser kan det antas att JK kommer att ha en vidare överblick över statsförvaltningen än någon annan myndighet med behövlig juridisk kompetens.

I detta sammanhang finns det ytterligare en aspekt som förtjänar att uppmärksammas, nämligen vilket statligt anslag som belastas av kostnaden för ett beslutat skadestånd. Även härvidlag råder en skillnad mellan olika skadetyper.

Från andra huvudtitelns anslag F 6 Diverse kostnader för rättsväsendet skall - såvitt nu är av särskilt intresse - betalas dels (redovisat under titeln B. Ersättning till parter m.fl., punkt 1) ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning och dels (redovisat under titeln G. Diverse, punkt 17) ersättning av det slag som anges i 2 § första punkten skaderegleringskungörelsen, när fråga är om beslut eller underlåtenhet av allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Bostadsdomstolen, arrende- eller hyresnämnd, försäkringsdomstol, Rättshjälpsmyndigheten, Rättshjälpsnämnden, eller en tjänsteman vid sådan myndighet eller nämnd (beslut om betalning av ersättning som avses i denna punkt meddelas av JK). Anslaget får överskridas. Jämför prop. 1991/92:100 bil. 3, JuU 19, rskr. 183 och statsliggaren 1992/93 II Ju.

Dessa ersättningar belastar följaktligen inte respektive myndighets eget anslag.

I fråga om polisväsendet gäller att kostnader som uppkommer till följd av skadeståndsärenden belastar andra huvudtitelns anslag B 5 Lokala polisorganisationen Ramanslag, rampost 26 Brottsutredningskostnader m.m. Dessa medel får användas av Rikspolisstyrelsen samt av länsstyrelserna och polismyndigheterna enligt de föreskrifter Rikspolisstyrelsen meddelar. Skadeståndskraven är en av flera uppräknade kostnader för vilka medlen enligt rampost 26 får användas. Utöver tilldelat belopp får Rikspolisstyrelsen under denna rampost disponera en anslagskredit på högst 2,9 milj. kr. Jämför prop. 1991/92:100 bil. 3, JuU 23, rskr. 230 och statsliggaren 1992/93 II Ju.

Inom kriminalvården gäller att skadestånd och besiktningkostnader m.m. hänförs till andra huvudtitelns anslag E 2 Kriminalvårdsanstaltarna, anslagspost 8 Diverse utgifter. Under denna anslagspost har medel också beräknats för bl.a. ersättning till tjänstemän inom kriminalvården för förstörda kläder m.m. och ersättning för förlust av inventarier och reglering av kassamässiga brister på grund av stölder vid myndigheter inom kriminalvårdsverket. Jämför prop. 1991/92:100 bil. 3, JuU 22, rskr. 229 och statsliggaren 1992/93 II Ju.

Kostnaden för skadestånd som uppkommit inom polisväsendet eller kriminalvården belastar således dessa myndigheters egna anslag och konkurrerar där med andra kostnader.



Med hänsyn till de allmänna synpunkter som tidigare anförts och den principiella skillnad som sålunda råder mellan beslutsskador och faktiska skador anser även 1991 års JK-utredning att regleringen av beslutsskador bör ske hos en central instans och att denna instans bör vara JK. Detta bör dock inte hindra att JK i ökad utsträckning utnyttjar möjligheten till delegering enligt 6 § skaderegleringskungörelsen. Särskilt beträffande mindre komplicerade beslutsskador, exempelvis vid felaktiga kallelser, där felet kan fastställas utan tolkningssvårigheter och skadeberäkningen är enkel, bör detta kunna komma i fråga.

Det förhållandet att anspråk som rätteligen skulle handläggas av en central förvaltningsmyndighet i betydande omfattning ändå ges in till JK visar att gränsdragningen mellan beslutsskador och faktiska skador kan vara komplicerad samt att det kan framstå som oklart till vilken myndighet ett anspråk skall lämnas. I praktiken drabbas JK i dessa fall av oförutsett arbete som det tydligen är svårt att undvika genom föreskrifter.

Mot bakgrund av genomgången av JK:s befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen görs i övrigt följande överväganden.

Med hänsyn till att JK endast i mycket sällsynta fall har annan uppfattning än den myndighet som anmäler ett ärende enligt 5 § 1 eller 2 skaderegleringskungörelsen torde det få en endast marginell ekonomisk effekt om anmälningsskyldigheten avskaffas. JK:s kontinuerliga och rutinmässiga kontroll av och insyn i rådande praxis skulle emellertid försvinna. Denna kontroll och insyn är dock redan tidigare begränsad genom att 15 stora myndigheter undantagits från anmälningsskyldighet utom beträffande svaromål i skadeståndsmål (jfr avsnitt 5.2.3).

Genom utredningens undersökningar har inte framkommit att det i fråga om anmälningar enligt 5 § 3 skaderegleringskungörelsen brukar brista i överensstämmelse mellan JK:s uppfattning och uppfattningen hos den myndighet som anmäler att den inför domstol skall ingå i svaromål i mål om skadestånd. Enligt vad som upplysts utredningen är emellertid erfarenheterna hos JK sådana att det i vissa fall anses värdefullt att JK kan kopplas in innan myndigheten inger svaromål i skadeståndsmål.

Skälet till anmälningsskyldigheten enligt 5 § skaderegleringskungörelsen angavs i departementspromemorian Den statliga skaderegleringen efter skadeståndslagens ikraftträdande (Ds Ju 1972:13 s 21) vara att JK bör centralt övervaka skaderegleringen, detta inte minst för att han på olika sätt skall kunna främja enhetligheten. Enligt promemorian bör JK därför ha möjlighet att ingripa i andra myndigheters handläggning av skadeståndsärenden, t.ex. för att undvika rättegång.



1974 års JK-utredning anförde i sitt betänkande (SOU 1978:59) bl.a. följande beträffande myndigheternas skadereglering och JK:s övervakning därav (s. 116 f):

I fråga om myndigheternas förutsättningar att självständigt sköta statens skadereglering intar de affärsdrivande verken samt statens vägverk och byggnadsstyrelsen - liksom utredningen funnit beträffande processbehörighet - en särställning. Dessa myndigheter synes i fråga om faktisk skada kunna erhålla rätt att besluta om skadestånd i princip utan begränsning.

Skaderegleringen inom försvaret intar likaledes en särställning. Utredningen återkommer därtill.

För att skapa möjlighet för centralinstansen att få en samlad bild av statens skadereglering och därigenom kunna befrämja en enhetlig praxis bör dessa myndigheter åläggas att göra anmälan till centralinstansen innan de utger större skadeståndsbelopp eller beslutar i ärende av principiell betydelse. Utredningen föreslår att beloppsgränsen sätts vid 100 000 kronor.

I fråga om rättegången i skadeståndsmål anförde 1974 års JK-utredning bl.a. följande (SOU 1978:59 s. 119):

När ett mot staten riktat anspråk på skadestånd eller annan ersättning, som omfattas av den föreslagna skaderegleringsförordningen, leder till rättegång bör enligt utredningens mening i princip gälla samma regler som i avsnitt 6.3.2 föreslagits i fråga om behörighet att företräda staten inför domstol. Till skillnad från nu bör sålunda endast myndigheter som på andra områden tilläggs processbehörighet ha behörighet att företräda staten i denna typ av mål. I övriga fall bör statens talan inför domstol föras av centralinstansen.

I 1974 års JK-utrednings förslag till skaderegleringsförordning (SOU 1978:59 s. 19) fanns bl.a. en bestämmelse om att de affärsdrivande verken m.fl. myndigheter skulle göra anmälan till statsadvokaten innan myndigheten avgav svaromål till domstol, om den vid domstolen yrkade ersättningen översteg 100 000 kr eller tvisten hade principiell betydelse.

I specialmotiveringen (SOU 1978:59 s. 147) sades att det fick ankomma på vederbörande myndighet att på eget ansvar avgöra när ett ärende kunde antas ha principiell betydelse.

I departementspromemorian Myndigheternas bevakning av statens rätt (Ds Ju 1983:5) föreslogs inte någon direkt motsvarighet till 5 § skaderegleringskungörelsen. I det i promemorian framlagda förslaget till rättsbevakningsförordning fanns i 8 § en bestämmelse om samråd



mellan myndigheter och JK. En myndighet som bevakar en rättslig angelägenhet skulle enligt 8 § 3 - 4 samråda med JK när angelägenheten var av principiell karaktär eller hade stor ekonomisk betydelse och innan myndigheten fullföljde talan till HD eller avgav genmäle eller förklaring dit. Samrådsskyldigheten sades (s. 156) vara en garanti för att JK skulle få den information om andra myndigheters tvister som han behövde för att fylla sin funktion som central instans i rättsliga angelägenheter. I specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen (s. 157 f.) anfördes bl.a.:

Att myndigheterna fortlöpande underrättar JK om ärenden av principiell karaktär är viktigt för att han skall kunna verka för att praxis blir enhetlig inom statsförvaltningens olika grenar. En föreskrift om bl.a. detta har därför tagits in i punkt 3. Med tanke på att högsta domstolen normalt inte prövar andra mål än sådana som har prejudikatintresse föreskrivs dessutom i punkt 4 att myndigheten skall samråda med JK innan den för talan i högsta domstolen.

En bestämmelse om att en myndighet efter egen bedömning i det enskilda fallet skall samråda med JK i principiellt eller ekonomiskt betydelsefulla ärenden bör enligt 1991 års JK-utredning kunna tillgodose intresset av att JK:s kompetens blir tillvaratagen i de fall då det är befogat och bör därför införas.

Även om JK:s beslut i anmälningens ärenden enligt 5 § 1 - 2 skaderegleringskungörelsen vanligtvis utformas schablonmässigt och mycket kortfattat skulle det innebära en besparing av arbetstid om JK befriades från dessa ärenden. Denna besparing synes vara större än värdet av JK:s kontroll av praxis. Den offentliga förvaltningen präglas av en allmän strävan att decentralisera och delegera befogenheter. Detta kommer till synes i det ökade budgetansvar som myndigheterna numera fått och som bl.a. innebär ett system med treårsbudgetar och fastställande av ramanslag. Med hänsyn därtill finns det inte anledning att befara att alltför generösa ersättningar för de ifrågavarande faktiska skadorna kommer att utbetalas om JK inte längre löpande kontrollerar myndigheterna. Dessa skadestånd belastar ju myndigheternas egna anslag, varför en generös skadeståndspraxis innebär att myndigheterna måste iakttä återhållsamhet i fråga om andra kostnader. En negativ utveckling motverkas för övrigt av den granskning som Riksrevisionsverket gör av myndigheternas verksamhet. Därtill har JK möjlighet att inrikta sin tillsynsverksamhet på en granskning av hur myndigheterna utnyttjar sin skaderegleringsbehörighet. Det finns å andra sidan inte heller risk för en alltför restriktiv praxis eftersom inte



bara JK utan också andra myndigheter omfattas av objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF. Skyldigheten för myndigheterna att anmäla innan de beslutar att betala skadestånd eller att avslå en framställning om skadestånd som inte är uppenbart ogrundad bör följaktligen avskaffas.

Flertalet centrala förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande verk är processbehöriga inom sina verksamhetsområden (jfr avsnitt 5.3.4). Med hänsyn till utredningens i direktiven angivna utgångspunkt att i möjligaste mån renodla JK:s arbetsuppgifter och till dess principiella uppfattning att myndigheterna själva i största möjliga utsträckning bör ha behörighet att företräda staten i rättstvister (jfr avsnitt 5.4.2) framstår enstaka fall av bristande kunskaper i processföring hos myndigheterna inte i sig som tillräckligt skäl att behålla anmälningsplikten enligt 5 § 3 skaderegleringskungörelsen. Det synes för övrigt inte konsekvent att myndigheter som har processbehörighet med stöd av 2 § verksförordningen inte skall vara betrodda att inge svaromål i skadeståndsmål. Den samrådsskyldighet som utredningen föreslår skall införas ger JK möjlighet att också i fortsättningen främja enhetligheten i rättstillämpningen. Även skyldigheten för myndigheter att till JK anmäla svaromål i skadeståndsmål bör således avskaffas.

Det fåtal ärenden som handläggs av JK enligt 2 § skaderegleringskungörelsen på grund av att en central förvaltningsmyndighet saknas borde utan större risk kunna anförtros respektive myndighet, som dock skulle ha såväl möjlighet som - i vissa fall - skyldighet att samråda med JK. Dessa ärenden är emellertid ur arbetsbelastningssynpunkt inte särskilt intressanta. Det torde knappast leda till mindre arbete för JK om han i stället för att handlägga ärendena skall ge råd och anvisningar till berörd myndighet. Vidare torde det inte ingå i denna utrednings uppdrag att ta ställning till om andra myndigheter än centrala förvaltningsmyndigheter bör vara processbehöriga. För övrigt har en reform endast marginell betydelse för att få till stånd en renodling av JK:s arbetsuppgifter. Med beaktande av dessa synpunkter förefaller det därför lämpligast att JK också i fortsättningen handlägger dessa ärenden.

Vad gäller de ärenden som hänskjutits till JK enligt 4 § skaderegleringskungörelsen på grund av att skadeståndsbeloppet överstiger 25 000 kr bör i enlighet med ovan redovisade principresonemang även de flesta av dessa ärenden kunna handläggas av myndigheterna själva. Beloppsgränsen bör alltså ändras väsentligt. Det får förutsättas att en statlig myndighet på eget ansvar samråder med JK när det av principiella eller ekonomiska skäl är påkallat. Ett fullständigt avskaffande av skyldigheten för centrala förvaltningsmyndigheter att hänskjuta ekonomiskt viktiga ärenden till JK bör dock, bl.a. av statsfinansiella skäl, inte komma i fråga. JK har ett övergripande



ansvar för skaderegleringen. Den nya beloppsgränsen bör dock vara så hög att hänskjutande inte blir aktuellt i normalfallen. Enligt utredningens uppfattning bör gränsen väsentligt överstiga den nuvarande beloppsgränsen om 250 000 kr som gäller för JK i förhållande till regeringen. I syfte att anpassa bestämmelsen till penningvärdets förändringar bör beloppsgränsen vara relaterad till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Enligt utredningens uppfattning synes ett belopp som motsvarar 15 basbelopp vara lämpligt.

Enligt uppgifter från Justitiedepartementet råder det mycket stor samstämmighet mellan regeringens och JK:s bedömningar i de av JK hänskjutna skadeståndsärendena. Den stora samstämmigheten mellan regeringens och JK:s bedömningar talar för att regeringen inte skulle behöva befatta sig med enskilda skadeståndsärenden. JK är regeringens högste ombudsman och har ett övergripande ansvar för statens skadereglering liksom överhuvudtaget när det gäller att bevaka statens rätt. Regeln om obligatoriskt hänskjutande till regeringen relaterat till ett visst belopp bör därför kunna upphävas. JK bör emellertid även i fortsättningen vara oförhindrad att överlämna ett ärende till regeringen som är den högsta administrativa myndigheten i fråga om skadereglering och som alltjämt kommer att ha det yttersta ansvaret för regleringen av statens skador.

Om JK sålunda i huvudsak befrias från handläggningen av de faktiska skadorna bör icke oväsentlig tid kunna frigöras för uppgifter som är mer adekvata för regeringens högste ombudsman.

När det gäller prövningen av anspråk på grund av vissa frihetsinskränkningar enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning har skälet för att anförtro JK, och inte de allmänna domstolarna, denna uppgift främst varit att det ansetts angeläget att förenkla förfarandet så mycket som möjligt och att främja en frivillig skadereglering. Departementschefen ansåg det lämpligt att göra samma system tillämpligt som redan gällde i fråga om handläggningen av skadeståndsyrkanden enligt skadeståndslagen (jfr prop. 1974:97 s. 77 f.).

Närmast till hands liggande alternativ är Brottskadenämnden, Kammarkollegiet eller vederbörande centrala förvaltningsmyndighet.

Brottskadenämnden har enligt förordningen (1988:984) med instruktion för Brottskadenämnden till uppgift att pröva ärenden om brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Ersättning för brottsskada utbetalas endast i de fall då gärningsmannen är okänd eller saknar betalningsförmåga och den skadelidande inte kan få skadan ersatt från någon försäkring. Ersättning utgår även då privata försäkringar eller socialförsäkringar inte helt täcker den ekonomiska



eller den ideella skada som uppkommit genom brottet. Vid sak- och förmögenhetsskada utgår ersättning för rymlingsskador enligt 3 § brottskadlagen dvs. om brottet har begåtts av någon som varit intagen i kriminalvårdsanstalt e.d. Även om gärningsmannen inte tillhör någon av de personkategorier som anges i 3 § brottskadlagen kan ersättning lämnas för sakskada och ren förmögenhetsskada enligt 4 § i ömmande undantagsfall. Vid personskada finns inga förbehåll vad gäller typ av gärningsman. I många fall är gärningsmannen okänd.

Det är angeläget att upprätthålla en enhetlig praxis i de grannliga ärendena om ersättning vid frihetsinskränkningar och att bibehålla sambandet mellan ersättningsprövningen och tillsynen över de myndigheter som äger besluta om frihetsberövanden. Dessa omständigheter samt det förhållandet att ärendena kan beröra skilda förvaltningsområden talar för att uppgiften ligger hos en central instans. Det är dessutom angeläget att dessa ersättningsfrågor i första hand prövas i den frivilliga skaderegleringens form. Beslutet bör vara ett partsbesked som en missnöjd sökande skall kunna få prövat i domstol. Motsvarande skäl som anförts beträffande beslutsskadorna talar även i fråga om dessa ärenden för att JK får fortsätta att vara central instans.

Brottskadenämnden sysslar med ersättningsfrågor i anledning av brott; med andra ord närmast motsatta fall till frågor om ersättning i anledning av frihetsberövanden beslutade av myndigheter. Kammarkollegiet saknar straffrättslig kompetens och har jämfört med JK endast begränsad kompetens i skadestånds- och förvaltningsrätt. Ingen av dessa båda myndigheter har eller bör tilläggas några tillsynsfunktioner över domstolar eller åklagare. Beträffande alternativet att låta vederbörande centrala förvaltningsmyndighet pröva dessa ersättningsfrågor är det först och främst t.ex. inte lämpligt att Riksåklagaren prövar ersättningsfrågor i anledning av underlydande åklagares beslut om frihetsberövanden. Denna prövning bör av rättssäkerhetsskäl göras av en helt utomstående myndighet. För domstolsväsendets del är det oklart om det i framtiden kommer att finnas någon central förvaltningsmyndighet (jfr departementspromemorian Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden [Ds 1992:38] s. 119 ff. och 161 f. och prop. 1992/93:100 bilaga 3 s. 26). Även om så blir fallet bör denna myndighet av principiella skäl inte pröva ersättningsfrågor som har samband med domstolarnas materiella avgöranden. Alternativet att låta domstolarna pröva dessa frågor skulle innebära att möjligheten till frivillig skadereglering avskaffades beträffande denna kategori av ersättningsanspråk gentemot staten. Redan av detta skäl är det alternativet



olämpligt. Det torde följaktligen inte finnas någon myndighet som ur alla synpunkter är lämpligare än JK att pröva dessa frågor.

Dessa överväganden har gjorts mot bakgrund av de nuvarande förutsättningarna för JK:s prövning av frihetsinskränkingsärenden. Frekvensen av dessa ärenden ökar successivt, men är fortfarande tolerabel med hänsyn till myndighetens resurser. I samband med att utredningen redovisar sina överväganden om JK:s organisation lämnas vissa synpunkter som har samband med frihetsinskränkingsärendena (avsnitt 9.4).

Från Kommittén (Ju 1989:03) för översyn av det allmännas skadeståndsansvar har emellertid upplysts att den kommer att föreslå ändringar i fråga om rätten till ersättning för frihetsinskränkningar o.d. Kommittén förutser att dess förslag kan komma att leda till att det hos JK framställs ytterligare ca 3 000 krav per år från enskilda skadelidande.

För 1991 års JK-utredning framstår det för närvarande som en vanskelig uppgift att bedöma den framtida ärendeutvecklingen på detta område. Om antalet ärenden ökar på sätt kommittén förutskickat ryms dessa ärenden inte inom JK:s organisation och det blir då inte heller rimligt att JK skall handlägga ärendena med hänsyn till renodlingsaspekten. I den situationen förefaller den lämpligaste lösningen vara att införa någon form av schabloniserad taxa med hänsyn till frihetsinskränkningens art (häktning, anhållande, reseförbud etc.) och längd. Den myndighet som beslutat om den ersättningsgilla åtgärden bör då i första hand som ett förvaltningsbeslut bestämma ersättningen. I den situationen bör ett sådant partsbesked på en missnöjd sökandes begäran kunna omprövas av JK. Även JK:s beslut skulle utgöra ett partsbesked som kan bli föremål för domstolsprövning.

I fråga om övriga ersättningsanspråk enligt skaderegleringskungörelsen förefaller risken för intressekonflikter inte vara särskilt påtaglig. De är dessutom så pass fåtaliga att de inte har någon egentlig betydelse när det gäller att renodla JK:s arbetsuppgifter. Inte minst skador enligt 23 § datalagen är så pass lika beslutsskador att övervägande skäl talar för att sådana ersättningsanspråk prövas av JK. Dessa ersättningsfrågor torde således utan olägenhet även i fortsättningen kunna prövas av JK.



#### 5.4.2 Behörighet att företräda staten vid rättstvister i övrigt

Beträffande tvistemålshandlingen i allmänhet bör man skilja på de fall där processföringen kan flyttas till den berörda myndigheten och de fall då denna av något skäl inte bör tilläggas processbehörighet eller då tvisten inte kan hänföras till någon viss myndighet.

De fall där JK företräder staten i en rättegång på grund av att den berörda myndigheten saknar processbehörighet är fåtaliga. Flertalet myndigheter som inte sorterar under någon överordnad myndighet dvs. centrala förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande verk har numera tillagts processbehörighet inom sina verksamhetsområden. Av avsnitt 5.3.4 framgår att det är endast beträffande åtta av de 68 myndigheter vars instruktioner granskats som det åligger JK att företräda staten i en rättegång. De praktiska fördelar som står att vinna genom att ge dessa myndigheter processbehörighet torde följaktligen ur JK:s synvinkel vara marginella. Av principiella skäl kan det dock ifrågasättas varför just dessa myndigheter skall vara undantagna från den i praktiken numera gällande huvudregeln att en myndighet har processbehörighet inom sitt verksamhetsområde. I vart fall när det gäller centrala myndigheter bör den vägledande principen vara att myndigheten har processbehörighet inom sitt verksamhetsområde och får från fall till fall avgöra om myndigheten själv bör företräda staten eller om den bör anlita någon annan för uppgiften. Det finns ingen anledning att befara att någon myndighet skulle avhålla sig från att utnyttja möjligheten att vid osäkerhet om sin materiella kompetens att föra det allmännas talan söka den hjälp den behöver, allra minst i angelägenheter som den saknar erfarenhet av. Dessa synpunkter framfördes redan i departementspromemorian Ds Ju 1983:5 (s. 111 ff.) och kan - i enlighet med det resonemang som redovisats ovan i fråga om anmälningsskyldigheten enligt 5 § skaderegleringskungörelsen - sägas vara än mer aktuella i dag. Det finns ingen välgrundad anledning att befara att en myndighet skulle utnyttja sin processbehörighet för att lättsinnigt åsamka staten onödiga kostnader. Det kan följaktligen knappast anföras några statsfinansiella skäl för att låta vissa myndigheter vara utan processbehörighet.

Det är överväganden av detta slag snarare än praktiska överväganden rörande t.ex. den faktiska förekomsten av processvana jurister vid en myndighet som bör vara avgörande för processbehörigheten. Åtminstone de centrala myndigheter som ännu inte är processbehöriga bör således anförtros rätten att inom sitt verksamhetsområde företräda staten i rättegång.

Frågan om att flytta den del av JK:s tvistemålshandling som inte kan fördelas på centralmyndigheterna efter deras ansvarsområden eller



inte utförs av dem till någon annan central instans berördes redan av 1974 års JK-utredning. De överväganden beträffande Kammarkollegiet och Försvarets civilförvaltning som då gjordes förefaller i huvudsak fortfarande vara aktuella (SOU 1978:59 s. 122 ff.). Förhållandena kan dock komma att ändras något om de nuvarande uppgifterna för Försvarets civilförvaltnings juridiska avdelning överflyttas till Kammarkollegiet. Den juridiska kompetensen hos dessa båda myndigheter samlas i så fall hos Kammarkollegiet. Betänkligheterna mot att anförtro Kammarkollegiet det övergripande ansvaret för att bevaka statens rätt skulle då minska. Den insyn i hela statsförvaltningen som JK för närvarande har kommer dock Kammarkollegiet inte heller efter en eventuell sammanslagning att få. Därtill kommer att Kammarkollegiet självt är en reguljär central förvaltningsmyndighet; inte som JK regeringens högste ombudsman med övergripande extraordinära funktioner. Under alla förhållanden kommer Kammarkollegiet att behöva tillföras förvaltningsrättslig och sannolikt också civilrättslig kompetens om det skall överta JK:s processbehörighet i dess helhet. Samtidigt är det uppenbart att JK inte kan berövas den högt kvalificerade juridiska kompetens som krävs bl.a. med hänsyn till JK:s funktion att göra utredningar åt regeringen, tillhandahålla utlåtanden, värna tryckfriheten och yttrandefriheten i övrigt etc. Denna kompetens bör liksom hittills kunna användas också vid tillvaratagande av statens rätt i rättegång. Det förefaller således inte som om statens rätt skulle komma att tas bättre till vara om uppgiften flyttas från JK.

## 6 Regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter

### 6.1 Sammanfattning

JK:s arbetsuppgift att vara regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter kan i praktiken sägas bestå i att besvara remisser, särskilt över lagförslag, att utföra särskilda utredningsuppdrag åt regeringen samt att utfärda s.k. legal opinions.<sup>1</sup> JK kan dessutom ta egna initiativ och fästa regeringens uppmärksamhet på brister i gällande lagstiftning.

Utredningen har gjort en genomgång av JK:s remissvar under åren 1989 - 1991 och av de särskilda utredningsuppdragen under åren 1988 - 1991.

Såsom regeringens högste ombudsman är JK en fristående förvaltningsmyndighet under regeringen med i viss mån extraordinära befogenheter. Det råder ett samband mellan JK:s uppgift att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen och uppgiften att bevaka statens rätt å ena sidan samt uppgiften att ge regeringen juridiska råd å andra sidan. Utredningen delar den i direktiven uttalade uppfattningen att JK också fortsättningsvis såsom fristående jurist på hög nivå bör fungera som regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter. Däremot bör det inte, lika lite som för närvarande, kunna komma i fråga att JK ger regeringen politiska råd.

### 6.2 De nuvarande formerna för Justitiekanslerns rådgivande funktion

#### 6.2.1 Allmänt

Enligt 2 § tredje stycket JK-instruktionen skall JK tillhandaga regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. Uppgiften fullgörs i första hand genom att JK avger remissyttranden över lagförslag till regeringen, speciellt i ärenden där allmänna rättssäkerhetsaspekter har särskild tyngd. Regeringen kan emellertid

<sup>1</sup> En legal opinion innebär i allmänhet en form av rättsutlåtande från JK, t.ex. för att styrka en myndighets behörighet och befogenhet i en viss angelägenhet.



också ge JK särskilda utredningsuppdrag. Vidare utfärdar JK s.k. legal opinions. Det förekommer dessutom att JK - t.ex. genom underhandskontakter med regeringskansliet - tar egna initiativ i lagstiftningsfrågor och fäster regeringens uppmärksamhet på brister i gällande lagstiftning. Också riksdagen och olika myndigheter anlitar i viss utsträckning JK som remissinstans. En utgångspunkt för utredningens överväganden är i denna del uttalandet i utredningens direktiv att det även i fortsättningen behöver finnas en särskild fristående jurist på hög nivå som står till regeringens förfogande för särskilda juridiska utredningsuppgifter och som på uppdrag av regeringen kan ingripa mot missförhållanden inom den statliga förvaltningen.

### 6.2.2 Utredningens undersökningar

Utredningens sekreterare har gått igenom de remissvar som JK har lämnat under perioden från och med den 1 januari 1989 till och med den 31 december 1991. Han har också gått igenom samtliga särskilda utredningsuppdrag som JK fått under perioden från och med den 1 januari 1988 till och med den 31 december 1991 samt de särskilda utredningsuppdrag som redovisats i JK-Beslut årgångarna 1982 - 1990.

#### *Remisser*

Under den undersökta treårsperioden har JK besvarat 124 remisser. Undersökningen redovisas i tabellform i bilaga 2, tabell G - J.

Av remisserna kommer 93 % från regeringen, 2 % från riksdagen och 5 % från myndigheter. Regeringens remisser fördelar sig departementsvis så att 48 % kommer från Justitiedepartementet, 10 % från vart och ett av Finans- och Civildepartementen, 9 % från Utrikesdepartementet, 7 % från Socialdepartementet, 5 % från Arbetsmarknadsdepartementet, 4 % från Utbildningsdepartementet, 3 % från Försvarsdepartementet, 2 % från vart och ett av Kommunikations- och Bostadsdepartementen och i övrigt inte alls eller under en procent från övriga departement.

I 36 % av de undersökta fallen har remisserna avsett betänkanden. 19 % har avsett departementspromemorior och 17 % skrivelser från departement. 24 % av remisserna har avsett skrivelser från olika

myndigheter<sup>2</sup>. Riksdagsmotioner eller internationella överenskommelser har vardera varit föremål för drygt en procent av remisserna.

Vid genomgången har framkommit att JK:s ställningstaganden till remisserna fördelar sig så att JK haft vissa synpunkter i 37 % av svaren medan han i 39 % av svaren utan särskilda synpunkter i övrigt lämnade remitterade förslag utan erinran. Han har tillstyrkt i 16 % och avstyrkt i 5 % av svaren. Han har dessutom avstått från att yttra sig i 3 % av fallen.

Vad gäller remissvarens längd visar undersökningen att de uppgår till en sida i 53 % av fallen, till två sidor i 18 % av fallen, till tre sidor i 7 % av fallen, till fyra sidor i 10 % av fallen samt att de endast i enstaka fall omfattat mer än sex sidor.

### *Särskilda utredningsuppdrag*

De särskilda utredningsuppdragen är ganska fåtaliga men har varit tidskrävande. År 1988 fick JK tre sådana uppdrag. År 1989 förekom inget uppdrag. Under vart och ett av åren 1990 och 1991 inkom fyra uppdrag från regeringen. (Jfr bilaga 3, tabell 7 som bygger på uppgifter i JK:s ärendestatistik.) Vissa särskilda utredningsuppdrag har redovisats i JK-Beslut årgångarna 1982 - 1990.

De särskilda utredningsuppdragen ansluter sig ofta till JK:s tillsynsfunktion. Som exempel har nämnts att utredningsuppdraget angående Stig Berglings avvikande under permission ledde till att JK tog upp frågan om disciplinansvar för en tjänsteman inom kriminalvården. I anslutning till JK:s utredning i den s.k. Ebbe Carlsson-affären behandlade JK i ett särskilt på JK:s eget initiativ upptaget tillsynsärendet frågan hur rikspolischefen hade handlagt sina uppgifter som rikspolischef. Med anledning av utredningen om två tjänstemäns i Finansdepartementet förtroendeskadliga bisysslor tog JK upp frågan om avskedande av den ene tjänstemannen och disciplinpåföljd för den andre tjänstemannen.

Före år 1988 diariefördes uppdrag från regeringen inte som en särskild ärendekategori. I de flesta fall lottades de som tillsynsärenden. JK har emellertid tillhandahållit en inom myndigheten upprättad förteckning över uppdrag från regeringen - däribland vissa tillsynsärenden - fr.o.m. år 1974.

<sup>2</sup> Härmed avses att det remitterade förslaget upprättats hos en myndighet oavsett om det är regeringen eller myndigheten som översänt remissen till JK.



Bland dessa uppdrag kan nämnas fyra uppdrag från regeringen år 1977, nämligen ett uppdrag att utreda sanningshalten i en advokats påstående att polisen använde "ojusta" förhörsmetoder, ett uppdrag gällande den s.k. BT-Kemiaffären, ett uppdrag att komplettera JO:s utredning i ärendet angående den s.k. sjukhusspionen i Göteborg och ett uppdrag att biträda länsstyrelsen i Kopparbergs län vid skadereglering av översvämningsskador i samband med vårfloden.

År 1978 fick JK i uppdrag att granska Raoul Wallenberg-ärendet.

År 1980 gav regeringen JK uppdraget att bevaka statens rätt vid boutredningen efter Florence Stephens.

År 1982 gällde ett uppdrag verkställigheten vid utvisning av chilenska medborgare.

År 1983 fick JK bl.a. i uppdrag att utreda Domänverkets husaffärer och Trafiksäkerhetsverkets upphandling.

År 1984 fick JK utreda polisens handläggning av förundersökningen i ett uppmärksammat mål, där en för grov mordbrand samt medhjälp till misshandel och människorov dömd person frikänts efter resning.

År 1985 gällde ett uppdrag Riksåklagarens och en åklagarmyndighets agerande i det s.k. brevbombsmålet och ett annat uppdrag granskningen av Oskarshamns tingsrätts handläggning av det s.k. sjövärns-målet.

År 1987 fick JK bl.a. i uppdrag att utreda Stig Berglings avvikande under permission och huruvida SIDA åsidosatt tryckfrihetsförordningens regler om meddelarfrihet.

År 1988 gällde ett uppdrag att utreda rikspolisstyrelsens m.fl. myndigheters handlande i samband med utredningen av mordet på Olof Palme (Ebbe Carlsson-affären), ett annat uppdrag avsåg FFV:s vapenexport och ett tredje uppdrag gällde ifrågasatt otillåten åsiktsregistrering hos säkerhetspolisen.

År 1990 avsåg två uppdrag utredningar om förtroendeskadliga bisysslor. Ett uppdrag rörde Riksrevisionsverkets rapport över granskning av vissa förhållanden vid affärsverket FFV och ett uppdrag den ekonomiska förvaltningen vid en utlandsmyndighet.

År 1991 gällde uppdragen skilda frågor. Ett innebar att pröva huruvida utredning gjord inom Statens vattenfallsverk skulle föranleda någon åtgärd. Ett annat uppdrag avsåg fråga om underlåtenhet att införa mål i Europadomstolen informera regeringens ombud om vissa förhållanden i den fosterfamilj som omhändertagit två makars barn. JK fick också i uppdrag att utreda behovet av åtgärder rörande bestämnelserna om olaga våldsskildring. Det fjärde uppdraget gällde att granska och redovisa omständigheter kring verkställigheten av fängelsestraff m.m. vid kriminalvårdsanstalterna Svartsjö och Asptuna.



### *Legal opinions*

JK har fr.o.m. år 1987 avgett endast ett fåtal legal opinions; jämför bilaga 3, tabell 6<sup>3</sup>. Före år 1987 var det vanligt att de utfärdades för Riksgäldskontorets räkning i samband med att staten skulle uppta lån i utlandet. Enligt en överenskommelse mellan JK och Riksgäldskontoret utfärdar sedan dess Riksgäldskontoret självt sina legal opinions. Detta förfarande har allmänt godtagits av utländska långivare.

De legal opinions som utfärdats under de senaste åren har som regel varit avfattade på engelska eller tyska och har gällt t.ex. Statens järnvägars rättsliga ställning. JK:s behörighet att utfärda legal opinions torde vara att betrakta som ett utflöde ur JK:s egenskap av regeringens högste ombudsman. Ett exempel på en legal opinion ges i bilaga 4.

#### 6.2.3 Närmare beskrivning av vissa remisser

Remisserna är av de mest skiftande slag och det är svårt att klart urskilja vilka frågor som dominerar och vad som brukar vara det avgörande skälet för att JK skall anlitas som remissinstans. En urskiljbar kategori är dock frågor där allmänna rättssäkerhetsaspekter har särskild betydelse.

Vid en genomgång av remissvaren framgår att JK ofta uppehåller sig vid just allmänna rättssäkerhetsaspekter, frågor med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna, lagtekniska frågor och frågor som berör normgivningskompetensens fördelning mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna.

I det följande exemplifieras detta genom ett urval av uttalanden i olika remisser. Avsikten med exemplen är inte att i koncentrerad form återge den sakliga kärnpunkten i respektive svar utan att peka på uttalanden som vid genomgången av remisserna förefallit vara representativa för inriktningen av JK:s rådgivande verksamhet.

I ett remissvar 1989-01-19 till Finansdepartementet över betänkan- det Ny taxeringslag - reformerad skatteprocess (SOU 1988:21 och 22) framförde JK synpunkter på ikraftträdandebestämmelser:

Som huvudregel gäller enligt svensk rätt att bestämmelser av processuell art träder i tillämpning med omedelbar verkan med undantag för mål eller ärenden som anhängiggjorts före ikraftträ-

<sup>3</sup> En legal opinion är ett rättsutlåtande avsett att åberopas i internationella angelägenheter angående t.ex. en viss myndighets behörighet och befogenhet.



dandet. Denna princip bör, enligt min mening, gälla också i den föreslagna taxeringslagen. Härigenom uppnås enhetlighet med vad som gäller för de indirekta skatterna. Om reformen gäller även för äldre beslut undviks olägenheten att under lång tid tvingas använda olika processuella system. Vidare finns det från de enskildas synpunkt anledning att låta de generösa bestämmelserna om omprövning få genomslag snarast.

I ett yttrande 1989-05-11 över Vårdsskildringsutredningens betänkande Censurlagen - en modernisering av biografförordningen (SOU 1989:22) uttalade JK bl.a. att kravet på insyn i den offentliga verksamheten är särskilt uttalat när det gäller myndighetsutövning.

I ett yttrande 1989-08-29 till Kommunikationsdepartementet över promemorian Postverkets behandling av obeställbara försändelser uttalade JK att en rätt för Postverket att öppna obeställbara försändelser, enligt JK:s uppfattning, i och för sig inte kan anses stå i strid med bestämmelsen i 2 kap. 12 § RF. JK ville ändå uttrycka viss tveksamhet till det förslag som hade lagts fram i promemorian eftersom brevöppning alltid är mycket känslig ur integritetssynpunkt.

I remissvaret 1990-01-22 till Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandet Produktkontroll enligt arbetsmiljölagen m.m., Betänkande 3 (Ds 1989:48) avgivet av Arbetsgruppen för översyn av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen berördes frågan om delegering av normgivningskompetensen:

Jag har inte någon erinran mot den av arbetsgruppen föreslagna ändringen beträffande sättet för delegeringen av normgivningskompetensen till regeringen och Arbetarskyddsstyrelsen. Förslaget synes stämma överens med vad som under senare tid har föreskrivits inom angränsande rättsområden. Den föreslagna ändringen i regeringsformen, som syftar till att möjliggöra certifieringar av vissa utländska kontrollorgan, har getts en generell utformning, vars vidare konsekvenser inte har behandlats av arbetsgruppen. Enligt min mening bör ytterligare övervägas om inte det angivna syftet kan nås med någon mera begränsad lagstiftningsåtgärd.

I ett yttrande 1990-03-29 till Civildepartementet över Kommunansvarsutredningens betänkande Kommunalbot (SOU 1989:64) framförde JK vissa synpunkter i fråga om den kommunala självbestämmanderätten. Han påpekade att JK i sin verksamhet vid flera tillfällen har påtalat bristen på regler för att komma tillrätta med att kommuner genom agerande från nämnder, styrelser eller beslutande församlingar underlåter att rätta sig efter domstolsavgöranden i kommunala



besvärsmål. Beträffande det remitterade förslaget om införandet av en kommunal bot anförde han dock bl.a.:

Såsom har påpekats i särskilda yttranden i betänkandet betyder detta ett omfattande nytt inslag av statskontroll över den kommunala verksamheten. En sådan ordning skulle strida mot den bärande principen i det svenska samhället om kommunernas självständiga ställning. --- Härtill kommer att en kommunal bot ytterst skulle drabba kommunmedborgarna själva trots att det är dessa som skall skyddas mot fel.

I ett yttrande 1990-08-16 till Justitiedepartementet över Meddelarskyddskommitténs betänkande Meddelarrätt, Meddelarfrihet i företag och föreningar m.m. (SOU 1990:12) berörde JK skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet i frågor som har samband med offentlighetsprincipen:

Det torde i vårt land inte föreligga några delade meningar om den nuvarande meddelarfrihetens och meddelarskyddets betydelse för den offentliga bevakningen av myndigheter och andra offentliga organ. Lagstiftningen om meddelarskydd har gamla anor som en del i den s.k. offentlighetsprincipen, och inte minst i min verksamhet har jag ofta kunnat konstatera att missförhållandena har förts i dagen genom pressens och radio/TV:s arbete i skydd av dagens regelsystem. Enligt min mening kan man emellertid i detta hänseende inte dra paralleller mellan myndigheter och enskilda. Den enskilda verksamheten bygger på avtalsfrihet, konkurrens och föreningsfrihet och har helt andra utgångspunkter än vad myndigheternas verksamhet har.

I ett yttrande 1990-11-23 till Justitiedepartementet över en framställning av Rikspolisstyrelsen om ändring i brottsbalken m.m. påtalade JK att genom tillkomsten år 1984 av polislagen har grundlagens krav på lagstöd för polisens tvångsbefogenheter tillgodosetts. Sedvanerättsligt grundade befogenheter kan inte användas för begränsningar av de i regeringsformen angivna grundläggande fri- och rättigheterna.

I ett remissvar 1991-02-28 till Riksdagens revisorer över Rapport 1990/91:2 Televerkskoncern yttrade JK följande beträffande rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen:

Frågan om lämpligheten att riksdagsledamöter har styrelseuppdrag i affärsverk bör enligt min mening bedömas utifrån ett mera allmänt övervägande, grundat på rollfördelningen mellan regering



och riksdag. Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen skall regeringen styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och att landet fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. Till regeringens förfogande står förvaltningsmyndigheterna. Riksdagen kontrollerar sedan på olika sätt att regeringens styrande insatser står i överensstämmelse med riksdagens beslut. Den kontrollen bygger på - förutom på riksdagens revisorers granskning av den statliga verksamheten - bl.a. på rapporter från regeringen i form av propositioner m.m. angående de olika myndigheterna. Med hänsyn till den rollfördelning som gäller mellan regering och riksdag är det naturligt att riksdagens kontroll utövas i former som ovan har angetts. Det kan framstå som mindre lämpligt att placera representanter i ledningsansvariga positioner hos myndigheter i syfte att bevaka vissa intressen. Ledamöter i myndigheters styrelser bör utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgiften. En ordning som innebär att riksdagen i praktiken tar över det ansvar som åvilar regeringen bör inte förekomma.

I ett yttrande 1991-03-11 till Civildepartementet över Revisionsutredningens betänkande Årlig revision i statsförvaltningen (SOU 1990:64) berörde JK sin egen tillsynsverksamhet och de särskilda utredningsuppdragen:

JK har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över statliga myndigheter. I den verksamheten kan JK ha nytta av uppgifter som framkommer vid den årliga revisionen av andra myndigheter. Under senare år har regeringen också beslutat att ge JK särskilda utredningsuppdrag med anledning av vad som framkommit vid Riksrevisionsverkets revision av statliga verk och myndigheter. JK vill framhålla att det kan vara en lämplig åtgärd att hit överlämna frågor om ansvar för t.ex. tjänsteförseelse och andra frågor av juridisk natur som framkommer vid den årliga revisionen. Av stor vikt är givetvis också att framförda anmärkningar vid revisioner följs upp av den myndighet som har varit föremål för revision på ett adekvat sätt. Även härvidlag kan JK ha intresse av att få del av framförda anmärkningar för att kunna lägga dessa till grund för iakttagelser vid framtida inspektion av vederbörande myndighet. Riksrevisionsverket och JK har redan under hand diskuterat hur ett sådant informationsbyte lämpligen skall komma till stånd. Den framtida förvaltningsrevisionen av statliga myndigheter bör således kunna utvecklas ytterligare genom samverkan mellan Riksrevisionsverket och JK.

I remissvaret 1991-08-26 till Justitiedepartementet beträffande Riksskatteverkets översyn av utskökningsbalken (RSV rapport 1991:1)



tillstyrktes förslaget att tillskapa ett konkursregister. JK pekade på att registret skulle komma att innehålla integritetskänsliga uppgifter. Noggranna föreskrifter för registret borde därför utarbetas.

I ett yttrande 1991-08-26 till Civildepartementet över LOA-utredningens delbetänkande Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar (SOU 1991:29) kommenterade JK frågor som rörde grundläggande fri- och rättigheter och kravet på reglering genom lag:

Enligt min uppfattning innebär bestämmelsen i 2 kap. 6 § rege-  
ringsformen (RF) att frågan om skyldighet att genomgå periodiska  
hälsoundersökningar måste regleras i lag. En skyldighet att  
genomgå läkarundersökning bör absolut bedömas som ett påtvingat  
kroppsligt ingrepp. Jag är medveten om att bestämmelsen i 8 kap.  
3 § RF av vissa har tagits till intäkt för påstående att lagform inte  
skulle krävas när det gäller sådana åligganden för en tjänsteman  
hos staten eller kommun som följer av tjänsten. Man stöder sig  
härvidlag på ett uttalande i förarbetena till denna bestämmelse.  
Rent allmänt kan sägas att lagstiftning genom förarbeten är  
otillfredsställande. Ordalydelsen av bestämmelserna i 2 kap. 6 §  
och 8 kap. 3 § RF är otvetydig. Lagform är ett krav. Härtill  
kommer att det i detta fall är fråga om en åtgärd som inskränker  
på de grundläggande fri- och rättigheterna. I sådant fall bör en  
tolkning i fråga om huruvida det krävs lagform eller ej avgöras till  
förmån för kravet på lagform. Även bestämmelsen i 11 kap. 10 §  
RF talar för lagform och utesluter kollektivavtalsreglering.  
Avslutningsvis vill jag framhålla att skyldigheten att genomgå  
periodiska hälsoundersökningar för vissa befattningshavare primärt  
inte tillskapas i arbetsgivarens eller arbetstagarens intresse. Det är  
i stället allmänhetens säkerhetsintresse, som skall tillgodoses i  
första hand. Även denna omständighet gör att en reglering av  
frågan genom kollektivavtal är olämplig. Lagstiftning synes i den  
situationen vara den bästa lösningen.

I remissvar 1991-10-02 över betänkanden av Utredningen om  
stabsmyndigheternas verksamhet. Marknadsanpassade service- och  
stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och  
regeringskansli (SOU 1991:40 - 41) berördes gränsdragningen mellan  
offentlig och privat verksamhet och frågor om normgivningskompeten-  
sen:

De som är anställda i de befintliga av utredningen (Utredningen om  
stabsmyndigheternas verksamhet) berörda myndigheterna är statliga  
befattningshavare som arbetar under det straffrättsliga och dis-  
ciplinrättsliga ansvar som gäller för sådana befattningshavare. De



står under såväl JK:s som riksdagens ombudsmäns tillsyn. En förändrad organisation enligt utredningens förslag innebär avgörande förändringar i de avseenden som jag nyss har nämnt. Många befattningshavare kommer att arbeta i privaträttsligt uppbyggda organisationer och kommer att stå under JK:s tillsyn endast i den mån de har myndighetsutövande arbetsuppgifter. Behovet av kontroll och tillsyn - från regeringen och enskilda - måste ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet. Vid ett genomförande av en ny organisation måste också den formella uppbyggnaden av regelsystemet inom de aktuella områdena beaktas. I den mån författningsbestämmelser vilar på delegation enligt RF från riksdagen eller regeringen måste en översyn ske eftersom endast förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser (11 kap. 6 § RF).

Under den treårsperiod som granskats har fem procent av remisserna kommit från andra myndigheter. Dessa remisser har bl.a. gällt Överstyrelsens för civil beredskap utkast till rapport avseende ledningen av totalförsvarets civila del under kriser och i krig och samma myndighets bestämmelser om informationsförsörjning inom totalförsvaret samt Datainspektionens förslag dels till allmänna råd om personregistrering med hjälp av ADB på arbetsplatser och dels till information om datalagens bestämmelser och Datainspektionens praxis.

Härutöver har två procent av remisserna kommit från riksdagen. Det har varit fråga om ett yttrande till Bostadsutskottet över motioner om avvittring i Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker, ett yttrande till lagutskottet över en motion om rätt till egen bild samt ett yttrande till Riksdagens revisorer över en rapport om Televerkskoncernens verksamhet.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse - motsvarande 2 § tredje stycket JK-instruktionen - om att JK skall tillhandagå riksdagen eller myndigheter med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. Myndigheternas anlitan av JK som remissinstans skall i stället ses mot bakgrund av JK:s övergripande roll i fråga om att bevaka statens rätt, att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen m.m.

#### 6.2.4 Närmare beskrivning av vissa särskilda utredningsuppdrag

Som framhållits i avsnitt 6.2.2 ansluter sig ofta de särskilda utredningsuppdragen till JK:s tillsynsfunktion. De särskilda utredningsuppdragen är liksom remisserna av de mest skiftande slag. Dessa



uppdrag har ofta sin upprinnelse i den allmänna debatten och gäller i stor utsträckning frågor som rönt offentlig uppmärksamhet.

I syfte att åskådliggöra hur särskilda utredningsuppdrag kan vara beskaffade och JK:s tillvägagångssätt vid uppdragens utförande lämnas i bilaga 5 en kortfattad beskrivning av uppdragen under åren 1988 - 1991.

### 6.3 Utredningens överväganden och förslag

JK:s uppgift som regeringens juridiske rådgivare har i allmänhet inte ifrågasatts. I en av de motioner (motion 1988/89:K222) som har föranlett denna utredning har det dock sagts att det är av särskilt intresse att JK samtidigt som han bevakar statens rätt och har tillsyn över den som utövar offentlig verksamhet är regeringens juridiske ombudsman. Det sägs i motionen betyda att JK i ett sammanhang kan yttra sig såsom myndighet, i ett annat snarast som politisk rådgivare. Dessa dubbla roller sägs vidare ägnade att skapa förvirring och det påpekas att JK:s agerande kommit att kritiseras bland annat i den s.k. Ebbe Carlsson-affären. Motionen avslutas i den aktuella delen med ett uttalande om att det är möjligt att JK bör behålla flertalet av de uppgifter som nu ankommer på myndigheten. Under inga förhållanden bör enligt motionärerna JK dock i framtiden vara juridisk rådgivare åt regeringen.

De aspekter som av motionärerna anläggs på JK:s rådgivning synes här aktualisera i första hand JK:s uppgift att göra särskilda utredningar på regeringens uppdrag.

För att regeringen skall kunna fullgöra sin konstitutionellt fastlagda uppgift att styra riket står till dess förfogande en omfattande och kompetent förvaltningsapparat som täcker snart sagt alla sektorer av samhällslivet. Det kan synas som om behovet av utredning och sammanställning av underlag för de beslut som måste fattas på regeringsnivå skulle kunna täckas av de olika förvaltningsmyndigheterna var och en inom sitt område. Erfarenheten visar emellertid att det finns ett behov av fristående organ för särskilda utredningar av nu åsyftat slag, antingen därför att de förhållanden som påkallar utredning är av den karaktär att det närmast berörda förvaltningsorganets förmåga att utreda sakligt och opartiskt kan - med rätt eller orätt - betvivlas eller därför att frågan har en sådan räckvidd att den måste behandlas övergripande. Uppenbart är att i dessa fall de högsta krav måste ställas på det organ som skall verkställa utredningen, både med avseende på utredningskompetens, inbegripet överblick över rättsordningen, och på självständighet och oväld.



I JK finns med nuvarande ordning ett permanent sådant organ. Endast undantagsvis och, vill det synas, företrädesvis när det som skall utredas har betydande politiskt uppmärksammade utlöpare kan det anses finnas behov av särskilt bildade utredningsorgan i form av kommissioner.

Vare sig utredningsbehovet täcks av JK eller av ett särskilt bildat utredningsorgan måste utredningsuppdraget fullgöras med iakttagande av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. En annan sak är att både utredningsförfarandet och utredningsresultatet i den fortsatta hanteringen kan nagelfaras och värderas olika från olika politiska utgångspunkter. Men att så sker berättigar uppenbarligen inte till att beteckna utredningen eller dess fynd och slutsatser som politisk materia om därmed skall förstås något annat än att framlagda förslag skall prövas av de politiska instanser som i vårt demokratiska statskick har det slutliga avgörandet.

Enligt sin instruktion skall JK tillhandagå regeringen med råd och anvisningar i *juridiska angelägenheter*. Kvalificeringen av rådgivningsuppgiften till "juridiska angelägenheter" i förening med kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF utesluter att JK ger regeringen råd utifrån politiska utgångspunkter. Regeringen torde inte heller ha något praktiskt behov av att få politiska råd från JK vars kvalifikationer hänför sig till helt andra områden än det politiska fältet. Regeringen brukar ha jurister inom sin egen krets och för övrigt finns det regelmässigt god tillgång till jurister inom regeringskansliet som kan ge råd i politiska frågor med juridisk anknytning. Från politisk rådgivning i egentlig bemärkelse måste skiljas frågor av *rättspolitisk* karaktär. För att kunna yttra sig om vad rättssäkerheten kräver, om ändamålsenligheten av en regel för att nå ett äsyftat mål, om bieffekter och risk för snedvridningar, om reglernas konsistens inom ett större rättssystem etc. kan det sålunda vara ofrånkomligt att JK anlägger synpunkter och gör värderingar av rättspolitisk art. Även detta skall dock ske med iakttagande av objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF och kan anses vara en integrerad del av den rättsliga bedömningen (jfr lagrådets uppgifter).

Utredningen ansluter sig odelat till direktivens ståndpunkt att regeringen bör ha en särskild, högt kvalificerad fristående jurist till sitt förfogande för särskilda utredningsuppdrag och finner inga skäl för att frångå nuvarande ordning med JK för denna funktion. I denna inbegripes då också rådgivning av juridisk art när en verkställd utredning ger anledning därtill.

JK bör dock rådfrågas av regeringen endast i kvalificerade juridiska frågor. Å andra sidan är det väsentligt att regeringen verkligen utnyttjar sin högste ombudsmans kompetens och resurser för råd i



juridiska angelägenheter, inte minst genom att anlita honom för särskilda utredningsuppdrag.

En närmare reglering av förutsättningarna för när regeringen kan anlita JK för särskilda utredningsuppdrag är emellertid inte lämplig. Det ligger i sakens natur att regeringen måste ha möjlighet till stor flexibilitet när det gäller att avgöra vilken utredningsform som i ett visst fall är lämpligast. I sådana fall då en utredning kan komma att föranleda synpunkter på regeringens eller något statsråds handlande måste beaktas att det inte ankommer på JK att granska regeringen; den uppgiften ligger enligt 12 kap. 1 § RF på konstitutionsutskottet. Det kan vidare ibland vara lämpligare att utreda en viss fråga inom regeringskansliet och någon gång genom särskild utredare eller undersökningskommission. Exempel på omständigheter som kan inverka på denna bedömning är då undersökningen kan komma att beröra frågor som har samband med Sveriges förhållande till främmande makt eller då det är lämpligare ur sekretessynpunkt. Sekretessen hos JK är enligt 11 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) begränsad i förhållande till vad som i allmänhet gäller hos andra myndigheter.

JK:s initiativ till lagstiftning kan också betraktas som en form av rådgivning i juridiska angelägenheter. Initiativ tas i allmänhet mot bakgrund av de iakttagelser han gjort i sin verksamhet. Det framstår som självklart att JK i likhet med andra förvaltningsmyndigheter skall göra regeringen uppmärksam på brister som myndigheten iakttar inom sitt verksamhetsområde och inte själv kan avhjälpa. Att framställningar av sådan art bör åtföljas av förslag till åtgärder är likaledes givet. Här kan förslag även få annan än rent juridisk karaktär när detta är ändamålsenligt för förvaltningsmyndigheternas verksamhet, utan att det bör anses att JK gått utöver sin kompetens.

En stor del av den juridiska rådgivningen sker som tidigare redovisats i form av remissyttranden. Närmare hälften av remisserna kommer från Justitiedepartementet. Det torde inte finnas någon anledning att anta annat än att valet av remissinstanser föregås av noggranna överväganden. I endast tre procent av de undersökta fallen har JK avstått från att yttra sig. Det behöver dock inte innebära att JK ens i de fallen ansett att remissen var omotiverad. Från myndighetens sida synes urvalet av remisser till JK inte betraktas som ett problem. Det saknas således belägg för att JK skulle utnyttjas som remissinstans i onödan.

Vid genomgången av remissvaren har framkommit att sju procent av remisserna kom från någon annan myndighet eller från riksdagen. Uppenbarligen finns det ett behov hos bl.a. myndigheterna att i vissa situationer rådfråga JK såsom rättsligt expertorgan. Det sker förutom



genom remisser också genom underhandskontakter mellan myndigheterna och JK. Denna verksamhet är värdefull för statsförvaltningen och samhället i stort och bör bibehållas.

Det bör understrykas att en god allmän regel bör vara att JK anlitas som remissinstans i första hand i de fall då allmänna rättssäkerhetsaspekter, integritetsfrågor, konstitutionella frågor eller de grundläggande fri- och rättigheterna berörs. I vissa fall kan ett förslag ha en sådan direkt beröring med JK:s verksamhet att det i sig motiverar en remiss till JK, exempelvis när det gäller tillvaratagande av statens rätt.

Den företagna undersökningen av remisserna visar att remissvaren i allmänhet är ganska kortfattade. I mer än 3/4 av fallen omfattar svaren högst tre sidor. Det tyder på att det knappast går att göra några rationaliseringsvinster genom att generellt rekommendera kortare svar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte framkommit något som tyder på att arbetsuppgiften att vara juridisk rådgivare åt regeringen behöver reformeras. JK bör sålunda också i framtiden tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. Det innebär oförändrade uppgifter i fråga om remisser och särskilda utredningsuppdrag.

Uppgiften att avge legal opinions kan i allmänhet knappast läggas på någon annan än JK såsom regeringens högste ombudsman och generellt sett den förvaltningsmyndighet under regeringen som har den högsta juridiska kompetensen, om man inte vill riskera att nagga utlåtandenas auktoritativa karaktär i kanten. Det är en annan sak att JK i särskilda fall, såsom i fråga om Riksgäldskontoret, kan uppdra åt vederbörande myndighet att avge legal opinions för egen räkning.

## 7 Justitiekanslerns tillsyn över offentliga befattningshavare

### 7.1 Sammanfattning

Sedan år 1809 har det i Sverige funnits två parallella extraordinära tillsynsorgan, nämligen JK under regeringen och JO under riksdagen. Denna dubbla kontroll av den offentliga förvaltningen motiverades från början av den då rådande maktindelningen i samhället. Efter parlamentarismens genombrott och införandet av 1974 års RF åtnjuter regeringen i princip alltid folkrepresentationens förtroende. Den dubbla kontrollen får dock fortfarande anses motiverad med hänsyn till medborgarnas rättssäkerhetsintresse, som med åren och i takt med utvidgningen av det allmännas ingripanden i eller reglering av de enskildas förhållanden kommit att tillmätas allt större betydelse, och med hänsyn till att regeringen behöver ett eget kontrollorgan för att kunna svara inför riksdagen för sin konstitutionellt bestämda uppgift att styra riket. Domstolarna har alltid omfattats av såväl JK:s som JO:s tillsyn och framhölls ursprungligen som särskilt viktiga tillsynsobjekt. Så som kontrollen av domstolarna enligt gällande bestämmelser och praxis sker i Sverige kan den inte anses oförenlig med domstolarnas självständighet i dömandet.

Utredningen har genom sin sekreterare gått igenom de tillsynsärenden som förekommer i JK:s registratur för år 1991 samt inhämtat upplysningar om handläggningen av tillsynsärenden från personalen hos JK. Utredningen har dessutom anordnat en hearing angående den tillsynsverksamhet som utövas av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket.

JK:s viktigaste tillsynsfunktioner är att bevaka enskildas rättsskydd i vid bemärkelse och att tillgodose regeringens kontrollbehov. För att kunna styra riket har regeringen ett ständigt behov av att kontrollera den offentliga verksamheten. Kontrollbehovet skiftar emellertid från område till område från tid till annan. JK:s tillsynsverksamhet bör också i fortsättningen ha karaktären av rättskontroll och den bör koncentreras till områden där tillsynen motiveras av kvalificerade rättsskyddsintressen. Den bör vara särskilt inriktad på rättssäkerhetsfrågor, integritetsfrågor, konstitutionella frågor och frågor som har anknytning till de i 2 kap. RF reglerade grundläggande fri- och rättigheterna. Övrig tillsyn bör fullgöras av respektive central



förvaltningsmyndighet, Riksrevisionsverket eller JO. JK:s klagomålsprövning bör i första hand vara ett instrument för regeringens rättskontroll. JK bör därför ha stor frihet att avgöra om ett enskilt klagomål eller anmälan skall leda till utredning eller ej. Vidare bör JK intensifiera sin inspektionsverksamhet och prioritera denna framför prövningen av enskilda klagomål. JK bör med strikt iakttagande av domstolarnas självständighet i dömandet också i fortsättningen kunna utöva viss tillsyn över domstolsväsendet. Även fördelningen av arbetsuppgifter mellan JK och JO bör göras mer flexibel. Slutligen bör JK fortsätta att granska ärendeförteckningar men det bör ske i mer selektiva former än för närvarande.

## 7.2 Bakgrund<sup>1</sup>

### *Justitiekanslerns verksamhet fram till år 1809*

När JK under benämningen Högste ombudsmannen inrättades genom Karl XII:s nya kansliordning år 1713 blev han chef för Revisions-expeditionen. Denna var en av sex expeditioner bland vilka riksstyrelsens alla uppgifter fördelades och som övertog de gamla kollegiernas ansvar. Högste ombudsmannen ställdes följaktligen i spetsen för rättsväsendet. Han skulle på kronans, dvs. den enväldige kungens, vägnar kontrollera att lagar och författningar följdes och dessutom utöva uppsikt över ämbetsmännens ämbetsutövning. Hans tillsynsfunktion synes ha haft till syfte att ge den enväldige kungen en förbättrad möjlighet att kontrollera statsapparaten. Medborgarnas, eller rättare undersåtarnas, rättssäkerhetsintresse i sig var i det då rådande statsskicket av underordnad betydelse. Medborgerliga fri- och rättigheter hade ännu inte uppmärksammats inom statsrätten. Vid denna tid hade Högste ombudsmannen för övrigt inte ställning som en från Kungl. Maj:t fristående förvaltningsmyndighet. Genom enväldets fall efter Karl XII:s död 1718 och införandet av en maktfördelning mellan kungen och ständerna, dvs. en form av parlamentariskt styre, ändrades förutsättningarna. År 1719 ändrades Högste ombudsmannens titel till JK. Fortfarande tjänade dock JK:s tillsynsfunktion främst syftet att på statsmakternas vägnar kontrollera statsförvaltningen och inte att bevaka undersåtarnas rättssäkerhetsintressen. Man bör

<sup>1</sup> Bakgrundsskildringen bygger - utöver offentligt tryck - huvudsakligen på uppgifter hämtade ur Göran Ingers *Svensk rättshistoria*, andra upplagan, 1983, Håkan Strömbergs *Inledning till statsrätten*, 1978, samt Fredrik Sterzels *Riksdagens kontrollmakt*, 1969.



observera att JK också var chef för åklagarväsendet i riket. Det var en uppgift som han för övrigt behöll till år 1948. Under åren 1766 - 1772 tillsattes JK av ständerna efter val. Ämbetet förvandlades därigenom till ett förtroendeämbete åt riksdagen vilket motiverades av ämbetets vikt och angelägenhet "i det lagarnas vård, varuti folkets rättigheter ligga bevarade, blivit på det besynnerligaste detta ämbete uppdraget"<sup>2</sup>. Eftersom ämbetet ansågs innefatta det yppersta förtroende ett fritt folk kunde ge åt någon av sina medlemmar, hade ständerna beslutat att ämbetet skulle tillsättas genom val av elektorer av alla stånd, dock ej för längre tid än till nästa riksdag<sup>3</sup>. I och med Gustav III:s statsvälvning 1772 blev JK emellertid åter Kungl. Maj:ts högste ombudsman, vilket kunde sägas vara en naturlig följd av maktens förskjutning från riksdagen till kungen. JK blev alltså redovisnings-skyldig inför kungen.

### *Maktodelningsläran och dess tillämpning i Sverige*

Vid statsvälvningen år 1809 hade man som mål att skapa en maktbalans mellan kungen och riksdagen. Man trodde att man därmed skulle kunna undvika maktmissbruk och rättsosäkerhet och i stället skapa en garanti för att medborgarnas fri- och rättigheter skulle förbli okränkta. Regeringsformen som utarbetades och antogs 1809 var resultatet av en kompromiss mellan olika meningsriktningar och mellan gamla traditioner och moderna författningsidéer. Man hade byggt på det nationella författningararvet men man hade också låtit sig påverkas av utländsk författningsdoktrin, särskilt maktodelningstanken som hade utvecklats av bl. a. engelsmannen Locke i slutet av 1600-talet och fransmannen Montesquieu i mitten av 1700-talet. Det utmärkande draget för denna konstitutionella åskådning var att den ansåg statens funktioner vara av tre slag: lagstiftande, verkställande och dömande. Enligt Montesquieu borde den styrande eller verkställande makten anförtros åt kungen, den lagstiftande åt folkrepresentationen och den dömande åt självständiga domstolar.

Maktodelningsprincipen har knappast någonstans blivit helt förverkligad. Den har tidigare haft stor betydelse för utformningen av konstitutionella statsklick och sätter fortfarande sin prägel på vissa författningar, särskilt Förenata staternas. Förverkligandet av principen

<sup>2</sup> Jämför SOU 1939:7 s. 75.

<sup>3</sup> Jämför SOU 1939:7 s. 75.



har motverkats inte bara genom uppkomsten av diktaturer, som innebär en maktkoncentration hos statschefen eller regeringen eller ett visst härskande parti, utan också genom parlamentarismen, som skapar ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan regeringen och folkrepresentationen. Trots detta är det möjligt att urskilja ett mönster för funktionsfördelningen mellan statsorganen, vilket i sina huvuddrag återkommer i flertalet staters författningar. I enskildheter företer dock funktionsfördelningen stora variationer.

Den dömande makten brukar tillkomma domstolar, organiserade i flera instanser med en högsta domstol i spetsen. Domstolarnas huvuduppgift är att avgöra tvistemål och brottmål. I många stater finns också möjlighet att påkalla domstolskontroll av avgöranden inom den offentliga förvaltningen. Denna kan vara anordnad på olika sätt. Enligt det anglosaxiska systemet, som har sitt ursprung i Storbritannien, ankommer det på de allmänna domstolarna att kontrollera lagligheten av förvaltningsbeslut. Enligt det kontinentala systemet, som härstammar från Frankrike, finns en särskild organisation av förvaltningsdomstolar i flera instanser, hos vilka förvaltningsbeslut kan överklagas.

I nära samband med funktionsfördelningen står de bestämmelser om skydd för medborgerliga rättigheter, som brukar finnas i de flesta författningar. Sådana bestämmelser innebär nämligen begränsningar av statsorganens befogenheter. Den mest kända rättighetsförklaringen är den förklaring om människans och medborgarens rättigheter, som under franska revolutionen antogs av nationalförsamlingen år 1789. Här garanterades bl.a. den personliga friheten, likheten inför lagen, åsiktsfriheten, yttrandefriheten och äganderätten. Franska revolutionens rättighetsförklaring kom sedan att få stor betydelse som förebild vid utformningen av rättighetskatalogerna i de många nya författningar som tillkommit under 1800- och 1900-talen.

1809 års RF var influerad av Montesquieus maktdelningsschema men det följdes inte fullt ut. Den svenska statsmakten hade enligt 1809 års RF en dualistisk uppbyggnad. Å ena sidan fanns kungen jämte honom underordnade myndigheter, verk, ämbets- och tjänstemän samt å andra sidan folket med dess representation riksdagen och de under denna sorterande verk och funktionärer. Beslut kunde fattas av statsmaktens främsta organ tillsammans eller var för sig. Även riksdagen var sålunda ett statens organ. Riksdagen var - och är naturligtvis fortfarande - folkets enda lagliga representation.

Enligt 1809 års RF tillkom således den styrande makten kungen. Den lagstiftande makten var delad mellan kungen och riksdagen. Båda hade initiativrätt och ägde absolut veto mot varandra. Finansmakten tillkom odelad riksdagen. Det innebar att riksdagen ensam gavs rätt att



bestämma vilka skatter som skulle upptas. Detta var helt i överensstämmelse med svensk tradition men i strid med Montesquieus principer. Även kontrollmakten tillkom riksdagen. Kontrollen gällde statsrådet, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. I fråga om domstolarna skulle den av riksdagen utsedde JO såsom riksdagens ombud ha tillsyn över lagarnas efterlevnad och i denna egenskap äga att inför domstol åtala domare och ämbetsmän. Detta ämbete utgjorde således ett motstycke till den av kungen beroende JK. Den dömande makten skulle enligt 1809 års RF utövas av oavsättliga domare. Hovrätterna och alla andra domstolar skulle döma efter lag och laga stadgar. Som högsta dömande organ skulle Konungens högsta domstol fungera. Åtskillnaden mellan den styrande och den dömande makten var emellertid inte konsekvent genomförd. Kungen hade sålunda rätt att delta i Högsta domstolens beslut och hade då två röster. Denna ordning togs bort först år 1909. Intill 1840, då man genomförde den s.k. departementalreformen, var dessutom justitiestatsministern självskriven ledamot av Högsta domstolen.

Enligt 1809 års RF förblev JK kungens högste ombudsman. År 1840 upphörde JK att vara chef för nedre justitierevisionen och samtidigt att tillhöra statsrådet vid justitieärendenas avgörande. I samband med rättegångsreformen år 1948 frikopplades JK helt från åklagarväsendet och i stället inrättades ett ämbete som riksåklagare. Belysande för JK-ämbetets inriktning dessförinnan är att konstitutionsutskottet vid 1937 års riksdag konstaterade att JK:s kontroll över den högsta rättskipningen och förvaltningen efter år 1840 alltmer trätt i bakgrunden för hans andra uppgift som högsta allmänna åklagare (SOU 1939:7 s. 23). Sammanhängande med tillsynsuppgiften är dock JK fortfarande särskild åklagare i fråga om brott i tjänsten. JK har också som exklusiv åklagare uppgifter enligt TF och YGL.

### *Riksdagens ombudsmän (JO)*

Som redan berörts infördes i och med 1809 års RF en ny tillsynsmyndighet som fick betydelse för JK:s verksamhet. Då inrättades nämligen Justitieombudsmannaämbetet (JO) som ett kontrollinstrument åt riksdagen. År 1809 infördes sålunda den ännu i dag rådande ordningen att JK är regeringens och JO riksdagens kontrollorgan. För såväl JK som JO framhölls domarna och domstolarna som viktiga tillsynsobjekt.

Med hänsyn till JO:s viktiga roll i den svenska konstitutionella kontrollen av domstolar och förvaltningsmyndigheter kommer JO fortsättningsvis att särskilt uppmärksammas.



I de flesta länder finns inga särskilda former anordnade för kontroll över domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Den svenska JO utgör en speciell form för folkrepresentationens kontroll över domstolar och förvaltningsmyndigheter och har i modern tid kommit att tjäna som förebild för parlamentariska kontrollorgan av skiftande utformning i en rad andra länder.

Det svenska bidraget i fråga om kontrollens former var således främst tanken på en av folkrepresentationen utsedd förtroendeman. Denna föreställning var ett uttryck för en dualistisk och av makt-delningläran påverkad statsuppfattning som dominerade i en tid när ständernas inflytande i förhållande till kungamakten stod på sin höjdpunkt.

Avsikten bakom tillskapandet av JO-ämbetet i början av 1800-talet var att ge riksdagen ett medel att kontrollera den under konungamakten lydande ämbetsmannakåren och att således stärka riksdagens ställning i det konstitutionella systemet. Sedan parlamentarismen vuxit fram och ett på gamla makt-delningläror grundat motsatsförhållande mellan riksdag och regering försvunnit kan man inte längre åberopa en sådan motivering för JO-ämbetet. I den nya regeringsformen har parlamentarismen skrivits in och det har klargjorts att riksdagen är folkets främsta företrädare och att regeringen är ansvarig inför riksdagen.

I detta nya statsskick, där riksdagen förutsätts omfatta regeringen med sitt förtroende, kunde det i och för sig te sig naturligt att riksdagen överlåter sin hittillsvarande kontroll av tjänstemän i offentlig förvaltning på regeringen och att denna får ta på sitt ansvar att myndigheterna handlar i enlighet med riksdagens beslut. Med ett sådant konstitutionellt betraktelsesätt kan JO-ämbetets arbetsuppgifter lika gärna utföras av ett organ som liksom JK lyder under regeringen. Emellertid innehåller den nya grundlagen en annan bärande grund för ett JO-ämbete. I grundlagen har sålunda lagstiftningsmakten tillagts riksdagen ensam såsom företrädare för folket. Den främsta av lagarna, regeringsformen, tillförsäkrar medborgarna vissa grundläggande fri- och rättigheter och ålägger domstolar och förvaltningsmyndigheter att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. En fundamental princip är att den offentliga makten utövas under lagarna. För riksdagen finns ett behov av ett särskilt medel att kontrollera att medborgarnas fri- och rättigheter inte träds för när och att myndigheterna i sin verksamhet efterlever lagarna. Riksdagen behöver vidare ett organ som förmedlar kunskap om hur lagarna verkar i samhället och påtalar brister som bör avhjälpas.



1937 års utredning angående JK:s, JO:s och MO:s<sup>4</sup> allmänna ämbetsställning m.m. anförde följande om JO:s ställning efter parlamentarismens genombrott (SOU 1939:7 s. 26 f.):

Då den svenska opinionen för visso icke skulle vilja ansluta sig till ett förslag om JO-ämbetets avskaffande, beror väl detta väsentligen på att ämbetet vunnit sitt berättigande hos oss på ett annat område än den konstitutionella kontrollens. Redan vid ämbetets tillkomst torde önskemålet att bereda befolkningen ett skydd mot byråkratien i allmänhet - alltså alldeles oavsett om denna i sitt handlande stödde sig å riksstyrelsen eller ej - ha spelat en avgörande roll. Det föll sig naturligt att kontrollen över ämbetsmännen icke utgick från regeringen, då för tiden byråkratins huvud, utan från folkrepresentationen. Genom sin verksamhet efter denna linje har också ämbetet under tidernas lopp vuxit sig fast i det allmänna medvetandet. JO har blivit en modern folktribun, hos vilken den enskilde vet sig kunna påräkna hjälp och stöd mot godtyckligt ämbetsmannavälde. Visserligen har statsskicket demokratisering och parlamentarismens genombrott medfört förstärkta garantier för de medborgerliga rättigheter vilkas skyddande var en så betydelsefull uppgift för JO under tidigare skeden av ämbetets historia. Men om ock en viss förskjutning därigenom inträtt i fråga om arten av de ärenden, som sysselsätta ämbetets innehavare, finnes ingen anledning att förutse en fortgående minskning av ämbetets betydelse. I och med att den statliga verksamheten spänner över allt fler områden av samhällslivet och därmed den statliga förvaltningen vidgas, torde tvärtom behovet av en sådan, utanför byråkratien stående kontrollinstans göra sig i ökad grad gällande. Vid bedömandet av ämbetets betydelse är även att märka att denna endast i mindre mån låter sig mätas i det årliga antal erinringar och åtal mot domare och ämbetsmän, som expedieras av ombudsmannen. Den största vikten har ämbetet genom sin blotta tillvaro. Ty - såsom lagutskottet vid 1859-60 års riksdag uttrycket det - ju mindre anledningar för JO att gripa in med sin ämbetsmyndighet, desto säkrare är ändamålet med institutionen uppnått.

När det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet år 1967 behandlade frågan om omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten i anslutning till 1963 års JO-utrednings betänkande Riksdagens justitieombudsmän (SOU 1965:64) samt prop. 1967:32 redovisade utskottet sin syn på JO:s ställning och funktioner (1809 års RF var då fortfarande i kraft). Utskottet anförde därvid bl.a. följande (K1LU 1967:1 s. 5 f.):

<sup>4</sup> Militieombudsmannen.



Av väsentlig betydelse är att vid en reform inte endast beakta ärendeutvecklingen hos ombudsmannaämbetena utan även överväga de principer, på vilka institutionen som sådan bygger. Det gäller att klargöra ombudsmännens ställning och funktioner i dagens samhälle, mot bakgrunden av den långa utveckling som skett sedan JO-ämbetet inrättades men som inte kommit till uttryck i ändrade grundlagsregler. ---

Genom den senare utvecklingen har ombudsmannainstitutionen väsentligt förändrats till både funktioner och verkningsätt. Här skall endast erinras om några av de viktigaste dragen i denna omdaning. Åtalsfunktionen har numera kommit i bakgrunden. Ombudsmännen väcker endast några få åtal om året. Erinringar i skilda former har i huvudsak ersatt beivrande inför domstol, en praxis som befästs genom bestämmelser i instruktionen. Bredare, allmänna undersökningar av myndigheternas praxis på olika områden utgör viktiga inslag i ombudsmännens arbete. De har på denna väg blivit mera av vägledare för myndigheterna än åklagare. Samtidigt har de enskilda klagomålen kraftigt ökat, en utveckling som blivit särskilt påtaglig under de senaste åren. Under 1950-talet har också en praxis införts, enligt vilken ombudsmännen i stor utsträckning utvecklar sina synpunkter även i ärenden som inte föranleder direkt kritik mot myndigheternas handlande. Deras betydelse för både myndigheterna och de enskilda har därigenom ökat. Av stor vikt är också att JO:s arbetsfält väsentligt vidgats. Tidigare avsåg granskningen i huvudsak domstolsväsendet och rättsvården i trängre bemärkelse. Med början på 1950-talet har emellertid förvaltningen kommit alltmer i förgrunden och svarar numera för huvuddelen av JO:s arbetsbörda. Några författningsändringar har inte erfordrats härför såvitt gäller de statliga myndigheterna utan endast en ändrad inriktning av arbetet. I samband med 1957 års reformer utsträcktes JO:s tillsyn, med vissa begränsningar, även till den kommunala förvaltningen.

Utskottet redogjorde även något för hur JO:s uppgifter förändrats under åren och uttalade därefter (K1LU 1967:1 s. 6 f.):

Denna utveckling har skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen. Existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och fria val och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrar verksamt till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet - som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärendena - är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Ett bevis för att den har viktiga



uppgifter att fylla även i det moderna samhället är bl.a. det växande intresset utomlands för liknande ämbeten.

Det tidigare redovisade synsättet i fråga om JO ligger bakom den nuvarande RF:s bestämmelser om JO-ämbetet. Departementschefen uttalade bl.a. följande (prop. 1973:90 s. 414):

I ett statsskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt att riksdagen som en huvuduppgift har att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. På riksdagen bör också ankomma en övervakning av regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Det ligger vidare i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har givits i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

I samband med att 1975 års lag med instruktion för JO kom till gjorde KU vissa uttalanden, som godtogs av riksdagen och som därmed visar hur riksdagen då - sedan 1974 års RF trätt i kraft - mera allmänt såg på JO:s roll. KU anförde följande (KU 1975/76:22 s. 48 f.):

JO-institutionen är enligt regeringsformen ett av riksdagens kontrollorgan. I vårt parlamentariska system innebär detta inte att JO skall ha rollen som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift är i stället att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Denna verksamhet utövar JO huvudsakligen genom att pröva anmälningar från enskilda mot statliga och kommunala myndigheter samt företrädare för dessa och genom att vid inspektioner granska myndigheternas praxis i olika hänseenden. Det är enligt utskottet uppenbart att den svenska riksdagens ombudsmannainstitution, som inte minst under senare år tjänat som förebild för många andra länder, som inrättat liknande tillsynsorgan, fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.

Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rätts-säkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer därigenom väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen.



Utskottet erinrade därefter om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet uttalat sig om JO:s funktion och ställning (se ovan). Enligt utskottet hade detta riksdagsuttalande fortfarande full giltighet.

Även 1983 års JO-utredning definierade JO:s uppgifter. Utredningen anförde därvid bl.a. (SOU 1985:26 s. 9 f.):

Riksdagen skall som folkets företrädare kunna bevaka hur myndigheter och offentliga funktionärer tillämpar lagar och andra författningar. Enligt RF har JO att på riksdagens vägnar utöva en sådan kontroll. JO har alltså som riksdagens organ att vaka över rättssäkerheten.

Rättssäkerheten beror i första hand på författningarnas innehåll och på kvaliteten hos de myndigheter som har att tillämpa dem. Åtskilliga regler har ställts upp och en rad åtgärder vidtagits för att trygga de enskildas rättsskydd i förhållande till det allmänna. JO kan, om man så vill, sägas vara en bland en mängd faktorer till skydd för rättssäkerheten - det är den samlade effekten av dessa faktorer som avgör hur starkt skyddet är.

Denna iakttagelse ger dock inte på något sätt anledning att förringa betydelsen av JO-institutionen i dagens samhälle. Enligt utredningens mening är av stor vikt att medborgarna har tillgång till ett sådant övervakande organ som JO-ämbetet, vilket står fritt från den offentliga förvaltningen i övrigt. Just genom ämbetets fristående och oberoende ställning och genom att det innehas av högt kvalificerade personer kan det på ett effektivt sätt motverka fel i den offentliga verksamheten.

JO:s uppgift bör alltså vara att som ett extraordinärt organ vaka över rättssäkerheten. Givetvis är det i de enskildas kontakter med myndigheter och tjänstemän som kravet på rättssäkerhet gör sig särskilt gällande. JO bör vara en riksdagens och folkets ombudsman till vilken var och en kan vända sig när han anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt. JO:s uppgift bör vara att ta till vara de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida.

Denna uppgift för JO bör fullgöras främst efter två linjer. Dels bör JO kunna ingripa mot redan begångna fel i den offentliga verksamheten. Dels bör JO ha möjlighet att främst genom vägledande uttalanden förhindra att fel uppstår.

JO:s tillsynsområde är internationellt sett mycket omfattande. Med undantag för den finländska ombudsmannen torde det inte finnas någon annan ombudsman vars granskning täcker praktiskt taget hela den offentliga verksamheten.

Vid en internationell jämförelse gäller den mest iögonfallande skillnaden domstolsväsendet. I alla länder utom Sverige och Finland



är domstolsväsendet undantaget från ombudsmännens granskning. De flesta som infört ombudsmannaämbeten är utpräglade common-law-länder som Storbritannien och samväldesländerna eller länder med mer eller mindre starka sedvanerättsliga inslag i sina rättssystem som t.ex. Danmark. Domstolsväsendets ställning som en tredje statsmakt, oberoende av statsöverhuvud, regering eller folkrepresentation har i dessa länder ansetts utesluta varje kontroll. Även om debatten i Sverige i samband med tillkomsten av 1809 års RF hade starka inslag av maktodelningsdoktrin kom såväl domstolarna som förvaltningen att lyda under Kungl. Maj:t, och båda kunde kontrolleras av riksdagen, visserligen inte direkt men väl av riksdagens ombudsman.

JO:s granskning har hittills väsentligen varit en laglighetsprövning inriktad på enskilda tjänstemäns beslut och åtgärder. Betydelsefullt för denna inriktning av granskningen har varit det i många avseenden specifika svenska tjänsteansvaret (förr kallat ämbetsansvaret) som gör tjänstemannen personligen straffrättsligt ansvarig för de beslut han fattar. Med undantag för Finland saknas utomlands direkta motsvarigheter till det svenska tjänsteansvaret.

Redan Danmark och Norge skiljer sig från Sverige med avseende på granskningens inriktning, genom att ombudsmännen har kompetens att i viss utsträckning göra diskretionära bedömningar och ingripa mot "orimliga beslut" respektive "klart orimliga beslut". Även i dessa två nordiska länder är emellertid granskningsuppgiften väsentligen inriktad mot person och ej mot myndighet eller mot besluten som sådana, vilket inte är fallet i övriga länder. Särskilt i anglosaxiska länder gäller klagomålsprövningen väsentligen beslut eller åtgärder som kränker enskilds rätt.

I fråga om JO:s ställning i förhållande till riksdagen slår 1983 års JO-utredning fast, att politisering av JO:s verksamhet bör undvikas och att riksdagen bör styra JO:s verksamhet endast genom lagbestämmelser. Riksdagen bör - i enlighet med gällande ordning - inte kunna påverka JO:s handläggning av enskilda ärenden.

Flera av bestämmelserna i 1974 års RF angår riksdagens roll i förhållande till JO. Det ankommer således på riksdagen att inom ramen för RF:s och RO:s bestämmelser om ombudsmännen ge generella riktlinjer för deras verksamhet genom att fastställa instruktion för dem. Riksdagen får inte ge ombudsmännen direktiv för hur de skall agera i enskilda fall. Ombudsmännen handlar självständigt och deras beslut kan inte överklagas.



*Förhållandet mellan JK och JO*

Kontrollen av den offentliga verksamheten är i såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv i första hand knuten till folkrepresentationen. I den hittillsvarande beskrivningen av tillsynen och kontrollen av den svenska förvaltningen har därför JO ägnats stor uppmärksamhet.

När det gäller JK har hans tillsynsverksamhet analyserats och kommenterats av 1974 års JK-utredning som bl.a. anförde (SOU 1978:59 s. 48 ff.):

JK-utredningen har den bestämda uppfattningen att JK:s uppgift som regeringens tillsyns- och expertorgan i juridiska frågor bör vara JK:s huvuduppgift, på vilken hans huvudsakliga resurser och krafter bör sättas in. Denna mening stöds även av direktiven som vill frigöra JK från andra grenar av ombudsmannafunktionen i dess nyssnämnda vidsträckta bemärkelse, ehuru delvis av andra skäl. --- Gränsdragningen mellan JK:s och JO:s uppgifter och befogenheter erbjuder vissa svårigheter. JK- och JO-ämbetena har olika ställning i det konstitutionella systemet i det att JK alltid, med undantag för en kortare period under frihetstiden, varit underställd Kungl. Maj:t, numera regeringen, medan JO varit och fortfarande är riksdagens ombudsman. Alltsedan JO-ämbetets tillkomst år 1809 har det således förelegat en dubbelkontroll av tjänstemännen. Tid efter annan har lämpligheten härav ifrågasatts. Under senare år har detta problem aktualiserats av ett par fall där JK kommit att uttala annan mening än JO i samma ärende eller i varje fall upptagit en av JO prövad sak till förnyad prövning, något som på sätt och vis kunnat uppfattas som en "överprövning" av JO:s beslut, trots att JK inte har någon tillsynsbehörighet över JO-ämbetet. Även det omvända förhållandet är tänkbart men har utredningen veterligt ej varit aktuellt under senare tid. Utredningen har ingående diskuterat frågan och har den uppfattningen att man i görligaste mån bör undvika att de båda myndigheterna prövar samma klagomål från allmänheten. Emellertid får det för den allmänna debatten i landet anses värdefullt att vi har två fristående instanser som vid behov kan undersöka uppmärksammade förhållanden.

Det avgörande skälet till att den dubbla tillsynen enligt utredningens mening måste accepteras är dock de båda organens nyssnämnda olika konstitutionella ställning. Regeringens allmänna ansvar för att statsförvaltningen fungerar väl, att tjänstemännen fullgör sina åligganden och att rättssäkerhet råder, kräver ett särskilt kontrollorgan, som kan styras att sätta in sina insatser både permanent och temporärt där de från denna utgångspunkt bäst behövs. Permanent sker detta genom åligganden för kontrollorganet att öva allmän tillsyn och regler om dennas föremål och inriktning,



temporärt genom särskilda uppdrag. Regeringen kan inte och bör inte härvid utnyttja det speciella organ som står till riksdagens förfogande för ett liknande ändamål, nämligen JO-ämbetet. Det måste nämligen anses vara ytterligt viktigt för medborgarnas förtroende för denna, för Sverige tidigare unika kontrollinstans, att den är helt fristående från regeringen och den organisation under denna som den skall öva tillsyn över. Däri ligger JO-ämbetets styrka och särskilda värde. Om regeringen överlät tillsyns- och liknande uppgifter på riksdagens ombudsman skulle dennes möjligheter att enligt riksdagens instruktioner fullgöra sina tillsynsfunktioner riskera att minskas. Det sagda gäller oberoende av att regeringen står i ett helt annat förhållande än tidigare till riksdagen. Detta ändrade förhållande påverkar dock den praktiska gränsdragningen mellan de båda organen.

Självfallet måste även i görligaste mån undvikas att de båda myndigheterna gör uttalanden och bedömningar som skiljer sig från varandra.

Även om vi sålunda också i fortsättningen skall ha två tillsynsmyndigheter är det över huvud angeläget att överväga om man med beaktande av deras olika kontitutionella ställning och utan att minska det värde och det förtroendekapital, som ligger i att de två organen finns, kan genomföra någon form av praktisk arbetsfördelning mellan JO och JK. Såväl klagomålsprövningen som inspektionsverksamheten har därvid särskilt varit på tal. JO-utredningen uttalade att många skäl talade för att de regelbundna mer rutinbetonade inspektionerna borde utföras av en myndighet som lyder under regeringen och fann att det skulle ligga väl i linje med dess tankegångar om JK-ämbetet skulle få i uppgift att ägna mer tid åt inspektioner av de offentliga myndigheterna. JK-utredningen delar denna uppfattning. Av den förut angivna meningen, att JK:s allmänna funktion som regeringens särskilda organ för tillsyn över domstolar och förvaltning är en huvuduppgift för JK på vilken större delen av hans resurser bör sättas in, följer att inspektionssverksamheten bör inta en framträdande plats bland JK:s arbetsuppgifter. Denna inriktning och omfattning bör övervägas närmare. Detta gäller även klagomålsprövningen som ett led i tillsynen. Med hänsyn till att JO-ämbetet finns och dessutom nyligen fått viss personalförstärkning torde intensifieringen av tillsynen främst uppnås genom att JK avlastas vissa arbetsuppgifter som ej har omedelbart samband med denna, kanske framför allt skaderegleringen.

Därjämte skulle större möjlighet för JK att öka sin inspektionsverksamhet huvudsakligen inom ramen för nuvarande organisation kunna ske om JK:s befattning med klagomål från allmänheten kan minska. Detta bör även övervägas av det skälet att en sådan begränsning ter sig naturlig utifrån JK:s ställning som ett regeringens kontrollorgan. Däremot finner utredningen på samma grund att



det är angeläget att JK prövar anmälningar från statliga och kommunala myndigheter samt att han av eget initiativ eller på uppdrag av regeringen ingriper för att utreda uppmärksammade missförhållanden.

Att det finns en grundläggande skillnad i inriktningen mellan JO:s och JK:s verksamhet hade framhållits redan av 1937 års utredning angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m. Utredningen erinrade om att medan JO i främsta rummet har att bevaka den enskildas medborgerliga rättigheter, JK:s uppgifter i särskild grad bör betraktas ur den allmänna ordningens och disciplinens synpunkt (SOU 1939:7 s. 93).

Frågan om förhållandet mellan JK och JO hade också behandlats av 1963 års JO-utredning. I betänkandet Riksdagens justitieombudsmän (SOU 1965:64) behandlades frågan i ett avsnitt rubricerat "Dubbelkontrollen från ombudsmännen och JK". Därvid anfördes bl.a. (s. 188 f.):

Vid övervägandet av olika möjligheter att minska JO:s arbetsbörda har utredningen jämväl prövat frågan, huruvida det på alla områden kan anses nödvändigt med den dubbla kontroll, som nu förekommer genom, å ena sidan, JO:s och MO:s samt, å andra sidan, JK:s granskningsverksamhet. Efter 1957 års reform av ombudsmannaämbetena sammanfaller området för dessas tillsyn så gott som helt med det, varöver JK har att utöva uppsikt. Man kan otvivelaktigt ifrågasätta det rationella i att på detta sätt ha två från varandra fristående kontrollorgan med i huvudsak samma verksamhetsinriktning. Mot bakgrunden av den pressande arbetssituationen inom JO-ämbetet är det i stället naturligt att överväga om det icke vore möjligt att befria JO från vissa granskningsåligganden och låta dessa åvila enbart JK.

Ett ämnesområde som skulle kunna vara särskilt lämpat för en sådan anordning torde vara domstolsväsendet. Såsom framhållits i kapitlet om den framtida inriktningen av ombudsmännens tillsynsverksamhet (kap. 10) föreligger inom detta område vissa rättssäkerhetsgarantier som minskar kontrollbehovet. Det kan också erinras om att i Danmark och Norge har domstolsväsendet ansetts böra lämnas utanför ombudsmännens tillsynsbefogenheter.

Det kan givetvis ifrågasättas om en inskränkning av JO:s skyldighet att utöva tillsyn över vissa delar av hans ämbetsområde står i överensstämmelse med rådande konstitutionella skillnad mellan JK såsom Kungl. Maj:ts högste ombudsman samt JO och MO såsom riksdagens ombudsmän. Vid tiden för det nuvarande statskicketes tillkomst stod riksdag och regering emot varandra som två skilda statsmakter. Detta tillstånd föranledde inrättandet av ett särskilt riksdagens kontrollorgan vid sidan av JK. Efter framför allt parlamentarismens genombrott har dock detta motsatsför-



hållande mellan de två statsmakterna väsentligen utjämnats. Det torde därför nu för tiden icke föreligga samma konstitutionella skäl som tidigare att inom hela området för offentlig myndighetsutövning ha två från varandra helt åtskilda kontrollinstitutioner. I nu berörda hänseende lär det därför icke möta något egentligt hinder att befria JO från skyldigheten att behandla ärenden rörande domstolsväsendet. Eftersom domstolarna står helt utanför det politiska livet samt i sin verksamhet intager en i förhållande till statsledningen mer självständig ställning än förvaltningsmyndigheterna torde de konstitutionella betänkligheterna här inte vara särskilt starka. Att märka är även att en sådan reform inte behövde beröra ombudsmannens rätt att ingripa på området utan endast innebär en befrielse från skyldigheten att utöva tillsyn däröver.

Enligt utredningens uppfattning bör den nu angivna vägen för att lindra ombudsmännens arbetsbelastning utnyttjas endast om andra metoder icke förslår. Som framhållits i andra sammanhang anser emellertid utredningen att dess i förevarande betänkande framlagda förslag är tillfyllest för att skapa drägliga arbetsförhållanden för ombudsmännen. För närvarande föreligger därför icke tillräcklig anledning att vidtaga åtgärder av det slag som nu berörts.

I doktrinen har JK:s och JO:s konkurrerande kontrolluppgifter berörts av Fredrik Sterzel i Riksdagens kontrollmakt (1969) s. 238 ff. Han framhåller att en huvudorsak till att motsättningar mellan dessa myndigheter undvikits är att ett gott personligt samarbete utvecklats och vidmakthållits. Han påpekar att vissa informella kontakter hålls mellan JO och JK i syfte att undvika dubbelarbete och risker för konflikter, t.ex. då det gäller att planera inspektioner och i viss utsträckning även i fråga om ingripanden i konkreta fall. Han anför vidare:

Det går emellertid inte att komma ifrån, att en dubbelkontroll sker genom JO och JK. Ändamålsenligheten härav kan naturligtvis ifrågasättas. Detta noterades också av 1963 års utredning. Mot bakgrund av den pressande arbetssituationen hos JO syntes det naturligt att överväga, om det var möjligt att befria JO från vissa granskningsåligganden och låta dessa åvila endast JK. Utredningen pekade särskilt på domstolsväsendet. En reform borde dock inte innebära, att JO fråntogs rätten att ingripa, utan bara att skyldigheten att öva tillsyn upphävdes. Denna väg för att lätta JO:s arbetsbörda borde emellertid enligt utredningens mening anlitas endast i sista hand, om de framlagda förslagen inte befanns tillräckliga för att skapa en tillfredsställande arbetssituation. Vid remissbehandlingen berördes frågan i huvudsak bara av JK som framhöll, att förhållandet mellan honom och JO kunde förtjäna att övervägas vid lämpligt tillfälle men att några omedelbart angelägna



reformfrågor knappast förelåg. Saken berördes inte vid riksdagsbehandlingen.

Sterzel anmärkte att utredningen naturligt nog bara diskuterade JO. Han ansåg emellertid att det vid en eventuell reform skulle kunna ligga nära till hands att inte avlasta endast JO utan även JK, t.ex. att fördela tillsynsskyldigheten så att domstolsväsendet förs till JK och förvaltningen till JO eller rentav så att endast JO blir skyldig att utöva tillsyn, med bibehållande av en befogenhet för båda att ingripa varsomhelst. Han ansåg vidare att man i så fall även torde få beakta uppgiftsfördelningen mellan JK och RÅ i fråga om åtal mot ämbetsmän.

Det är värt att notera att såväl 1963 års JO-utredning som Sterzel gjorde sina överväganden i fråga om vem som skall utöva tillsyn över domstolarna mot bakgrund av JO:s besvärande arbetsbelastning. 1963 års JO-utredning åberopade att det inom domstolsväsendet finns vissa rättssäkerhetsgarantier som minskar kontrollbehovet. Vidare sade utredningen att eftersom domstolarna står helt utanför det politiska livet samt i sin verksamhet intar en i förhållande till statsledningen mer självständig ställning än förvaltningsmyndigheterna torde de konstitutionella betänkligheterna mot att "befria JO från skyldigheten att behandla ärenden rörande domstolsväsendet" inte vara särskilt starka. Utredningen nämnde också - utan närmare kommentar - att domstolsväsendet inte stod under ombudsmännens tillsyn i Danmark och Norge. Frågan behandlades sålunda ur en praktisk synvinkel i syfte att minska JO:s arbetsbörda.

### *Kontrollen över domstolsväsendet*

I 1974 års RF framstår de högsta dömande instanserna i sin materiella verksamhet som helt frigjorda från sambandet med regeringsmakten. Högsta domstolen och Regeringsrätten dömer numera i eget namn. Domstolarnas rättskipande verksamhet är även enligt nya RF skyddad mot inblandning från andra statsorgans sida.

I 11 kap. 2 § RF föreskrivs sålunda att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma hur en domstol eller annan myndighet skall i ett särskilt fall tillämpa en rättsregel. Grundlagberedningen framhöll att den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skulle fullfölja sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt låg i att de i grundlag tillförsäkrades självständighet i sin rättstillämpande verksamhet, dvs. för domstolarnas del i så gott som hela deras verksamhet (SOU 1972:15 s. 196).



Domstolarnas självständighet kommer även till uttryck i 11 kap. 1 § RF där det ges ett grundlagsskydd för Högsta domstolen och Regeringsrättens ställning som högsta instanser. Ett annat exempel utgör bestämmelsen om domarnas anställningstrygghet i 11 kap. 5 § RF. Det anses vara en nödvändig garanti för rättstillämpningen att ordinarie domare inte kan skiljas från sin tjänst i andra fall än då objektivt godtagbara skäl föreligger. Genom att frågan reglerats i grundlag kan den inte inskränkas genom lag eller avtal. Även kravet i 11 kap. 4 § RF på lagform vid utfärdandet av bestämmelser om domstolsväsendet och rättegångsförfarandet har motiverats med att man velat garantera domstolarna en självständig ställning. Syftet med den s.k. självständighetsprincipen är att ge den enskilde största möjliga rättssäkerhet. Den enskildes "rätt" skall inte vara beroende av politiska hänsyn eller andra sidohänsyn.

Frågan om kontroll av domstolarna har berörts av 1963 års JO-utredning i samband dels med att utredningen övervägde att överföra tillsynen över bl.a. domstols- och åklagarväsendet från JO till MO och dels med att den övervägde inriktningen av ombudsmannens inspektionsverksamhet över domstolsväsendet.

I anslutning till den första frågan anförde 1963 års JO-utredning bl.a. (SOU 1965:64 s. 105):

Mot ett överförande av domstols- och åklagarväsendet till MO kan invändas att tillsynen över dessa områden då skulle komma att utövas av annan ombudsman än den som kontrollerar den civila förvaltningen. Vid granskning av ärenden rörande domstolarna eller vid inspektion av dessa kan JO nämligen i något fall finna skäl att till behandling upptaga vissa rena förvaltningsrättsliga spörsmål, såsom frågor om indragning av körkort eller rörande åtgärder inom barnvården och nykterhetsvården. Och omvänt kan vid granskning av ärende, berörande något förvaltningsområde, anledning uppkomma att samtidigt undersöka visst förhållande inom domstolsväsendet. Denna förening av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet kan mycket väl aktualiseras i en och samma klagoskrift. I praktiken torde man emellertid i dylika fall kunna utnyttja den befogenhet som ombudsman enligt instruktionen har att, då särskilda skäl därtill föreligger, avgöra fråga som enligt de allmänna fördelningsgrunderna ankommer på den andres prövning eller till denne hänskjuta fråga, som eljest tillhör hans eget verksamhetsområde. Skulle den ene ombudsmannen vid inspektion av någon under hans tillsyn stående myndighet uppmärksamma förhållande, som berör den andres verksamhetsområde, bör han således - såvida han icke anser det från praktiska synpunkter vara lämpligast att själv upptaga saken till prövning - överlämna den till den andre. Ombudsmännen bör också kunna



sinsemellan överenskomma att den ena vid inspektion av myndigheter, som står under hans tillsyn, skall ha sin uppmärksamhet riktad även mot visst eller vissa förhållanden, som egentligen hänför sig till den andres tillsynsområde, samt själv avgöra eller till den andre överlämna de ärenden, som därvid upptages. Det kan förutsättas, att ombudsmännen i samråd försöker tillvarata också andra möjligheter som står till buds att förhindra att olägenheter av nämnda slag uppkommer som en följd av att domstols- och åklagarväsendet särskiljes från förvaltningen.

I ett avsnitt om inspektionsverksamhetens inriktning anförde utredningen följande angående domstolsväsendet (SOU 1965:64 s. 176):

Däremot kan otvivelaktigt skäl anföras för en minskning av den på domstolsväsendet inriktade inspektionsverksamheten. Man kan hänvisa bl.a. till den stadga och fasthet som utmärker rättegångsförfarandet, de rättssäkerhetsgarantier, som är förbundna med de i detta tillämpade principerna om muntlighet och omedelbarhet, den stora utsträckning i vilken parter biträdes av advokater samt den uppmärksamhet tidningspressen ägnar de vid domstolarna handlagda målen. Å andra sidan är verksamheten inom dessa samhällsorgan ofta av väsentlig betydelse - i både personligt och ekonomiskt hänseende - för den enskilde medborgare som beröres därav. Kraven på rättssäkerhetsgarantier kan därför anses vara särskilt höga inom detta område. Erfarenheterna av den hittills utövade tillsynen torde också utvisa att det, trots det skydd mot misstag och rättsförluster som finnes inom rättegångsförfarandet självt, är påkallat med inspektionskontroll från en riksdagens ombudsman av ungefär samma omfattning som nu.

Kontrollen av domstolarna berördes också av det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet i dess betänkande nr 1 år 1967. I anslutning till att utskottet uttalade sig om inriktningen och omfattningen av ombudsmännens inspektionsverksamhet anfördes bl.a. följande (K1LU 1967:1 s. 16):

Utredningen (1963 års JO-utredning) har även övervägt, om det kan vara skäl att minska den inspektionsverksamhet som är inriktad på domstolarna, men har funnit det påkallat med en kontroll av ungefär den omfattning som nu förekommer. Även inom övriga områden, som föreslås bli överflyttade från JO till MO, anser utredningen den nuvarande inspektionsintensiteten i stort sett vara lämplig. Utskottet ansluter sig till utredningens uppfattning i dessa frågor. Vad domstolsväsendet beträffar har rättegångsreformen medfört en minskning av det tidigare tillsynsbehovet. Det kan också förutses att de pågående förändringarna i domstolsorganisa-



tionen, som syftar till att nedbringa antalet underrätter, kommer att underlätta ombudsmännens tillsyn. Utskottet finner dock att inspektionsverksamheten på detta område inte bör minskas utan även framledes bör ha den omfattning den i dag har.

Det har således ansetts att det funnits ett i vart fall oförändrat behov av kontroll över domstolsväsendet. Kraven på rättssäkerhetsgarantier har ansetts vara särskilt höga i fråga om domstolarna. Den grundläggande frågan huruvida domstolarnas självständighet i förhållande till de politiska statsmakterna medger kontroll från dessas sida eller av deras organ i fråga om den dömande verksamheten synes däremot inte närmare ha diskuterats. Det ligger nära till hands att anta att det ansetts som en självklarhet att de statsmakter som tillagts befogenheten att inrätta domstolsväsendet också skall ha möjlighet att kontrollera funktionsdugligheten hos de etablerade institutionerna.

## 7.3 Allmän översikt

### 7.3.1 Kontrollen av den offentliga verksamheten i allmänhet

Grunden för Sveriges demokratiska statsskick slås fast i 1 kap. 1 § första stycket RF, vari sägs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkets främsta företrädare är enligt 1 kap. 4 § RF riksdagen, vars huvuduppgifter är att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel skall användas. Riksdagen har också att granska rikets styrelse och förvaltning. Rikets styrelse tillkommer enligt 1 kap. 6 § RF regeringen. Den yttersta kontrollen över riksdagen ligger hos folket, vilket manifesteras genom de allmänna valen till riksdagen. Riksdagens mera övergripande kontrollfunktioner ligger inbyggda redan i det konstitutionella systemet, genom den ställning riksdagen har i förhållande till regeringen. Främst kommer detta till uttryck i den behandling regeringens propositioner undergår i riksdagen. Den riksdagen tillerkända rätten att bestämma över hur statens medel skall användas innebär också en möjlighet för riksdagen att kontrollera förvaltningen.

Särskilda bestämmelser om riksdagens kontrollmakt återfinns i 12 kap. RF. Den kontrollmakt, som där beskrivs, har dock en mera begränsad innebörd; regleringen avser de särskilda organ - och metoder - som är direkt anvisade för kontrolländamål. Sådana kontrollmetoder är riksdagens befogenhet att avge misstroendeförklaring mot statsråd och riksdagsledamots rätt att till statsråd fram-



ställa interpellation eller fråga i angelägenhet rörande dennes tjänsteutövning. De kontrollorgan som regleras i 12 kap. RF är KU (1 - 3 §§), JO (6 och 8 §§) och Riksdagens revisorer (7 §).

I motsats till vad som gäller för riksdagen regleras inte regeringens förvaltningskontroll i grundlag, bortsett från att JK omnämns som ett under regeringen lydande organ. Enligt 11:6 RF lyder JK, RÅ, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om inte myndigheten enligt RF eller annan lag är myndighet under riksdagen. Statsförvaltningen består av centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter. De centrala myndigheterna t.ex. RÅ och Rikspolisstyrelsen, har att utöva tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde. En regional myndighet har motsvarande skyldighet i förhållande till underlydande statliga eller kommunala organ, inom sitt geografiska område. Vid sidan av den ordinarie tillsyn som utövas av centrala och regionala myndigheter inom sina förvaltningsområden fungerar, som nämnts, dels KU, dels också vissa speciella tillsyns- och kontrollorgan, nämligen, under riksdagens huvudmannskap, JO och riksdagens revisorer, samt JK och RRV, som lyder under regeringen.

Kortfattat kan sägas, att JK - liksom JO - har att särskilt tillvarata rättssäkerhetens intressen i myndigheternas handläggning medan RRV och riksdagens revisorer - under olika huvudmannskap - främst skall ägna sig åt den ekonomiska sidan av myndigheternas verksamhet. För rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen svarar - under regeringen - också Statskontoret, som dock inte har någon tillsyns- eller inspektionsrätt över statliga myndigheter utan närmast är ett expert- eller konsultorgan.

### 7.3.2 Justitiekanslerns tillsyn

JK:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål och anmälningar från enskilda och myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ tar upp frågor som han av en eller annan anledning finner påkalla uppmärksamhet. JK får väcka åtal mot den som har begått brott i tjänsten och kan på olika sätt ingripa för att en försumligen befattningshavare skall bli ålagd disciplinpåföljd eller avskedad eller avstängd från sin tjänst. Ytterligare en form av tillsyn utgör den granskning av ärendeförteckning som de statliga myndigheterna enligt 18 § verksförordningen (1987:1100) är ålagda att årligen lämna till JK. Det förekommer också att JK får i uppdrag av regeringen att utreda något förhållande där regeringen av skilda skäl anser det vara av särskilt värde att saken utreds av ett fristående kvalificerat organ.



### 7.3.3 Annan tillsyn över offentlig verksamhet

Omfattningen av JK:s tillsyn får anses vara beroende av förekomsten av andra former av tillsyn inom den offentliga förvaltningen. I detta sammanhang finns det särskild anledning att uppmärksamma verksförordningen (1987:1100) som tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning som regeringen föreskriver i myndighetens instruktion eller i någon annan förordning. I praktiken tillämpas verksförordningen, ibland med undantag för enskilda bestämmelser, på alla civila centrala förvaltningsmyndigheter med undantag av affärsverken. Enligt 5 § verksförordningen skall myndighetens chef se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. Vidare skall myndighetens chef planera verksamheten, övervaka att planerna följs samt följa upp verksamheten och analysera resultatet (6 §). Enligt bestämmelser i 7 § skall han också

1. samordna verksamheten med angränsande verksamheter,
2. se till att allmänhetens, organisationers, företags och offentliga myndigheters kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut,
3. se till att myndigheten har en rättvisande ekonomisk redovisning och att medlen förvaltas på ett betryggande sätt,
4. följa utvecklingen i de nordiska länderna och i andra länder vad gäller förhållanden som är av betydelse för myndigheten.

Myndighetschefen har alltså enligt dessa allmänna bestämmelser en tillsyn över underlydande personal.

Statsförvaltningen är på det hela taget uppbyggd med centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter, inordnade i ett hierarkiskt system. Som redan framhållits i avsnitt 7.3.1 har allmänt sett en central myndighet att utöva tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och en regional myndighet har motsvarande skyldighet i förhållande till underlydande, statliga eller kommunala organ, inom sitt distrikt. I tillsynsskyldigheten ligger inte bara att se till att varje tjänsteman följer givna föreskrifter utan även och kanske framför allt att se till att myndigheten är organiserad på lämpligt sätt, att den har tillräckligt kvalificerad personal och att den har lokaler och andra tekniska förutsättningar att fullgöra sin uppgift. Denna tillsyn kan bedrivas på många olika sätt. Så förekommer t.ex. en omfattande rapporteringsskyldighet från underställda till överordnade organ, en skyldighet att föra och avlämna statistik eller att



avge verksamhetsberättelser. Vidare anordnar överordnade organ ofta kurser för utbildning av underordnad personal samt konferenser för samråd och utformning av enhetlig praxis. Dessutom utfärdar den överordnade myndigheten föreskrifter och anvisningar för de underordnades handlande.

Överordnade tjänstemän företar i stor utsträckning resor för besök och inspektioner till underlydande myndigheter och andra institutioner. Någon skarp gräns mellan informella besök och formella inspektioner torde knappast föreligga. Ofta syftar dylika besök till att lära känna underlydande personal, att diskutera aktuella problem, att studera tjänstelokalernas beskaffenhet eller att granska den tekniska materielens skick. Mer formella inspektioner förekommer inom vissa verksamhetsgrenar, såsom polis- och åklagarväsendet, där vederbörande chef på både central och regional nivå har instruktionsenlig skyldighet att förrätta regelbundna inspektioner. Sådana har ofta en mer kontrollerande karaktär än de informella besöken och kontrollen kan gå ut på t.ex. att ordning råder inom myndigheten, att personalen har erforderliga kunskaper eller att gällande bestämmelser har följts i fråga om diarieföring och handläggning av särskilda ärenden.

Vid sidan av den tillsyn som centrala och regionala myndigheter utövar inom sina förvaltningsområden och som utan tvivel är den för rättssäkerheten mest betydelsefulla, förekommer att vissa centrala institutioner har sig ålagd en tillsyn över hela den offentliga förvaltningen, utan begränsning till en särskild förvaltningsgren. Sådana organ skall emellertid inte utöva en kontroll som omfattar alla sidor av verksamheten utan den är i allmänhet inriktad på en speciell funktion.

### *Riksrevisionsverket*

Vad beträffar först sådana organ som lyder under regeringen finns förutom JK Riksrevisionsverket (RRV), som skall anlägga mer ekonomiska synpunkter på statsförvaltningen och dels skall kontrollera förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, dels skall se till att myndigheterna är rationellt och effektivt organiserade.

RRV är enligt 1 § förordningen (1988:80) med instruktion för Riksrevisionsverket central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Revisionen omfattar både förvaltnings- och redovisningsrevision. RRV skall särskilt granska bl.a. den statliga verksamheten från effektivitetssynpunkt och myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning. RRV skall också utveckla metoder för styrning och medelsförvaltning såsom verksamhetsplanering, bud-

getering, redovisning, resultatredovisning och resultatanalys. RRV skall dessutom varje år till regeringen lämna revisionsberättelser över granskning av affärsverkens årsredovisning och koncernredovisning samt sammanställning och översiktlig bedömning av reultatet av den löpande och årliga revisionen av myndigheternas redovisning.

Under riksdagen finns vid sidan av JO-ämbetet ett annat kontrollorgan, nämligen riksdagens revisorer, som i likhet med RRV främst skall ägna sig åt den ekonomiska sidan av myndigheternas verksamhet.

### *Statskontoret*

För rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen svarar också Statskontoret, dock utan egentliga tillsynsuppgifter. Statskontorets uppgift är enligt 1 § förordningen (1992:877) med instruktion för Statskontoret att på regeringens uppdrag biträda med underlag för omprövning, effektivisering och styrning av statlig och statligt finansierad verksamhet samt att i övrigt på uppdrag biträda departement, kommittéer och arbetsgrupper inom regeringskansliet. Statskontoret skall också lämna de statliga - och på begäran även de kommunala - myndigheterna råd och upplysningar i de ADB-frågor som avses i 15 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) samt samordna arbetet med den framtida ADB-säkerheten när det rör den civila statsförvaltningen under regeringen och dessutom på begäran och i mån av resurser lämna myndigheterna inom totalförsvaret, riksdagen och dess myndigheter samt de kommunala myndigheterna råd och upplysningar i sådana frågor.

### *Datainspektionen*

De speciella rättssäkerhetsfrågor som aktualiseras av ADB-teknikens användning för personregister skall uppmärksammas av Datainspektionen vars verksamhet regleras i förordningen (1988:912) med instruktion för Datainspektionen (DI). DI skall särskilt verka för att automatisk databehandling av personuppgifter inte medför otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet och för att god sed iaktas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. DI handlägger även frågor om licens enligt datalagen samt tillsyn enligt lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m.



## 7.4 Vissa centrala förvaltningsmyndigheters tillsyn

I syfte att få en närmare uppfattning om hur tillsynsverksamhet hos centrala förvaltningsmyndigheter fungerar har utredningen anordnat en hearing i denna fråga. I hearingen har deltagit företrädare för Riksåklagaren (RÅ), Rikspolisstyrelsen (RPS), Riksförsäkringsverket (RFV) och Riksskatteverket (RSV). I det följande lämnas en kortfattad redovisning för dessa myndigheters tillsynsverksamhet.

### 7.4.1 Riksåklagaren

RÅ har i huvudsak tre uppgifter. Han är enligt 7 kap. 2 § RB under regeringen högste åklagare och har i den egenskapen ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Han är också allmän åklagare i Högsta domstolen och enligt 2 § förordningen (1989:847) med instruktion för riksåklagaren central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och har tillsyn över detta. RÅ skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Han skall dessutom leda och samordna verksamheten inom åklagarväsendet samt se till att den bedrivs effektivt. RÅ får för dessa ändamål meddela föreskrifter och allmänna råd för verksamheten samt lämnar också i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet. En närmare redogörelse för åklagarväsendets organisation har lämnats i betänkandet Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61 del A s. 405 ff.) avgivet av Åklagarutredningen -90.

RÅ och åklagarväsendet skiljer sig från andra myndigheter i det att RÅ och statsåklagarna enligt 7 kap. 5 § RB får överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare. De har rätt att gå in och ta över vilket ärende som helst och göra materiella ändringar. RÅ har följaktligen både den för centrala förvaltningsmyndigheter sedvanliga tillsynsrollen och en fullständig överprövningsrätt. Denna rätt är inte författningsreglerad utan härleds ur rättegångsbalkens bestämmelser om att RÅ är chef för åklagarväsendet. Även i ett annat avseende skiljer sig RÅ:s tillsynsverksamhet från den tillsynsverksamhet som bedrivs vid andra myndigheter. RÅ handlägger anmälningar om att åklagare har begått brott eller annars har gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten. RÅ kan besluta om åtal mot underställd personal såväl i som utanför tjänsten. I egenskap av arbetsgivare svarar RÅ också för att disciplinärt ansvar utkrävs. Frågan om disciplinärt ansvar för åklagare prövas av Statens ansvarsnämnd.



RÅ är således dels allmän åklagarmyndighet och dels tillsynsmyndighet.

RÅ har dessutom en generell föreskriftsrätt och övervakar fortlöpande handläggningen hos landets åklagarmyndigheter i materiellt hänseende.

Av de jurister som tjänstgör hos RÅ arbetar 2/3 med tillsyn och 1/3 med att utföra RÅ:s talan inför Högsta domstolen.

I regleringsbrevet för budgetåret 1992/93 fick RÅ i uppdrag bl.a. att analysera den hittillsvarande omfattningen av RÅ:s tillsynsverksamhet och belysa effekterna av en intensifiering respektive neddragning av den verksamheten. Uppdraget har resulterat i en rapport 1993-02-25 Tillsynsverksamheten i Riksåklagarens kansli.

Under rubriken Överväganden, Allmänna utgångspunkter sägs bl.a. följande (s. 25 f.):

RÅ:s tillsynsroll utgår från regelsystemet i rättegångsbalken. Tillsynen har alltså en rättslig bakgrund och är - i motstats till vad som gäller för andra centralmyndigheter - inte i första hand en funktion av de administrativa chefsbefogenheter som åvilar myndigheten. Som högste åklagare har Riksåklagaren ansvar för att verksamheten i hela riket bedrivs lagenligt och att rättstillämpningen blir enhetlig. I de fall åtal väcks är det i första hand domstolarnas uppgift att tillse att målet får en objektiv och allsidig belysning. Enhetlighet i rättstillämpningen uppnås i dessa fall ytterst genom Högsta domstolens prejudikatbildande verksamhet och genom den rättspraxis i övrigt som växer fram. I de fall där åklagaren meddelar ett negativt åtalsbeslut eller beslutar att meddela åtalsunderlåtelse eller beslutar att inte inleda eller nedlägga förundersökning saknas en motsvarande normbildning. Detsamma gäller för utfärdande av strafföreläggande där åklagaren i praktiken utövar domaruppgifter. Det är en av RÅ:s viktigaste tillsynsuppgifter att följa rättsutvecklingen inom de delar av åklagarverksamheten som inte blir föremål för domstolsprövning och att tillse att objektiviteten upprätthålls och att rättstillämpningen blir enhetlig. De främsta styrmedlen i detta hänseende är rätten att utfärda föreskrifter och allmänna råd samt tillsynsbesöken. Dessa styrmedel kompletteras av RÅ:s övriga tillsynsbefogenheter, bl.a. rätten att granska enskilda ärenden och att i förekommande fall ändra felaktiga beslut.

Att RÅ av tradition haft en tillsyn grundad på långtgående befogenheter att ingripa även i enskilda fall måste också ses mot bakgrund av att de flesta beslut som fattas av åklagare - i motsats till vad som t.ex. gäller för beslut av myndighetsföreträdare inom andra sektorer av rättsväsendet - inte är överklagbara. Det finns därför ett behov av ett system som innebär att en överordnad myndighet kan ingripa om ett beslut är felaktigt. För den som



berörs av beslutet är det viktigt att åtminstone kunna underställa en överordnad myndighet beslutet för bedömning och att kunna få kritiska synpunkter på handläggningen prövade.

En annan mycket viktig faktor, särskilt vid jämförelser med domstolsväsendet, är att allmänhetens insyn i åklagarverksamheten är begränsad. Åklagarens verksamhet i domstol är normalt underställd full offentlighet. Detsamma gäller de beslut som åklagaren fattar i åtalsfrågor samt handläggningen av strafföreläggandeärenden. Den verksamhet som åklagaren bedriver som förundersökningsledare är emellertid i stort sett helt undandragen offentlighet. Åklagaren har samtidigt mycket långtgående befogenheter t.ex. att besluta om frihetsberövanden och om andra typer av tvångsmedel.

Det ligger i sakens natur att verksamheter som helt eller delvis bedrivs i slutna former kan ifrågasättas på ett helt annat sätt än verksamheter som bedrivs fullständigt öppet. För att skapa förtroende i sådana verksamheter där stora delar av verksamheten bedrivs under sekretess krävs att någon utomstående har möjlighet att i efterhand gå in och kontrollera om de beslut som har fattats står i överensstämmelse med lagar och förordningar. Behovet av granskning från överordnade myndigheter är därmed generellt sett större inom åklagarväsendet än inom andra sektorer av rättsväsendet.

Vidare berördes frågan om den tillsyn som i dag bedrivs av RÅ kan tas bort och man i stället kan nöja sig med att JO och JK har tillsyn över åklagarväsendet. Det främsta argumentet mot detta sägs i rapporten vara att JO och JK är extraordinära organ och skall som sådana inte belastas med regelbunden tillsyn över ett visst sakområde. Ett annat avgörande argument mot en sådan lösning är enligt rapporten att det inte är möjligt att lägga på JO eller JK uppgiften att ändra materiellt i felaktiga beslut som har fattats inom åklagarväsendet.

Det finns 100 åklagarmyndigheter under RÅ, däribland 17 regionala myndigheter och storstadsdistrikt som inspekteras regelbundet ungefär vart tredje år. Övriga 83 myndigheter besöks ungefär vart femte år. Inom åklagarväsendet finns också tillsyn på lägre nivå. Regionåklagarmyndigheterna utövar nämligen tillsyn och besöker åklagarmyndigheterna inom regionen i stort sett varje år.

De flesta av RÅ:s tillsynsärenden, ca 125 - 150 om året, är klagomål mot åklagares handläggning och innefattar i vissa fall brottsmisstankar mot åklagare. RÅ har stor frihet att bestämma förfarandet men om klagomålet kommer in som en formell polisanmälan måste det behandlas enligt rättegångsbalkens regler och ett beslut måste fattas i förundersökningsfrågan. Det nya tjänstefelsansvaret börjar få genomslag och har lett till ett ökat antal åtal.



RÅ granskar domar och det har hänt att granskningen har lett till att RÅ väckt åtal mot domare. Det har också hänt att RÅ anmäler en advokat till Sveriges advokatsamfund oavsett om advokaten har varit en åklagares motpart i en rättegång.

RÅ:s kontroll är främst en rättskontroll men tenderar att allt mer också bli en effektivitetskontroll.

Enligt RÅ:s erfarenhet är inspektioner ett effektivt tillsynsätt. En inspektion kan ges precis den utformning man önskar. Det är ett utmärkt sätt att få en uppfattning om den allmänna andan hos en viss myndighet.

Hos RÅ uppfattas 15 § andra stycket JK-instruktionen om JK:s möjlighet att överlämna klagomål till annan myndighets prövning som en ändamålsenlig bestämmelse, i vart fall såsom den tillämpas för närvarande.

#### 7.4.2 Rikspolisstyrelsen

Enligt bestämmelser i 7 § polislagen (1984:387) och 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för rikspolisstyrelsen är RPS central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. RPS skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

RPS skall i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten får genomslag i polisarbetet, att polisverksamheten bedrivs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl. Om dessa mål för verksamheten inte uppnås eller om det annars kommer fram omständigheter som visar att verksamheten inom polisen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, skall RPS genom påpekanden och anmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall RPS anmäla förhållandet till regeringen.

Tillsyn som gäller förhållanden vid en viss polismyndighet bör i första hand inriktas på de polismyndigheter till vilka de regionala chefsfunktionerna är lokaliserade. Ärenden som gäller andra polismyndigheter får överlämnas till regional nivå.

RPS har av regeringen fått i uppdrag att strukturera om verksamheten.

Tillsynsverksamheten är en viktig uppgift för RPS. Det gäller särskilt inspektionsverksamheten som är upplagd så att RPS inspekterar de 24 länspolismästardistrikten och länspolismästarna inspekterar övriga distrikt i sina respektive län. För närvarande har



RPS kapacitet att inspektera endast fyra - fem distrikt om året. Förplanerade och aviserade inspektioner har ett värde i det att fel därvid rättas till i förväg, men RPS eftersträvar att kunna göra fler spontana inspektioner.

Rättssäkerhetsfrågor är väsentliga för polisen och dessa frågor kommer att få en betydligt mer framskjuten plats i framtiden. Avsikten är att en chefsjurist hos RPS alltid bör delta i en inspektion. Enligt de nya planerna skall en inspektion pågå i tre - fyra dagar och under den tiden skall den inspekterade myndigheten detaljgranskas. Ett år senare skall RPS göra ett uppföljningsbesök. För närvarande sker uppföljningen av en inspektion på så sätt att RPS kräver in en skriftlig rapport.

Klagomål från enskilda prövas inte av RPS utan skickas till länspolismästaren eller annars till den lokale polischefen. Sådana frågor är delegerade och RPS har därvidlag ingen direktivrätt.

JK:s granskning av myndigheters ärendeförteckningar är enligt RPS uppfattning nyttig och effektiv såväl för RPS som i allmänhet.

Möjligheten för JK att med stöd av 15 § andra stycket JK-instruktionen lämna över ett ärende till t.ex. RPS kan enligt RPS uppfattning inte innebära några nackdelar.

### 7.4.3 Riksförsäkringsverket

RFV är enligt 1 § förordningen (1988:1204) med instruktion för Riksförsäkringsverket central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

RFV skall särskilt svara för den centrala ledningen och för tillsynen av de allmänna försäkringskassornas verksamhet. RFV skall vidare bl.a. verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemet tillämpas likformigt och rättvist och meddela de föreskrifter och de allmänna råd som fordras för tillämpning av lagstiftningen och för säkerställande av en effektiv resursanvändning och administration.

RFV har således tillsyn dels över den egna myndigheten, dels över de allmänna försäkringskassorna. Tillsynsverksamheten har numera utvidgats och RFV gör en uppföljning av hur bidragssystemet fungerar samt utfärdar föreskrifter och ger allmänna råd. RFV uppträder också som part i domstolar i försäkringsmål. RFV är inte chefsmyndighet över försäkringskassorna i administrativt hänseende och har inte befogenhet att utöva tillsyn över försäkringskassornas personal. Med kassornas personal tar RFV ingen befattning i vidare mån än att RFV tillsätter försäkringskassornas direktörer. Personalen är inte statsanställd men har statligt reglerade tjänster.



RFV styr genom anvisningar, råd och budget samt kan utfärda författningar om hur organisationen skall se ut.

RFV går i sin tillsyn inte direkt in och gör generella kontroller av hur försäkringskassorna handlägger ärenden. Tillsynsåtgärder initeras ofta på grund av uppgifter i massmedia.

Sedan ett år tillbaka finns ett system för uppföljning av kassornas verksamhet. Det innebär att försäkringskassorna får ett uppföljningsbesök vart femte år. Det finns totalt 25 kassor och RFV besöker fem om året. Besöken avslutas med en rapport från RFV:s ledning till dess styrelse. Dessa besök har visat sig ge en bra tillsynseffekt.

Det förekommer att RFV gör separata framställningar till regeringen och begär lagändringar. Så har t.ex. skett i fråga om föräldraförsäkringssystemet och arbetsskadeförsäkringen.

RFV anser att de ärendeförteckningar som enligt 18 § verksförordningen skall ges in till JK är ett utmärkt medel i den interna tillsynen.

#### 7.4.4 Riksskatteverket

RSV är chefsmyndighet inom skatteförvaltningen som omfattar RSV och skattemyndigheterna i länen och inom exekutionsväsendet som omfattar RSV och kronofogdemyndigheterna. RSV är också central förvaltningsmyndighet för frågor som handläggs inom dessa verksamhetsområden. Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet regleras närmare i två förordningar, nämligen förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen och förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet. Enligt dessa instruktioner skall RSV särskilt meddela föreskrifter om verkställighet av lag enligt särskilda bemyndiganden och genom allmänna råd och uttalanden verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet. RSV skall vidare i fråga om skattemyndigheterna ange mål och riktlinjer för verksamheten samt följa upp och analysera resultatet av denna. Vad gäller exekutionsväsendet skall RSV lämna direktiv om organisationen och arbetsformerna. RSV skall dessutom fördela de ekonomiska och andra resurser som ställs till myndigheternas förfogande samt följa upp skattemyndigheternas ekonomi- och personalredovisning.

RSV är numera inte tillsynsmyndighet utan chefsmyndighet och utövar inte tillsyn i renodlad form. RSV gör uppföljningsbesök hos kronofogdemyndigheterna men också spontana besök förekommer. RSV granskar systematik, statistik, verksamhetsberättelser o.d. som kan ådagalägga fel. Indikationer på att tillsynsåtgärder behövs får man



dessutom genom de talrika skadeståndsärendena och genom mass-mediauppgifter.

RSV har vidare utvecklat en intern tillsynsfunktion som står till ledningens förfogande; en s.k. KRE-funktion (kontroll och revision). Det finns en KRE-funktion på varje länsmyndighet. Chefen för en myndighet fastställer varje år en plan för KRE-funktionen.

15 § andra stycket JK-instruktionen fungerar enligt RSV bra som en ventil för JK, men det bör ej bli en regel att överlämna ärenden från JK till de centrala myndigheterna.

## 7.5 Redogörelse för Justitiekanslerns tillsynsområde och sanktionsmöjligheter

### 7.5.1 Gällande bestämmelser om Justitiekanslerns tillsynsområde

Tillsynsverksamheten är en central uppgift för JK. Bestämmelserna om JK:s tillsynsområde finns intagna i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och, såvitt gäller det statliga området, i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Tidigare fanns bestämmelser om JK i 1809 års RF och i en av Kungl Maj:t utfärdad instruktion för JK.

Den i lagen angivna JK-tillsynen avgränsas i 1 § såsom tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Det är alltså verksamhetens rättsenlighet och överensstämmelse i övrigt med givna föreskrifter som är föremålet för JK:s tillsyn. I vad mån verksamheten leder till att uppsatta mål nås på ändamålsenligaste sätt eller att största möjliga effekt utvinnes med minsta möjliga insats av resurser ligger utanför tillsynen för såvitt sådana krav på verksamheten inte tagit sig uttryck i konkreta normer. Men självfallet hindrar inget att iakttagelser som JK gör utanför den egentliga tillsynsuppgiften tas till vara och vidarebefordras till den det vederbör.

I fråga om det ojämförligt största området av den statliga offentliga verksamheten är det regeringen som bestämmer i vilken utsträckning JK skall utöva tillsyn. Regeringen kan dock inte föreskriva tillsyn genom JK över regeringen och statsråd samt riksdagens myndigheter och anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter. Samtliga domstolar, inklusive Högsta domstolen och Regeringsrätten, kan vara underkastade JK:s tillsyn och är det också enligt regeringens föreskrift i 3 § JK-instruktionen.

Omedelbart på grund av lagen, alltså utan någon regeringsföreskrift, utövar JK också tillsyn över kommunala och andra myndigheter som ej är statliga samt över dessa myndigheters personal och vissa andra personer knutna till myndigheterna. Under JK:s tillsyn står sålunda enligt 3 § lagen om JK:s tillsyn

1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1,
3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, allmänt kyrkomöte eller beslutande kommunal församling, samt
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall JK enligt vad som föreskrivs i samma lagrum beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Till uttrycket statliga eller kommunala myndigheter hänförs inte bolag, stiftelser eller andra organ, som är privaträttsligt organiserade, även om staten eller kommunen äger eller har ett avgörande inflytande över dem. Huvudregeln är därför att sådana organ inte kan stå under JK:s tillsyn. Enligt 11 kap. 6 § RF kan emellertid förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. I den mån förvaltningsuppgifter har överlämnats till sådant organ och därmed följer myndighetsutövning blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade JK:s tillsyn (jfr beträffande JO vad konstitutionsutskottet uttalade i KU 1975/76:22 s. 69). Ett exempel på ett sådant privaträttsligt organ utgör AB Svensk Bilprovning, vars anställda alltså är underkastade JK:s tillsyn. Genom en ändring (1987:996) i lagen om JK:s tillsyn har, som framgått ovan, tillsynsområdet uttryckligen utvidgats till att omfatta även tjänstemän och uppdragstagare i de statliga affärsverken, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag som ingår i en affärsverkskoncern.

I 3 § instruktionen för JK anges att dennes tillsyn inom ramen för vad som föreskrivs i 2 § lagen om JK:s tillsyn omfattar

1. statliga myndigheter,



2. tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter samt
3. andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna deras verksamhet.

Undantag har gjorts för vissa lägre befattningshavare inom försvarsmakten. Sålunda omfattar tillsynen där endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Enligt 4 § instruktionen bör JK inte ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte påkallas av särskilda skäl.

Vid en jämförelse med lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän framgår av dess 1 § att också JO:s tillsyn har som syfte att tillse att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Omfattningen av JO:s tillsynsområde anges i 2 § instruktionen. Härav framgår att JO:s och JK:s tillsynsområden överlappar varandra i mycket stor utsträckning. Enligt 3 § samma instruktion skall JO särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten. I författningsföreskrifterna om JK:s tillsyn nämns domstolarna inte uttryckligen vid beskrivningen av tillsynsområdet liksom det heller inte förekommer någon referens till RF:s övergripande krav på saklighet och opartiskhet eller till de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna skillnad får emellertid inte tilläggas någon saklig innebörd.

### 7.5.2 Gällande bestämmelser om Justitiekanslerns sanktionsmöjligheter

För att kunna utöva sin tillsynsfunktion och få kännedom om eventuella missförhållanden har JK vissa befogenheter. Han kan sålunda företa inspektioner hos domstolar och förvaltningsmyndigheter och han har enligt 9 § lagen om JK:s tillsyn rätt att närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar, dock utan rätt att yttra sin mening. Han har också tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Enligt 10 § samma lag är domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos stat eller kommun skyldiga att tillhandagå JK med de upplysningar och yttranden som han begär.



För att kunna fullgöra tillsynsfunktionen har JK också tillagts rätt att ingripa på visst sätt mot offentliga befattningshavare som gör sig skyldiga till brott eller förseelser. Enligt 5 § lagen om JK:s tillsyn får JK som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Han har också behörighet att göra anmälan om disciplinärt förfarande hos den som har rätt att besluta om disciplinpåföljd och på andra sätt ingripa för att få en försumlig befattningshavare avskedad eller avstängd från sin tjänst. Motsvarande behörighet att göra anmälan om disciplinärt förfarande omfattar även vissa befattningshavare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel samt veterinärer. JK har även tillagts behörighet att uppträda som part vid domstol om beslut av nu aktuellt slag handläggs där. I 12 kap. 8 § RF finns bestämmelser om JK:s befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten för brott i utövningen av tjänsten samt att väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning.

## 7.6 Tjänsteansvaret för offentligt anställda

### *Straffrättsliga ansvarsbestämmelser*

De straffrättsliga ansvarsbestämmelserna ändrades senast den 1 oktober 1989 (SFS 1989:608). Ändringen innebar en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda. Straff skall enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kunna dömas ut inte endast för gärningar som innefattar felaktig myndighetsutövning utan också för vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. För straffansvar krävs inte längre att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån. Ansvaret omfattar dock inte gärningar som vid bedömning av samtliga omständigheter måste anses ringa. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till bl.a. gärningsmannens befogenheter vid myndighetsutövningen. Oaktsamhet är tillräckligt för straffansvar. Tidigare krävdes uppsåt eller grov oaktsamhet. Brotsrubriceringarna har ändrats så att uppsåtligt brott som inte är grovt och brott som har begåtts av oaktsamhet betecknas tjänstefel. Är ett uppsåtligt brott att anse som grovt betecknas det som grovt tjänstefel. Vissa omständigheter anges som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.



### *Bestämmelser om disciplinansvar*

För flertalet arbetstagare hos staten finns bestämmelser om disciplinpåföljder i 10 kap. LOA<sup>5</sup>. Om en arbetstagare uppsåtligt eller av grov oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning och felet inte är ringa får disciplinpåföljd åläggas honom för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag. På det kommunala området regleras i allmänhet disciplinfrågor i kollektivavtal.

I LOA finns föreskrifter om åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning.

Beslut i ärenden, t.ex. om disciplinpåföljd eller avskedande, fattas av myndigheten. För högre tjänstemän (byråchef och högre) beslutar dock Statens ansvarsnämnd. Både JO och JK har en särskild talerätt i ärenden om disciplinansvar, i sista hand till Arbetsdomstolen.

Vid klart och dokumenterad olämplighet finns också möjlighet att tillgripa uppsägning som ett alternativ till disciplinförfarande.

Av 12 kap. 1 § och 14 kap. 3 § LOA följer att ingripanden mot en arbetstagare för att denne gjort sig skyldig till en gärning som omfattas av tjänsteansvaret i första hand skall ske i straffrättslig ordning.

### *Bakgrund*

Före den s.k. ämbetsansvarsreformen som trädde i kraft den 1 januari 1976 (prop. 1975:78, SFS 1975:667) gällde ett långtgående särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. Ansvar för i vart fall tjänstefel kunde utdömas för i princip varje fel eller försummelse i tjänsten. För tjänstefel dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. För allvarigare brott kunde ansvar för tjänstemissbruk komma i fråga. För tjänstemissbruk dömdes en ämbetsman som missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. Dessa ansvarsregler gällde enligt ordalydelsen den

<sup>5</sup> Frågan om disciplinansvar har övervägts av LOA-utredningen. I dess huvudbetänkande Enklare regler för statsanställda (SOU 1992:60) föreslås (s. 259 ff.) att bestämmelserna om disciplinansvar skall föras över till nya LOA. Vissa mindre ändringar föreslås, bl.a. när det gäller grunderna för bedömningen av frågan om en försummelse är att anse som ringa eller inte. Dessutom föreslås vissa ändringar i reglerna om förfarandet.



som var ämbetsman. Genom särskilda bestämmelser var emellertid deras räckvidd utsträckt så att de omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst i vilken endast mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick. Den som omfattades av ämbetsansvaret kunde förutom vanliga straff dömas till de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension.

Utöver dessa straffrättsliga regler gällde bestämmelser om disciplinansvar. För statstjänstemän gällde bestämmelserna i den numera upphävda statstjänstemannalagen (1965:274). En statstjänsteman kunde sålunda åläggas disciplinstraff - varning, löneavdrag, suspension eller, med vissa begränsningar, avsättning - för förseelser enligt en gärningsbeskrivning som i princip var densamma som för tjänstefel. För högre statstjänstemän skulle brott i tjänsten i stället beivras efter åtal. De kommunalanställdas disciplinansvar var i huvudsak reglerat i kollektivavtal.

Utgångspunkterna för ämbetsansvarsreformen var att man skulle avsevärt inskränka det straffrättsliga ansvarsområdet, på ett mera rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad särskilt straffansvar och åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem.

En grundläggande princip bakom den nya regleringen var att särskilda straffrättsliga ansvarsregler för offentligt anställda borde gälla endast i den mån det var motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Av det följer att förseelser som inte på något principiellt sätt skiljer sig från vad som kan förekomma på den privata arbetsmarknaden skall bestraffas på samma sätt som där, dvs. i regel genom ett disciplinärt förfarande.

En konsekvens av detta synsätt var att de nya straffrättsliga reglerna inte fick någon motsvarighet till den tidigare, mycket vidsträckta tjänstefelsbestämmelsen. För fel i allmänhet ansågs disciplinära påföljder tillräckliga. De straffrättsliga reglerna reserverades för situationer i vilka en offentlig funktionär missbrukar sin rätt att utöva myndighet och där den oriktiga myndighetsutövningen är av allvarligare slag.

Mål om straffansvar skulle avgöras av allmän domstol efter åtal av allmän åklagare, av RÅ, JO eller JK eller av en enskild målsägande.

De nya centrala straffbestämmelserna återfanns i 20 kap. 1 § brottsbalken. Brotten benämndes myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Dessa bestämmelser ersatte alltså dem om tjänstemissbruk och tjänstefel.



Det straffrättsliga ansvaret var inte längre knutet till någon speciell krets utan skulle omfatta alla som utövar myndighet - i vissa fall även hos privaträttsliga subjekt (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket RF).

I samband med ämbetsansvarsreformen avskaffades de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension. Frågor om skiljande från tjänsten reglerades i lagen (1982:50) om anställningsskydd och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

## 7.7 Formerna för Justitiekanslerns klagomålsprövning

### 7.7.1 Allmänt om Justitiekanslerns klagomålsprövning

Initiativet till tillsynsärendena kan variera något. De flesta av tillsynsärendena väcks av enskilda. Ärendena är av den mest skiftande karaktär och liknar till stora delar dem som förekommer hos JO.

JK är inte skyldig att företa undersökning i varje klagöärende. En viss andel av klagomålen från enskilda är av den karaktären att de läggs till handlingarna utan åtgärd, ad acta. Det rör sig om klagoskrifter med s.k. oklara yrkanden där det med en gång framgår att klagomålen är uppenbart ogrundade. Det kan också vara fråga om allmänt hållna eller obegripliga skrifter där det finns anledning att utgå från att några klarlägganden inte kan förväntas. I dessa sammanhang kan också nämnas personer som återkommer med viss regelbundenhet i oklara ärenden eller med upprepade klagoskrifter i samma sak. Denna preliminära bedömning görs av registratören som lottar dessa ärenden i en särskild kategori. De granskas sedan av en byråchef. I de flesta fallen brukar byråchefen dela registratörens preliminära bedömning. Om han har annan uppfattning lottas ärendet om som ett ordinärt klagomål. När ett klagomål bedöms som oklart företas således ingen utredning. I dessa fall läggs framställningen till handlingarna utan åtgärd. Den som har klagat får vanligtvis ett skriftligt besked från den handläggande byråchefen om att framställningen inte föranlett någon åtgärd. På handlingen tecknas i sådant fall "ad acta med brevsvaret av (namnet på den handläggande byråchefen)". Om den klagande trots detta besked återkommer utan nya grunder läggs handlingarna vanligen "ad acta utan åtgärd" vilket tecknas på handlingen. Samtliga dessa åtgärder godkänns av JK genom dennes signum. I båda dessa fall arkiveras handlingarna därefter.

Det förekommer härutöver att vissa innehållslösa eller i vart fall uppenbart meningslösa skrivelser efter JK:s direktiv direkt sätts in i



en pärm utan att registreras som ärende. Ofta rör det sig om skrivelser från anonyma eller välkända ständigt återkommande klagande.

En annan grupp av klagomål som inte kräver någon utredning är sådana där det framgår att ärendet som klagomålen avser är handlagt i överensstämmelse med gällande lag eller också att den mot vilken klagomålen riktas inte står under JK:s tillsyn. I vissa fall kan utredningsinsatserna för att bringa klarhet i ett ärende begränsa sig till ett telefonsamtal med berörd myndighet eller ett studium av aktuell akt. Denna grupp av ärenden avgörs regelmässigt genom kortfattade beslut som anmälaren får del av. Om anmälaren återkommer i samma sak avslutas ärendet normalt utan någon utredning genom att framställningen läggs till handlingarna och att klaganden underrättas därom genom ett brev från handläggaren - ad acta med brevsvaret (jfr ovan).

Slutligen finns anmälningar som kräver mera ingående undersökningar och som därför ofta är de mest arbetskrävande ärendena. I dessa inforas ofta skriftliga yttranden från berörd myndighet eller tjänsteman. Ibland kan det även finnas skäl att hålla muntliga förhör. Det förekommer att JK genomför sådana förhör vid besök på den berörda myndigheten. Besluten sätts upp särskilt och de som berörs underrättas om beslutet.

Ibland förekommer det att klaganden riktar sig till både JK och JO med samma anmälan. Detta framgår i regel av klagoskriften eller annars när handläggaren hos JK tar kontakt med den som berörs av anmälan. Någon rutinmässig kontroll sker däremot inte. Om ett ärende redan har prövats av JO tar JK i allmänhet inte upp ärendet till förnyad prövning utan hänvisar i stället till JO:s beslut. Inte heller när utredning redan pågår hos JO föranleder ärendet några åtgärder av JK.

Det förekommer också att allmänheten vänder sig till JK med sina klagomål när de rätteligen avser, och det korrekta eller lämpliga är, att vända sig till någon annan myndighet. För dessa fall har i 15 § instruktionen föreskrivits, att om en fråga, som har väckts genom klagomål, är av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än JK och om myndigheten inte tidigare prövat saken, får JK överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. En begränsning är inskriven såtillvida att klagomål får överlämnas till JO endast efter överenskommelse med denne. När förutsättningar finns utnyttjar JK denna möjlighet att lämna över klagomål till andra myndigheter.



### 7.7.2 Närmare om formen för Justitiekanslerns klagomålsprövning

Utredningens sekreterare har gått igenom tillsynsärendena i JK:s registratur för år 1991. Därigenom har utredningen kunnat bilda sig en uppfattning om tillsynsärendenas närmare beskaffenhet och hur JK numera handlägger dessa ärenden. Genomgången har omfattat 232 ärenden, varav JK fattat beslut i 227 fall. I fem fall har det varit fråga om antingen skrivelser angående upprättande av ärendeförteckning, protokoll från en företagen inspektion eller en stämningsansökan beträffande disciplinansvar. De ärenden som enligt ovanstående redogörelse lagts ad acta med eller utan brevsvar förekommer inte i registraturet och omfattas följaktligen inte av genomgången.

Av besluten har 20 inneburit kritik och 170 varit utan kritik. Dessutom har 37 beslut inneburit att JK lämnat ärendet utan åtgärd eller översänt det till någon annan myndighet (jfr bilaga 2, tabellerna K - M). Gränserna mellan dessa olika kategorier är inte alltid helt tydliga. En procentuell beräkning av fördelningen mellan samtliga genomgångna ärenden visar att 93 % var klagomål från enskilda, 3,5 % anmälningar från andra myndigheter och 1,5 % initiativärenden. Resterande 2 % hänför sig till de ovan nämnda fem speciella ärendena.

Vissa ärenden och uttalanden som är av intresse för att åskådliggöra JK:s praxis redovisas nedan.

#### *Klagomål från enskilda*

År 1991 fattade JK beslut i 216 ärenden som anhängiggjorts genom klagomål från enskilda. I 15 fall rörde det sig om beslut med kritik och i 164 fall beslut utan kritik. I 37 fall föreslog JK ingen åtgärd eller lämnade över ärendet till någon annan myndighet dvs. JO eller en central förvaltningsmyndighet. JK beslutade inte i något av de undersökta fallen att väcka åtal och i endast ett fall lämnades ärendet till en personalansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinärt förfarande.

Av klagomålen från enskilda riktades 29 % mot domstolar, 10 % mot åklagarmyndigheter, 9 % mot polismyndigheter, 6 % mot kriminalvårdsmyndigheter och ca 45 % mot övriga.

Knappt 1/10 av de enskilda klagomålen gällde frågor som hade samband med JO; frågan var eller hade varit föremål för JO:s prövning. Det var emellertid bara ett beslut som innebar att JK med

stöd av 15 § andra stycket JK-instruktionen lämnade över ärendet till JO.

Åtskilliga av de klagomål som framställs av enskilda gäller domstolar eller andra rättsvårdande myndigheter. Klagomål mot domstolar syftar ofta till att få till stånd ett ändrat beslut i sak; med andra ord ett överklagande. I de fallen brukar JK upplysa om innebörden i JK:s tillsyn. Följande exempel är representativa för hur JK brukar formulera sina beslut i dessa situationer:

- Det ankommer inte på JK att ingripa i domstolarnas dömande eller beslutande verksamhet. JK har således inte att ompröva domar eller beslut eller att uttala sig om doms- eller beslutsmotiv eller att eljest kritisera domstolarna i bedömningsfrågor. (Jfr 11 kap. 2 § regeringsformen.) Vad JK i första hand kan pröva med anledning av N:s skrivelse hit är endast om någon tjänsteman som står under JK:s tillsyn har gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid sin tjänsteutövning. Vid JK:s granskning av N:s skrivelse samt hovrättens och tingsrättens akter har JK inte funnit anledning att anta att det har förekommit fel eller försummelse som bör föranleda ett ingripande.

- JK har inte någon befogenhet att ingripa i domstolarnas dömande verksamhet eller att göra någon form av överprövning av domar eller beslut i enskilda mål eller ärenden. Härav följer att JK normalt sett inte heller uttalar sig om domstolarnas tillämpning av olika rättsregler eller om deras bedömning av bevisning och andra omständigheter som kan ha haft betydelse för utgången av ett visst mål. Min genomgång av handlingarna i ärendet ger mig inte anledning att frånga den ovan redovisade principen i fråga om omfattningen och inriktningen av JK:s tillsynsverksamhet. Jag finner således inte skäl föreligga att vidta någon åtgärd med anledning av klagomålen.

När klagomålen rör ett område där det finns en särskild ordning för lösande av tvistefrågor såsom t.ex. beträffande arbetsrättsliga frågor har JK yttrat följande:

- JK har i sin tillsynsverksamhet till uppgift att se till att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. De frågor som F har tagit upp är av huvudsakligen arbetsrättslig art. Det ankommer normalt inte på JK att befatta sig med sådana, eftersom det finns en särskild ordning för lösande av tvistefrågor som rör bl.a. tjänstetillsättning samt löne- och anställningsvillkor. På grund härav och då det inte heller i övrigt finns skäl att vidta någon åtgärd med anledning av F:s klagomål föranleder hans skrivelse inte någon vidare åtgärd från JK:s sida.



Det är förhållandevis vanligt att samma fråga redan har prövats av JO eller samtidigt är anhängiggjord hos både JO och JK. I ett sådant fall har JK i ett ärende uttalat:

- Av handlingarna i ärendet framgår att en anmälan av i huvudsak likartat innehåll med den som givits in hit redan har varit föremål för prövning av Riksdagens ombudsmän, JO. JK tar normalt inte upp ett ärende till prövning om ett ärende rörande samma förhållanden är eller har varit föremål för JO:s prövning. Anledningen härtill är att ett sådant förfarande skulle innebära ett dåligt utnyttjande av tillsynsmyndigheternas resurser. Ett annat skäl till att denna princip iakttas är att en ny prövning av JK av ett ärende som redan har prövats av JO skulle kunna uppfattas som om JK gör en överprövning av JO:s beslut och någon sådan befogenhet har inte JK. Såväl i JK:s som JO:s instruktioner finns också bestämmelser som ger uttryck för denna princip. I detta fall finner jag inte tillräckliga skäl föreligga att frånga den ovan redovisade huvudprincipen. Jag tar således inte upp N:s anmälan till prövning.

I vissa fall är det så att den fråga klagomålet gäller redan är föremål för överprövning i ordinär ordning. JK har då anfört följande:

- JK uttalar sig normalt inte om myndigheters bedömning av rättsliga frågor. Det finns inte någon anledning att göra undantag från denna princip i detta fall. Härtill kommer att frågan nu är underställd kammarrättens prövning. På grund härav föranleder klagomålen inte någon åtgärd från min sida.

I andra fall kan det förekomma att förundersökning redan inletts, vilket kan föranleda följande uttalande:

- Enligt inhämtade upplysningar har allmän åklagare beslutat inleda förundersökning mot de kriminalvårdstjänstemän som bar ansvaret för den ovan nämnda transporten. Då det inte ankommer på mig att ingripa i en pågående brottsutredning föranleder skrivelsen ingen åtgärd från min sida.

Vissa klagomål är sådana att det inte finns tillräckliga skäl att utreda klagomålen. JK har då formulerat sig enligt följande:

- Inledningsvis vill jag påpeka att jag inte är skyldig att företa undersökning i varje klagöärende. De angivna klagomålen avser förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden<sup>6</sup>. Från allmän

<sup>6</sup> Klagomålen gällde en förrättning som utförts elva år tidigare. I ett annat liknande

synpunkt kan det inte anses väsentligt att dessa saker undersöks. Med hänsyn härtill finner jag inte tillräckliga skäl att utreda klagomålen. Det bör även framhållas att ärendet i vissa delar varit föremål för prövning av JO. Jag vidtar inte någon ytterligare åtgärd med anledning av skrivelserna utan avför ärendet från handläggning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att genomgången av ärendena entydigt visar att JK i sin praxis iakttar domstolars och förvaltningsmyndigheters självständighet, tar hänsyn till om en fråga prövas i ordinär ordning, beaktar om det finns en särskild ordning för att lösa tvister av aktuellt slag samt undviker att pröva frågor som redan prövas eller har prövats av JO.

#### *Anmälan från myndighet*

De tillsynsärenden som grundas på en anmälan från en annan myndighet har ofta likheter med de särskilda utredningsuppdrag som JK får från regeringen. I vissa fall beror det närmast på tillfälligheter om myndigheten vänder sig direkt till JK eller om den först gör regeringen uppmärksam på den aktuella frågan.

År 1991 finns åtta beslut i registraturet som gäller ärenden där anmälan gjorts av en annan myndighet. Fyra av dessa beslut innebar kritik och fyra av besluten var utan kritik.

A. Till den först nämnda kategorin hör ett ärende (JK:s dnr 338-91-20; jfr JK-Beslut 1991 A 3) där en hovrätt för kännedom till JK översänt ett beslut om rättelse av en brottmålsdom. Hovrätten hade dömt till fängelse en månad men i den expedierade domen angavs påföljden till fängelse två månader. Rättelse hade verkställts på så sätt att en ny första sida av domen hade skrivits ut varvid påföljden hade angetts till fängelse en månad. Längst ner på sidan hade antecknats "Rättat, se bif. protokoll. I tjänsten NN." JK anförde i sitt beslut:

Såvitt framgår har hovrättens dom på grund av skrivfel eller annat förbiseende kommit att innehålla en oriktig uppgift om den påföljd som ådömts den tilltalade i målet. Jag finner därför att hovrättens beslut om rättelse har varit i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken. Granskningen av

fall där JK inte heller fann tillräckliga skäl att utreda klagomålen, gällde dessa förhållanden som inträffat sex år tidigare.



ärendet ger mig anledning att tillägga följande. Åtgärden att verkställa rättelsen av domen genom att låta skriva ut en ny första sida av domen med angivande av den rätta påföljden synes inte stå i överensstämmelse med bestämmelsen i 30 kap. 13 § rättegångsbalken. Rättelsen borde ha antecknats på originalexemplaret av domen och på så många exemplar som möjligt av de utskriften eller kopior av domen som hade expedierats. Lämpligen borde anteckningen om rättelse också ha signerats av ordföranden på avdelningen eller möjligen av referenten i målet. Med detta uttalande är ärendet för min del avslutat.

B. I ett ärende (JK:s dnr 270-91-20; jfr JK-beslut 1991 A 4) hade kanslichefen i en kommun i en anmälan framfört klagomål mot en tjänsteman vid Fiskeristyrelsens utredningskontor med anledning av innehållet i en skrivelse till en kommun. I beslutet berörde JK kompetens- och arbetsfördelningen mellan olika organ inom Fiskeristyrelsen och då främst mellan Fiskeristyrelsens utredningskontor och fiskenämnderna. JK avslutade ärendet med vissa kritiska synpunkter.

C. Ett ärende (JK:s dnr 886-91-20; jfr JK-beslut 1991 A 6) gällde fråga om en befattningshavare vid en högskola hade åsidosatt gällande regler vid uppgiftslämnande till Centrala studiestödsnämnden. I beslutet konstaterade JK att den utredning som förelåg i ärendet visade att högskolan hade lämnat felaktiga uppgifter till Centrala studiestödsnämnden med anledning av en förfrågan som gjorts beträffande läsårs/kursers förläggning. JK sade sig för sin del inte kunna dra någon annan slutsats än att studierektorn som besvarat den aktuella enkäten därvid hade slarvat. JK ansåg emellertid inte att det fanns någon som helst anledning att anta att hon medvetet skulle ha lämnat oriktiga uppgifter. Han ansåg inte heller att den oaktsamhet som borde läggas studierektorn till last kunde bedömas vara så allvarlig att det fanns anledning för JK att vidta någon ytterligare åtgärd med anledning av det inträffade.

I samband med att detta beslut redovisas bör det också uppmärksammas att JK avslutningsvis även kommenterade innehållet i den promemoria som Centrala studiestödsnämnden överlämnat till JK för att ligga till grund för JK:s prövning av ärendet. JK yttrade av denna anledning följande:

I promemorian riktas i svepande formuleringar allvarlig kritik, det finns t.o.m. påstående om brottsligt förfarande, mot befattningshavare vid högskolan. Jag kan för min del inte finna att CSN har haft tillräcklig grund för att föra fram dessa påståenden. Inte heller kan det anses vara en uppgift för CSN att göra sådana bedömningar



i fråga om andra myndigheters agerande. Jag vill därför betona vikten av att myndigheten i sina skrivelser iakttar saklighet och bemödar sig om att uttrycka sig på ett sätt som är ägnat att inge förtroende både hos allmänheten och hos andra myndigheter.

JK tog således i samband med sitt beslut initiativ till anmärkningar mot den anmälade myndigheten.

D. Det fjärde ärendet (JK:s dnr 1226-91-20) i vilket JK:s beslut innebar kritik rörde en anmälan från en åklagarmyndighet mot en hovrätt och innebar klagomål mot att hovrätten dröjt med handläggningen av ett brottmål så att det ej avgjorts innan straff för brottet förfallit enligt bestämmelserna om preskription i 35 kap. 6 § brottsbalken. JK konstaterade att hovrätten hade beklagat att den hade brustit i uppmärksamhet vid handläggningen av det aktuella målet med avseende på den förestående påföljdspreskriptionen. Hovrätten hade vid tiden för JK:s beslut också infört särskilda rutiner för att åstadkomma en korrekt handläggning av sådana brottmål i vilka det föreligger risk för preskription. Enligt JK:s mening fanns det också grund för kritik mot hovrätten. JK fann emellertid inte anledning till någon åtgärd därutöver från sin sida och ansåg att det för övrigt fick betraktas som osäkert om ett mera aktivt agerande i detta fall lett till att en dom kunnat meddelas innan brottet preskriberades. Ärendet var därmed avslutat. Med hänvisning till att åklagarmyndigheten begärt att JK skulle initiera en ändring av den berörda preskriptionsregeln överlämnade JK ett exemplar av beslutet till Justitiedepartementet.

De fyra beslut som inte innehöll någon kritik avsåg följande ärenden:

- En framställning från en tingsrätt om att JK skulle göra en utredning angående ett påstående om att tingsrätten förvanskade bevis (felaktiga fonogramutskrift).

- Ett klagomål från Lotterinämnden mot en länsstyrelse angående dess tillståndsgivning till ett lotteri kallat "Bingolotto" i kabeltelevision. Enligt JK hade det inte förekommit fel eller försummelse från länsstyrelsens sida vid tillståndsgivningen i det förevarande fallet.

- En fråga från två fackförbund om praxis att utföra rättspsykiatriska undersökningar när den misstänkte förvaras i häkte står i överensstämmelse med gällande lag och förordningar. JK uttryckte sammanfattningsvis som sin mening att det inte kunde anses att det förfarande som hade tillämpats i de föreliggande fallen stod i strid med lag eller annan författning.



- Ett klagomål från Fiskeristyrelsen mot en gatuchef i en kommun. I sin anmälan ifrågasatte Fiskeristyrelsen om gatuchefen hade förfarit riktigt genom att förespråka och låta utreda en annan reningsmetod vid reningsverket i kommunen än den metod som all biologisk expertis och bl.a. Fiskeristyrelsen förordar. Vad som anförts i Fiskeristyrelsens skrivelse föranledde inte någon åtgärd från JK:s sida.

De refererade ärendena kan berättiga till uttalandet att JK med sin tillsynsuppgift också fyller en funktion som en opartisk instans vid motsättningar mellan olika myndigheter eller förvaltningsorgan.

### *Initiativärenden*

Enligt JK:s registratur för år 1991 förekommer tre beslut i initiativärenden. Initiativen har föranletts av uppgifter i media, av omständigheter som framkommit vid granskningen av ärendeförteckningar och av uppgifter i ett skadeståndsärende.

A. Ett av dem (JK:s dnr 3532-91-22) rörde Polismyndigheten i Stockholm och var föranlett av tidningsuppgifter om elavbrott hos polismyndigheten. Enligt vad som uppgavs i tidningen hade Stockholmspolisens dator och radiotrafik slagits ut under flera timmar på kvällen den 10 oktober 1991. All radioverksamhet hade upphört mellan polisens sambandscentral och polisbilarna ute i Stockholm.

Med anledning av tidningsuppgifterna inhämtade JK upplysningar från polismyndigheten. Av dessa framgick bl.a. att datorströmförsörjningen i kvarteret Kronoberg utsatts för ett kraftavbrott den 10 oktober 1991 kl. 19.15. Avbrottet fick till följd att radiosystemet stannade. Med hjälp av reservradioutrustning som strömförsörjdes på annan väg kunde dock radiotrafiken hållas igång med vissa inskränkningar. Det sattes igång med full drift kl. 21.13. Under strömavbrottet inkommanderades teknikerresurser enligt plan. En utredning om det inträffade skedde genom fastighetsdriften för kvarteret Kronoberg. Enligt beslutet vidtog JK inte vidare åtgärd utan avskrev ärendet från vidare handläggning. Det var följaktligen fråga om ett beslut utan kritik.

B. Ett annat initiativärende (JK:s dnr 3462-91-22) avsåg en studiemedelsnämnds rutiner för registrering av allmänna handlingar och expediering av beslut. Ärendet hade initierats av vad som framkommit vid granskningen av ärendeförteckningar. Utredningen resulterade i ett beslut utan kritik men med vissa synpunkter.



C. Det tredje tillsynsärendet (JK:s dnr 3453-90-22) under år 1991 där JK själv tagit initiativ till prövning gällde granskning med anledning av ett felaktigt frihetsberövande; bl.a. fråga om disciplinansvar för en övertillsynsman vid ett häkte. Ärendet hade ursprungligen aktualiserats hos JK genom att den felaktigt frihetsberövade personen B. begärde ersättning bl.a. enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen under påstående att han till följd av försummelse från häktets sida varit berövad friheten utan grund den 21 - 28 mars 1990. Omständigheterna i skadeståndsärendet var sådana att JK i beslutet i den delen angav att händelsen var föremål för fortsatt utredning från JK:s sida och att beslut i tillsynsfrågan skulle meddelas senare.

I tillsynsbeslutet konstaterade JK att B på grund av fel och försummelse av personal vid en kriminalvårdsanstalt hade varit berövad friheten utan grund i en hel vecka och att det inträffade var mycket allvarligt. En berörd övertillsynsman hade enligt JK:s mening gjort sig skyldig till sådana försummelse vid handläggningen av ärendet att han för tjänsteförseelse borde åläggas disciplinpåföljd. JK beslutade därför att anmäla frågan till Kriminalvårdsstyrelsens personalansvarsnämnd.<sup>7</sup>

JK konstaterade vidare att det funnits brister i vissa hänseenden när det gällde kriminalvårdsanstaltens regler och rutiner. Åtgärder hade vidtagits efter händelsen. På grund därav och med de kritiska uttalanden som JK hade gjort i beslutet lät han saken i den delen bero.

Kriminalvårdsstyrelsens bedömning av vad som inträffat föreföll JK något oklar. Detta torde enligt JK främst ha berott på att ärendet hade handlagts på olika enheter. En bättre samordning av handläggningen hade enligt JK varit önskvärd.

Ärendets handläggning gav JK avslutningsvis anledning att rent generellt uttala att han ansåg det viktigt att myndigheter, som parallellt med JK granskar en händelse, håller kontakt med JK och söker samråd inte minst vid prövningen av ansvarsfrågor.

## 7.8 Inspektioner

Av JK:s arbetsredogörelser under de senaste tio åren framgår bl.a. att inspektionsverksamheten har minskat beroende på den kraftiga ökningen av JK:s övriga arbetsuppgifter (se bilaga 2, tabell N). Skälet härför har av JK angivits vara brist på tid och resurser. Tillsynsverk-

<sup>7</sup> Sedan ansvarsnämnden beslutat att inte vidta någon åtgärd beslutade JK att föra frågan vidare till Arbetsdomstolen, som i dom 1992-05-27, dom nr 74/92, beslutade att ålägga tjänstemannen en varning för tjänsteförseelse.



samheten och i synnerhet inspektionsverksamheten har kommit att fungera som en regulator i JK:s arbete.

Inspektionsverksamheten under år 1983 omfattade sammanlagt 14 dagar. I Malmö inspekterades Länsstyrelsen i Malmöhus län. Vid en resa till Västernorrlands län inspekterade JK i Sundsvall bolagsbyrån vid Patent- och registreringsverket, Sundsvalls tingsrätt och Rättshjälpsnämnden i Sundsvall. I samband med inspektionen besökte JK även Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall och informerade sig om förhållanden vid dessa myndigheter. I Härnösand inspekterades Härnösands tingsrätt och Länsrätten i Västernorrlands län. I Örnsköldsvik inspekterades tingsrätten. Vid en resa till Norrköping inspekterades Statens invandrarverk. Vid besöket i Norrköping besökte JK även Kriminalvårdsstyrelsen och diskuterade där en del gemensamma problem med generaldirektören och några av dennes medarbetare. För inspektion med avseende på handläggningen av vissa frågor rörande personalkontroll m.m. besökte JK Rikspolisstyrelsen. Med stöd av ett särskilt regeringsbeslut inspekterades SOS Alarmering Aktiebolags länsalarmeringscentraler i Uppsala och Norrköping.

År 1984 inspekterades Uddevalla tingsrätt, Kronofogdemyndigheten i Uddevalla, Strömstads tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt och Länsrätten i Älvsborgs län. Vidare inspekterades Polismyndigheten i Trelleborgs distrikt med avseende på dess handläggning av utlänningsärenden. I Malmö besökte JK huvudsakligen i informationssyfte Tulldirektionen i Södra distriktet. I Halmstad besökte JK Länsstyrelsen i Hallands län och Länsrätten i Hallands län för att diskutera en uppkommen fråga om handläggningen av vissa körkortsärenden. I Stockholm inspekterades Byggnadsstyrelsens juridiska sektion med avseende på dess handläggning av skaderegleringsärenden. Dessutom besökte JK Rikspolisstyrelsen vid två tillfällen för att informera sig om handläggningen av vissa ärenden bl.a. rörande personalkontroll. Inspektionsverksamheten under året omfattade sammanlagt 11 dagar.

År 1985 inspekterades tingsrätten, länsrätten och kronofogdemyndigheten i Kalmar. I samband med besöket i Kalmar inspekterades även Överförmyndarnämnden i Borgholms kommun. Vid en inspektionsresa till Göteborg inspekterade JK Göteborgs tingsrätt och Kronofogdemyndigheten i Göteborg samt, i enlighet med särskilt beslut av regeringen, SOS Alarmering Aktiebolags alarmeringscentral i Göteborg. Med anledning av pågående tillsynsärenden gjorde JK i samband med inspektionen också besök hos Fiskeristyrelsen, Domkapitlet i Göteborgs stift och Lillhagens sjukhus. I samband med handläggningen av ärendet gällande det s.k. sjöjärnsålet besöktes Oskarshamns tingsrätt. Slutligen besökte JK detta år Länsstyrelsen i



Södermanlands län för att närmare informera sig om vissa diarieföringsrutiner vid länsstyrelsen.

År 1986 gjordes fyra inspektionsresor som omfattade sammanlagt nio dagar. Inspektionerna under år 1986 avsåg Hedemora tingsrätt, Mora tingsrätt, Falu tingsrätt, polismyndigheten i Mora, en avdelning vid Stockholms tingsrätt samt, enligt särskilt beslut av regeringen, SOS Alarmering Aktiebolags länsalarmcentraler i Falun och Malmö. JK besökte dessutom Rikspolisstyrelsen för att informera sig om vissa rutiner vid säkerhetsavdelningen.

Under år 1987 företogs inte någon inspektion alls av myndigheter. En planerad inspektionsresa fick inställas på grund av arbetsanhopning. Året därpå gjordes endast en inspektion, nämligen av Sydfondens kansli i Stockholm. Under år 1989 gjordes inspektion av Domkapitlet i Stockholms stift och Patent- och registreringsverkets varumärkesavdelning.

År 1990 förekom en mer omfattande inspektionsverksamhet. Det året gjordes inspektion av Östersunds tingsrätt och av Länsrätten i Jämtlands län samt av Länsrätten i Kristianstads län, Länspolischefen i Kristianstads län, Åklagarmyndigheten i Kristianstads åklagardistrikt, Polismyndigheten i Kristianstad, Länskronofogdemyndigheten i Kristianstads län, Länsskattemyndigheten i Kristianstads län, AMU-myndigheten i Kristianstads län, Länsskolnämnden i Kristianstads län och Vuxenutbildningsmyndigheten i Kristianstads län, Lokala skattemyndigheten i Simrishamn, Försäkringskassan i Simrishamn, Socialförvaltningen i Simrishamn samt Luftfartsverket. Inspektionerna hade lagts upp på olika sätt. I några fall hade sålunda en stor mängd avgjorda och pågående ärenden granskats relativt utförligt. I andra fall hade inspektionen mera tagit sikte på att ge JK en övergripande information om verksamheten. JK:s avsikt var att inom myndigheten utvärdera de olika inspektionsmetoderna. Det har dock inte funnits resurser att fullfölja denna avsikt.

År 1991 inspekterades endast Domkapitlet i Västerås och år 1992 gjordes inte någon inspektion.

JK:s inspektionsverksamhet under de senaste tio åren har sålunda varierat. Åren 1987 - 1989 och 1991 - 1992 har inspektionsverksamheten varit mycket blygsam eller obefintlig. Åren 1983 - 1985 och 1990 har å andra sidan inspektionsverksamheten varit omfattande. Uppgången år 1990 berodde på att en byråchefstjänst det året var vakant under viss tid och att JK därför fick möjlighet att i stället disponera vissa medel för inspektionsverksamhet. Det förefaller dock som om JK får allt mindre tid och resurser över för inspektioner.

Som en jämförelse kan i detta sammanhang nämnas att JO:s inspektionsverksamhet, fördelat på de fyra ombudsmännen, under



verksamhetsåret 1990/91 omfattade sammanlagt 62 dagar och under verksamhetsåret 1989/90 omfattade 52 dagar fördelat på tre ombudsmän, vartill kom att en fjärde ombudsman ägnade sig åt inspektionsverksamhet av i ämbetsberättelsen icke angiven tidsomfattning. Inspektionsverksamheten under verksamhetsåret 1988/89 omfattade sammanlagt 34 dagar fördelat på tre ombudsmän.

## 7.9 Granskningen av de statliga myndigheternas ärendeförteckningar

Som tidigare nämnts sker tillsynen över myndigheterna också genom granskning av de ärendeförteckningar som många statliga myndigheter årligen enligt 18 § verksförordningen (1987:1100) skall lämna till JK. Enligt denna bestämmelse, som tillämpas på myndigheter under regeringen i den mån regeringen har föreskrivit så i myndighetens instruktion eller i annan förordning, skall myndigheten varje år senast den 1 mars lämna JK en förteckning över de ärenden som kommit in till myndigheten före utgången av juni föregående år men som inte blivit slutligt handlagda vid årets utgång. JK får i det enskilda fallet besluta något annat. Som framgår av bilaga 3, tabell 3 är andelen granskningsärenden stor i förhållande till totala antalet tillsynsärenden. Granskningsärendena handläggs hos JK av byrådirektören.

Genomgången av ärendeförteckningarna föranleder i regel vissa rutinmässiga åtgärder. Kompletterande upplysningar kan behöva inhämtas och ofta föranleder dessa att några ytterligare åtgärder inte är påkallade. Ibland kan upplysningarna som lämnats i ett granskningsärende leda till att en förfrågan riktas även till sådana myndigheter som inte är ålagda att själva lämna ärendeförteckningar. Vad som framkommer vid granskningen kan också medföra att JK vidtar ytterligare åtgärder såsom en mera ingående granskning av ett ärende, inspektion eller disciplinära ingripanden. Så var t.ex. inspektionen år 1991 av Domkapitlet i Västerås orsakad av iakttagelser i samband med domkapitlets ingivande av ärendeförteckning. Av JK:s protokoll från inspektionen framgår sålunda att inspektionen främst var föranledd av att domkapitlet år 1990 inkommit till JK med ärendeförteckning först den 29 oktober 1990 samt att 1991 års ärendeförteckning inte heller inkom inom föreskriven tid. Med utgångspunkt i den frågan var inspektionen, som utfördes av en byråchef och byrådirektören, begränsad till att avse diarieföringen och aktbildningen vid domkapitlet. I protokollet redogjordes för vissa iakttagelser i dessa hänseenden



samt redovisades gällande bestämmelser om statliga myndigheters beslut.

Det förekommer även att JK:s granskning av ärendeförteckningarna föranleder honom att ta initiativ till tillsynsärenden. Så var fallet i det ovan nämnda initiativärendet rörande en studiemedelsnämnd. Ett annat exempel som kan framhållas är att JK vid sin granskning av ärendeförteckningen från Statens rättskemiska laboratorium uppmärksammat vissa ärenden rörande analys av blodprov. Det rörde sig om analyser av blodprov i utredningar om faderskap hos ett antal socialnämnder. Yttranden inhämtades från de berörda socialnämnderna rörande handläggningen av ärendena. Därefter inhämtades yttrande från Socialstyrelsen. I beslutet som fattades år 1990 anförde JK följande beträffande sin allmänna syn på hanteringen av denna typ av ärenden:

Som framgår av Socialstyrelsens yttrande sägs i 2 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken (FB) att en utredning om faderskap bör bedrivas skyndsamt och att utredningen skall vara slutförd inom ett år från barnets födelse om inte särskilda skäl föranleder annat. Som exempel på sådana omständigheter som kan vara skäl för att ettårstiden överskrids nämns i förarbetena till bestämmelsen att socialnämnden haft stora svårigheter att få tag i aktuella män eller att medicinsk utredning dragit ut på tiden. Som socialstyrelsen konstaterat är det alltså endast i rena undantagsfall som utredningen bör pågå längre än ett år.

I de aktuella ärendena har handläggningen hos nämnderna pågått mellan ca fyra och åtta års tid. Jag är medveten om att handläggningen i de aktuella ärendena till stor del försvårats av bristande vilja att medverka hos berörda personer och av dessa personers levnadssätt och sociala förhållanden. En komplikation är också att Statens Rättskemiska laboratorium i vissa fall begärt nya blodprov. En kommunalförvaltning har också hänvisat till den arbetsbörda som förelagat vid den berörda familjerättssektionen.

Jag delar emellertid Socialstyrelsens uppfattning att det är oacceptabelt att faderskapsutredningar pågår så lång tid som skett i de aktuella ärendena. Med ett undantag rör det sig om barn som är födda mellan 1980 och 1985. Flera av barnen är placerade i familjehem. Förutom den avvikelse från lagen som får anses föreligga vid hanteringen av ärendena gör även barnens ålder och situation att jag ser allvarligt på den långa handläggningstiden.

Enligt min mening skall man vid bedrivandet av faderskapsutredningar även i komplicerade fall i princip hålla sig inom ettårsramen. Utredningen bör bedrivas så att senast när ett år förflutit från barnets födelse det bör vara möjligt att överlämna faderskapsfrågan för rättslig prövning eller att bedöma huruvida fortsatt utredning av socialnämnden är meningsfull. Enligt min bedömning torde endast i mycket speciella fall en fortsatt utredning vara



meningsfull om den riskerar att dra ut på tiden ytterligare ett år. I övrigt delar jag Socialstyrelsens allmänna synpunkter.

JK har i senare beslut hänvisat till den allmänna syn som han sålunda redovisat i denna fråga.

## 7.10 Utredningens överväganden och förslag

### 7.10.1 Tillsynsområdet

I avsnitt 4 har utredningen redovisat sina allmänna synpunkter på JK:s funktion som regeringens tillsynsorgan. Utredningen har därvid särskilt uppehållit sig vid tillsynen över domstolarna. I frågan om denna tillsyn har utredningen inte ansett sig böra föreslå någon ändring i den gällande ordningen. Skälen härtill är främst att utredningen inte kunnat konstatera att JK:s tillsyn över domstolsväsendet enligt gällande regelsystem och dess praktiska tillämpning utgör något hot mot domstolarnas självständiga dömande. Utredningen föreslår därför inte att domstolarnas verksamhet helt eller delvis skall undantagas från tillsyn av JK. För att markera betydelsen av rättskipningens självständighet också gentemot JK bör dock de förut angivna principerna för JK:s tillsyn över domstolsväsendet markeras genom en särskild bestämmelse i lagen om JK:s tillsyn enligt vilken JK vid sin tillsyn över domstolarna särskilt skall beakta deras självständighet i rättskipningen. I fråga om tillsynsområdet i övrigt föreslår utredningen att den nuvarande skillnaden i fråga om regleringen av å ena sidan statlig verksamhet och å andra sidan kommunal och viss annan verksamhet avskaffas. Detta sker genom att bestämmelsen i 2 § lagen om JK:s tillsyn som anger ramen för tillsynen över den statliga verksamheten och bestämmelsen i 3 § samma lag som - utan möjlighet för regeringen att göra inskränkningar i en förordning - reglerar tillsynen över bl.a. den kommunala verksamheten sammanförs i 2 § nämnda lag. Såsom för närvarande blir den yttre ramen för JK:s hela tillsynsområde också i fortsättningen bestämd i lag, men regeringen får möjlighet att inskränka tillämpningsområdet inte bara över statsförvaltningen utan över all offentlig verksamhet. Med hänsyn till att JK är en myndighet under regeringen bör det ankomma på regeringen att avgöra i vilken utsträckning JK skall verkställa den i lagen angivna tillsynen. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 12.1.



## 7.10.2 Justitiekanslerns klagomålsprövning

Av vad utredningen anfört i avsnitt 4 framgår att JK:s klagomålsprövning bör begränsas till vad som krävs för hans kontroll, såsom regeringens högste ombudsman, av rättsenligheten och effektiviteten inom den offentliga verksamheten.

Tillsynsärenden som anhängiggjorts av andra myndigheter har i detta sammanhang en särställning, och prövningen av dem ansluter sig nära till JK:s övergripande uppgift att vara regeringens organ för granskning av myndigheterna. Dessa ärenden är ofta av sådan art att de företer många likheter med sådana särskilda utredningsuppdrag som regeringen ibland ger JK (jfr avsnitt 6). Det kan bero på tillfälligheter om en annan myndighet vänder sig direkt till JK eller om den först gör regeringen uppmärksam på den aktuella frågan.

Klagomål från enskilda kan visserligen ge JK direkt information om hur allmänheten ser på den offentliga förvaltningen. Emellertid är det svårt att komma ifrån att allmänheten uppfattar JK som en extra klagoinstans. Mycket tid går åt för JK:s personal att förklara att så inte är fallet. Dessa besked skapar säkerligen förvirring hos allmänheten och det är enligt utredningens mening angeläget att JK:s uppgifter i dessa hänseenden tydliggörs.

JK bör ha stor frihet att själv bestämma vilka klagomål han skall pröva men vissa allmänna principer kan dock ställas upp.

I den mån ett enskilt klagomål inte innehåller något som är av intresse för JK:s övergripande tillsynsuppgift bör JK inte ta upp klagomålet till prövning. Eventuellt kan klagomålet lämnas över till en annan myndighet eller också kan klaganden upplysas om alternativa klagoinstanser. Kriteriet skulle kunna formuleras så att JK bör pröva ett klagomål endast under förutsättning att han - om han fått kännedom om saken utan en anmälan - själv skulle ha tagit initiativ till en prövning av frågan.

Klara skäl för JK att inte pröva ett klagomål kan exempelvis vara att

- ordinarie överklagandemöjlighet fortfarande står öppen,
- ordinarie överklagandemöjlighet inte har utnyttjats,
- det förhållande som klagomålet avser har inträffat för mer än två år sedan,
- yrkandena är oklara,
- yrkandena är meningslösa,
- klagomålet utgör ett i raden av klagomål som ständigt återkommer från en och samma person och som tidigare visat sig vara obefogade eller att



- den som klagar inte själv är berörd.

I sammanhanget bör man uppmärksamma JK:s möjlighet enligt 15 § andra stycket JK-instruktionen att överlämna ett klagomål till någon annan myndighet för handläggning. Förutsättningen är att frågan är av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av den andra myndigheten och att denna inte tidigare prövat saken. Efter överenskommelse kan JK lämna ett klagomål till JO.

Bestämmelsen har nyligen tillämpats så att JK överlämnat ett tillsynsärende, som enbart var anhängigt hos JK, till JO. Ärendet hade sådant samband med en civilprocess där JK för statens talan att situationen kan uppfattas såsom innebärande en intressekonflikt för JK om han handlägger båda ärendena (City Mail-ärendet).

Genom den av JK valda tillämpningen kan föreställningen om en intressekonflikt mellan JK:s uppgift att utöva tillsyn och hans uppgift att bevaka statens rätt undvikas även i andra fall.

Det har beträffande JO sagts att den principiella friheten för JO att bestämma inriktningen av sin tillsyn bör utnyttjas med stor försiktighet när det gäller klagomålsprövningen eftersom det för den enskilde är av största betydelse att vägen till JO står öppen (SOU 1985:26 s. 10 f.). Detta synsätt har dock inte samma tillämplighet i fråga om JK. JK är, som redan sagts, inte i första hand en klagoinstans för allmänheten utan ett regeringens kontrollorgan.

Mot bakgrund av vad som här sagts föreslår utredningen att det i 15 § andra stycket JK-instruktionen införs en ny bestämmelse av innebörd att om ett klagomål är av ingen eller ringa betydelse för JK:s uppgift att vara regeringens tillsynsorgan, får JK lämna klagomålet utan åtgärd.

### 7.10.3 Justitiekanslerns inspektioner

Inspektionsverksamheten är ett viktigt instrument för JK vid utövandet av tillsynsverksamheten. Därigenom ges JK kunskaper om myndigheterna som är väsentliga för hans förutsättningar att fylla sina uppgifter. Inspektionsverksamheten ger JK möjlighet att efter behov systematiskt inrikta sig på olika samhällsområden eller på olika rättsliga problem. Insatserna inom tillsynsområdet blir på det sättet inte lika slumpartade som de kan bli om man helt skall förlita sig på anmälningar från enskilda eller på initiativ på grund av uppgifter i massmedier. Genom inspektionerna kan JK få kunskap om utvecklingen och praxis inom olika delar av den offentliga verksamheten. Han kan mot bakgrund därav metodiskt fördjupa sina kunskaper om



de olika förvaltningsgrenarna. Det gör honom också bättre rustad att hantera enskilda klagomål mot olika myndigheter. Inspektionerna ger JK utmärkta tillfällen att upptäcka missförhållanden i den offentliga förvaltningen. Motsvarande inblickar och kunskaper torde vara svåra att få på annat sätt än genom inspektioner. Dessutom är inspektionsverksamheten ett lämpligt sätt att följa upp effekten av exempelvis ny lagstiftning inom något område. Inspektioner kan leda till påpekanden och ibland ger de myndigheterna anledning att se över eller ändra sina rutiner.

Det är följaktligen inte tillfredsställande att inspektionsverksamheten hos JK av resursskäl i det närmaste helt avstannat. År 1991 gjordes endast en inspektion. År 1992 förekom inte någon inspektion (jfr avsnitt 7.8). I årets budgetproposition föreslås dock en viss resursförstärkning som är avsedd att möjliggöra satsningar bl.a. på inspektionsverksamheten (prop. 1992/93:100, bilaga 3 s. 130).

JK:s inspektionsverksamhet bör vara inriktad på sådant sätt att den kompletterar de centrala förvaltningsmyndigheternas tillsynsverksamhet. Normalt bör samråd ske med JO för att undvika att de båda tillsynsorganens tillsyn samtidigt kommer att inriktas på samma delar av den offentliga verksamheten. Samråd med JO bör ske också då någon tillsynsåtgärd från JK:s sida aktualiserats i samband med fullgörandet av ett regeringsuppdrag. Självfallet får dock samrådet inte inkräkta på vare sig JK:s eller JO:s möjlighet att självständigt bestämma inriktningen av sin tillsynsverksamhet inom de tillsynsområden som bestämts för dem.

#### 7.10.4 Justitiekanslerns befogenheter

JK har i enlighet med vad utredningen har redogjort för i det föregående beträffande befattningshavare som enligt JK:s mening har begått fel i tjänsten befogenhet att påkalla disciplinära åtgärder eller att väcka åtal mot denne. Om något fel i och för sig har begåtts men JK ändå inte finner tillräckliga skäl till någon av de nyss nämnda åtgärderna avslutar han vanligtvis ärendet med kritik mot befattningshavaren samtidigt som han ger sin syn på vad som förekommit och på tolkningen av aktuella författningsbestämmelser. Sådana uttalanden är enligt utredningens mening värdefulla inslag i JK:s tillsynsverksamhet, och utredningen har inte funnit anledning ifrågasätta lämpligheten av att JK arbetar på det sättet eller att annars föreslå förändringar i dessa hänseenden.

Vad härefter gäller JK:s befogenhet att väcka åtal mot den som åsidosatt vad som åligger honom i tjänsten fick bestämmelsen härom



i 5 § lagen om JK:s tillsyn sin nuvarande lydelse genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1988 (prop. 1986/87:160, KU 1987/88:6). I det sammanhanget underströk departementschefen att en utgångspunkt, liksom dittills, skulle vara att JK skulle ha fria händer att välja vilka ärenden som skall tas upp till utredning. Men efter det att han har beslutat att ta upp ett ärende till utredning borde han vara bunden av reglerna om förundersökning och åtal (prop. s. 17). Detta innebär bl.a. att JK, om en av honom gjord utredning ger anledning anta att någon begått brott i allmän tjänst eller uppdrag, har samma skyldighet som annan allmän åklagare beträffande brott under dennes behörighet att inleda förundersökning och att eventuellt senare väcka åtal. JK har under senare år väckt åtal i endast ett fåtal fall och inte i något fall efter ikraftträdandet den 1 oktober 1989 av de nya tjänstefelsansvarsbestämmelserna i brottsbalken. Anledningen till att så har blivit fallet torde vara att söka i att JK varit tvungen att begränsa sina insatser på tillsynsområdet och förhållandet ger enligt utredningens mening inte anledning att överväga någon ändring av regelsystemet. Åtalsrätten bör kvarstå som en nödvändig del i tillsynsfunktionen.

Enligt utredningens mening finns inte heller någon anledning att överväga några ändringar i fråga om JK:s befogenheter inom disciplinansvarssystemet.

### 7.10.5 Ärendeförteckningarna

De myndigheter som är ålagda att ge in ärendeförteckningar till JK är överlag positiva till det. Flertalet anser att en årlig avstämning av myndighetens diarium med en genomgång av icke avslutade ärenden är nödvändig oavsett om resultatet skall rapporteras till JK eller ej. Det faktum att ärendebalanserna skall rapporteras till JK och inte endast användas för internt bruk anses bland flera myndigheter ha en effektivitetshöjande verkan. Merarbetet som rapporteringen till JK medför synes i allmänhet betraktas som marginellt. Bland de myndigheter som är negativa till skyldigheten att upprätta och ge in ärendeförteckningar till JK tycks de flesta ha uppfattningen att myndigheten ändå i eget intresse håller kontroll över att dess ärenden inte blir liggande men att det formella krav som nu finns leder till onödigt



merarbete.<sup>8</sup>

Det är av största vikt för medborgarna att de kan förlita sig på att ärenden hos myndigheterna handläggs snabbt och effektivt. Utgångspunkten måste naturligtvis vara att de enskilda myndigheterna självmant tillgodoser detta viktiga intresse. Det finns inte anledning att anta att myndigheterna medvetet förhalar ärenden. Många myndigheter arbetar emellertid under resursknappa förhållanden vilket lätt leder till ökade balanser av ärenden. Det är då lätt att ärenden av olika anledningar blir liggande alltför länge innan de blir föremål för beslut. I sådana situationer torde upprättandet av ärendeförteckningar fungera som en varningsklocka för myndigheterna. Därigenom blir såväl den egna myndigheten som JK uppmärksam på om ärenden drar ut på tiden. En fördröjning kan ha fullständigt naturliga och godtagbara förklaringar men det kan också vara så att fördröjningen framstår som oacceptabel. I det senare fallet kan det oacceptabla ligga i att myndigheten har misskött handläggningen på ett eller annat sätt men det kan också vara så att myndigheten på grund av t.ex. stor arbetsbörda eller personalbyten inte kan lastas för fördröjningen. Det hindrar dock inte att fördröjningen är oacceptabel ur den enskildes synvinkel. Oavsett orsaken till fördröjningen kan det finnas anledning att se över myndighetens organisation eller rutiner, personalens utbildning e.d. I vissa fall kan orsaken vara att finna hos någon annan myndighet än den där själva fördröjningen uppstått. Det finns då anledning att se närmare på den myndigheten. Givetvis kan situationen hos berörd myndighet vara sådan att det enda remediet är att tillskjuta mer pengar till verksamheten. Det sagda illustrerar i viss mån vilken funktion ärendeförteckningarna fyller. Ett avskaffande av skyldigheten att ge in ärendeförteckningar skulle sannolikt negativt påverka effektiviteten i statsförvaltningen. JK:s erfarenheter av handläggningen av dessa ärenden visar att det ibland finns anledning att ingripa med anledning av förhållanden som kommit i dagen genom ärendeförteckningarna.

Frågan är om det finns någon annan myndighet än JK som skulle vara lämpligare att ta emot ärendeförteckningarna.

En tanke som framförts från JK i anslagsframställningen 1993/94 - 1995/96 är att ärendeförteckningarna borde kunna integreras i den fördjupade anslagsframställning som myndigheterna ålagts att göra i samband med införandet av systemet med treårsbudgetar. JK anförde därvid bl.a.:

<sup>8</sup> Uppgifterna är huvudsakligen hämtade från den enkät beträffande ärendeförteckningarnas betydelse som JK gjorde i anslutning till ingivandet av ärendeförteckningar år 1992.



I samband med prövningen av den fördjupade anslagsframställningen för en myndighet borde - rutinmässigt eller efter en behovsprövning - en närmare analys göras av ärendeutvecklingen, vid behov kompletterat med inspektion från JK:s sida. Myndigheterna skulle mot denna bakgrund kunna åläggas att till fördjupad anslagsframställning bifoga den senaste balansförteckningen. Regeringen kan som ett led i budgetprocessen uppdra åt JK att vid behov i särskilda fall undersöka förhållandena beträffande ärendeutvecklingen hos en myndighet. Med en sådan lösning skulle kanske den årliga rapporteringen av ärendebalanser kunna inskränkas till t.ex. de fall där JK själv vill ta initiativ till en granskning av en myndighets balanser.

Ett annat alternativ vore att RRV övertog JK:s granskningsuppgift i fråga om ärendeförteckningarna. RRV skall enligt 2 § 1 förordningen (1988:80) med instruktion för riksrevisionsverket särskilt granska den statliga verksamheten från effektivitetssynpunkt.

Beträffande dessa alternativ kan sägas att det förstnämnda, dvs. ett inlemmande av ärendeförteckningarna i budgetprocessen, sannolikt skulle minska kontrolleffekten. Departementen bör i första hand ägna sig åt uppgifter som är mer övergripande och framåtblickande än granskningen av myndigheternas ärendeförteckningar. Det finns dessutom risk för att behandlingen skulle skilja sig mellan olika departement och det finns också risk för att ärendeförteckningarna i departementen uppfattas som artschilda från det egentliga budgetarbetet och följaktligen inte får erforderlig uppmärksamhet. Även om balanser upptäcks blir de kanske inte åtgärdade; för övrigt ter det sig något främmande att reaktionen på en senfärdig handläggning av ett enskilt ärende skall behandlas i samband med en budgetfråga eller ta formen av ett särskilt regeringsbeslut. Dessutom skulle en ändring från årlig rapportering till rapportering med treårsintervaller leda till att ändamålet med denna rapportering eftersätts.

Vad gäller det andra alternativet, att låta RRV överta granskningen, skall RRV visserligen granska den statliga verksamheten från effektivitetssynpunkt men JK:s nuvarande granskning av ärendeförteckningarna innefattar inte bara en effektivitetsgranskning utan också en rättskontroll. En mängd rättsliga frågor kan aktualiseras vid granskningen. Risken är följaktligen uppenbar för att rättssäkerhetsaspekterna skulle falla bort om granskningen överflyttades från JK till RRV.

Detta leder till att det synes lämpligast att JK också i fortsättningen handlägger granskningen av myndigheternas ärendeförteckningar. Det är angeläget att dessa ärenden handläggs enhetligt. Den preventiva effekten i det nuvarande systemet bör inte äventyras. Vidare bör man

bibehålla det värdefulla samband som finns mellan den årliga överblick över hela förvaltningen som JK får genom granskningen av ärendeförteckningarna och JK:s tillsynsfunktion i övrigt. Man bör dock inte bortse från att JK i dag inte har resurser för en noggrann granskning av samtliga inkomna ärendeförteckningar. JK torde emellertid ha en god överblick över var bristerna finns. Det kan därför finnas skäl för att JK i ökad utsträckning befriar vissa myndigheter från den årliga skyldigheten att ge in ärendeförteckning. JK:s granskning kan med andra ord göras mer selektiv. En tanke vore att bibehålla skyldigheten för myndigheterna att årligen upprätta ärendeförteckningar men sedan låta JK välja vilka myndigheter som skall ge in dem till JK. En sådan lösning riskerar dock att väcka irritation hos myndigheterna. I stället för att anförtros uppgiften att själva ansvara för hanteringen av sina ärenden åläggs de att för en annan myndighets, dvs. JK:s, räkning lägga ned ett omfattande arbete som denna myndighet kanske över huvud inte vill befatta sig med. Ett principiellt mer tilltalande förfarande, som desutom präglas av tilltro till myndigheterna, är att JK varje år tar ställning till vilka myndigheter som kan undantas från skyldigheten att ge in ärendeförteckning för det året och sedan meddelar myndigheterna detta. JK skulle alltså i ökad omfattning utnyttja möjligheten enligt 18 § andra stycket verksförordningen att i det enskilda fallet besluta något annat än vad som sägs om den årliga skyldigheten i första stycket. Inget hindrar att JK såsom tillsynsmyndighet samtidigt erinrar myndigheterna om att ett undantagande inte fritar den berörda myndigheten från att ändå hålla kontroll över sina ärenden.





## 8 Justitiekanslerns övriga uppgifter

### 8.1 Sammanfattning

JK skall vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelser i TF och YGL. Han är dessutom ensam åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. JK har också kontrolluppgifter gentemot advokaterna. Han har vidare rätt att överklaga vissa beslut enligt datalagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen, lagen om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken, lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m. och lagen om övervakningskameror m.m. Enligt lagen om kabelsändningar har JK i uppgift att ta initiativ till vissa ingripanden. Talan om utdömande av vite som förelagts av regeringen förs av JK.

Utredningen har gått igenom JK:s registratur för år 1992 såvitt gäller ärenden som kan hänföras till något av de ovan angivna områdena. Utredningen har därigenom bildat sig en uppfattning om hur JK:s "övriga" uppgifter handläggs.

I fråga om uppgifterna enligt YGL är utvecklingen sådan att det kan befaras att arbetsbördan framdeles blir JK övermäktig. I fråga om tryckfriheten och övriga berörda uppgifter däremot förefaller den rådande ordningen vara ändamålsenlig och väl fungerande. Beträffande samtliga dessa uppgifter ligger JK:s roll väl i linje med hans övergripande funktion att särskilt bevaka efterlevnaden av regler som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, integritetsfrågor, rättssäkerhetsfrågor och konstitutionella frågor. Utredningen föreslår därför inte några ändringar beträffande dessa uppgifter.

### 8.2 Gällande bestämmelser

#### 8.2.1 Allmän översikt

JK:s övriga uppgifter är, som framhållits redan i avsnitt 2.2, av skiftande art. Han skall bl.a. vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Genom tryckfriheten skall spridningen av åsikter och informationer säkras. Tryckfrihetens betydelse för ett fritt samhällsskick är det väsentliga motivet till att den reglerats



i grundlag. TF vill främst skydda meningsutbyte och upplysning i samhällsfrågor. YGL trädde i kraft den 1 januari 1992 och gäller till skydd för yttrandefriheten i bl.a. ljudradio och television. YGL bygger på samma grundsatser som TF. Det innebär bl.a. att var och en har rätt att sända radioprogram genom tråd och har frihet att anlägga trådnät för ljudradio och televisionsverksamhet m.m. Den tryckfrihetsrättsliga principen om etableringsfrihet genomförs sålunda beträffande trådsändningar. Däremot medger YGL tillståndstvång genom vanlig lag för trådlösa sändningar. YGL innebär att de grundläggande principerna om censurförbud, ensamansvar och källskydd, begränsning av möjligheterna till kriminalisering genom vanlig lag och andra inskränkningar samt en särskild rättegångsordning med tillgång till jury i princip blir gällande över hela massmedieområdet.

JK utövar också viss kontroll över advokaterna. Bestämmelser därom finns i 8 kap. RB och i Sveriges advokatsamfunds stadgar.

Vidare har JK enligt bestämmelser i skilda lagar talerätt i vissa förvaltningsärenden. Det gäller bl.a. enligt datalagen, lagen om övervakningskameror, lagen om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken och lagen om kabelsändningar till allmänheten.

### 8.2.2 Tryckfrihet och yttrandefrihet<sup>1</sup>

Främst bland de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. 1 § RF anges att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten omfattar frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Med informationsfrihet avses frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. I bestämmelsen sägs vidare att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i TF och YGL.

JK är ensam behörig allmän åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål och i andra mål som avser brott mot bestämmelser i TF och YGL.

<sup>1</sup> Källhänvisning - utöver offentligt tryck: Håkan Strömberg, Tryckfrihetsrätt och annan yttrandefrihetsrätt, tionde upplagan, 1992.

En påminnelse om JK:s åliggande att vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i TF och YGL har tagits in i 6 § JK-instruktionen.

Antalet ärenden om tryckfrihet och yttrandefrihet hos JK under perioden 1982 - 1992 framgår av bilaga 3, tabell 5.

### *Tryckfrihet*

Begreppet tryckfrihet definieras i 1 kap. 1 § TF. Där sägs i första stycket att med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning. I andra stycket regleras rätten att i tryck ge uttryck för sina åsikter och sprida underrättelser och i tredje stycket rätten att lämna meddelande till tryckt skrift. Slutligen finns i fjärde stycket bestämmelser om rätten att anskaffa uppgifter för spridning i tryckt skrift.

Enligt den s.k. exklusivitetsprincipen är TF principiellt ensam tillämplig på samhällseliga ingripanden mot tryckta skrifter. Den kompletteras i vissa hänseenden av föreskrifter i andra författningar men ingen av dessa får utan stöd i TF inskränka de grundsatser som TF slår fast.

Med tryckfrihetsbrott förstås enligt 7 kap. 1 § TF de gärningar som avses i kapitlets 4 och 5 §§. Principiellt kan man skilja mellan två huvudtyper av tryckfrihetsbrott: otillåtet yttrande, vars innehåll är brottsligt, och otillåtet offentliggörande, som består i publiceringen av uppgifter som skall hemlighållas. Tidigare behandlades otillåtet yttrande i 4 § och otillåtet offentliggörande i 5 §. Gränsen mellan de båda brottskategorierna har i viss mån utsuddats genom lagändringar 1988 (SFS 1988:1448), varvid spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och vårdslöshet med hemlig uppgift har flyttats över från 5 § till 4 §. Men fortfarande handlar 5 § enbart om otillåtet offentliggörande. Den avgörande skillnaden mellan de båda paragraferna är numera, att 4 § innehåller fullständiga brottsbeskrivningar, medan gränsen för det straffbara området enligt 5 § är närmare bestämd genom föreskrifter i vanlig lag (sekretesslagen [1980:100] och brottsbalken)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Jämför Strömberg s. 56.



För att exklusivitetsregeln skall få någon verklig innebörd innehåller TF egna beskrivningar av de yttranden som får göras brottsliga. Annars skulle tryckfriheten kunna begränsas genom ändring av vanlig lag. Beskrivningen i 7 kap. 4 § TF av de otillåtna yttrandena sammanfaller till allra största delen med motsvarande beskrivningar i brottsbalken (BrB). Ett yttrande måste vara straffbart enligt både TF och BrB för att kunna bestraffas som tryckfrihetsbrott. Tryckfriheten kan till följd härav vidgas redan genom att en straffbestämmelse i BrB upphävs men en inskränkning förutsätter att även TF ändras. TF är mindre fullständig i fråga om publikationsbrotten än i fråga om yttrandena. Till skillnad från 7 kap. 4 § TF innehåller 7 kap. 5 § TF inga fullständiga brottsbeskrivningar. För att få full klarhet om vilka brottstyper som avses i 5 § måste man studera sekretesslagen respektive BrB.

I 5 § sägs att som tryckfrihetsbrott skall anses också sådana gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon

1. uppsåtligen offentliggör allmän handling som ej är tillgänglig för envar, om han fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i därmed jämförbart förhållande;
2. offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som avses i den i 3 § första stycket 3 angivna särskilda lagen;<sup>3</sup>
3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 4 §.

Ansvar för tryckta skrifter är ett ensamansvar vilket enligt huvudregeln innebär att en person - en utgivare - ansvarar för brott m.m. medan andra som medverkar vid tillkomsten av skriften går fria. Ensamansvaret anses främja yttrandefriheten.

Inom tryckfrihetsrätten ankommer den avgörande prövningen av rättsfrågor i första hand på en jury.

Enligt 9 kap. 1 § TF skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten som finns i förordningen inte överskrids. Vid utövningen av denna tillsyn har JK inga andra medel eller befogenheter än dem som tillkommer honom i egenskap av åklagare i tryckfrihetsmål. JK:s möjligheter att ingripa beror därför i hög grad på om anmälningar inkommer utifrån: från allmänheten eller från andra myndigheter. Kontrollen befrämjas i någon mån av skyldigheten enligt 5 kap. 1 och 5 §§ lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden för den, som framställt tryckt

<sup>3</sup> 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) och 20 kap. 3 § första stycket BrB.



skrift, att under ett år bevara och efter anmodan av JK tillhandahålla denne ett exemplar av skriften för granskning. Det åligger polismyndighet att på begäran biträda JK vid anmodan enligt denna bestämmelse. Motsvarande skyldighet föreligger enligt 5 kap. 2 § samma lag beträffande sådan utom riket framställd tryckt skrift som införs till riket och som är periodisk skrift, för vilken utgivningsbevis finns eller skall finnas, eller som inte är periodisk men helt eller delvis är avfattad på svenska språket. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot vad som föreskrivs i nämnda paragrafer döms enligt 5 kap. 9 § till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall ej dömas till ansvar. I mål om ansvar för nämnda brott är JK åklagare.

JK:s tillsyn underlättas också vid krig eller krigsfara genom den befogenhet att omhändertaga uppviglande skrifter, som då tillkommer militära myndigheter.

Tillsynen över att tryckfriheten inte missbrukas utövades tidigare av justitieministern, som till sin hjälp hade särskilda tryckfrihetsombud. Denna ordning avskaffades år 1978. Tillsynen ankommer i stället på JK. Denne är liksom tidigare dessutom ensam åklagare i tryckfrihetsmål. Regeringen har emellertid visst inflytande i åtalsfrågor. Den kan sålunda enligt uttrycklig bestämmelse anmäla skrift till åtal. Möjlighet har vidare öppnats att i lag göra åtal för vissa tryckfrihetsbrott beroende av medgivande från regeringen. Så har också skett i 6 kap. 1 § lagen med föreskrifter på TF:s och YGL:s områden.

I samband med denna reform anförde departementschefen följande angående tillsyn och åtal m.m. (prop. 1975/76:204 s. 123 f.):

För egen del vill jag först slå fast att nuvarande ordning för tillsynen över tryckta skrifter har vissa grunddrag som är av stort värde för tryckfriheten i vårt land. Jag tänker här på systemet med ett centralt tillsynsorgan och en diskretionär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott i stället för övervakning genom den vanliga polis- och åklagarorganisationen. Värdet av detta system har inte heller satts i fråga. En omläggning av tillsynssystemet får alltså inte medföra att dessa grunddrag går förlorade.

Frågan, om tillsynen över TF:s efterlevnad bör ligga på chefen för justitiedepartementet eller på något annat centralt organ, i första hand JK, har varit föremål för överväganden vid skilda tillfällen. Någon ändring av nuvarande ordning, som har gällt sedan år 1876, har emellertid inte genomförts. Enligt min mening bör en omläggning av tillsynen nu komma till stånd. Dels talar principiella skäl mot att justitieministern utövar denna tillsyn och dels är det nuvarande systemet behäftat med åtskilliga brister.

Vid omläggningen bör som jag redan har framhållit systemet med en central myndighet, som utövar tillsynen, och en dis-



kretonär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott behållas. Omläggningen bör vidare i enlighet med MMU:s<sup>4</sup> förslag innebära att systemet med tryckfrihetsombud avskaffas och att skyldigheten att avlämna granskningsexemplar av tryckt skrift upphör.

MMU:s förslag att tillsynen skall anförtros JK har godtagits av det stora flertalet remissinstanser. I ett par yttranden förordas dock att åtalsbefogenheterna enligt TF överflyttas till RÅ. Enligt min mening talar övervägande skäl för MMU:s förslag. Att anförtro åtalsbefogenheten åt annan myndighet än den som utövar tillsynen bör inte komma i fråga. Jag föreslår sålunda att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten, som anges i TF, inte överskrids och att han därvid skall vara åklagare i tryckfrihetsmål och andra mål som avser brott mot TF.

Den diskretionära prövningsrätten bör i första hand ankomma på regeringen och utövas av denna i dess helhet och inte av något visst statsråd. När justitieministerns ställning som tillsynsmyndighet enligt TF upphör, saknas det enligt min mening skäl att göra något undantag från principen i RF att regeringens ledamöter fattar beslut kollektivt. Regeringens prövningsrätt bör komma till uttryck i TF och som MMU har föreslagit bör det finnas möjlighet att i vanlig lag föreskriva att allmänt åtal för visst tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande. Å andra sidan bör det också vara möjligt för regeringen att anmäla tryckfrihetsbrott till allmänt åtal, vare sig sådant medgivande krävs eller inte. Jag delar sålunda den uppfattning som JK-utredningen har fört fram. Härigenom kan nuvarande praxis beträffande förhållandet mellan justitieministern och JK tillämpas i viss utsträckning. Samtidigt skapas förutsättningar för en konstitutionell kontroll av tillsynen över TF:s efterlevnad. Jag anser därför att i TF bör tas upp en bestämmelse om att regeringen får hos JK anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott.

Av 9 kap. 2 § TF följer att JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Han är också ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i TF. Till tryckfrihetsmål hänförs enligt 12 kap. 1 § andra stycket TF mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av tryckfrihetsbrott så ock mål som avses i 9 kap. 5 § angående ansökning om en skrifts konfiskering. Till tryckfrihetsmål hänförs även mål angående ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott enligt 7 kap. 3 § varmed avses vissa grövre brott mot rikets säkerhet samt brott mot handlingssekretess och tystnadsplikt som begåtts av

<sup>4</sup> Massmedieutredningen.



meddelare, anskaffare, författare eller annan upphovsman eller utgivare. Trots dessa personers principiella ansvarsfrihet kan de sålunda åtalas i vissa undantagsfall. Till mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i TF hänförs t.ex. fråga om ansvar för obehörig vägran att utlämna allmän handling eller ordningsföreseelser.

JK har också tillagts vissa möjligheter att enligt 10 kap. 1 - 4 och 12 §§ TF ingripa med särskilda tvångsmedel i form av beslag och - under krig - utgivningsförbud. Ingripanden mot kränkningar av tryckfriheten från myndigheters sida möjliggöres genom den allmänna tillsyn över offentliga funktionärer, som utövas av JO och JK. En särskilt viktig garanti för tryckfrihetens upprätthållande är den tillsynsverksamhet som utövas av JO. Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän skall dessa särskilt tillse att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädes för när i den offentliga verksamheten. Detta innebär bl.a. att ombudsmännen har att övervaka att offentliga myndigheter inte kränker tryckfriheten. Som framgår av JO:s ämbetsberättelser ägnar JO stor uppmärksamhet åt dessa frågor. De brukar exempelvis ingripa mot försök från myndigheternas sida att inskränka offentliga tjänstemäns rätt att lämna meddelanden till pressen liksom mot försök att hindra spridningen av tryckta skrifter.

Frågan om allmänt åtal för tryckfrihetsbrott skall väckas eller inte kan vara en lämplighetsfråga. Meningen är att lämplighetsbedömningen när frågan har större räckvidd skall göras av regeringen under konstitutionellt ansvar. Detta möjliggöres enligt 9 kap. 2 § andra stycket på två sätt.

Regeringen kan hos JK anmäla en skrift till åtal för tryckfrihetsbrott. En sådan anmälan medför ingen skyldighet för JK att väcka åtal, utan JK skall alltid självständigt pröva om lagliga förutsättningar för åtal föreligger. Om regeringen inte har gjort någon anmälan, har JK rätt att själv besluta om åtal, förutsatt att regeringens medgivande inte krävs. Av lagtexten framgår inte, om JK är skyldig väcka åtal, så snart de lagliga förutsättningarna härför är uppfyllda. Mot en sådan skyldighet talar, att den skulle göra regeringens lämplighetsbedömning meningslös i sådana fall, där regeringen beslutat att inte göra anmälan hos JK. Om regeringen överhuvudtaget inte har tagit ställning till frågan om åtalsanmälan, uppkommer frågan om JK på egen hand bör bedöma lämpligheten av ett åtal. Lagtexten lämnar inget svar på denna fråga, men den förhärskande uppfattningen torde vara att JK får göra en sådan lämplighetsbedömning.

Vidare kan i lag föreskrivas, att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott får väckas endast efter regeringens medgivande. Föreskrifter härom finns i 6 kap. 1 § lagen med föreskrifter på TF:s och YGL:s områden. Man



finner där att kravet på regeringens medgivande till tryckfrihetsåtal är ganska omfattande. Det gäller flertalet brottstyper, även om dessa inte är särskilt vanliga i praktiken. De typer av tryckfrihetsbrott, för vilka JK får väcka åtal utan regeringens medgivande, är hets mot folkgrupp, barnpornografibrott och olaga våldsskildring samt brott mot handlingssekretess och tystnadsplikt ävensom förtal och förolämpning i de fall, där åtal enligt 5 kap. 5 § BrB får väckas av åklagare.

Beträffande andra brott mot TF än tryckfrihetsbrott krävs inget medgivande av regeringen för att JK skall ha rätt att väcka åtal.

En erinran om att även JO har befogenhet att vara åklagare i mål mot offentlig befattningshavare om annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott, t.ex. vägran att lämna ut allmän handling som är offentlig eller överträdelse av nyss nämnda ordningsföreselser, finns intagen i 9 kap. 2 § tredje stycket TF. JO:s behörighet i dessa avseenden framgår av 6 § andra stycket i instruktionen för JO.

### *Yttrandefrihet*

YGL gäller yttrandefriheten i radio, TV, filmer, videogram och ljudupptagningar m.m. I förhållande till TF är YGL i huvudsak helt självständig. Varje medborgare är enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL tillförsäkrad rätt gentemot det allmänna att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Enligt andra stycket i samma paragraf har yttrandefriheten enligt YGL till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I yttrandefriheten får inga andra begränsningar göras än som följer av grundlagen. YGL är enligt 1 kap. 6 § första stycket tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med radioprogram avses därmed främst program i ljudradio och television. YGL omfattar således inte medier som typiskt sett är riktade till enstaka personer.

Enligt 7 kap. 1 § YGL skall bestämmelserna i 9 kap. 1 - 4 §§ TF om tillsyn och åtal gälla också i fråga om radioprogram, filmer och ljudupptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. I 7 kap. 3 § YGL sägs att vad som sägs i 10 kap. TF om beslag av tryckta skrifter på grund av tryckfrihetsbrott skall gälla också i fråga om beslag av filmer och ljudupptagningar på grund av yttrandefrihetsbrott. Enligt 9 kap. 1 § YGL skall vad som sägs i 12 kap. TF om rättegången i tryck-



frihetsmål gälla också i fråga om motsvarande mål som avser radioprogram, filmer och ljudupptagningar (yttrandefrihetsmål).

YGL:s reglering av yttrandefriheten har utformats med TF som förebild, och YGL innehåller också en del hänvisningar till TF. Men de tekniska särdragen hos de behandlade medierna har också föranlett vissa avvikelser från TF:s mönster liksom också speciella regler för de olika medietyperna. Resultatet har blivit ett ganska invecklat regelsystem och olika praktiska skäl har motiverat att regleringen inte alltigenom har kunnat få grundlagens form. YGL innehåller betydligt fler hänvisningar än TF till närmare föreskrifter i vanlig lag, något som har nödvändiggjort en omfattande följdlagstiftning. De viktigaste lagar som kompletterar YGL är följande:

- lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden,
- sekretesslagen (1980:100),
- radiolagen (1966:755, omtryckt 1991:1066),
- närradiolagen (1982:459),
- lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten
- lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och
- lokalradiolagen (1993:120).

### 8.2.3 Granskning av advokater

JK:s förhållande till advokaterna finns reglerat i 8 kap. RB och i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

I 8 kap. 6 § första stycket RB sägs att tillsyn över advokatväsendet utövas av advokatsamfundets styrelse. Enligt andra stycket får JK hos styrelsen, eller, i den mån så bestämts i stadgarna, hos annat samfundets organ påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller ej längre är behörig att vara advokat. I 8 kap. 7 § RB anges de åtgärder som advokatsamfundet kan vidta mot en advokat som i sin verksamhet gör orätt eller som annars förfar oredligt eller åsidosätter sina plikter.

Åtgärderna är uteslutning, varning - eventuellt jämte straffavgift - och erinran. Enligt 8 kap. 4 § första stycket RB skall en advokat vid utövande av sin verksamhet redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iakttä god advokatsed. Om tystnadsplikt för advokat vid allmän advokatbyrå finns bestämmelser i sekretesslagen (1980:100). Annan advokat är skyldig att, där god advokatsed så fordrar, förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning. Enligt 8 kap. 7 § sjätte stycket RB får brott mot den sist nämnda tystnadsplikten inte



ätalas av annan än JK. Ätal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. I 8 kap. 8 § RB sägs att då det organ inom samfundet, som äger vidtagna åtgärd enligt 7 §, meddelat beslut i fråga som där avses, må talan mot beslutet föras av JK.

I advokatsamfundets stadgar finns en del bestämmelser som skall göra det möjligt för JK att utöva den kontroll som nämns i RB. Enligt 41 § tredje stycket stadgarna skall styrelsens beslut i disciplinärenden tillställas ledamoten, JK och disciplinnämnden. I 42 § sägs att om styrelsen funnit att en väckt fråga om disciplinärt ingripande mot en ledamot ej föranleder ärendets hänskjutande till disciplinnämnden får JK, inom fyra veckor efter det att han fått del av beslutet, hos nämnden påkalla åtgärd mot ledamoten. Enligt 43 § skall disciplinnämndens beslut tillställas den anmälda ledamoten, JK och styrelsen. Slutligen sägs i 45 § att styrelsens beslut om uteslutning av en ledamot skall tillställas ledamoten och JK.

Förhållandet mellan JK och advokaterna berördes i förarbetena till RB. Det var Processlagberedningen som föreslog att JK skulle ha kontroll över advokaterna. Processkommissionen lämnade inget sådant förslag. Processlagberedningen motiverade sitt förslag enligt följande (SOU 1938:44 s. 20):

Tillsyn över advokatväsendet bör i första hand utövas av samfundets styrelse. Åsidosätter advokat sina plikter bör det åligga styrelsen att ingripa mot den felande. De allmänna intressen som äro förknippade med advokaternas verksamhet äro av den vikt att de böra äga en målsman utanför advokaternas egen krets. Denna uppgift synes lämpligen böra förenas med de åligganden som redan nu tillkomma justitiekanslern i fråga om tillsyn över domstolsväsendet. Beredningen föreslår därför att JK skall äga hos styrelsen påkalla åtgärd mot advokat som åsidosätter sin plikt samt att styrelsens beslut må av JK överklagas hos högsta domstolen.

I specialmotiveringen till 8 § berörde Processlagberedningen den klagorätt som förekom mot styrelsens beslut. Det sades att klagorätt borde tillkomma en enskild ledamot som blivit utesluten ur advokatsamfundet eller den som vägrats inträde i samfundet. Beredningen anförde vidare:

Beträffande sådana disciplinära åtgärder, som innefatta allenast varning eller erinran, torde däremot klagorätt icke böra medgivas den därav drabbade; i detta fall måste även hänsyn tagas till att högsta domstolens tid ej alltför mycket tages i anspråk. Även justitiekanslern bör äga att som representant för det allmänna



överklaga vissa styrelsens beslut. Tydligt är, att klagorätt bör tillkomma honom i de fall, då han hos styrelsen påkallat disciplinär åtgärd mot advokat. Även i fall, då styrelsen självmant eller på anmälan upptagit fråga därom, torde klagorätt böra stå honom öppen, detta särskilt med hänsyn till att någon klagorätt enligt förslaget icke tillerkännes den som gjort anmälan.

När en anmälan mot en ledamot görs hos advokatsamfundet eller fråga om disciplinärt ingripande mot en ledamot annars uppkommer upptas ärendet av styrelsen. Finner styrelsen att någon åtgärd enligt 8 kap. 7 § första, andra eller tredje stycket RB inte är påkallad får styrelsen avgöra ärendet. I annat fall skall ärendet hänskjutas till disciplinnämnden. Det ankommer på disciplinnämnden att besluta om uteslutning ur samfundet, varning, straffavgift och erinran enligt 8 kap. 7 § första, andra eller tredje stycket RB.

Om styrelsen finner att disciplinär åtgärd mot en advokat inte skall komma i fråga har JK inte rätt att överklaga detta beslut. Om JK vill åstadkomma något annat resultat får JK hänskjuta ärendet till disciplinnämnden och han har sedan möjlighet att överklaga det beslut som disciplinnämnden fattar.

HD har i åtskilliga fall prövat besvär av klagande som vägrats inträde i samfundet eller som på grund av disciplinärt förfarande uteslutits ur detta. Som framgår av en framställning av f.d. justitiekanslern Olof Alsén i TSA 1962 s 145 angående advokatväsendet och JK under åren 1948 - 1961 har JK under nämnda tid endast i några enstaka fall anfört besvär. I dessa fall har det dock varit fråga om uteslutning. För att ta ståndpunkt i fullföljdsfrågor har dock enligt framställningen JK i betydande omfattning infordrat handlingar i ärendena och ingående övervägt dem. Så uppges ha skett redan då beslutets innehåll förefallit ge anledning till det men dessutom då en enskild person - anmälare eller advokat som tilldelats disciplinär bestraffning - hos JK begärt att beslutet skall överklagas.

I framställningen uppges att JK anlagt följande synpunkter på frågan om skäl fanns för ett överklagande (TSA 1962 s. 151):

För överklagande tycks ha fordrats att beslutet avsett en mera principiell fråga och att starka skäl förefallit tala för en annan bedömning av frågan än som kommit till uttryck i beslutet. Vad angår påföljden har skäl för fullföljd ansetts föreligga, om en strängare reaktion än den tillämpade tämligen tydligt sett sig påkallad från allmän synpunkt. Att gå vidare med ett yrkande om att den bestämda lägsta påföljden, erinran, borde ändras till varning, har inte utan speciella skäl funnits befogat.



JK Bengt Lännergren har i ett anförande infört i TSA 1971 s 477 redogjort för i vilken utsträckning JK under årens lopp anført klagomål mot beslut i disciplinärenden. Även här konstateras att det är endast ett mycket obetydligt antal beslut som föranlett klagan (s. 482).

När konstitutionsutskottet behandlade de motioner som föranledde riksdagens begäran om en översyn av JK-ämbetet och som följaktligen är upphovet till denna utredning redogjorde KU för vad Justitieukskottet tidigare uttalat (JuU 1978/79:6) i anledning av motioner med önskemål om ökad kontroll och insyn i advokatsamfundets verksamhet från det allmännas sida, nämligen att (1989/90:KU 15 s. 6):

Den föreliggande regleringen innefattade betydande inslag av sådan offentlig kontroll och insyn som efterlystes i motionerna. Regleringen erbjöd goda garantier inte bara för intresset av rättssäkerhet för den enskilde utan även för de viktiga allmänna intressen som är förknippade med advokatyckets utövande. Justitieukskottet konstaterade att regleringen var ett resultat av en omsorgsfull avvägning mellan å ena sidan önskemålet att tillgodose dessa allmänna och enskilda intressen och å andra sidan önskemålet att upprätthålla principen att advokatverksamheten utgör en fri yrkesutövning. Med hänsyn till angelägenheten av att denna princip inte rubbades kunde det enligt justitieukskottets mening rent generellt sägas att det måste fordras skäl av särskild styrka för att en ändring av den nuvarande ordningen skulle övervägas.

#### 8.2.4 Talerätt i förvaltningsärenden m.m.

JK har dessutom talerätt enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), lagen (1985:206) om viten, lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken, lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Enligt 25 § datalagen, 23 § kreditupplysningslagen, 19 § inkassolagen och 6 § lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. får JK hos regeringen föra talan mot datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Enligt 18 § lagen om övervakningskameror får JK hos kammarrätten föra en motsvarande talan. De beslut enligt rättegångsbalken som JK har behörighet att överklaga gäller avvisande av försvarare och återkallelse av förordnande av offentlig försvarare. Enligt 6 § lagen om viten skall frågan om utdömmande av viten som har



förelagts av regeringen prövas av länsrätten i Stockholms län på ansökan av JK.

Genom lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten som trädde i kraft samtidigt som YGL, dvs. den 1 januari 1992, har JK dessutom fått i uppgift att ta initiativ till vissa ingripanden. JK får sålunda föra talan om sändningsförbud enligt 16 § och om förlängning av sändningsförbud enligt 17 §.

I förarbetena till *datalagen* framhöll departementschefen (prop. 1973:33 s. 104) att han ansåg JK lämpad att uppträda som allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden och där tillvarata privatlivsintressena. Uppgiften att överklaga Datainspektionens beslut borde därför läggas på JK. I specialmotiveringen (s. 151) sades att bestämmelser om JK:s talerätt hade getts det innehållet att talan får föras för att ta tillvara allmänna intressen. Detta sades innebära att talan får föras inte bara mot beslut varigenom Datainspektionen meddelat tillstånd utan även mot beslut av annat innehåll, t.ex. i fråga om meddelande av föreskrift. Beträffande formerna för JK:s hantering av dessa ärenden anfördes att det är erforderligt att JK fortlöpande får del av Datainspektionens beslut för att han skall kunna utöva sin talerätt. En bestämmelse härom sades kunna meddelas av Kungl. Maj:t. Departementschefen ville emellertid betona att det inte bör åligga JK att ingående granska alla beslut. Han ansåg att en sådan granskning normalt bör ske endast när det är fråga om register som får antas innebära särskilt stora risker för otillbörligt integritetsintrång eller när anmälan har gjorts av enskild.

När ett beslut enligt 5, 6 eller 6 a §, 10 § första stycket eller 18 § första stycket datalagen expedieras skall Datainspektionen enligt regler i dataförordningen (1982:480) överlämna en avskrift av beslutet till JK, om inte JK har föreskrivit undantag i fråga om ärenden av mindre vikt.

Datalagsutredningen (Ju 1989:02) föreslår i sitt slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10) att den nuvarande bestämmelsen i 25 § datalagen (1973:289) att Datainspektionens beslut enligt datalagen överklagas hos regeringen ändras så att överklagande endast kan göras till domstol. Den ändrade bestämmelsen föreslås införd i 51 § förslaget till ny datalag. Enligt förslaget skall kammarrätten bli första besvärinstans vid överklaganden enligt datalagen. JK:s talerätt föreslås inte ändrad. När Datainspektionens beslut avser en kammarrätt, överklagas emellertid enligt 51 § första stycket tredje meningen förslaget till ny datalag beslutet hos Regeringsrätten. I en sådan situation behövs inget prövningstillstånd. Reglerna om prövningstillstånd bör enligt Datalagsutredningen inte heller tillämpas i fråga om talan som JK för enligt första stycket fjärde meningen. Datalagsutred-



ningen föreslår att en bestämmelse om detta tas in i 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)<sup>5</sup>. (Jfr SOU 1993:10 s. 348 ff. och 459 f.)

Bestämmelserna om JK:s talerätt i 23 § *kreditupplysningslagen*, 19 § *inkassolagen* och 6 § *lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m.* har motiverats på motsvarande sätt som bestämmelsen i 25 § *datalagen* (jfr prop. 1973:155 s. 157, prop. 1974:42 s. 115 respektive prop. 1987/88:65 s. 82). I fråga om JK:s granskning av beslut enligt *inkassolagen* sades att sådan normalt bör ske endast när det är fråga om en verksamhet som får antas innebära särskilt stora skaderisker eller när anmälan har gjorts av enskild.

När vissa beslut enligt *kreditupplysningslagen* eller *inkassolagen* expedieras skall enligt bestämmelser i *kreditupplysningsförordningen* (1981:955) respektive *inkassoförordningen* (1981:956) avskrift av beslutet överlämnas till JK.

I förarbetena till *lagen om viten* framhölls i fråga om 6 § (prop. 1984/85:96 s. 53) att det i vissa författningar förekommer bestämmelser som ger regeringen befogenhet att förelägga vite. För sådana fall borde enligt departementschefen gälla att frågor om utdömandet av vite prövas av länsrätten i Stockholms län på ansökan av JK.

JK:s talerätt enligt *lagen om behörighet för JK att överklaga vissa beslut enligt RB* infördes den 1 juli 1985. I motiven till *lagen* anförde departementschefen (prop. 1984/85:178 s. 41 f.) att det endast i sällsynta undantagsfall blir aktuellt med ett ingripande för att skilja någon från ett uppdrag som offentlig försvarare. När fråga väcks om att entlediga en offentlig försvarare på grund av att denne inte uppfyller kraven på redbarhet och lämplighet, aktualiseras i regel principiellt betydelsefulla frågor om en försvarares befogenheter och skyldigheter. Departementschefen ansåg därför att det allmänna har ett intresse av att sådana frågor kan föras under högre rätts prövning. Han ansåg vidare att om det allmänna gavs talerätt i fråga om återkallelse av förordnanden som offentlig försvarare talade principiella skäl för att talerätten fick omfatta även frågor om avvisande av privata försvarare. Att fullföljdsrätten tillades JK ansågs ligga i linje med den tillsyn denne har över advokatväsendet. Eftersom de flesta försvarare, antingen de är offentliga eller privata, är advokater

<sup>5</sup> För närvarande krävs enligt 35 § tredje stycket 2 - 3 förvaltningsprocesslagen inte prövningstillstånd för talan som JO eller JK för i mål om disciplinansvar eller om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket och inte heller för talan som JK för i mål enligt *lagen om övervakningskameror m.m.* Dessa undantagsregler från dispenskravet föreslås dock bli upphävda i betänkandet av den särskilde utredaren jur. dr. Peter Fitger (SOU 1992:138) Några frågor angående Regeringsrätten (s. 52).



var det enligt departementschefen naturligt att talerätten tillades JK. Departementschefen ansåg inte att det fanns något principiellt hinder mot att en sådan talerätt för JK får omfatta även fall då försvararen inte är advokat. Eftersom det är viktigt att en talerätt för det allmänna inte uppfattas som en förskjutning av åklagarens och den tilltalades ställning i processen borde talerätten enligt departementschefens mening inte tilläggas åklagaren i målet. JK bör därför inte ges rätt att delegera sin talerätt till åklagaren, i praktiken åklagaren i målet.

JK:s rätt enligt 18 § *lagen om övervakningskameror m.m.* att överklaga länsstyrelsens beslut för att tillvarata allmänna intressen hade en motsvarighet i den tidigare gällande 12 § *lagen (1977:20) om TV-övervakning*. Skillnaden är att länsstyrelsens beslut numera överklagas hos kammarrätten i stället för hos regeringen. Enligt motiven till 18 § *lagen om övervakningskameror* är det avsikten att JK numera skall kunna ha ett mer övergripande ansvar för att bevaka frågor om enhetlighet och frågor av principiell karaktär i rättstillämpningen. Föreskriften innebär emellertid inte någon inskränkning i befogenheterna för JK att överklaga ett tillståndsbeslut för att tillvarata integritetsintressena i det enskilda fallet (prop. 1989/90:119 s. 58).

I förordningen (1990:487) om övervakningskameror m.m. sägs att när beslut enligt *lagen om övervakningskameror m.m.* expedieras skall kopia av beslutet överlämnas till JK, om denne inte i fråga om ärenden av mindre vikt har föreskrivit något annat.

Bakgrunden till JK:s initiativrätt enligt *lagen om kabelsändningar till allmänheten* är att det i den tidigare regleringen av trådsändningar fanns föreskrifter om återkallande av sändningstillstånd på grund av sändningarnas innehåll både när det gällde vidareändningar av satellitsändningar och egensändningar. Med avskaffandet av tillståndstvång för trådsändningar har återkallelsemöjligheten bortfallit. Sanktionen måste då utformas som ett förbud.

YGL lämnar enligt 3 kap. 1 § andra stycket utrymme för lagstiftning om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

I förarbetena (prop. 1991/92:53 s. 43 .f) anfördes att det sålunda är möjligt att, när det gäller egensändningarna, på det sättet bibehålla rättsläget att sändningar av den art som kunnat föranleda återkallelse av sändningstillståndet också fortsättningsvis kan leda till sanktioner. Det framgår vidare som motiverat att även framdeles upprätthålla vissa minimiregler för programinnehållet i egensändningar. Erfarenheten av nuvarande bestämmelser gav inte departementschefen anledning att föreslå att reglerna skall ges en annan omfattning än för närvarande.

En sanktion som grundlagen medger är ett sändningsförbud. En sådan sanktion synes lämplig enligt departementschefen som tillfogar



att det ligger i sakens natur att ett sändningsförbud endast bör kunna tillgripas när det är fråga om grova överträdelser, och där de intressen som talar emot att sändningarna avbryts är svaga eller obefintliga. I lagtexten bör därför liksom hittills anges att ett sändningsförbud endast får meddelas om det med hänsyn till gärningarnas art och sändningarnas karaktär och inriktning är godtagbart från yttrandefrihets- och informationsfrihetssynpunkt. En sådan restriktion ligger enligt departementschefen för övrigt i linje med principerna i YGL.

Rättegången i mål om sändningsförbud i fall som nu har behandlats har ansetts böra följa bestämmelserna om yttrandefrihetsmål i 9 kap. YGL, vilket bl.a. innebär att jury skall medverka i vissa fall och att talan i ärenden om sändningsförbud förs av JK (prop. 1991/92:53 s. 44).

### 8.2.5 Granskning av Carnegiestiftelsens räkenskaper

Carnegiestiftelsen grundades år 1911 av Andrew Carnegie, som för ändamålet ställt till förfogande ett belopp av 230 000 dollar i femprocents obligationer. Regeringen fastställde den 6 oktober 1911 stadgar för stiftelsen (1911:104). Stiftelsen har till huvudsakligt ändamål att belöna dem som vågat livet för att rädda medmänniskors liv. Enligt 23 § stiftelsens stadgar skall de hos stiftelsen förda räkenskaperna jämte därtill hörande verifikationer varje år före den 1 september följande år uppvisas hos JK, som "därest han vid deras granskning finner något att anmärka, äger att därom göra framställning hos styrelsen eller underdånig anmälan hos Konungen". Om JK finner det nödigt att för granskningen anlita biträde skall kostnaden härför, om den godkänns av JK, ersättas av stiftelsen.

## 8.3 De nuvarande formerna för Justitiekanslerns handläggning av övriga uppgifter

### 8.3.1 Närmare om Justitiekanslerns handläggning av tryckfrihets- och yttrandefrihetsärendena

De direkta tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten begränsar sig huvudsakligen till fem brottstyper, hets mot folkgrupp, förtal, uppvigling, barnpornografi och olaga våldsskildring.

I fråga om hets mot folkgrupp har ärendena ökat under senare år. En betydande del av anmälningarna rörande detta brott avser uttalanden i närradiosändningar. Så är t.ex. fallet beträffande det mycket



omfattande mål mot den ansvarige utgivaren för Radio Islam, som prövades av domstolarna under åren 1989 - 1991.

I fråga om förtalsbrottet gäller en särskild åtalbegränsningsregel (5 kap. 5 § BrB). Denna regel återopas i nästan alla de fall där enskilda personer uppger sig vara förtalade genom uttalanden i tryckta skrifter eller t.ex. i radio och television. Enligt praxis väcks allmänt åtal endast då förtalet avser en offentlig tjänsteman för något han gjort i tjänsten eller annars i särskilt ömmande fall. För övrigt avböjer JK att inleda förundersökning eller att vidta någon åtgärd.

Påstådda uppviglingsbrott avser oftast uppmaningar i tryckta skrifter eller i radio/TV till olika slag av sabotagehandlingar. Ett annat och uppmärksammat fall har prövats under våren 1992 och gällde publicering av en bild av en tusenlapp (Gazette-målet).

I fråga om barnpornografibrott aktualiseras ofta frågan om anmälda skildringar i tryckta skrifter eller i film eller videogram skildrar barn eller vuxna personer. Gränsdragningsfrågor har aktualiserat införandet i straffbestämmelsen av en särskilt angiven åldersgräns. Under sommaren 1992 inleddes förundersökningar - som senare lett till åtal - i relativt omfattande mål rörande barnpornografibrott genom spridandet av videogram m.m.

Beträffande olaga våldsskildring i radio/TV inleddes under våren 1992 en förundersökning mot ansvarige programutgivaren i ett kabel-TV program. Brottet har också aktualiserats i samband med det nyss nämnda målet om barnpornografibrott.

Vid en tillbakablick på grundval av JK:s årsberättelser framkommer följande.

Under år 1982 väckte JK ett åtal för brott mot TF och ett för yttrandefrihetsbrott i närradioprogram. Båda åtalen gällde hets mot folkgrupp.

År 1983 ökade antalet inkomna ärenden med 17 från 57 till 74. JK väckte under året tre åtal för otillåtet yttrande i närradioprogram innefattande hets mot folkgrupp och, efter regeringens tillstånd, i ett fall för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innefattande obehörig befattningsmed hemlig uppgift alternativt vårdslöshet med hemlig uppgift.

År 1984 minskade antalet inkomna ärenden med 2 till 72. JK väckte under året ett åtal för yttrandefrihetsbrottet uppvigling i närradioprogram, ett åtal för yttrandefrihetsbrottet förtal i televisionsprogram och ett åtal för förseelse mot TF. Åtalet för förseelse mot TF gällde ansvar mot ansvarige utgivaren för en periodisk skrift för att utgivningsbevis för skriften inte hade funnits.

År 1985 ökade antalet ärenden markant från 72 till 109. Tre åtal väcktes under året, varav ett avsåg tryckfrihetsbrott (hets mot



folkgrupp), ett avsåg förseelse mot tryckfrihetsförordningen och ett avsåg åtal för efterforskning av meddelare i strid mot bestämmelsen i 9 a § radioansvarighetslagen.

Som framgår av bilaga 3, tabell 5 ökade antalet ärenden om yttrandefrihet ytterligare under år 1986 till 144. Ökningen kan till stor del hänföras till anmälningar mot närradioprogram. Under året väckte JK två åtal för tryckfrihetsbrott (otillåtet offentliggörande i tryckt skrift innefattande obehörig befattning med hemlig uppgift m.m. och otillåtet yttrande i tryckt skrift innefattande grovt förtal), två åtal för yttrandefrihetsbrott i närradioprogram (förtal och hets mot folkgrupp), ett åtal för efterforskning av meddelare i strid mot bestämmelsen i 3 kap. 4 § TF, ett åtal för brott mot 8 § lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio (skyldighet att spela in och bevara inspelning av program under viss tid samt skyldighet att låta bl.a. JK ta del av inspelningar och få utskrifter av vad som yttrats i program) och ett åtal för förseelse mot 4 kap. 2 § TF (uppgift om vem som har tryckt eller eljest mångfaldigat skriften m.m.).

Antalet ärenden om yttrandefrihetsbrott fortsatte att öka under år 1987. Under året inledde JK förundersökning i 15 ärenden om misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Fem av dessa föranledde under året åtal.

Under år 1988 inleddes förundersökning i åtta fall av misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott och tre ärenden ledde till åtal.

År 1989 inledde JK förundersökning i 13 fall av misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Åtal väcktes i fyra ärenden. Tre åtal väcktes dessutom under året för brott mot tystnadsplikten, varav ett rörande sådant brott genom publicering i tryckt skrift (mot f.d. länspolismästaren Hans Holmér för uppgifter i hans bok om utredningen av mordet på Olof Palme). Ifrågasatta yttrandefrihetsbrott avsåg särskilt anmälningar om hets mot folkgrupp som gjordes mot ett närradioprogram (Radio Islam).

År 1990 ökade antalet inkomna ärenden med 18 i förhållande till föregående år. Ärendena avsåg till största delen förtal och hets mot folkgrupp i tryckta skrifter och framför allt i närradioprogram. JK inledde under året förundersökning i 11 fall av misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrottslighet. Åtal väcktes i fyra fall bl.a. mot den ansvarige utgivaren för tidningen Expressen för förtal av bandy- och ishockeyspelare i artikelserien om den s.k. spelskandalen.

År 1991 inledde JK förundersökning i 14 ärenden rörande misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrottslighet. Åtal väcktes i sju ärenden.

Förundersökning uppdras i allmänhet åt allmän åklagare som också i förekommande fall ofta utför det av JK beslutade åtalet.



I syfte att ge en översiktlig bild av de tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden som förekommer hos JK har utredningens sekreterare gått igenom de ärenden av dessa typer som förekommer i JK:s registratur för år 1992 (jfr bilaga 2, tabellerna O - P).

Härvid har 265 beslut och utgående skrivelser genomgåts. Av dessa var 154 tryckfrihetsärenden och 111 yttrandefrihetsärenden. De vanligast förekommande tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrotten är hets mot folkgrupp och förtal. Drygt 100 av de 265 utgående skrivelserna avsåg något av dessa brott, vilka sinsemellan var ganska jämnt fördelade. Barnpornografibrott var temat i ca 20 av skrivelserna och olaga våldsskildring i något mindre antal. JK har under år 1992 beslutat om förundersökning i 27 fall, varav 11 avsåg misstänkt tryckfrihetsbrott och 16 avsåg misstänkt yttrandefrihetsbrott. Åtal har väckts i ett tryckfrihetsmål och i fem yttrandefrihetsmål. Tryckfrihetsmålet gällde grov uppvigling genom tryckt skrift bestående i att en tusenkronorssedel avbildats i en tidning och att läsarna uppmanats klippa ut och använda sedeln (Gazette-målet). Yttrandefrihetsmålen gällde hets mot folkgrupp i närradioprogram, olaga våldsskildring och barnpornografibrott i videogram. Åtalsunderlåtelse eller underlåtelse att inleda förundersökning har gjorts i fem tryckfrihetsärenden och i två yttrandefrihetsärenden. 12 förundersökningar, sju i tryckfrihetsärenden och fem i yttrandefrihetsärenden har resulterat i beslut om att åtal ej skall väckas. I 11 ärenden har tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrottet varit preskriberat. JK har beslutat om beslag i tre tryckfrihetsärenden och 11 yttrandefrihetsärenden. I 47 fall av misstänkt förtal har JK ansett att det inte funnits särskilda skäl ur allmän synpunkt för allmänt åtal (jfr 5 kap. 5 § brottsbalken). Av dessa avsåg 35 tryckfrihetsbrott och 12 yttrandefrihetsbrott. JK har överklagat en dom i ett yttrandefrihetsmål. Antalet yttrandefrihetsärenden har ökat successivt under året. Detta skall sannolikt ses mot bakgrund av att YGL trädde i kraft den 1 januari 1992. JK:s åklagaruppgift har därigenom kommit att omfatta "de nya medierna" film och videogram m.m.

### 8.3.2 Närmare om Justitiekanslerns advokatärenden

År 1982 minskade antalet advokatärenden från 283 till 183.

Under år 1983 föranledde granskningen av advokatärenden inte andra åtgärder än vissa underhandskontakter med Sveriges advokatsamfund.

År 1984 föranledde granskningen av advokatärendena att JK i sex fall påkallade att advokatsamfundets disciplinnämnd skulle vidta



disciplinära åtgärder mot advokater. I två fall anförde JK besvär hos Högsta domstolen över disciplinnämndens beslut. Därutöver fann sig JK i ett par fall föranlåten att närmare granska advokatsamfundets handläggning av disciplinärendena. Vid ett besök hos advokatsamfundet hade JK en diskussion med företrädare för samfundets styrelse och disciplinnämnden angående handläggningen av disciplinärenden. JK hade för övrigt åtskilliga underhandskontakter med samfundet.

Granskningen av advokatärenden under år 1985 föranledde JK att i fem fall påkalla att advokatsamfundets disciplinnämnd skulle vidta disciplinära åtgärder mot advokater. Därutöver tillskrev JK särskilt advokatsamfundet beträffande handläggningen av ett par disciplinärenden. Vid ett besök av företrädare för samfundets styrelse och disciplinnämnd hade JK en diskussion angående handläggningen av disciplinärenden. Granskningen av advokatärendena föranledde åtskilliga underhandskontakter med samfundet. De ärenden som JK förde vidare till disciplinnämnden ledde i samtliga fall till att nämnden beslutade om disciplinär åtgärd mot advokat.

År 1986 föranledde granskningen inte något ingripande från JK:s sida, förutom vissa underhandskontakter med advokatsamfundet.

Granskningen under år 1987 föranledde att JK i tre fall påkallade att advokatsamfundets disciplinnämnd skulle vidta disciplinär åtgärd mot advokat.

Under år 1988 föranledde granskningen inte i något fall JK att påkalla åtgärd mot advokat hos samfundets disciplinnämnd eller Högsta domstolen. Det kan dock nämnas att JK i ett fall påkallade åtgärd mot en advokat för dennes handläggning av uppdrag som ombud i ett hos JK anhängiggjort skaderegleringsärende.

År 1989 påkallade JK i ett fall åtgärd mot en advokat hos samfundets disciplinnämnd.

I början av år 1990 uppmärksammade JK att handläggningstiderna hos samfundet ofta var mycket långa. Med anledning därav tog JK under hand kontakt med Sveriges advokatsamfund varefter samfundets generalsekreterare informerade JK om hur man från advokatsamfundet avsåg att komma tillrätta med dessa problem. Advokatsamfundet inkom därefter med en skriftlig redogörelse för de åtgärder samfundet hade vidtagit för att förkorta handläggningstiderna i disciplinärenden. Sedan JK tagit del av dessa redogörelser fann han inte anledning att ytterligare uppehålla sig vid denna fråga.

Vid ett sammanträffande år 1991 med samfundets ordförande och generalsekreterare diskuterade JK och två medarbetare samfundets arbete med disciplinärenden.

Utredningens sekreterare har gått igenom de advokatärenden som förekommer i JK:s registratur för år 1992 (jfr bilaga 2, tabell Q). Det



rör sig om 27 ärenden. Det totala antalet advokatärenden hos JK år 1992 uppgick till 474 (jfr bilaga 3, tabell 11). Av nämnda 27 ärenden föranledde 24 ingen åtgärd. Beträffande ett fall fann JK att ärendet borde underställas Sveriges advokatsamfunds styrelse för disciplinär prövning. I ett annat fall begärde JK att Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd skulle besluta om en disciplinär åtgärd mot en advokat. Slutligen yrkade JK i ett fall att Högsta domstolen skulle förordna om uteslutning av en advokat ur Sveriges advokatsamfund. 25 av dessa 27 klagomål avsåg advokater, ett av klagomålen rörde en biträdande jurist och ett av klagomålen gällde en skiljenämnd.

Angående de tre ärenden som sålunda föranledde någon åtgärd från JK:s sida kan följande framhållas

A. Ärendet gällde misstanke mot en advokat för brott mot tystnadsplikt. Advokaten E var förordnad som offentlig förvarare för G. Häktningförhandling hölls inom stängda dörrar. Vid förhör som polispersonal därefter höll med N uppgav hon att advokaten för henne hade uppgivit att G hade erkänt grovt narkotikabrott genom innehav av ett halvt kilo amfetamin. Vidare hade advokaten för henne uppgivit att narkotikan inte var avsedd för G:s eget bruk, varför man kunde förstå vad den skulle användas till. Enligt polisens uppfattning har de uppgifter som advokaten således lämnat till N omfattats av advokatens tystnadsplikt eftersom de lämnats vid förhandling inom stängda dörrar.

JK redogjorde för gällande bestämmelser om advokaters tystnadsplikt samt anförde:

Av de nyss citerade förarbetesuttalandena framgår att den straffsanktionerade tystnadsplikten för advokater i enskild verksamhet inte avsetts sträcka sig utöver vad som gäller för offentliganställda advokater enligt sekretesslagen. De uppgifter som enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet skall ha lämnats ut av E är uppenbarligen inte sådana att de skulle ha omfattats av tystnadsplikten för advokater i allmän verksamhet enligt sekretesslagen. Med den tolkning av rättegångsbalkens bestämmelse som förarbetena gett uttryck för kan därför enligt min mening inte göras gällande att utlämnandet är straffbart.

Redan på grund av vad jag har sagt nu är åtal enligt min mening i detta fall uteslutet. Härtill kommer att omständigheterna inte heller i övrigt synes ha varit sådana som enligt förarbetena har förutsatts för att åtal skall väckas. Förundersökning skall därför inte inledas.

Såvitt framgår av polisens uppgifter har emellertid E för annan person avslöjat vad han erfarit vid förhandling inom stängda dörrar. Detta förhållande är enligt JK:s uppfattning så allvarligt att



ärendet bör underställas Sveriges advokatsamfund för disciplinär prövning.

**B.** Ärendet gällde en begäran från JK om åtgärd mot en advokat. Styrelsen för Sveriges advokatsamfund hade funnit att vad som förekommit i ett disciplinärende inte var av beskaffenhet att föranleda någon styrelsens åtgärd. JK begärde att ärendet skulle prövas av advokatsamfundets disciplinnämnd. Bakgrunden var att advokat B i egenskap av förvaltare i ett aktiebolags konkurs på konkursboets vägnar väckt talan i tvistemål mot S, som hade haft ett helt dominerande inflytande i bolaget, med yrkande om skadestånd på grund av brott, alternativt på den grund att S som styrelseledamot tillfogat bolaget skada. Advokaten hade därvid i stämningsansökningen under rubriken "Grunder" anfört att S en tid före konkursutbrotten sökt upp honom för att få rådgöra om i vad mån bolaget var på obestånd eller ej. Advokaten hade vidare anfört att S vid besöket ställt vissa frågor och fått vissa svar.

JK anförde följande i beslutet:

Enskilda bör med fullt förtroende kunna vända sig till advokater i förvissning om att uppgifter som de lämnar till advokaten inte kommer att användas emot dem. Det som har förekommit i det nu aktuella fallet är inte ägnat att inge enskilda en sådan tillit. Att S i detta fall inte hade lämnat något uppdrag till advokaten synes från den utgångspunkt som jag har anfört vara utan betydelse. Advokatens handlingssätt kan inte heller försvaras med att han var skyldig att iaktta konkursborgenärernas intresse. Det kan inte godtas att lösningen på advokatens dilemma blev att vad S hade sagt till honom som rådgivande advokat av advokaten vändes mot S själv.

Enligt min mening är det från allmän synpunkt påkallat att det görs klart att advokatens handlingssätt i detta fall inte är förenligt med god advokatsed. Jag begär därför att disciplinnämnden beslutar om en disciplinär åtgärd mot advokaten.

**C.** Ärendet gällde en disciplinär åtgärd enligt 8 kap. 7 § första och andra styckena RB. JK yrkade att Högsta domstolen skulle förordna om uteslutning av en advokat ur Sveriges advokatsamfund. Advokaten hade av hovrätten dömts för grovt bedrägeri. Påföljden hade bestämts till villkorlig dom jämte dagsböter. Brottet bestod i att advokaten genom vilseladande förmått länsstyrelsen att utfärda en kreditgaranti för ett aktiebolags förpliktelser och att lämna en bank medgivande att betala ut ett lån om 400 000 kr till bolaget. Advokaten hade ansökt om revision.



Advokatsamfundets disciplinnämnd konstaterade att advokaten hade gjort orätt. Nämnden konstaterade också att han genom att på ett otillåtet sätt engagera sig i en klients affärer och genom att åsidosätta föreskrifterna i samfundets bokföringsreglemente allvarligt hade åsidosatt sina plikter som advokat. Nämnden fann emellertid att den disciplinära påföljden kunde stanna vid en varning jämte högsta straffavgift, 15 000 kr.

JK gjorde följande bedömning i sitt beslut:

Jag delar disciplinnämndens mening att advokaten genom att engagera sig i en klients affärer och genom att inte iaktta bokföringsreglementet allvarligt har åsidosatt sina plikter som advokat. Sambandet med bedrägeribrottet gör enligt min mening omständigheterna synnerligen försvårande, i vart fall såvitt gäller det bristande iakttagandet av bokföringsreglementet.

Det bedrägeri för vilket advokaten har fällts till ansvar har begåtts i ett sådant samband med hans advokatverksamhet att det måste anses ha skett i verksamheten. Enligt min bedömning innebär advokatens handlingssätt att han uppsåtligen har gjort orätt i sin verksamhet som advokat. Jag delar alltså även i detta hänseende den uppfattning som advokatsamfundets disciplinnämnd har uttalat.

Advokatens orätta handlande har visserligen inte riktat sig mot någon som anförtrott honom något i hans egenskap av advokat. Inte desto mindre innefattar det enligt min mening en allvarlig oredlighet. Vad som i hovrättens dom har lagts advokaten till last som brott är av sådan art att det från allmän synpunkt inte bör accepteras att advokaten förblir ledamot av Sveriges advokatsamfund. Till detta kommer att advokaten i enlighet med vad som framgår av det förut anförda allvarligt har åsidosatt sina plikter som advokat.

JK framförde avslutningsvis synpunkten att den slutliga behandlingen av frågan om uteslutning ur advokatsamfundet bör äga rum först efter det att Högsta domstolen har skilt sig från det mål som uppkommit genom advokatens revisionsansökan.

### 8.3.3 Närmare om Justitiekanslerns ärenden enligt bl.a. datalagen

År 1992 inkom till JK sammanlagt 2 098 ärenden enligt datalagen, 16 ärenden enligt kreditupplysningslagen och 120 ärenden enligt inkassolagen. Enligt JK:s registratur för år 1992 (jfr bilaga 2, tabell R) förekom där 13 utgående handlingar i ärenden enligt datalagen. 11 av dessa är yttranden till regeringen i ärenden som av part överklagats



från Datainspektionen. I två fall har JK övervägt om han skulle överklaga Datainspektionens beslut men beslutat att inte göra det. I registraturet förekom år 1992 inte några ärenden enligt kreditupplysningslagen eller inkassolagen.

JK:s yttranden i ärenden som av part överklagats till regeringen innebär i allmänhet att JK delar Datainspektionens uppfattning och avstyrker bifall till besvären.

I de två fall där JK övervägde att överklaga Datainspektionens beslut rörde det sig i ena fallet om talan mot tillstånd för bl.a. Polismyndigheten i Stockholm att föra personregistret "Polisregister, EM-video". Registret var särskilt integritetskänsligt. JK fann inte att allmänna intressen gav honom skäl att överklaga Datainspektionens beslut. Det andra ärendet gällde talan mot tillstånd för Rikspolisstyrelsen att föra personregistret "Polisregister, EM i fotboll". JK fann inte heller i det fallet att allmänna intressen gav honom skäl att överklaga Datainspektionens beslut.

År 1992 förekom överhuvudtaget inte något ärende enligt lagen om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m.m. Enligt uppgift från JK:s personal har det under de senaste tre åren inte förekommit något fall där JK överklagat Datainspektionens beslut till regeringen.

Ärenden enligt lagen om behörighet för JK att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken är sällsynta. Ett fall finns dock återgivet i JK-Beslut 1991, A 2. En åklagare hade i en skrivelse anmält att tingsrätten i Ystad beslutat ogilla en framställan från hans sida om entledigande av en offentlig försvarare. Åklagaren hade överklagat beslutet. Hovrätten över Skåne och Blekinge avvisade åklagarens talan med hänvisning till att han inte äger en självständig rätt att föra talan i fråga om återkallande av försvararförordnande. JK gjorde bl.a. följande bedömning:

För att JK skall ha möjlighet att i ett fall som detta anmäla missnöje krävs att åklagaren, så snart tingsrätten meddelat beslut i avvisningsfrågan, underrättar JK om utgången i frågan - se prop. 1984/85:178 s. 43. Detta skedde inte i detta fall vilket får tillskrivas den omständigheten att åklagaren uppmanats föra talan i särskild ordning. Följden blev dock att jag nu saknar möjlighet att i ordinarie ordning fullfölja talan mot beslutet.

Efter genomgång av handlingarna och förundersökningen samt med beaktande av att dom numera fallit i målet finner jag inte skäl att ansöka om återställande av försutten tid eller vidta annan åtgärd i ärendet.

Något ärende enligt lagen om viten eller lagen om kabelsändningar till allmänheten synes ännu inte ha förekommit hos JK.



#### 8.3.4 Närmare om Justitiekanslerns ärenden enligt lagen om övervakningskameror m.m.

Utredningens sekreterare har också gjort en genomgång av registraturet för år 1992 beträffande ärenden om TV-övervakning (jfr bilaga 2, tabell S) och därvid funnit 36 utgående skrivelser från JK. Totalt förekom 416 ärenden enligt lagen om övervakningskameror år 1992. Det innebär en ökning med ca 35 % jämfört med föregående år då 304 ärenden inkom (jfr bilaga 3, tabell 10). JK överklagade länsstyrelsens beslut i 20 fall och har i 4 fall gått vidare och överklagat kammarrättens avgörande till Regeringsrätten. I ett fall har JK återkallat ett överklagande och i 11 fall har JK yttrat sig i pågående mål om TV-övervakning. Ärendena gäller i vissa fall frågan om övervakning med kamera alls skall få ske, i vissa fall om tillståndshavaren skall vara skyldig att upplysa om övervakningen och i andra fall om också inspelning skall få förekomma. I sistnämnda fall kan det vara fråga om under vilka tider inspelning skall få göras. Livsmedelsaffärer och obemannade bensinstationer är vanliga bland de platser där man vill anordna TV-övervakning.

#### 8.3.5 Närmare om Justitiekanslerns granskning av Carnegie Stiftelsens räkenskaper

Under åren 1980 - 1990 skedde inte någon granskning av räkenskaper. Stiftelsen ingav i januari 1992 till JK för granskning uppställningar över stiftelsens räkenskaper för tiden 1 juli 1980 - 30 juni 1991. JK uppdrog åt Riksrevisionsverket att biträda vid granskningen av stiftelsens räkenskaper för den nyss angivna tiden.

Efter verkställd granskning lämnade JK över en skrivelse jämte revisionsberättelse och revisionspromemoria till stiftelsens styrelse.

Vid överläggningar i september 1992 mellan JK och stiftelsen upplystes att stiftelsen överväger att hos Kammarkollegiet inge en begäran om ändring av stiftelsens ändamålsbestämmelser genom permutation. Vid överläggningarna diskuterades tillämpningen för framtiden av stiftelsestadgarnas bestämmelser om revision. Från JK:s sida framhölls att de uppgifter som enligt stadgarna har anförtrotts myndigheten är väsensskilda från myndighetens uppgifter i övrigt och att myndigheten inte förfogar över egen kompetens för granskningsuppgiften. En lämpligare ordning enligt JK:s mening är att granskningsuppgiften direkt åläggs Riksrevisionsverket. En sådan ordning



föranledde inte någon erinran från stiftelsens eller Riksrevisionsverkets sida.

Med hänsyn därtill hemställde JK att regeringen skulle vidta åtgärder för ändring av Carnegiestiftelsens stadgar i nu angivet hänseende. Ärendet bereds för närvarande i Utrikesdepartementet.

En liknande ordning i fråga om revision gäller för Edvard Roséns stiftelse, vars förvaltning är samordnad med förvaltningen av Carnegiestiftelsen. Beslut om ändring i stadgarna för Roséns stiftelse kan, såvitt nu är i fråga, fattas av stiftelsens styrelse. Ett sådant beslut skall godkännas av JK.

## 8.4 Utredningens överväganden och förslag

### 8.4.1 Tryckfrihet och yttrandefrihet

JK:s befattning med tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden skiljer sig i väsentliga hänseenden från hans befattning med andra ärenden. När det gäller tryckfriheten och yttrandefriheten är det inte fråga om någon extraordinär uppgift vid sidan av förvaltningen i övrigt. Myndigheten agerar i stället direkt sidoordnad med andra myndigheter. Uppgiften innebär bl.a. hantering av tvångsmedel och andra åklagaruppgifter med stora krav på rättssäkerhet och effektivitet. I ärendena gäller korta tidsfrister. Den rättsliga materian är speciell och i många fall svårtillgänglig och svårtolkad. Enligt JK:s egen mening (se JK:s anslagsframställning 1993/94 - 1995/96 s. 24) har myndigheten emellertid skaffat sig en god kompetens som är ägnad att främja bl.a. rättslikheten på området.

Av JK:s statistik framgår att det i fråga om tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena finns en klar tendens till ökning av antalet ärenden under hela 1980-talet och att denna tendens nu också förstärks. Här inverkar troligen förändringar av samhällsliga värderingar samt förekomsten av olika opinionsströmningar. Området fordrar nu en ökande arbetsinsats hos JK inte minst efter YGL:s ikraftträdande den 1 januari 1992 och de därmed utökade uppgifterna för JK. Förekomsten av nya etermedia, utvecklingen på teknikområden som videotex etc. kan förväntas ytterligare öka ansvarsområdets betydelse.

I anslagsframställningen framhöll JK att det bör beaktas att arbetet på detta område är krävande i flera avseenden. Att utredningsarbetet både kvalitativt och kvantitativt fordrar betydande personella och tekniska resurser kan illustreras med det omfattande arbete, särskilt



när det gällde tvångsmedelshanteringen, som det s.k. Gazettemålet nyligen medförde. De utredningar om barnpornografi och olaga våldsskildring som efter YGL:s ikraftträdande genomförs hos JK och som inrymmer beslag på en stor mängd videogram m.m. blir med nödvändighet mycket resurskrävande. Därvid är också att beakta arbetsmiljösynpunkter av för myndighetens personal delvis ny art.

Frågan är om JK:s funktioner inom tryckfrihets- och yttrandefrihetssområdena är motstridiga. Funktionerna är fastställda i grundlag. Regelsystemet är nyligen prövat vid YGL:s tillkomst. YGL är resultatet av en långvarig lagstiftningsprocess med rika tillfällen att belysa intressekonflikter och olägenheter vid olika lösningar. Allmänt sett måste det antas att de avvägningar som skett vid det sakliga valet av lösning speglar de förhärskande värderingarna och det är knappast troligt att några förskjutningar i dessa inträffat på så kort tid.

Den kritik mot de nuvarande förhållandena som finns inom detta område inriktas på att JK:s objektivitet kan sättas ifråga (jfr konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU15 samt motionerna 1988/89:K248 och 1988/89:K502). JK:s roller inom området innefattar bl.a. uppgiften att vaka över tryckfrihetens gränser och inskrida med åtgärder i fall av tryckfrihetsbrott. I dessa avseenden kan JK sägas tillvarata det allmännas intresse. JK kan också ingripa med åtgärder mot befattningshavare som på annat sätt bryter mot TF, exempelvis genom att oriktigt vägra att lämna ut en allmän handling. I ett sådant fall kan det vara fråga om att han främst företräder den enskildes intresse mot det allmänna. Och när JK ingriper mot en offentlig funktionär för brott mot tystnadsplikten eller för olovligt utlämnande av allmän handling kan JK efter omständigheterna sägas företräda än det allmänna än den enskilde.

TF innehåller som tidigare redovisats särskilda regler om tillsyn över dess efterlevnad och om åtal för tryckfrihetsbrott. Inledningsvis förklaras att JK skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivits i TF ej överskrids. I övrigt innebär TF:s regler i princip att polis och åklagare inte får ingripa mot tryckta skrifter på eget initiativ. Enligt 9 kap. 2 § TF är JK ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Varken allmän åklagare eller JO får sålunda väcka åtal för tryckfrihetsbrott. Enligt samma bestämmelse får inte heller annan än JK inleda förundersökning rörande misstänkt tryckfrihetsbrott.

När reglerna i TF om tillsyn och åtal behandlades i samband med att tillsynsfunktionen flyttades från justitieministern till JK framhölls särskilt att ordningen med ett centralt tillsynsorgan och en diskretionär prövningsrätt i fråga om ingripanden mot tryckfrihetsbrott var av stort värde för tryckfriheten i vårt land (prop. 1975/76:204 s. 123). Värdet av att ha ett sådant system i stället för övervakning genom den vanliga



polis- och åklagarorganisationen sattes inte i fråga. Vidare borde det enligt departementschefen inte komma i fråga att anförtro åtalsbefogenheten åt annan myndighet än den som utövar tillsynen. En omläggning av tillsynssystemet ansågs då inte få medföra att dessa grunddrag gick förlorade.

Vid ett par tillfällen därefter har ifrågasatts behovet och lämpligheten av en särskild bestämmelse vad gäller tillsynen över att yttrandefrihetens gränser inte överskrids. I yttrandefrihetsutredningens betänkande Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70 s. 209) uttalas att den övervakning som JK nu utövar på tryckfrihetens område praktiskt sett inte har något annat innehåll än att han efter anmälningar eller på eget initiativ beslutar om förundersökning och eventuellt åtal i tryckfrihetsmål. Meddelarskyddskommittén har i sitt betänkande Meddelarrätt (SOU 1990:12 s. 277) uppehållit sig något kring JK:s tillsynsansvar enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § TF. Enligt utredningens uppfattning är den nuvarande bestämmelsen i 1 § obehövlig. Den säger inget som inte framgår av åtalsbestämmelsen i kapitlet. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen kunde utgå. Detta förslag genomfördes dock inte i det fortsatta lagstiftningsärendet (SFS 1991:1470, prop. 1990/91:64).

Massmedieutredningen sade i sitt betänkande att den bl.a. med hänsyn till yttrandefrihetsreglernas karaktär av grundlag och till frågornas ofta ömtåliga natur fann det naturligt att åtalsärendena handhades av en högt kvalificerad person. Utredningen ansåg det naturligt att uppgiften lades på JK (jfr SOU 1979:49 s. 99).

Yttrandefrihetsutredningen anförde i betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70 s. 208 f.) att utredningen inte funnit anledning att gå ifrån sin preliminära ståndpunkt att JK skall vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Genom att de nu gällande formerna för beslut i åtalsfrågor överförs till att gälla hela lagstiftningens tillämpningsområde uppnås enligt Yttrandefrihetsutredningen att åtalsbesluten fattas av en högt kvalificerad tjänsteman samtidigt som regeringen under konstitutionell kontroll utövar ett politiskt inflytande över besluten när de avser brott mot staten.

Enligt 1991 års JK-utrednings direktiv (dir. 1991:110) bör inte heller nu grunddragen i systemet sättas i fråga. Vad frågan gäller också denna gång är huruvida JK skall ha kvar samtliga sina uppgifter på yttrandefrihetens område eller om någon av uppgifterna skall anförtros en annan myndighet som fyller de krav på hög juridisk kompetens och självständig ställning som bör ställas.

Den påstådda intressekonflikten i fråga om JK:s funktioner inom tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena förefaller enligt utredningens uppfattning konstruerad. Det förhållandet att JK sakligt och opartiskt



skall granska och övervaka tillämpningen av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, antingen det är fråga om ett överskridande eller en inskränkning av dessa friheter, innebär inte någon konflikt som berättigar till att ifrågasätta JK:s objektivitet.

Bestämmelsen om JK:s tillsynsansvar kan synas överflödig. Det är emellertid inte särskilt länge sedan tillsynen och åklagaruppgiften var åtskilda. Fram till år 1978 utövades tillsynen av justitieministern under det att JK var åklagare i tryckfrihetsmål. Det är således fråga om en principiell uppdelning på det tryckfrihetsrättsliga området. Ett upphävande av bestämmelsen utan avsikt att förändra JK:s roll skulle förmodligen leda till oklarheter i fråga om hans befattning med tryckfrihetsärenden. Bestämmelsen bör alltså kvarstå. Möjligen kan det sägas att bestämmelsen ensidigt inriktar JK:s uppmärksamhet på att de som utnyttjar sin yttrandefrihet inte går för långt. Lika angeläget är ju att JK vakar över att reglerna till skydd för yttrandefriheten respekteras (ansvarighet, meddelarskydd, etableringsfrihet, censurförbud, offentlighet etc.).

Den tidigare synpunkten att det ligger ett värde i systemet med ett centralt tillsynsorgan och en diskretionär prövningsrätt torde fortfarande vara bärkraftig. Att föra över åtalsfrågan till allmän åklagare innebär att de allmänna reglerna om förundersökning och åtal skulle bli tillämpliga om ej särskilda bestämmelser meddelades. Det skulle kunna innebära en viss risk för att åklagarna kommer att utveckla en alltför sträng åtalspraxis i mål som rör politiska förhållanden och därigenom lägga en hämsko på det fria ordet. Tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott riktade mot staten kan förutsättas öka vid krig eller krigsfara eller överhuvudtaget under tider av oro och starka meningsmotsättningar. Behovet av en central, speciellt kvalificerad, åklagarmyndighet för dessa brott framstår i sådana situationer som särskilt uttalat. Handläggningen kan då innebära särskilt grannliga överväganden mot bakgrund av en intensiv offentlig debatt med politiska övertoner. Det är då av stort värde att ärendena redan på åtalsstadiet bedöms enhetligt. I den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF slås fast att den som dömer i tryckfrihetsmål skall se till syftet mer än till ordalagen. Stadgandet understryker vikten av att uppmärksamma framställningens egentliga syfte. Med hänsyn härtill och till att det rör sig om grundlagsreglerad brottslighet förefaller det dessutom lämpligare att åtalsfrågan ankommer på ett centralt statsorgan än på den reguljära åklagarorganisationen.

Yttrandefrihetens regelverk innefattar en utomordentligt sofistikerad avvägning mellan olika motstående intressen av allmän och enskild karaktär. Att beivra överträdelser av reglerna måste ses som en



uppgift i sig: att hävda avvägningens överhöghet, oavsett vilket intresse som kränkts. Det är en *fördel* att en instans - JK - sköter bevakningen av att denna avvägning respekteras och detta utgör grundtanken i att ha JK som exklusiv åklagare.

Utredningens slutsats blir således att JK också i fortsättningen bör vara exklusiv åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål och att han i samma former som för närvarande skall utöva tillsyn inom dessa områden. Det är inte lämpligt att dela upp tillsyns- och åtalsfunktionen, och att bryta ut någon enstaka del av tryckfrihets- eller yttrandefrihetsärendena från JK:s handläggning skulle innebära en icke önskvärd försämring i fråga om helhetssynen på detta område.

JK:s uppgifter enligt TF och YGL har en synnerligen nära anknytning till frågor om enskildas integritet, rättsskydd och grundläggande fri- och rättigheter samt till konstitutionella frågor. Såsom framhållits i andra sammanhang anser utredningen att JK i sin verksamhet särskilt skall inrikta sig på dessa frågor.

JK:s befattning med tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden bör dock bedömas även ur ett renodlingsperspektiv. Därvid bör man uppmärksamma att tillströmningen av dessa ärenden ökade kraftigt under år 1992. Det var fråga om en ökning från 182 till 266 ärenden dvs. med ca 30 %. Ökningen bör ses mot bakgrund av att YGL trädde i kraft den 1 januari 1992. Om denna trend fortsätter finns det en risk för att JK, om han inte får ytterligare resurser eller regelverket ändras, får ägna tryckfrihets- och yttrandefrihetsärendena så stor uppmärksamhet att andra uppgifter blir lidande. Det är en utveckling som bör undvikas. Med hänsyn till att reformen inom yttrandefrihetsrätten är så ny är det dock ännu för tidigt att tillförlitligt utvärdera dess betydelse för JK:s verksamhet.

#### 8.4.2 Granskning av advokater

I utredningens direktiv har framhållits att en konflikt mellan JK:s roller kan uppstå då han uppträder som motpart till en advokat vilken det enligt 8 kap. 6 § RB också åligger honom att granska. I direktiven sägs att detta är en situation som oftast inte leder till några komplikationer men som ändå bör övervägas närmare.

Utredningen delar uppfattningen att en intressekonflikt kan tänkas uppstå i den beskrivna situationen. Man bör dock ha klart för sig att det inte är JK utan Sveriges advokatsamfunds styrelse som utövar tillsyn över advokatväsendet. Bestämmelsen om att JK hos samfundet får påkalla åtgärd mot en advokat som åsidosätter sin plikt eller inte längre är behörig att vara advokat ger emellertid JK en särskild roll



gentemot advokaterna. Vid bedömningen av denna rolls betydelse i den situationen att JK uppträder som motpart till en advokat i en process bör man ha i åtanke att även en åklagare och varje annan motpart till en advokat har möjlighet att informera advokatsamfundets styrelse om att enligt hans mening en advokat åsidosatt sin plikt. Styrelsen kan självmant pröva disciplinfrågor. Om motparten är en åklagare har han möjlighet att föranstalta om förundersökning i anledning av misstanke om brott. Dessutom finns bestämmelser i 12 kap. 5 § RB som säger att om ett ombud visar oredlighet, oskicklighet eller oförstånd eller annars är olämplig skall rätten avvisa honom som ombud i målet. Rätten kan också förklara honom obehörig för viss tid eller tills vidare att brukas som ombud vid den rätten. Enligt 12 kap. 6 § andra stycket skall anmälan om någon av dessa åtgärder göras hos advokatsamfundets styrelse. Åtgärder enligt 12 kap. 5 § RB kan påkallas av varje part. Den praktiska skillnaden för en advokat som har JK som motpart är följaktligen inte så stor som det vid första anblicken kan förefalla. För JK gäller dessutom objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF.

Frågan blir därför om den risk för intressekonflikt som trots allt kan tänkas finnas innebär sådana nackdelar att de framstår som viktigare än de skäl som ligger bakom JK:s speciella befogenheter på detta område.

Processlagberedningen anförde (SOU 1938:44 s. 20) att de allmänna intressen som är förknippade med advokaternas verksamhet är av den vikt att de bör ha en målsman utanför advokaternas egen krets. Processlagberedningen ansåg att denna uppgift lämpligen borde förenas med de åligganden som redan tidigare tillkom JK i fråga om tillsyn över domstolsväsendet. Såsom redovisats ovan i avsnitt 8.2.3 har i JK:s praxis för ett överklagande av beslut i disciplinärenden från JK:s sida fordrats att beslutet avsett en mera principiell fråga och att starka skäl förefallit tala för en annan bedömning av frågan än som kommit till uttryck i det aktuella beslutet.

Justitiekanslern har - i enlighet med vad som redovisats i avsnitt 8.2.3 - konstaterat att regleringen av advokatverksamheten är ett resultat av en omsorgsfull avvägning mellan å ena sidan önskemålet att tillgodose de viktiga allmänna intressen som är förknippade med advokatyrets utövande och enskilda intressen och å andra sidan att upprätthålla principen att advokatverksamheten utgör en fri yrkesutövning. Justitiekanslerns slutsats - som redovisats av konstitutionsutskottet i samband med att det initierade den nu pågående utredningen - var att det måste fordras skäl av särskild styrka för att en ändring av den nuvarande ordningen skulle övervägas. (Justitiekanslern gjorde



dessa uttalanden i anledning av motioner med önskemål om ökad kontroll och insyn i advokatsamfundets verksamhet.)

Frågan om JK:s befattning med advokatväsendet har även berörts i den tidigare omnämnda artikeln av f.d justitiekanslern Olof Alsén i TSA 1962. Alsén gjorde därvid följande övervägande (TSA 1962 s. 155):

Anordningen med en målsman utanför advokaternas egen krets, utrustad med ej alltför långt gående befogenheter, för tillvaratagande av det allmännas intressen i fråga om advokatväsendet förefaller mig innefatta en ganska lyckad avvägning mellan de intressen som här stå mot varandra: advokaternas att stå helt fria och obundna samt det allmännas att erhålla en viss uppsikt över dem. Kanske främsta betydelsen ligger i blotta tillvaron av ett kontrollorgan. Möjligheten att genom dess försorg vinna en omprövning av ett av advokaterna själva fattat beslut i disciplinfråga kan emellertid i särskilda fall förvisso också vara av värde. För allmänhetens tilltro till advokatväsendet torde det även vara en fördel, att det finns en utanförstående ämbetsman, som har insyn i advokatsamfundets verksamhet och till vilken enskilda kunna vända sig med klagomål. Skulle en tendens framdeles komma att göra sig gällande bland advokaterna att icke på samma sätt som hittills handha den disciplinära myndigheten, kan ett kontrollorgan vara ett stöd för dem som alltjämt vilja slå vakt om en rätt utövning av denna myndighet.

Att klagorätt i viss utsträckning finnes mot samfundsstyrelsens beslut i disciplinfrågor och att prövningen av besvär skall ankomma å högsta domstolen torde allmänt anses utgöra en lämplig ordning.

Nu rådande praxis synes innebära att JK inte själv tar initiativ till prövning av disciplinfrågor när det gäller advokater. Hans befattning med advokatärendena begränsar sig till att ta ställning till de beslut som tillställs honom för granskning från advokatsamfundet samt att hålla ett allmänt vakande öga över handläggningen av dessa ärenden hos advokatsamfundet. I JK:s beslut i advokatärenden är det vanligt att JK klargör sin roll i sammanhanget genom att upplysa om att tillsynen över advokatväsendet utövas av Sveriges advokatsamfund. Han brukar också upplysa om att det är på samfundsstyrelsen det i första hand ankommer att pröva huruvida en advokat har åsidosatt de plikter som åvilar honom som advokat.

De skäl som ligger bakom den nuvarande regleringen av kontrollen av advokatväsendet har fortfarande giltighet. I och för sig synes advokatsamfundets egen tillsyn fungera väl men med hänsyn till det allmänna intresset av att advokatväsendet fungerar utan anmärkningar får JK:s uppgifter på området anses vara väl avvägda. Att helt överlåta



kontrollen av advokatväsendet på advokaterna själva torde inte ha något stöd i det allmänna rättsmedvetandet. En ändring som skulle minska skyddet för de enskilda är inte acceptabel. JK:s uppgift att utöva tillsyn över de offentliga rättsvårdande myndigheterna och hans allmänt övergripande roll i rättssamhället gör honom särskilt lämpad också för denna uppgift. Enligt utredningens uppfattning bör JK i sin verksamhet särskilt inrikta sig på bl.a. rättssäkerhetsfrågor. Den risk för intressekonflikt som, enligt vad som påpekats ovan, trots allt kan tänkas finnas innebär enligt utredningens uppfattning inte sådana nackdelar att de framstår som viktigare än de skäl som ligger bakom JK:s speciella befogenheter på detta område. Det finns sålunda inte några särskilda skäl att förändra JK:s befattning med advokatärenden.

#### 8.4.3 Talerätt i förvaltningsärenden m.m.

JK:s talerätt enligt bl.a. datalagen innebär att han har vissa särskilda uppgifter på integritetsområdet (personregister och övervakningskameror m.m.).

När JK gavs dessa uppgifter genom datalagens tillkomst ifrågasattes i förarbetena (prop. 1973:33 s. 103 f.) om man skulle inrätta en särskild dataombudsman. Departementschefen framhöll att det självfallet var väsentligt från rättssäkerhetssynpunkt att Datainspektionens beslut kunde överklagas. Om inspektionen vägrat att bevilja tillstånd till personregister eller på annat sätt fattat beslut som går någon emot, skulle enligt vanliga regler den som beslutet rör ha rätt att föra talan mot det. För att integritetsintressena skulle tillgodoses i erforderlig utsträckning var det emellertid enligt departementschefen viktigt att det också fanns någon som hade talerätt när det gällde positiva beslut. En eventuell särskild dataombudsman för detta ändamål skulle i så fall också utöva en allmän tillsyn över Datainspektionens verksamhet och ta emot klagomål från allmänheten. Enligt departementschefens mening skulle det emellertid inneburi en överorganisation att tillskapa en särskild dataombudsman. Allmänhetens intressen torde i stället kunna tillgodoses fullt ut genom de kontrollorgan som redan fanns. Sålunda ansåg departementschefen, när det gällde möjligheten att överklaga Datainspektionens beslut, att denna uppgift borde läggas på JK. JK fick anses lämpad att uppträda som allmänt ombud i datalagens tillståndsärenden och där tillvarata privatlivsintressena. Däremot ansåg departementschefen inte att motsvarande befogenhet borde tilläggas JO. Därvid hänvisade han till att JO själv framhållit att det inte torde vara förenligt med JO:s uppgifter sådana de dittills uppfattats att JO skulle kunna föra formlig



besvärstalan. Däremot borde JO, liksom i fråga om andra myndigheter, utöva en allmän tillsyn över Datainspektionens verksamhet. Genom den verksamhet som sålunda borde utövas av JK och JO tillgodosågs enligt departementschefens mening i tillfredsställande utsträckning behovet av kontroll från organ utanför Datainspektionen.

JK:s rätt att enligt lagen om övervakningskameror m.m. överklaga länsstyrelsens beslut går tillbaka till den tidigare gällande lagen om TV-övervakning. I förarbetena till den lagen motiverade departementschefen valet av JK enligt följande (prop. 1975/76:194 s. 20):

Jag delar också den uppfattningen som framförs av Datainspektionen, nämligen att den besvärsrätt som enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen tillkommer JK i integritetssammanhang, där de enskilda saknar besvärsrätt, också bör finnas när det gäller beslut enligt den nya lagen om TV-övervakning. Genom en sådan ordning vinner man dessutom den fördelen att JK kan verka för en mer enhetlig tillämpning av de nya föreskrifterna.

De skäl som sålunda ligger bakom att JK givits rollen av allmänt ombud i dessa integritetskänsliga frågor stämmer väl överens med den övergripande funktion som utredningen anser att JK bör ha; nämligen att särskilt inrikta sig på rättssäkerhetsfrågor, integritetsfrågor, konstitutionella frågor och frågor som har anknytning till de i 2 kap. RF reglerade grundläggande fri- och rättigheterna.

Ur renodlingssynpunkt kan dessa arbetsuppgifter inte sägas ha någon större betydelse. Enligt beräkningar som gjorts vid myndigheten inför JK:s anslagsframställning 1993/94 - 1995/96 upptar dessa ärenden 1,5 % av den handläggande personalens arbetstid.

Utredningen anser mot bakgrund härav att dessa arbetsuppgifter också i fortsättningen bör tillkomma JK.

Motivet för att JK givits behörighet att överklaga vissa beslut enligt RB är främst att detta ansågs ligga i linje med den tillsyn JK har över advokatväsendet (jfr avsnitt 8.2.4). Eftersom departementschefen ansåg det vara viktigt att en talerätt för det allmänna inte uppfattades som en förskjutning av åklagarens och den tilltalades ställning i processen borde talerätten inte tilläggas åklagaren i målet. JK borde därför inte ges rätt att delegera sin talerätt till åklagaren.

Med hänsyn till utredningens ställningstagande i fråga om JK:s roll med avseende på advokatväsendet och då även argumentet mot att åklagaren ges talerätt fortfarande har bärkraft bör någon ändring av JK:s uppgifter inte heller göras i denna fråga.

Såvitt utredningen kunnat finna har det ännu inte förekommit att JK fört talan enligt lagen om viten. Några skäl för att ändra bestämmelsen har inte framkommit.

JK:s initiativrätt enligt lagen om kabelsändningar till allmänheten har nyligen trätt i kraft. Det har inte framkommit några omständigheter som talar för en annan lösning.

#### 8.4.4 Granskning av Carnegiestiftelsens räkenskaper

Som redovisats i avsnitt 8.3.5 har JK hos regeringen hemställt om åtgärder för ändring av Carnegiestiftelsens stadgar så att JK inte längre skall granska räkenskaperna. Ärendet bereds för närvarande i Utrikesdepartementet. Utredningen som i och för sig delar JK:s uppfattning gör med hänsyn till den pågående prövningen inga vidare överväganden i frågan.





## 9 Justitiekanslerns organisation

### 9.1 Sammanfattning

JK biträds för närvarande av byråchefer och annan personal. Han är ensam beslutande i alla ärenden. När JK är förhindrad att utöva sin tjänst inträder den byråchef som är äldst i tjänsten som ersättare och förordnas av regeringen som t.f. JK. JK får inte delegera sin beslutanderätt till någon annan inom myndigheten.

Utredningen föreslår att frågan om ersättare för JK regleras i JK-instruktionen. En sådan ordning skulle medföra att särskilda förordnanden från regeringen inte längre behövs.

### 9.2 Nuvarande organisation

JK utnämns av regeringen. Han biträds i sin tjänsteutövning av byråchefer och av annan personal. Byråchefstjänsterna tillsätts av regeringen efter anmälan av JK. Andra tjänster tillsätts av JK. Det finns ingen på förhand utsedd ställföreträdare för JK. När han är hindrad att utöva sin tjänst förordnar regeringen ersättare efter anmälan. I avvaktan på regeringens beslut fullgörs JK:s åligganden av den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen hos JK.

I praktiken tillämpas ett system enligt vilket regeringen två gånger om året förordnar vikarie för JK. Detta sker efter en framställning från JK vari han - med hänvisning till behovet av ställföreträdare vid bortovaro på grund av resor i tjänsten som JK eller på grund av särskilda uppdrag - anhåller om partiell tjänstebefrielse. Under första halvåret 1993 har JK anhållit om partiell tjänstebefrielse högst 45 dagar. I framställningen har JK också hemställt att regeringen förordnar vem som skall utöva tjänsten som JK dels under tid då han åtnjuter tjänstebefrielse dels under tid då han har semester. Regeringen förordnar regelmässigt att den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen skall fullgöra de göromål som ankommer på JK. Vid förhinder för denne skall övriga byråchefer i tur och ordning inträda. Med stöd av sådana förordnanden brukar sedan år 1992 den byråchef som är äldst i tjänst i begränsad omfattning - en eller ett par dagar i månaden - förordnas som ersättare vid sidan av JK som därigenom kan avlastas löpande arbete och beredas tillfälle att ägna sig åt särskilda ärenden.



Ärendena avgörs normalt efter en föredragning som ankommer på en byråchef, någon annan tjänsteman eller en särskilt förordnad föredragande. JK får dock avgöra ett ärende utan föredragning. JK:s beslutanderätt kan inte delegeras. Åtgärder för ärendenas beredande får dock delegeras till en byråchef eller annan tjänsteman.

I mål som rör statens rätt får JK förordna ombud att föra talan. I vissa andra fall kan han uppdra åt en byråchef eller en annan lämplig person att föra talan på JK:s vägnar. Han får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat om och att väcka de åtal som han har beslutat, utom beträffande ledamöter av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Beslut att överklaga en dom eller ett beslut till högre rätt får inte fattas av någon annan än JK.

Om JK kallas att muntligen höras i Högsta domstolen med anledning av besvär eller beslut i Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd, får han förordna en byråchef eller en annan lämplig person att företräda honom vid förhöret.

Ett klagomål får i vissa fall efter en lämplighetsprövning överlämnas till en annan myndighet för handläggning. Till JO får klagomål dock endast överlämnas efter överenskommelse med denne.

Hos JK tjänstgör för närvarande (vintern 1993), förutom JK, tre byråchefer, fyra föredragande, en byrådirektör, en byråassistent, en kontorist och en expeditionsförman, tillsammans 12 personer.

Personalstyrkan har under senare år varit i stort sett oförändrad. Den 1 juli 1992 minskades antalet byråchefer från fyra till tre. Samtidigt ökades antalet föredragande från två till tre. Som tidigare redovisats (jfr bilaga 3, tabellerna 1 - 11) har ärendetillströmningen ökat successivt. Det har lett till väsentligt ökade balanser vilket inte ansetts acceptabelt. Hösten 1992 har regeringen beslutat att innevarande års anslag får överskridas med 300 000 kr. Härigenom har JK under hösten 1992 kunnat anställa en fjärde föredragande jurist. I årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bilaga 3 s 130) föreslås att JK får ökade resurser i förhållande till innevarande budgetår för att bl.a. möjliggöra att den fjärde föredraganden kan finnas kvar. Medelsförstärkningen är avsedd även för satsningar på inspektionsverksamhet och kompetensutveckling.

Av JK:s fördjupade anslagsframställning för budgetperioden 1993/94 - 1995/96 framgår bl.a. att JK med hjälp av viss statistik och andra fakta sammanställt tabeller utvisande dels ärendenas antal och fördelning på olika grupper (tillsyn, yttrandefrihet, skadestånd, dataärenden m.m.), dels resursfördelningen mellan JK:s olika aktiviteter mätt i arbetstid, dels genomsnittlig handläggningstid och dels beräknad handläggningkostnad för olika ärendetyper (se bilaga 6).



Tillströmningen av ärenden har ökat med 36 % under de senaste två åren, från 4 050 till 5 507. Om man jämför första halvåret 1991 med samma period 1992 noteras en relativt kraftig ökning av ärenden gällande yttrandefrihet och skadestånd. Tillsynsverksamheten upptar ca 15 % av JK:s totala resurser. Under senare år har mindre än 10 % av tillsynsärendena avslutats genom beslut med kritik. Skadeståndsverksamheten upptar ca 20 % av resurserna och yttrandefrihetsverksamheten ca 10 %. Den genomsnittliga handläggningstiden uppskattas för ett skadeståndsärende till 2 - 3 månader, för ett tillsynsärende till ca 1 ½ månad och för ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsärende till drygt en månad. Styckkostnaden beräknas för ett skadeståndsärende till ca 1 200 kr, för ett tillsynsärende till ca 1 500 kr och för ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsärende till ca 2 200 kr. Ärendebalansen har ökat påtagligt det senaste året.

I framtidsanalysen anges att olika omvärldsfaktorer torde medföra att tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena och det skadeståndsrättsliga området blir arbetskrävande under de närmaste tre åren. JK pekar också på en rad pågående utrednings- och lagstiftningsarbeten som bedöms vara av betydelse för JK:s framtida verksamhet.

Myndigheten är inte indelad i byråer. År 1993 fördelas ärendena mellan var och en av handläggarna och byrådirektören enligt följande. JK:s egen verksamhet dvs. frågor om författningar, organisation, budget, personal, lokaler, lån av handlingar och utlämnande av handlingar, arkivfrågor, arbetsredogörelsen samt information bereds av två byråchefer och - efter överenskommelse - av byrådirektören. Den löpande interna administrationen sköts av byrådirektören. Tillsynsverksamheten fördelas mellan samtliga sju handläggare. Den del av tillsynsverksamheten som gäller granskning av myndigheters ärendeförteckningar sköts dessutom av byrådirektören. Samtliga handläggare och byrådirektören ägnar sig åt ärenden om ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Skadeståndsärenden i övrigt är uppdelade mellan handläggarna. Dataärenden och ärenden enligt lagen om övervakningskameror m.m. sköts av en föredragande vardera. Remisser och uppdrag från regeringen tilldelas handläggare efter beslut av JK i varje särskilt fall. Samma ordning gäller i fråga om rättegångar där JK har att bevaka statens rätt. Ärenden angående tryckfrihet och yttrandefrihet fördelas på samtliga byråchefer och föredragande. Advokatärenden handläggs av alla byråchefer.

JK skall enligt sin instruktion varje år före den 1 april lämna regeringen en arbetsredogörelse för det senaste kalenderåret. Dessa redogörelser brukar innehålla statistik och kortare kommentarer i fråga om de skilda verksamhetsområdena.



Sedan 1981 har JK årligen gett ut publikationen JK-beslut, Vissa beslut och yttranden av Justitiekanslern vilka har bedömts vara av allmänt intresse. Besluten återges i regel i oförändrat skick med endast smärre justeringar. I syfte att belysa JK:s arbetsuppgifter innehåller publikationen inledningsvis lagen om Justitiekanslerns tillsyn, förordningen med instruktion för Justitiekanslern och kungörelsen om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall samt den till regeringen avlämnade arbetsredogörelsen för föregående kalenderår. Publikationen är i övrigt indelad i fem avdelningar som omfattar tillsynsärenden, tryck- och yttrandefrihetsärenden, skadeståndsärenden, ersättning vid frihetsinskränkning respektive yttranden i vissa frågor.

JK föreslås budgetåret 1993/94 få ett ramanslag om 7 387 000 kr.

### 9.3 Bakgrund

Myndighetens organisation synes i enskildheter ha skiftat under olika perioder, men huvuddragen har varit desamma. JK är ensam beslutande i alla ärenden, han får inte delegera beslutanderätten till någon annan inom myndigheten. Myndigheten är inte indelad i byråer.

JK-ämbetets organisation och JK:s arbetsbörda övervägdes av inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunniga i betänkandet Förslag till omorganisation av justitiekanslersämbetet och inrättande av ett riksåklagarämbete (SOU 1946:92). De sakkunniga var tillkallade för att göra en utredning angående omorganisation av JK-ämbetet i anledning av processreformen jämte därmed sammanhängande frågor. I nu aktuellt hänseende anfördes bl.a. (s. 17 f.):

Den arbetsbörda, vilken redan med hittillsvarande uppgifter åvilar JK, är uppenbarligen alltför stor för att med ämbetets nuvarande organisation kunna på ett tillfredsställande sätt bemästras. Det har sedan flera år tillbaka visat sig nödvändigt för JK att i avsevärd utsträckning begära partiell tjänstledighet för att vid uppkommande anhopning av arbetsuppgifterna kunna erhålla erforderlig avlastning av arbetsbördan. Detta har särskilt varit fallet vid de tillfällen, då JK måst ägna sitt huvudsakliga intresse åt anbefallda stora utredningar eller större remissärenden. Under vissa tidsperioder, på senare år uppgående till sammanlagt omkring tre månader årligen, har sålunda i verkligheten en dubblering av ämbetet ägt rum. Vidare har ämbetets personal tidvis måst förstärkas långt utöver den egentliga ramen för organisationen. Slutligen ha särskilda personer utanför ämbetet meddelats uppdrag att biträda med behandlingen av vissa ärenden, som eljest skolat i huvudsak ankomma på JK personligen.



Trots de åtgärder, som vidtagits i arbetsstärkande syfte, ha vissa arbetsuppgifter för JK-ämbetet icke kunnat beaktas i erforderlig grad. Som nämnts har det under senare år på grund av bristande tid icke varit möjligt för JK att bedriva någon inspektionsverksamhet i egentlig mening. Tillsynen över ämbetsmännens tjänsteverksamhet har därför i huvudsak kommit att hänföra sig till allmänhetens klagomål samt de från ämbetsverk och andra myndigheter insända arbetsredogörelserna m.m. Det hade givetvis även varit önskvärt, om JK i sin egenskap av kronans högste ombudsman kunnat ägna uppmärksamhet åt det sätt varpå de olika statsmyndigheterna fyllt sina uppgifter såsom rättsliga vårdare av kronans intressen. Någon sådan verksamhet har JK emellertid icke varit i tillfälle att utöva. Överhuvud taget har JK varit alltför strängt bunden av löpande arbetsuppgifter och i alltför ringa grad kunnat taga initiativ till självständiga undersökningar. Det har i själva verket icke ens varit möjligt att handlägga alla till JK-ämbetet inkommande ärenden med den snabbhet, som ansetts önskvärd.

Nu anförda förhållanden skulle enligt de sakkunnigas mening sannolikt inom en nära framtid ha framtingat organisatoriska förändringar av JK-ämbetet, även bortsett från de krav processreformen kommer att ställa på ämbetet.

De sakkunniga övervägde också frågan om delegation av JK:s beslutanderätt inom myndigheten (SOU 1946:92 s. 18 f.):

Vid en närmare bedömning av frågan, huru en omorganisation av JK-ämbetet skall genomföras, synes till en början kunna konstateras, att någon nämnvärd arbetslättning för JK ej kan vinnas genom förstärkning av arbetskrafterna hos JK, så framt icke samtidigt beslutanderätten i viktiga ärenden delegeras åt befattningshavare hos ämbetet. Detta skulle emellertid strida mot den utpräglat personliga karaktär, som ämbetet av ålder haft och som kommit till uttryck i instruktionens föreskrift, att JK ensam äger besluta i de till ämbetet hörande ärendena. Denna karaktär torde ämbetet även för framtiden böra äga, något som ock chefen för justitiedepartementet framhållit i samband med de sakkunnigas tillkallande.

Frågan om myndighetens organisation berördes av 1974 års JK-utredning (SOU 1978:59 s 131 ff). Det förslaget präglades dock i första hand av tanken att inrätta en särskild myndighet - statsadvokaten - som skulle ha gemensamt kansli med JK. Utredningen föreslog att JK skulle bli administrativ chef för kansliet, vilket skulle vara uppdelat på byråer. Förslaget om statsadvokat och ett för flera myndigheter gemensamt kansli under JK:s administration är numera inte aktuellt (jfr ovan avsnitten 2.1 och 4) .



1974 års JK-utredning berörde även frågan om ersättare för JK och ansåg därvid att det liksom tidigare borde ankomma på regeringen att förordna ersättare. Detsamma föreslog utredningen i fråga om statsadvokaten. Utredningen föreslog att i avvaktan på regeringens beslut skulle JK:s åligganden inklusive administrativa ärenden fullgöras av chefen för den byrå som har att handlägga främst JK:s ärenden och statsadvokatens åligganden av chefen för den byrå som har att handlägga främst statsadvokatens ärenden. Normalt borde enligt utredningen inte samma person ibland tjänstgöra som JK och ibland som statsadvokat, eftersom den önskvärda åtskillnaden mellan myndigheterna då inte skulle uppnås.

Utredningen konstaterade också att JK inte hade någon rätt att delegera sin befogenhet att avgöra ärenden. Enligt utredningens mening var den verksamhet som med dess förslag skulle kvarstå för JK av sådan art att det i princip borde ankomma på JK personligen eller på den som i JK:s frånvaro tjänstgör i hans ställe att avgöra ärenden. Bortsett från administrativa ärenden ville utredningen inte föreslå någon delegationsrätt för JK. Utredningen ansåg vidare att i likhet med vad som redan gällde borde i JK:s frånvaro inte få fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtas åtgärd, som rubbar eller ändrar av honom meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder. Detta borde enligt utredningens mening också oförändrat gälla vid ledighet på JK:s tjänst till dess regeringen bestämmer annat.

I remissyttrande 1979-01-29 över 1974 års JK-utrednings betänkande JK-ämbetet, En översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning (SOU 1978:59) framförde JK<sup>1</sup> ett förslag om ställföreträdare och anförde därvid bl. a. följande angående den framtida organisationen och frågan om ersättare för JK:

Utredningens överväganden beträffande frågan om ersättare för JK då denne är förhindrad att utöva sin tjänst kan jag inte ansluta mig till. F.n. finns ingen befattning som JK:s ställföreträdare utan det normala är att en av byråcheferna rycker in som ersättare vid förfall för JK. Om även denne byråchef är förhindrad tjänstgör en annan byråchef som t.f. JK.

Den av utredningen föreslagna intensifieringen av inspektionsverksamheten utgör ett starkt skäl att införa en fastare ordning i fråga om ställföreträdarskapet. Jag anser därför att en särskild befattning för denna uppgift bör tillskapas. Innehavaren av den befattningen bör förutom att vara ställföreträdare för JK även

<sup>1</sup> T.f. justitiekanslern Bertil Werner.



anförtros att självständigt utföra inspektioner. Befattningshavaren kan förslagsvis benämnas biträdande JK. Med en sådan ordning behövs inte den enligt min mening tvivelaktiga ordning som utredningen föreslår att en byråchef skall få inspektera men inte kritisera eller göra uttalanden (8.2.1).

Organisationen bör alltså bestå av en JK och som biträden till honom en biträdande JK och en statsadvokat eller statens ombudsman. Dessutom bör finnas byråchefer och övrig personal som behövs.

I den fördjupade anslagsframställningen avseende budgetperioden 1993/94 - 1995/96 har JK<sup>2</sup> berört frågan om ersättare och därvid anfört följande:

Vid tillämpningen av reglerna i myndighetens instruktion om ersättare för justitiekanslern då denne är hindrad att utöva sin tjänst har man hittills i princip utgått ifrån att sådan ersättare skall förordnas endast då justitiekanslern inte finns tillgänglig i myndighetens arbetslokaler. Reglerna torde dock formellt inte hindra att ersättare i begränsad utsträckning tjänstgör vid sidan av justitiekanslern exempelvis för att bereda denne tillfälle att ägna sig åt större tidskrävande ärenden. Ett ökat utnyttjande av ett sådant system skulle enligt min mening vara ägnat att bidra till en rationellare ärendehantering inom myndigheten utan att några rättssäkerhetsintressen träds för när. Jag beräknar därför medel för vikariatsersättning under nu nämnda omständigheter under 45 dagar, eller 12 000 kr under ett vart av budgetåren.

I budgetpropositionen 1993 gjorde föredragande statsrådet följande överväganden i fråga om JK (prop. 1992/93:100 bilaga 3 s. 130):

Arbetsbelastningen hos JK har blivit besvärande under det senaste året. Det är enligt min mening inte försvarligt att ärendebalanser och handläggningstider hos JK ökar i den utsträckning som faktiskt skett. Det är inte heller troligt att den besvärliga situationen ändras i positiv riktning under de närmaste åren. Tvärtom förefaller tendensen vara att ärendeflödet fortsätter att öka och att det tillkommer ett ökat antal nya resurskrävande ärendetyper.

Jag bedömer det som ytterst angeläget och nödvändigt att JK som myndighet kan fungera föredömligt och utan problem. Detta särskilt mot bakgrund av att de flesta myndigheterna de närmaste åren kommer att få vidkännas åtstramningar samtidigt som ökade

<sup>2</sup> Justitiekanslern Johan Hirschfeldt.



krav generellt sett ställs på dem. I det perspektivet kan JK få en utökad betydelse när det gäller inte minst tillsynsverksamheten.

Mot bakgrund av det jag nu sagt anser jag att resurserna hos JK - förutom pris- och löneomräkning och en budgetteknisk justering - bör förstärkas med 450 000 kr i förhållande till innevarande års anslag. Härigenom kan JK anställa ytterligare en föredragande. Samtidigt möjliggörs även vissa andra satsningar på inspektionsverksamhet och kompetensutveckling.

### *Riksdagens ombudsmän*

I detta sammanhang kan det vara belysande att uppmärksamma vilka överväganden som gjorts i fråga om JO:s organisation och delegeringsmöjligheter.

Det finns därvid skäl att se på konstitutionsutskottets bedömningar vid dess behandling av riksdagens JO-utrednings betänkande JO-ämbetets uppgifter och organisation (SOU 1975:23). I fråga om delegation inom JO-ämbetet anfördes bl.a. (KU 1975/76:22 s. 65):

I samma motion<sup>3</sup> anförts vidare att JO i princip själv bör avgöra alla ärenden men att utredningens förslag om delegation till vissa högre tjänstemän av avvisnings- och avskrivningsfrågor får accepteras med hänsyn till nödvändigheten att avlasta JO vissa arbetsuppgifter. I motionen föreslås att beslut om avskrivning eller avvisning undertecknas så att de i formell mening klart ger uttryck för att vara utgående från JO-ämbetet.

Som tidigare nämnts tillmäter utskottet klagomålsprövningen stor vikt. För allmänhetens förtroende för JO-ämbetet är det angeläget att de som klagar hos JO verkligen når fram till vederbörande ombudsman. I likhet med vad som anförts av flera remissinstanser avstyrker utskottet därför utredningens förslag om delegation till tjänsteman vid JO-expeditionen att fatta beslut om avvisning eller avskrivning av klagomål. Utskottet anser följaktligen att tjänstemän som är underställda JO inte bör ha befogenhet att avgöra vilka ärenden som skall tas upp till handläggning av JO, vilket i praktiken skulle bli resultatet av den föreslagna delegationsregeln.

Även 1983 års JO-utredning övervägde frågan om delegering av JO:s beslutanderätt i vissa ärenden. Utredningen anförde därvid bl.a. följande (SOU 1985:26 s. 249 f.):

<sup>3</sup> Motionen 1975:2182.



När det gäller justitieombudsmannens möjligheter att på tjänsteman delegera beslutanderätten i vissa ärenden anser utredningen att följande bör gälla.

En utgångspunkt bör vara att justitieombudsmannen i varje enskilt ärende, vari delegation är aktuell, tar ställning i delegationsfrågan. Utredningen anser det nämligen vara betydelsefullt att justitieombudsmannen känner till alla JO-ärenden. Detta innebär att inget ärende får avgöras av JO-tjänsteman utan att justitieombudsmannen dessförinnan i ärendet meddelat beslut om delegation. För att lättare kunna diskutera vilka slag av ärenden där delegering bör tillåtas är lämpligt att dela in ärendena i olika ärendekategorier. En sådan indelning blir självfallet grov. Vid indelningen har utredningen använt sig av den uppdelning, som Statskonsult använt sig av i sin rapport. Där har JO:s klagörenden delats upp på följande sätt: 1) Principiellt viktiga frågor och andra frågor av stor vikt (t.ex. massmedialt uppmärksammade frågor), 2) klagomål som leder till kritik av allvarlig art, 3) klagomål som leder till kritik av mindre allvarlig art, 4) klagomål som avförs utan kritik och 5) klagomål som inte tas upp till behandling.

Enligt utredningens mening bör inte delegation av beslutanderätten i ärenden av de under 1) och 2) angivna slagen tillåtas. I dessa ärendekategorier ingår i första hand ärenden, som resulterar i beslut om åtal, disciplinanmälan eller framställning till regeringen eller riksdagen om författningsändring samt andra viktigare ärenden av det slag att de skall redovisas i JO:s ämbetsberättelse (jfr 11 § JO-instruktionen). När det gäller ärenden, som avslutas med kritik av mindre allvarlig art (ärendekategori 3), bör huvudregeln vara att justitieombudsmannen själv avgör sådant ärende. Möjlighet bör dock finnas för honom att delegera beslutanderätten till rättschef. Vad härefter gäller beslutanderätten i ärenden av de under 4) och 5) angivna slagen är sådana ärenden av olika typer. Hit hör t.ex. klagomål mot myndighet eller befattningshavare, som ej står under JO:s tillsyn, klagomål över fel som är mer än två år gamla, klagomål, som ej innehåller preciserad kritik eller är så allmänt hållna att de ej kan utredas närmare samt klagomål gällande fråga, som är föremål för ordinarie besvärinstans prövning eller som klaganden kan få prövade genom ordinarie besvär. Det kan framhållas att nu angivna ärendetyper är sådana som redan i dag i vissa fall är föremål för s.k. faktisk delegation; jfr under 4.3.2. Vidare hör hit ärenden, vari preciserade klagomål framförs, vilka dock efter utredning inte ger anledning till någon kritik eller vägledande uttalanden. Alla här angivna slag av ärenden bör justitieombudsmannen kunna delegera till rättschef eller byråchef. Delegation av rätten att fatta beslut om överlämnande av ärende till annan myndighet (23 § i förslaget till ny JO-instruktion) bör inte få ske till byråchef utan endast till rättschef.



När konstitutionsutskottet tog ställning till 1983 års JO-utrednings förslag berördes frågorna om JO-ämbetets organisation och delegering av JO:s beslutanderätt (KU 1986/87:2 s. 41):

Ett särskilt problem med utredningens förslag är emellertid den omfattande delegation av beslutanderätt till tjänstemän som förslaget förutsätter. Liksom flera remissinstanser ifrågasätter utskottet om inte utredningens förslag i denna del t.o.m. är för snävt med hänsyn till den arbetsbörda JO själv skulle få. En vidgad delegationsmöjlighet skulle å andra sidan leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle enligt utskottets mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Detta leder enligt utskottets mening till att JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen.

#### 9.4 Överväganden

Av de arbetsuppgifter som ankommer på JK är det enbart tillsynsuppgiften som medger att JK själv i någon mån reglerar arbetsbelastningen. Inom övriga områden bestäms den helt av dels i vilken utsträckning utomstående - regeringen, myndigheter, allmänhet - vänder sig till JK dels den omfattning i vilken det kommer till JK:s kännedom att brott kan misstänkas ha begåtts inom tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdena. Och även inom tillsynsområdet bestäms arbetsbördan med nuvarande ordning främst av faktorer, över vilka JK inte råder, nämligen av allmänhetens benägenhet att vända sig till JK med klagomål och anmälningar. JK:s resurser att bemästra arbetsuppgifterna är däremot i mycket ringa mån flexibla. Det sagda bildar den allmänna bakgrunden till att svårigheter oundvikligen uppkommer när tillströmningen av arbetsuppgifter ökar och några reserver på resurssidan inte finns att tillgå. Ett speciellt problem utgör emellertid det förhållandet att alla beslut hos myndigheten måste fattas av JK själv. Även om tillräckliga resurser finns för att bereda ärendena fram till beslut uppkommer med denna koncentration av själva beslutsfattandet till en person ett hinder för en snabbare genomströmning av inkommande ärenden.

I enlighet med vad som framgått av redogörelsen i avsnitt 9.2 har det tidigare inte ansetts lämpligt att JK delegerar sin befogenhet att avgöra ärenden till någon annan befattningshavare inom myndigheten. Den i tjänsten äldste byråchefen har visserligen fungerat som ersättare för JK, men endast under förutsättning att JK haft förfall. Den närmare tillämpningen av denna regel förefaller ha varierat från tid till



annan. Enligt uppgift i SOU 1946:92 hade det då sedan flera år tillbaka visat sig nödvändigt för JK att i avsevärd utsträckning begära partiell tjänstledighet för att vid anhopning av arbetsuppgifterna kunna få avlastning av arbetsbördan. Det angavs att detta särskilt varit fallet vid sådana tillfällen då JK behövt ägna sitt huvudsakliga intresse åt anbefallda stora utredningar eller större remissärenden. JK-ämbetet hade i verkligheten dubblerats under perioder uppgående till omkring tre månader om året. Under senare år förefaller det som om ersättare förordnats bara under sådana perioder då JK faktiskt inte uppehållit sig i myndighetens lokaler, t.ex. på grund av semester eller vid tillfällig vakans. Numera tillämpas dock som tidigare nämnts i begränsad omfattning en praxis som innebär att ersättare förordnas i syfte att bereda JK tillfälle att ägna sig åt större tidskrävande ärenden.

Av redovisningen ovan framgår att det vid särskilt hög arbetsbelastning befunnits nödvändigt att i praktiken dubblera funktionen som JK. Frågan är om det vore lämpligare att organisera myndigheten så att det enligt instruktionen ständigt fanns en ersättare för JK och i så fall vilka befogenheter denne skulle ges.

Vid en internationell jämförelse är det närmast den finske justitiekanslern som motsvarar den svenske JK. Finlands JK företräder dock inte staten inför rätta och bevakar inte heller i övrigt statens rätt. Han utgör närmast en motsvarighet till Sveriges JK i fråga om tillsyn över den offentliga verksamheten och såsom juridisk rådgivare åt regeringen. Han motsvarar dessutom den svenske RÅ. Den finske JK har en ställföreträdare som bär titeln justitiekanslersadjoint. Denne har i sin tur en suppleant som vid förfall för justitiekanslersadjointen sköter hans åligganden (jfr avsnitt 3.3).

De synpunkter som tidigare redovisats i fråga om delegering hos JO är inte utan vidare relevanta för JK. Betänkligheterna beträffande JO gick bland annat ut på att en vidgad delegationsmöjlighet skulle leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena och att alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär därmed skulle gå förlorad. För att undvika detta måste enligt konstitutionsutskottets mening JO i sitt arbete biträdas av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen. Det ansågs följaktligen lämpligare att JO-ämbetet utövas av flera justitieombudsmän än att en justitieombudsman biträdas av tjänstemän med beslutsbefogenheter. JK:s uppgifter är dels ordinära förvaltningsuppgifter, dels att genom den tillsyn regeringen uppdrar åt honom verka för att samhällsorganen under regeringen fullgör vad som fordras för att regeringen skall kunna styra riket.

Om man med hänsyn till JK:s arbetsbörda vill finna det lämpligaste sättet att avlasta honom utan att samtidigt låta alltför mycket av myndighetens personliga karaktär gå förlorad förefaller den bästa



lösningen vara att genom en bestämmelse i JK-instruktionen reglera vem som är JK:s ersättare, oavsett anledningen till att JK inte utövar sin tjänst. Anledningen kan vara att JK har semester, är sjuk eller befinner sig på tjänsteresa, men den kan också vara att JK åtnjuter partiell tjänstebefrielse för att t.ex. ägna sig åt ett speciellt krävande ärende eller ett särskilt uppdrag. En sådan ersättare skulle - då JK har förhinder eller annars inte utövar sin tjänst - automatiskt träda in och fullgöra JK:s uppgifter. Ersättaren bör dock inte fatta beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, och inte utan JK:s medgivande vidta åtgärder som rubbar eller ändrar av JK meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder. Även i framtiden bör det i princip vara JK personligen som formar myndighetens övergripande ställningstaganden och praxis och som i allt väsentligt utövar den extraordinära tillsynen. I fråga om tillsynsärenden är det i allmänhet angeläget att JK själv fattar besluten, särskilt om de innefattar kritik och i synnerhet i frågor som rör domstolarna. Likaså är det JK och inte hans ersättare som bör fungera som regeringens juridiske rådgivare.

Ett område som förefaller särskilt lämpat för ersättaren i samband med att JK har partiell tjänstebefrielse är vissa ärenden enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Av de beräkningar som JK gjorde inför den fördjupade anslagsframställningen 1993/94 - 1995/96 beträffande resursfördelningen mellan myndighetens olika aktiviteter mätt i arbetstid framgår att skadeståndsärendena enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning tog 6,2 % av juristernas och byrådirektörens arbetstid i anspråk. Därtill kommer ca 1,5 % som avser kanslipersonalens arbetstid. Totalt beräknas dessa ärenden således ta 7,7 % av myndighetens arbetstid i anspråk.

Såsom redovisats i avsnitt 5.3.5 är många av dessa ärenden av rutinkaraktär. I fråga om dessa ärenden förekommer delegation på beredningsstadiet. Mindre komplicerade ärenden bereds i stor utsträckning av byrådirektören i stället för någon av juristerna. Enligt utredningens beräkningar är omkring 3/4 av dessa ärenden mindre komplicerade och av mera rutinmässig karaktär, vilket skall jämföras med det förhållandet att - åtminstone under år 1991 - knappt hälften av ärendena handläggs av byrådirektören.

Med hänsyn till den stora andelen ärenden av rutinkaraktär i just denna kategori förefaller det motiverat att överväga om det verkligen är nödvändigt att JK personligen fattar beslut i de ärendena. Om JK åtnjuter partiell tjänstebefrielse - vilket också i framtiden bör beslutas av regeringen - borde det vara lämpligare att ersättaren avgjorde de ärenden som byrådirektören berett och de ärenden enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning som visserligen beretts av en jurist men där det funnits förutsättningar för delegering på beredningsstadiet.



Vid stor arbetsbelastning för JK skulle han därigenom kunna ges viss lättnad.

Det finns också i övrigt uppgifter som utan olägenhet kan skötas av ersättaren då JK har partiell tjänstebefrielse. En kategori som förefaller lämplig att inte belasta JK med är s.k. oklara yrkanden från enskilda klagande i tillsynsärenden. Utredningens ovan framförda synpunkter om att JK personligen bör utöva tillsynen skall inte tolkas så att han måste ta ställning till varje oklart yrkande från en enskild klagande. Sådana beslut ligger vid sidan av den egentliga tillsynsverksamheten särskilt om man beaktar att JK inte i första hand är en klagoinstans för allmänheten utan regeringens organ för kontroll av att den offentliga verksamheten fungerar väl. Som framhållits i avsnittet om JK:s tillsyn råder i detta avseende en skillnad mellan JK:s och JO:s tillsyn.

Vissa rutinmässiga ärenden enligt bl.a. datalagen - främst det stora antalet ärenden där det framstår som uppenbart att JK inte skall utnyttja sin rätt att överklaga Datainspektionens beslut - bör också med fördel kunna avgöras av ersättaren. Detsamma gäller enklare skadeståndsärenden i anledning av beslutsskador som uppkommit vid förvaltningsmyndigheter. Handläggningen av dessa skadeståndsärenden är inte av den extraordinära beskaffenheten att JK själv måste fatta besluten. Det är tillräckligt att ärendena bereds och beslutas inom hans myndighet. Skadeståndsärenden på grund av beslutsskador som uppkommit inom domstolsväsendet bör däremot handläggas av JK personligen. Med hänsyn dels till dessa skadeståndsärendens nära anknytning till tillsynsfrågor och dels till att tillsynen över domstolarna sker från i viss mån andra utgångspunkter än tillsynen över förvaltningsmyndigheterna (jfr avsnitten 4 och 7.10) bör delegering av beslutsfattandet inte ske beträffande sådana beslutsskador.

Enligt utredningens mening bör det emellertid inte komma i fråga att i större omfattning än nu antytts genom partiell tjänstebefrielse fördela beslutsfattandet mellan JK och ersättaren. JK:s position är fastslagen i RF. Tjänsten som JK anförtros åt av en av landets högst kvalificerade jurister. Med dessa utgångspunkter bör JK förbli en personlig myndighet och JK bör i huvudsak själv utöva sina funktioner.

Utredningens förslag är att det i JK-instruktionen slås fast att den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen är ersättare för JK.





## 10 EG-aspekter

Enligt regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare (1988:43) skall dessa beakta EG-aspekter i sin utredningsverksamhet. De som har till uppgift att lämna förslag som berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller på annat sätt berör det västeuropeiska integrationsarbetet, bör undersöka hur de lämnade förslagen överensstämmer med eventuella EG-regler samt hur en anpassning skall ske till sådana regler.

Såvitt utredningen kunnat finna råder det inte någon gemensam ordning inom EG i de frågor som avses i utredningsförslaget. Mot den bakgrunden har det inte funnits några EG-aspekter att beakta i detta betänkande.

En annan sak är att EG-regler kan komma att påverka de materiella bestämmelser som JK har att tillämpa och att det inte är osannolikt att regeringen kan finna det påkallat att utnyttja JK för tillsyn som är särskilt inriktad på att EG-regler iakttas exempelvis vid myndigheternas normgivning.

I detta sammanhang kan också nämnas att det genom en lagändring (1992:1511) införts en ny bestämmelse i 8 kap. RB. I den nya 9 § sägs i första stycket bl.a. att vad i rättegångsbalken eller i någon annan lag föreskrivs om advokater skall i tillämpliga delar gälla även den som är auktoriserad som advokat i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet när denne är verksam i Sverige. I tredje stycket sägs att advokatsamfundets styrelse skall underrätta behörig myndighet eller organisation i den stat där advokaten är auktoriserad om beslut i vilket det har konstaterats att han åsidosatt sina plikter som advokat. Enligt motiven innebär 8 kap. 9 § RB bl.a. att advokater från EES-området i princip skall jämföras med svenska advokater när de är verksamma i Sverige vilket får till följd att reglerna i 8 kap. 4 § första stycket RB om god advokatsed blir tillämpliga också på EES-advokater som verkar här, liksom reglerna om tillsyn och sanktioner som gäller för svenska advokater. Vidare sägs att reglerna i 8 kap. 7 § om uteslutning naturligtvis inte kan bli tillämpliga på EES-advokat om han inte samtidigt är ledamot av Sveriges advokatsamfund. Är förutsättningarna för uteslutning uppfyllda beträffande en EES-advokat får i stället bestämmelsen om varning, eventuellt i förening med bestämmelsen om straffavgift tillämpas (jfr prop. 1992/93:64 s. 31 ff. och 45 f.).



För JK:s vidkommande är den nya bestämmelsen av särskilt intresse eftersom den kan leda till att han vid sin granskning av advokatärenden kan få anledning att påkalla åtgärder mot advokater från det övriga EES-området.

## 11 Kostnadskonsekvenser

Enligt regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (1984:5) får förslagen från utredningarna inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Varje möjlighet att effektivisera den offentliga sektorn bör dessutom tillvaratas.

Utredningen föreslår förenklingar i fråga om handläggningen av skadeståndsärenden genom att hänskjutanderegeln i 4 § skaderegleringskungörelsen föreslås modifierad och bestämmelsen om anmälningsplikt i 5 § samma kungörelse föreslås bli avskaffad. Vidare föreslås mer flexibla rutiner beträffande myndigheternas ärendeförteckningar och ett förenklat sätt att handlägga vissa klagomål från enskilda. Dessa förslag torde innebära en marginell besparing av administrationskostnaderna hos JK.

Verksamheten hos JK omfattar de arbetsuppgifter som tilldelats JK genom lagar och andra författningar. JK:s närmare inriktning av verksamheten och de prioriteringar som görs styrs i betydande grad redan genom bestämmelser i olika författningar på verksamhetsområdet. JK råder inte över tillströmningen av ärenden, förutom möjligen inspektionsverksamheten. Arbetsmängden styrs således av omvärlden. I detta ligger de givna utgångspunkterna för myndighetens arbete. Med hänsyn till arbetsuppgifternas karaktär och till vikten av allmänhetens förtroende för myndigheten ställs höga krav på rättssäkerhet och effektivitet i arbetet. Det finns mot denna bakgrund mycket litet utrymme för att göra prioriteringar i verksamheten. Utredningens förslag kan komma att påverka effektiviteten hos myndigheten men det leder inte nödvändigtvis till lägre kostnader. Exempelvis kräver ökade inspektionsresor ökade resurser och medför därmed ökade kostnader. JK är en liten myndighet och med de angivna förutsättningarna går det inte att genom omorganisation uppnå någon större flexibilitet.





## 12 Specialmotivering

### 12.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

1 § I paragrafen har gjorts en redaktionell ändring med anledning av de ändringar som föreslås i 2 och 3 §§.

2 § I förslaget har sammanförts bestämmelsen i 2 § som anger ramen för JK:s tillsyn över den statliga verksamheten och bestämmelsen i 3 § som - utan möjlighet för regeringen att göra inskränkningar i en förordning - reglerar JK:s tillsyn över bl.a. den kommunala verksamheten. Regleringen blir härigenom enhetlig. Såsom för närvarande blir den yttre ramen för JK:s hela tillsynsområde också i fortsättningen bestämd i lag, men regeringen får möjlighet att inskränka tillämpningsområdet inte bara över statsförvaltningen utan över all offentlig verksamhet. Kraven i 8 kap. 3 och 5 §§ RF om att vissa bestämmelser rörande enskildas åligganden och om kommunerna skall regleras i lag är även efter denna ändring uppfyllda. Regeringen kan bara inskränka, inte utvidga JK:s tillsyn genom en förordning.

Den författningstekniska lösningen innebär vissa fördelar jämfört med nuvarande reglering. Några sakliga skäl synes knappast kunna anföras för att regeringen - såsom enligt gällande rätt - å ena sidan kan undanta ett affärsverk från JK:s tillsyn men å andra sidan inte skall kunna undanta tjänstemän eller uppdragstagare i detta affärsverk när de för affärsverkets räkning fullgör uppdrag i ett aktiebolag där staten genom affärsverket utövar ett bestämmande inflytande. Grunden för att tjänstemän och uppdragstagare under sitt uppdrag skall stå under JK:s tillsyn ligger ju i deras befattning hos affärsverket. Enligt motivuttalande av departementschefen (prop. 1986/87:160 s. 30) skall dessa agera i bolagen på grundval av den offentlighetsrättsliga ställning som de har i affärsverken. Deras uppdrag är således att se till att de riktlinjer och andra beslut som regeringen och verket har meddelat följs av bolagen. Om regeringen anser att ett affärsverk inte skall stå under JK:s tillsyn bör regeringen också ha möjlighet att bestämma att affärsverkets tjänstemän och uppdragstagare inte skall stå under JK:s tillsyn när de för affärsverkets räkning fullgör uppdrag i ett aktiebolag som i sig inte står under nämnda tillsyn.

Enligt förstycket 1 skall statliga och kommunala myndigheter stå under JK:s tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det.



Ordalydelsen är densamma som i 2 § första stycket 1 lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän men skiljer sig från den nuvarande lydelsen i 3 § första stycket 1 lagen om JK:s tillsyn där det talas om "kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga". I förarbetena till lagen om JK:s tillsyn motiveras inte denna skillnad. I prop. 1975/76:52 s. 10 anförde departementschefen som en utgångspunkt att det föll sig naturligt att - så långt problemen var gemensamma för JK och JO - vid jämkningen av den ordning som gällde för JK följa de lösningar som framgick av riksdagens då i dagarna fattade beslut med anledning av JO-utredningens<sup>1</sup> förslag. Detta var enligt departementschefen så mycket mera befogat som JK:s tillsynsverksamhet dittills hade haft och åtminstone tills vidare borde behålla samma karaktär och inriktning som JO:s.

JO-utredningen hade föreslagit att JO skulle ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt över andra som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna deras verksamhet. Med "inrättningar" åsyftade JO-utredningen t.ex. muséer, skolor, sjukvårdsinrättningar, kommittéer och nämnder (prop. 1975/76:52 s. 12).

1974 års JK-utredning hade i september 1975 i en promemoria med förslag till provisoriska bestämmelser för JK:s del i anledning av ämbetsansvarsreformen behandlat frågan om JK:s tillsynsområde. I detta förslag skulle - såvitt nu är av intresse - under JK:s tillsyn stå "statliga och kommunala myndigheter och inrättningar". JK:s tillsyn utanför området för myndighetsutövning skulle enligt 1974 års JK-utredning avse endast den rent statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. Sammanfattningsvis innebar förslaget att JK:s tillsynsområde skulle komma att sammanfalla med JO:s, sådant detta hade angivits av JO-utredningen (prop. 1975/76:52 s. 14).

Beträffande JK:s tillsynsområde anförde departementschefen bl.a. (prop. 1975/76:52 s 15) att han fann det naturligt att föreskrifterna om JK:s tillsyn i princip fick samma innehåll som motsvarande bestämmelser för JO:s del. Han tillade att hans ställningstagande innebar att han i det väsentliga anslöt sig till 1974 års JK-utrednings förslag i promemorian. Han förordade emellertid en avvikelse mellan JK:s och JO:s tillsynsområden i fråga om riksdagsförvaltningen.

Departementschefen fortsatte därefter enligt följande (s. 15):

<sup>1</sup> 1972 års JO-utredning.



Med den begränsning som följer av det nyss sagda föreslår jag alltså att JK:s tillsyn fr.o.m. 1976 års ingång skall avse statliga och kommunala myndigheter - vari ingår de av utredningarna särskilt nämnda inrättningarna - tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning såvitt angår denna hans verksamhet. Undantag bör göras - förutom för riksdagsförvaltningen - för regeringen, statsråd och ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling. I fråga om befäl vid försvarsmakten bör vidare tillsynen begränsas i enlighet med vad som skall gälla beträffande JO:s kontroll.

I specialmotiveringen berördes inte särskilt ordvalet i 3 § första stycket 1.

1974 års JK-utredning konstaterade i sitt betänkande (SOU 1978:59 s. 59) att enligt 3 § första stycket 1 lagen om JK:s tillsyn står under JK:s tillsyn kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga. I sina överväganden i denna fråga anförde utredningen (s. 74) att den i sin promemoria i september 1975 diskuterat JK:s tillsynsområde tämligen utförligt och att dess förslag i denna del inte var förenade med några särskilda reservationer. Utredningen fastslog att det under det fortsatta utredningsarbetet inte hade framkommit något som gav anledning till att frångå de bestämmelser som då gällde i fråga om tillsynsområdet.

I konstitutionsutskottets betänkande (KU 1987/88:6) om JO:s och JK:s ställning som åklagare m.m. konstaterade utskottet (s. 3) att JO:s och JK:s tillsynsområden i princip är sammanfallande.

Såvitt utredningen kunnat finna har det sålunda trots skillnaden i ordalydelsen inte varit avsikten att det skulle råda någon saklig skillnad mellan JO:s och JK:s tillsynsområden i berört avseende. Vid sammanföringen av bestämmelserna i 2 § har därför valts en enhetlig ordalydelse.

I 2 § första stycket 2 lagen med instruktion för JO, i nuvarande 3 § första stycket 2 lagen om JK:s tillsyn och 3 § andra stycket 2 JK-instruktionen talas det om "tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheterna". Denna enhetliga terminologi används nu också i 2 § lagen om JK:s tillsyn i stället för den nuvarande ordalydelsen "anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter". Någon saklig skillnad mellan JK:s och JO:s tillsynsområden i dessa avseenden har tidigare inte ansetts föreligga (jfr prop. 1975/76:52 s. 15 och 23 ff., SOU 1978:59 s. 58 f. och KU 1987/88:6 s. 3 f.). Skillnaden mellan de respektive bestämmelserna har bestått i att 2 § lagen om JK:s tillsyn i motsats till de andra bestämmelserna



anger ramen för tillsynsområdet. Enligt ovan angivna motivuttalanden har syftet inte varit att ange en vidare ram för JK:s tillsynsverksamhet än för JO:s. En enhetlig terminologi är därför att föredra. Någon saklig ändring är inte avsedd.

3 § Det i nuvarande första stycket angivna tillsynsområdet har enligt vad nyss redovisats överförs till 2 § och får därmed samma fakultativa karaktär som det nu i 2 § beskrivna tillsynsområdet.

Som ett nytt första stycke i paragrafen har tagits upp en bestämmelse som utgör en motsvarighet till 3 § första stycket lagen med instruktion för JO. I likhet med vad som sades i motiven till den paragrafen (KU 1975/76:22 s. 69) anknyter ordalydelsen till regeringsformens grundläggande bestämmelser om de villkor som gäller för offentlig verksamhet. Genom att kvalificera JK:s tillsyn på samma sätt som JO:s betonas likvärdigheten mellan riksdagens och regeringens kontrollorgan, låt vara att omfattningen av JK:s tillsyn kan variera. Beträffande inriktningen på JK:s tillsynsverksamhet hänvisas till den allmänna motiveringen i avsnitt 4. Med hänsyn till att utlänningar enligt 2 kap. 20 § RF i många avseenden är likställda med svenska medborgare i fråga om grundläggande fri- och rättigheter används ordalydelsen "grundlagsskyddade fri- och rättigheter" i stället för "medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter" som är motsvarande ordalydelse i 3 § lagen med instruktion för JO.

I ett nytt andra stycke har tagits upp en erinran om att JK i sin tillsynsverksamhet skall beakta domstolarnas grundlagsskyddade självständighet vid fullgörandet av deras dömande och rättstillämpande uppgifter. Förslaget syftar inte till någon ändring i sak. Redan i dag är det självklart att JK vid sin tillsyn iakttar regeringsformens bestämmelser om rättskipningens självständighet. Det är således fråga om en kodifiering av gällande förhållanden. Syftet med att uttryckligen nämna denna JK:s skyldighet i lagen om JK:s tillsyn är emellertid att undvika missförstånd om tillsynens rätta innebörd, särskilt som det redan tidigare finns en liknande erinran angående den kommunala självbestämmanderätten.

Tredje stycket motsvarar oförändrat nuvarande andra stycket.

---

#### *Ikraftträdandebestämmelser m.m.*

Några övergångsbestämmelser erfordras inte. Av de ändringar som föreslås i JK-instruktionen följer att den tillsyn som nu gäller



omedelbart på grund av lagen kommer att fortsätta på grund av instruktionsföreskrift.

## 12.2 Förslag till förordning med ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

**3 §** Andra stycket har kompletterats som en följd av att 3 § första stycket lagen om JK:s tillsyn flyttats över till 2 § samma lag. Tillsynsverksamhetens omfattning skall närmare bestämmas av regeringen inom den i lagen fastställda ramen. Ordalydelsen i paragrafen överensstämmer i sak med den föreslagna ordalydelsen i 2 § första stycket lagen om JK:s tillsyn och med 2 § första stycket lagen med instruktion för JO.

**15 §** I andra stycket sista meningen föreslås en ny bestämmelse som innebär att om ett klagomål är av ingen eller ringa betydelse för JK:s uppgift att vara regeringens tillsynsorgan, får JK lämna klagomålet utan åtgärd. Den nya bestämmelsen skall ses mot bakgrund av att JK inte i första hand är en klagoinstans för allmänheten utan ett regeringens kontrollorgan. Såsom framgår av avsnitt 7.7 är JK inte skyldig att företa undersökning i varje klagörende. Förslaget innebär således inte någon saklig ändring. Utredningen anser emellertid att det är angeläget att, till undvikande av missförstånd om JK:s tillsynsverksamhet, i instruktionen uttryckligen ange att JK inte är skyldig att närmare pröva varje klagomål. I avsnitt 7.10 har utredningen närmare redovisat sin syn på JK:s klagomålsprövning.

I ett nytt tredje stycke har tagits upp en bestämmelse som ger JK rätt att under vissa förutsättningar underlåta att fullgöra en tillsynsuppgift som han ålagts genom föreskrift av regeringen med stöd av lagen om JK:s tillsyn. Det gäller i ärenden där han finner att hans uppgift kan uppfattas som svårförenlig med nämnda tillsynsuppgift. JK får härigenom en möjlighet att undvika situationer där intressekonflikter kan tänkas uppkomma. Genom hänvisningen till lagen om JK:s tillsyn klargörs att JK:s uppgifter inom tryckfrihets- och yttrandefrihetsområdet, dataområdet, tv-övervakning och annan bevakning av integritetsintressen inte berörs.

Bedömningen får JK själv göra; den blir med nödvändighet något beroende av vad som kan komma att framföras i den allmänna debatten. Det kan antas att om JK underlåter tillsyn, när det varit påkallat med någon åtgärd, kommer JO att ägna sig åt saken.



**16 §** I paragrafen regleras vem som skall vikariera för JK när han inte utövar sin tjänst som JK. Härigenom kan man gå ifrån den nuvarande ordningen enligt vilken regeringen genom särskilt beslut förordnar vikarie för JK. En ersättare kommer följaktligen genom denna bestämmelse att finnas automatiskt. Detta kan i och för sig sägas stå i strid med den numera allmänt rådande uppfattningen i fråga om offentliga tjänster att också ersättare bör utses på grund av skicklighet. JK är emellertid en liten myndighet och byråcheferna är få (för närvarande tre) till antalet. Byråchefstjänsterna hos JK tillsätts av regeringen efter anmälan av JK utan något ansökningsförfarande. Byråcheferna är således handplockade av regeringen och man bör kunna utgå från att regeringen valt varje byråchef mot bakgrund av att han är lämpad att kunna vikariera för JK. Samtliga byråchefer hos JK får följaktligen antas vara lika lämpliga att fungera som ersättare. I första hand bör dock den byråchef som har mest erfarenhet av att tjänstgöra som byråchef hos JK komma i fråga som ersättare.

**18 §** Någon närmare reglering av vem som skall föredra ärenden för JK behövs inte i instruktionen. Paragrafen är ändrad i enlighet därmed.

**20 §** Hänvisningen i andra stycket andra meningen har blivit felaktig sedan 10 a § anställningsförordningen (1965:601) den 1 oktober 1989 upphävts genom förordning (1989:733). En bestämmelse av motsvarande innebörd infördes genom samma förordning i 13 § anställningsförordningen. Hänvisning bör därför göras till den paragrafen.

### 12.3 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall

**3 §** Andra stycket har ändrats med hänsyn till att 4 § ändras från en obligatorisk regel om hänskjutande under vissa förutsättningar till en föreskrift att myndigheterna efter egen bedömning skall samråda med JK.

**4 §** På de skäl som utredningen har anfört i den allmänna motivering-  
en i avsnitt 5.4.1 har i paragrafen tagits upp nya bestämmelser om när  
en myndighet skall hänskjuta ett skaderegleringsärende till JK. Den  
nya bestämmelsen innebär också att skyldigheten för JK att hänskjuta  
skaderegleringsärenden till regeringen har avskaffats.



Regeln om att centrala förvaltningsmyndigheter obligatoriskt skall hänskjuta vissa skadeståndsärenden till JK har ersatts med en bestämmelse om samrådsskyldighet. De centrala förvaltningsmyndigheterna åläggs således att samråda med JK i ärenden av principiell karaktär eller av större ekonomisk betydelse. Härigenom skapas en garanti för att JK får den information som han behöver för att kunna verka för att en enhetlig skaderegleringspraxis upprätthålls. Eftersom den nuvarande beloppsgränsen om 25 000 kr avskaffas är det särskilt angeläget att myndigheterna självmant samråder med JK i angelägenheter som har större ekonomisk betydelse för staten. Enligt utredningens mening bör det inte anses påkallat att samråda med JK så snart en myndighet finner att det kan bli fråga om att betala skadestånd med belopp överstigande 25 000 kr, men åtminstone under ett övergångsskede bör myndigheterna iakta försiktighet i den meningen att de verkligen utnyttjar möjligheten till samråd med JK. Givetvis skall samråd ske i alla ärenden som kan tänkas avvika från rådande skaderegleringspraxis, oavsett beloppets storlek.

När mycket betydande skadeståndsbelopp kan bli aktuella bör myndigheterna också i fortsättningen vara skyldiga att hänskjuta ärendet till JK. Vid bestämmande av beloppsgränsen kan den nuvarande gränsen för när JK skall hänskjuta ett ärende till regeringen tjäna som utgångspunkt. Mot bakgrund av utredningens ovan redovisade allmänna synpunkter på myndigheternas skadereglering har dock valts en väsentligt högre beloppsgräns än 250 000 kr. För att undvika ett behov av återkommande höjningar i takt med penningvärdets förändringar anknyts gränsen till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. En gräns vid 15 gånger basbeloppet - för närvarande 516 000 kr (15 x 34 400 kr) - innebär det i runda tal en fördubbling av 250 000 kr, vilket med hänsyn till vad som anförts inte torde möta hinder av statsfinansiella skäl. Det basbelopp som åsyftas är det som gäller vid tiden för den förutsedda utbetalningen.

JK är regeringens högste ombudsman och har ett övergripande ansvar för statens skadereglering. Denna omständighet och den stora samstämmighet som råder mellan regeringens och JK:s bedömningar i skadeståndsfrågor (jfr avsnitt 5.4.1) talar för att JK kan anförtros att reglera även ekonomiskt mycket betydande skadestånd. Till följd av att JK:s skyldighet att hänskjuta ärenden till regeringen avskaffats skall regeringen normalt inte behöva befatta sig med enskilda skadeståndsärenden. Detta innebär dock inte någon begränsning i JK:s möjlighet att, om han finner det lämpligt t.ex. för att ett skadeståndsärende har mycket stor ekonomisk betydelse, hänskjuta ärendet till regeringen.



**5 §** Utredningen har i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.4.1 redogjort för skälen till att paragrafen kan upphävas.

Utdrag ur  
**Motion till riksdagen**  
**1988/89:K210**  
av Bengt Westerberg m.fl. (fp)  
Folkstyret

---  
**Renodla JK:s uppgifter**

Justitiekanslern är en gammal institution. Den förste JK:n tillträdde ämbetet 1714 och hans uppgift var då endast en, nämligen att tillse att konungens fogdar och tjänstemän fullgjorde sina skyldigheter. JK var alltså redan från början - liksom han är i dag - regeringens företrädare.

Knappt hundra år senare genom 1809 års grundlagsreform fick vi en justitieombudsman som har riksdagens uppdrag att kontrollera förvaltning och offentliga tjänstemän. Både JK och JO har rätt att på eget initiativ inspektera myndigheter. Den enskilde medborgaren kan också vända sig till såväl JO som JK med klagomål.

Med tiden har emellertid JK fått många fler uppgifter än att utöva tillsyn över statstjänstemän. Han är juridisk rådgivare åt regeringen och han är "statsadvokat". Som sådan skall han företräda staten i rättsliga tvister mellan staten och enskilda liksom mellan svenska staten och utländsk stat. Här bör det noteras att den som har skadeståndsanspråk på staten först kan vända sig till JK och få sin begäran om ersättning prövad. Blir den enskilde inte nöjd kan han stämna staten och möter då JK som statens ombud i rättegången. En fjärde huvuduppgift är att vara övervakare av yttrande- och tryckfriheten. JK är ensam behörig åklagare i tryckfrihetskäl och andra brott mot yttrandefriheten.

Utöver dessa uppgifter åligger det JK bl.a. att öva tillsyn över advokatsamfundets disciplinära verksamhet. Det kan medföra att en advokat som är ombud för någon i ett tvistemål med JK kan vara föremål för JK:s granskning. En annan grannliga uppgift som bör nämnas är att JK skall bevaka allmänintresset i ärenden enligt datalagen, inkassolagen och kreditupplysningslagen.

Utän att vi i detalj har gått igenom alla JK:s uppgifter torde vi med det anförda ha visat att den rådande ordningen innebär problem som inte bör nonchaleras.

Senast i somras fick vi en god illustration till JK:s "dubbla roller" när det gällde utredningarna i den s.k. Ebbe Carlsson-affären. Många ställde sig mycket undrande över att JK tycktes dra två diametralt



olika slutsatser i vad som egentligen framstod som ett och samma ärende.

Vi anser det också befogat att ifrågasätta om det verkligen är rationellt eller på något sätt viktigt för rättssäkerheten att både JO och JK utövar tillsyn över myndigheter och tjänstemän. Förhoppningsvis kommer båda till samma resultat när en medborgare är missnöjd och vill få sin sak prövad och därtill kommer att de två myndigheterna enligt praxis aldrig prövar samma ärende samtidigt. JO-ämbetet har nyligen omorganiserats och har en så fast förankring hos medborgarna att det inte är aktuellt att nu göra några förändringar där.

För ca 10 år sedan gjorde en parlamentarisk utredning en översyn av JK-ämbetet och presenterade därvid ett antal förslag. Av olika anledningar ledde det då inte till något resultat. Även om inte heller vi genomgående kan ställa oss bakom den utredningens förslag menar vi att det är dags att se över och förändra JK-ämbetets uppgifter och organisation. Med hänsyn till att frågan relativt nyligen presenterats av en parlamentarisk utredning torde det vara tillfyllest med en utredning inom departementet. Denna bör framför allt sikta på att undanröja den dubbelkontroll över myndigheterna som är möjlig med både JK och JO samt de dubbla och i sig oförenliga roller som nu åvilar JK. Därefter bör regeringen återkomma till riksdagen i frågan.

---

Utdrag ur  
Motion till riksdagen  
1988/89:K222  
av Carl Bildt m.fl. (m)  
Fördjupad demokrati och ökad rättssäkerhet

---

### Se över justitiekanslerns uppgifter

Justitiekanslern (JK) är regeringens "högste ombudsman". JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagarna och fullgör sina åligganden. JK:s tillsynsområde har ungefär samma omfattning som JO:s men omfattar inte riksdagens myndigheter.

JK har emellertid många andra uppgifter. Han skall under regeringen bevaka statens rätt och i vissa fall föra statens talan. Han skall också tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. I fråga om skadeståndsanspråk mot staten har JK viss beslutanderätt.

JK skall vidare vaka över tryckfriheten och kan väcka allmänt åtal enligt tryckfrihetsförordningen. JK har fler uppgifter som det dock inte är nödvändigt att beröra i detta sammanhang.

Av redovisningen ovan framgår att JK har många och skiftande uppgifter. Av särskilt intresse är att samtidigt som JK bevakar statens rätt och har tillsyn över den som utövar offentlig verksamhet är JK regeringens juridiske ombudsman. Det betyder att i ett sammanhang kan JK yttra sig såsom myndighet, i ett annat snarast som politisk rådgivare. Dessa dubbla roller är ägnade att skapa förvirring. Bland annat i den s.k. Ebbe Carlsson-affären har JK:s agerande kommit att kritiserats.

Vi menar att JK:s uppgifter och organisation behöver ses över. Därvid är av särskild betydelse att de dubbla roller som JK har skiljs åt. Det är möjligt att JK bör behålla flertalet av de uppgifter som nu ankommer på ämbetet. Under inga förhållanden bör JK dock i framtiden vara juridisk rådgivare åt regeringen.

I motionen har lagts fram förslag som medför lagändringar. Det bör ankomma på vederbörande utskott att utforma erforderliga sådana ändringar.

---



Utdrag ur

## Motion till riksdagen

1988/89:K248

av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c)

### Justitiekanslersämbetet

JK-ämbetet har alltsedan det inrättades 1713 varit nära knutet till först kungen och sedan regeringen. JK brukar också benämnas regeringens ombudsman.

JK:s huvuduppgifter har från början varit att övervaka förvaltningen och att beivra fall av misskötsel och brott, samt att bevaka statens intressen.

1809 tillkom justitieombudsmannaämbetet, JO. Justitieombudsmannen, som "tillsattes" av riksdagen, skulle tillse att riksdagens rättigheter inte trädades för när och att förvaltning och ämbetsmän drev sin verksamhet på ett lagenligt sätt. I viktiga avseenden kom således JK och JO att ha likartade uppgifter, men med olika huvudmän.

Denna ordning har sedan kommit att bestå även om uppgifterna ändrat karaktär. Nya uppgifter har tillkommit och tyngdpunkten i de båda ämbetenas verksamhet förskjutits. JO har således alltmer kommit att verka som en folkets ombudsman till vilken allmänheten kan vända sig med klagomål.

I denna motion behandlar vi JK:s uppgifter och ställning och föreslår att en utredning tillsätts för att överväga förändringar.

### JK:s uppgifter i dag

JK är som ovan nämnts nära knuten till regeringen och brukar ibland betecknas som regeringens rådgivare. I detta innefattas att JK tjänstgör som remissinstans i lagfrågor samt att han kan fästa regeringens uppmärksamhet på brister i gällande lagstiftning. Vidare tas JK i anspråk för utredningsuppdrag i speciella frågor.

JK har också att bevaka statens rätt i till exempel skadeståndsmål. Det gäller såväl vid frivilliga skaderegleringar som vid uppgörelser inför rätta.

Tillsynsverksamheten är fortfarande en viktig del av JK:s verksamhet. Den bedrivs genom prövning av klagomål, genom inspektioner men även genom egna initiativ i frågor som JK uppmärksammat, till exempel genom uppgifter i massmedia.

Principiellt viktiga är JK:s uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen. Han skall övervaka tillämpningen av tryckfriheten och han är ensam

åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Endast JK kan inleda förundersökning rörande sådana brott. Han har motsvarande uppgifter enligt radioansvarighetslagen.

Utöver vad som här nämnts har JK andra uppgifter till exempel med anknytning till advokatväsendet.

## Problem i JK:s verksamhet

Den tillsynsverksamhet som JK är ålagd sammanfaller i huvuddrag med uppgifter som åligger JO-ämbetet. Det har ifrågasatts om detta är lämpligt av såväl praktiska skäl som principiella skäl.

I praktiken förekommer en ärendeuppdelning i så måtto att ärenden som handläggs av JK inte tas upp av JO och vice versa. Från detta finns det dock undantag. Det har till och med hänt att JO och JK kommit till olika slutsatser i samma ärende.

Viktigare än vad som här nämnts är dock att man av andra skäl kan hävda att de övervaknings- och granskningsuppgifter det här gäller helt och hållet borde ligga på JO. JK är nära knuten till regeringen och har i första hand att tillvarata statens intressen, inte den enskildes. JO som tillsätts av riksdagen och som i sin verksamhet har en fristående ställning är mera lämpad att handlägga klagomål som riktar sig mot företrädare för det allmänna.

Ännu mer påtagliga blir de motsättningar som finns inbyggda i JK-ämbetets uppgifter i ärenden som gäller enskildas anspråk på skadestånd av samhället. Dessa skadeståndskrav grundar sig ofta på att den enskilde anser att tjänstemän och myndigheter handlat felaktigt. JK har som uppgift att se till att fel av olika slag inom förvaltningen beivras. Samtidigt skall han i skadeståndsmål verka för att staten kommer undan så billigt som möjligt. Den dubbelroll som JK i dessa sammanhang tilldelats är otillfredsställande ur principiell synpunkt och kan skada tilltron till de bedömningar som JK har att göra.

JK:s befattning med tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden är omdiskuterad. Även här kan, när statliga intressen och myndighetspersoner på något sätt är berörda, JK:s objektivitet komma att sättas i fråga. Det kan diskuteras om inte ansvaret för dessa frågor helt borde överföras till JO, som redan nu parallellt med JK har att handlägga ärenden som rör offentlighet, sekretess och yttrandefrihet.



## Förslag om utredning

Ovan listas en rad problem som är förknippade med JK-ämbetets nuvarande konstruktion och ställning. En del av dessa behandlades av JK-utredningen som avgav sitt betänkande 1978. Utredningen uppehöll sig särskilt vid den dubbelroll JK tvingas att spela i skadeståndsmål.

Utredningen föreslog bland annat att skadestandsfrågorna skulle brytas ut ur JK-ämbetet och läggas under en särskild statsadvokat. Utredningens förslag ledde dock inte till några förändringar.

Vi anser att frågan om JK:s ställning är av sådan vikt att den på nytt bör tas upp till behandling i en parlamentarisk utredning. Utredningen bör ta ställning till hur de problem som berörts i denna motion skall lösas. Utredningen bör dock också vara oförhindrad att överväga om det fortfarande finns behov av en särskild regeringens ombudsman eller om JK:s uppgifter helt och hållet kan fördelas på andra organ.

---

Utdrag ur

## Motion till riksdagen

1988/89:K502

av Bo Hammar m.fl. (vpk)

Översyn av justitiekanslersämbetet

Det har stormat rejält kring justitiekanslern under det gångna året. Många frågor har väckts i samband med justitiekanslerns olika utredningar med anknytning till den s.k. Ebbe Carlsson-affären. JK:s beslut att inkalla DN-journalisten Ann-Marie Åsheden till vittnesförhör och tvinga henne att avslöja källan till en tidningsartikel har också lett till en omfattande och upprörd debatt.

Frågan om justitiekanslerns roll i det svenska samhället är inte i första hand en personfråga. Viktigare är att granska de olika arbetsuppgifter som åvilar JK-ämbetet. Från många håll har anförts att justitiekanslern har alltför motstridiga arbetsuppgifter, vilket har lett till att allmänhetens förtroende för justitiekanslersämbetet allvarligt har rubbats.

JK skall bl.a. vara regeringens advokat och försvara statens intressen i rättegångar. Samtidigt skall han utöva tillsyn över motpartens ombud, dvs. advokaten. Han utövar också tillsyn över domaren som skall döma i samma mål. Dessa olika uppgifter förefaller minst sagt svårförenliga.

På samma sätt har JK motstridande roller i fråga om tryckfriheten. Han skall å ena sidan se till att de bestämmelser som finns i tryckfrihetsförordningen inte överskrids och vara åklagare i tryckfrihetsmål. Å andra sidan skall han tillse att myndigheterna följer bestämmelserna i TF och bl.a. slå vakt om meddelarskyddet. Svårigheterna med den dubbla rollen belystes i Åsheden-fallet.

I Åhmansson-affären försökte JK på en och samma gång uppträda som regeringens ombudsman, som regeringsutredare och som fristående ämbetsmannajurist. Det gick inte bra. (Aftonbladets ledarsida 4.12.1988).

I debatten om JK-ämbetet har förre justitiekanslern Ingvar Gullnäs lagt fram ett förslag som baseras på hans egna erfarenheter. Gullnäs vill att man skall skilja på situationer där JK handlar i enlighet med den s.k. objektivitetsprincipen och de situationer där han agerar som regeringens advokat. Gullnäs föreslår därför att man delar upp ämbetet i två, en statsåklagare och en justitiekansler.

Förslaget är värt att prövas men det kan också finnas andra modeller. Olika möjliga alternativ bör omgående prövas. Därför förordar vi en översyn av JK:s arbetsuppgifter och organisation.



Nuvarande ordning är uppenbarligen inte tillfredsställande i ett rättsamhälle.

---

## Tabeller med redovisning av genomgången av Justitiekanslerns registratur m.m.

Tabell A Anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1991

Anmälande myndighet	Antal anmälningar enligt		Antal fall där JK haft annan uppfattning än anmälande myndighet	
	p 1	p 2	p 3	
AMU-gruppen		1		
Boverket	1	5		
Byggnadsstyrelsen	11	11		
Lantbruksstyrelsen <sup>1</sup>	3	4		
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län	1			
Riksförsäkringsverket	4	26		
Rikspolisstyrelsen			1	
Riksskatteverket	11	10	1	
Statens jordbruksverk <sup>2</sup>	1	1		1
Statens livsmedelsverk	1	1		
Statens lantmäteriverk		1		
Statens löne- och pensionsverk	2	3		1
Sveriges lantbruksuniversitet		1		
Trafiksäkerhetsverket	3	12		
Universitets- och högskoleämbetet		1		
Utrikesdepartementet	1			
Vägverket			1	
Övrigt		1		
	39	78	3	2

<sup>1</sup> Lantbruksstyrelsen har numera ersatts av Statens jordbruksverk.

<sup>2</sup> Se föregående fotnot.



Tabell B Faktiska skador där JK enligt 2 § eller 4 § skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd samt ärenden rörande faktiska skador som getts in till JK men som rätteligen skall handläggas av vederbörande centrala förvaltningsmyndighet. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1991

Berörd myndighet	2 §	4 §	Överl. <sup>1</sup>	Beslut	Yrk.	Delegation enl. 6 §
AMU-gruppen		x		0	35 000	
Byggnadsstyrelsen		x		25 000	25 000	
.-.		x		1 300/månad	1 300/månad <sup>2</sup>	
Domstolsverket			x			
Generaltullstyrelsen		x		132 000	177 000	
.-.		x		29 000	29 000	
.-.		x		29 000	36 000	
JO m.fl. myndigheter	x			0	50 000	
Kriminalvårdsstyrelsen		x		0	oprec.	
Lantbruksstyrelsen		x		1 721 072	oprec. <sup>3</sup>	
Postverket			x <sup>4</sup>			
Riksförsäkringsverket		x		0	26 000	
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			
.-.			x			

<sup>1</sup> Ärenden överlämnade till vederbörande centrala förvaltningsmyndighet.

<sup>2</sup> Skadeståndet avser en bostadslivränta.

<sup>3</sup> Yrkandet avsåg kostnaden för en ny ladugård.

<sup>4</sup> Ärendet har avförts av JK utan överlämnande till Postverket.

Berörd myndighet	2 §	4 §	Överl.	Beslut	Yrk.	Delegation enl. 6 §
Riksförsäkringsverket			x			
-"			x			
-"			x			
-"			x			
-"			x			
-"				16 800	16 800	x <sup>5</sup>
-"				70 785	70 785	x <sup>6</sup>
-"			x			
-"			x			
-"			x			
-"/Arbetsmarknadsstyrelsen			x			
Rikspolisstyrelsen			x <sup>7</sup>			
-"		x		126 968	126 968	
-"		x		66 740	66 740	
-"			x <sup>8</sup>			
-"			x <sup>9</sup>			
-"			x			
-"			x			
Riksskatteverket		x		111 699	111 699	
-"			x			
-"			x			
-"			x			
-"			x			
Skogsstyrelsen		x		0	50 000	
-"		x		9 000 <sup>10</sup>	61 000 <sup>11</sup>	

<sup>5</sup> JK övertog ärendet enligt 6 § andra meningen skaderegleringskungörelsen. Ärendet gällde skadestånd på grund av att ett beslut om livränta enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring dröjt i 20 år.

<sup>6</sup> Se föregående fotnot.

<sup>7</sup> Ärendet har avförts av JK. Rikspolisstyrelsen hade dock redan fattat beslut i frågan.

<sup>8</sup> Ärendet som gällde ett överklagande över Rikspolisstyrelsens ersättningsbeslut har avskrivits av JK.

<sup>9</sup> Ärendet som avsåg ett överklagande av Rikspolisstyrelsens beslut har av JK lämnats utan åtgärd.

<sup>10</sup> Dessutom ersättning för vissa kostnader.

<sup>11</sup> Se föregående fotnot.



Berörd myndighet	2 §	4 §	Överl.	Beslut	Yrk.	Delegation enl. 6 §
Statens jordbruksverk				0	500 000	x <sup>12</sup>
Statens järnvägar			x			
Statens lantmäteriverk		x		29 900	33 748	
-.		x		49 055	56 269	
Statens skolverk		x		29 537	29 537	
Sveriges lantbruksuniversitet	x <sup>13</sup>			0	1 174 999	
Televerket		x		52 204	148 744	
Universitets- o högskoleämbetet		x				
-.		x		0	70 000	
-.			x			
Vägverket			x			
-.			x			
-.			x	28 000	56 000	
Värnpliktsverket			x <sup>14</sup>			
Överbefälhavaren			x <sup>15</sup>			

<sup>12</sup> JK övertog ärendet enligt 6 § andra meningen skaderegleringskungörelsen.

<sup>13</sup> Enligt 1 kap. 4 § förordningen (1977:344) för Sveriges lantbruksuniversitet skall 2 § verksförordningen (1987:1100) inte tillämpas på lantbruksuniversitetet.

<sup>14</sup> Ärendet har enligt 7 § skaderegleringskungörelsen överlämnats till Försvarets civilförvaltning.

<sup>15</sup> Ärendet skall enligt 7 § skaderegleringskungörelsen handläggas av Försvarets civilförvaltning. JK har lämnat ärendet utan åtgärd.

Tabell C Beslutsskador. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1991

Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning	Fel el. försummelse vid besiktning av s.k. sky-lift	0	17 237
Aktiebolaget Svensk Bilprovning	Anmärkning vid bilbesiktning	0	oprec.
-. -. .	Skadeståndsanspråk mot bolaget	0	3 988
-. -. .	Försummelse vid kontrollbesiktning av bil	0	8 224
-. -. .	-. .	0	3 000
-. -. .	Otillräcklig kontrollbesiktning	0	6 200
-. -. .	Fel vid kontrollbesiktning	0	2 955
Allm. försäkringskassa Göteborgs och Bohus län	Underlåten information från försäkringskassan	0	10 149
-. .	Jämtlands län	Skadeståndsanspråk mot försäkringskassan	32 000 38 875
-. .	Kalmar län	Felaktigt beslut om retroaktivt barnbidrag under utlandsvistelse	0 oprec.
-. .	Kopparbergs län	Fördröjt hustrutillägg	1 500 oprec.
-. .	-. .	Skadestånd i form av ränta på för sent utbetald livränta	15 738 oprec.
-. .	Malmöhus län	Felaktig upplysning av försäkringskassa	0 7 383
-. .	Stockholms län	Ränta på retroaktivt utbetald pensionsbelopp	0 Ränta
-. .	-. .	Räntekompensation för försenade utbetalningar	800 8 488
-. .	-. .	Felaktigt avdrag	2 000 oprec.
-. .	-. .	Fel av försäkringskassan	6 500 11 235
-. .	-. .	Klagomål mot försäkringskassan	0 oprec.
-. .	-. .	Räntegottgörelse	300 oprec.
-. .	-. .	Felaktig utbetalning av föräldrapenning	79 79
-. .	-. .	Räntekompensation till följd av försenad utbetalning av ersättning från försäkringskassa	2 500 5 385
-. .	Södermanlands län	Ersättningsanspråk på retroaktivt utbetald barnbidrag	1 360 1 360
-. .	Uppsala län	Ränteförlust	600 oprec.
-. .	Västernorrlands län	Felaktig uppgift från försäkringskassan	4 240 oprec.
-. .	Örebro län	Ränteförlust	0 oprec.
-. .	Östergötlands län	Ränteförlust (ej utbetald barnpension)	4 000 4 000
Boverket	Uteblivna räntesubventioner på grund av felaktigt beslut	3 934	oprec.
-. .	-. .	Fel av länsbostadsnämnd	31 808 31 808



Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Centrala studiemedelsnämnden	Räntekompensation på utbetalat belopp	0	oprec.
Fastighetsbildningsmyndigheten Malmö	Felaktig marköverföring vid fastighetsreglering	0	8 575
-.- Ängelholm	Dröjsmål vid handläggning av fastighetsbildningsärende	0	14 054
Fängelse utomlands (Albanien)	Svensk medborgares fängelsevistelse i Albanien	0	oprec.
Försäkringsinspektionen	Försäkringsinspektionen har förhalat ett beslut om registrering av bolaget enligt lagen (1989:508) om försäkringsmäklare	0	420 000
General tullstyrelsen	Ersättning för matvaror som inte fått föras in i landet	524	1 421
Hovrätt Göta/Tingsrätt Norrköping	Rättegångsfel	0	10 000
-.- Svea/Tingsrätt Sollentuna	Felaktig myndighetsutövning (frihetsinskränkning)	0	oprec.
-.- -.-/-.- -.-	Domvilla	0	3 000
-.- Svea/Tingsrätt Stockholm/ Åklagarmynd. Stockholm	Dom på förverkande av fordon	0	32 438
-.- Svea/Högsta domstolen	Ersättning för rättegångskostnader som uppkommit till följd av en felaktigt meddelad fullföljdshänvisning	12 000	12 000
-.- Västra Sverige	Vittnen har inte underrättats om inställd förhandling och därigenom åsamkats kostnader	2 000	2 000
Kammarrätten i Jönköping	Felaktig handläggning av skatteärende	0	oprec.
Kommun Bengtsfors	Felaktig behandling av kommun m.m.	-	100 000
-.- <sup>1</sup> Bromölla	Ersättningsanspråk mot kommun m.m.	-	oprec.
-.- Göteborg	Socialbyrås handlande	-	oprec.
-.- -.- (Bergums skola)	Ersättning på grund av misshandel m.m. (mobbing)	-	326 100
-.- Malmö	Ersättningsanspråk mot kommun m.m.	-	oprec.
-.- Ulricehamn	Socialbyrås handlande	-	oprec.
Kriminalvårdsstyrelsen	Bristande delgivning av kallelse till inställelse i kriminalvårdsanstalt	0	346 000
Kronofogdemyndighet	Felaktig utmätning av sjukbidrag och överskjutande skatt	0	98 070
-.-	Felaktig utmätning	0	289 058

<sup>1</sup> Obs! att JK endast handlägger skadeståndsanspråk riktade mot staten; inte mot kommuner.

Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Kronofogdemyndigheten Göteborgs och Bohus län	Reparation av bil på grund av exekutiv försäljning	0	4 500
.. Huddinge	Underlåtenhet att efterforska samtliga skulder på bil i samband med exekutiv försäljning - nu fråga om omprövning av räntebeslut	0	oprec.
.. Hallands län	Felaktig uppgift ang. betalning av fordons- och kilometerskatt i samband med exekutiv auktion	0	13 605
.. Stockholms län	Fel vid exekutiv auktion	30 577	127 577
.. ..	Felaktig utmätning	0	724
.. ..	Underlåtenhet att efterforska samtliga skulder på en bil i samband med exekutiv försäljning	33 000	54 160
.. ..	Fel eller försummelse genom att ej underrätta sökande om exekutiv försäljning	126 795	296 000
.. ..	Fel vid handläggning av införelärende - ej tagit hänsyn till ekonomiska förhållanden	0	oprec.
.. Täby	Felaktig utmätning	0	Medge felaktigt förfarande
.. ..	Ersättningsanspråk mot kronofogdemyndigheten	0	oprec.
.. Uppsala län	Felaktig hantering av exekutivt förfarande	13 600	385 000
.. ..	Anspråk från tredje man på grund av att utmätt del av fordran på överskjutande skatt av misstag utbetalats till gäldenären	6 471	6 471
.. ..	Felaktig utbetalning efter utmätning	6 537	6 537
.. Älvsborgs län	Underlåtenhet att tillse att utmätningssanteckning togs bort ur fastighetsboken	0	90 062
.. Örebro län	Fel eller försummelse av kronofogdemyndighet	0	237 213
.. Östergötlands län	Fel av kronofogdemyndighet	0	5 000
Lantbruksnämnden Blekinge län	Beslut av nämnden	0	4 milj.
Lantbruksstyrelsen	Felaktigt beslut av lantbruksnämnd m.m.	0	80 000
..	Brister i Lantbruksstyrelsens föreskrifter i fråga om hund- och kattkarantän	0	7 803
Lokal skattemyndighet	Ersättning för vissa uppgifter som infordrats av lokal skattemyndighet	0	oprec.
..	Fel av lokal skattemyndighet	0	oprec.
Lokala skattemyndigheten Arvika	Fel av skattemyndighet	0	53 219
.. Eaköpings fögderi	Fel av taxeringsnämnd	0	4 138
.. ..	Fel i folkbokföringsregister	0	oprec.



Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Lokala skattemyndigheten Huddinge	Felaktigt jämningsbeslut	380 + ränta <sup>2</sup>	oprec.
Länsrätten Göteborgs och Bohus län	Kostnad för nytt körkort sedan beslut om återkallelse av gamla körkortet undanröjts	0	1 103
-.- Stockholm län	Ersättning för ombudskostnader i körkortsmål	0	5 250
-.- Uppsala län	Dröjsmål med att återställa körkort	6 500	6 629
-.- Värmlands län	Återkallat körkort	0	8 000
-.- Östergötlands län	Ersättningskrav	0	oprec.
Länsskattemyndigheten Gävleborgs län	Gottgörelse för felaktigt taxeringsbeslut	0	oprec.
-.- Göteborgs och Bohus län	Ersättning för ränteförlust	0	oprec.
-.- Kronobergs län	Fel vid myndighetsutövning bestående i vållande av att en uppgift om bristande betalning av fordran införts i tidningen Justitia	20 000	100 000
-.- Malmöhus län	Dröjsmål med att medge anstånd med erläggande av påford kvarskatt	0	1 682
-.- Stockholms län	Ränteanspråk (återkallat)	-	oprec.
-.- -.-	Felaktig handläggning av taxeringsärende	711	1 511
-.- -.-	Krav på räntekompensation i form av skadestånd på grund av försenad återbetalning av kvarskatt	1 779	1 779
-.- Värmlands län	Avslag på anståndsansökan avseende betalning av kvarskatt	0	2 804 435
-.- Västerbottens län	Ersättning för ränteförlust	0	oprec.
Länsstyrelsen Gävleborgs län	Oriktig uppgift i bilregistret	165	165
-.- Göteborgs och Bohus län	Fel vid registrering av firma	64 006	64 006
-.- Kopparbergs län	Dubbelregistrering av firma i handelsregistret	5 000	20 000
-.- Malmöhus län	Klagomål beträffande handläggningen av socialbidragsärende	0	oprec.
-.- Stockholms län	Felaktigt registreringsbevis	1 500	10 555
-.- -.-	Klagomål med anledning av att s.k. leasing-spärr i bilregistret inte har beaktats vid registrering av ny ägare	0	oprec.
-.- -.-	Skadeståndsanspråk	0	95 400
-.- Södermanlands län	Skadeståndsanspråk på grund av att ett bilsläps totalvikt varit felaktigt angiven i ett registreringsbevis	1 500	10 555

<sup>2</sup> 10 % ränta på 7 605 kr.

Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Länsstyrelsen Västerbottens län	Klagomål och ersättningsanspråk mot länsstyrelsens beslut i fråga om servering av alkoholdrycker m.m.	0	oprec.
-.- Östergötlands län	Beslut om servering av alkoholhaltiga drycker	0	2 milj.
-.-	Felaktiga upplysningar om vägtrafikskatt	0	oprec.
Länsåklagarmyndigheten Malmöhus län	Fel eller försummelse vid handläggning under år 1976 av olika ärenden	0	431 800
"Myndighet"	Fel och försummelse vid myndighetsutövning	0	oprec.
Pastorsämbete	Felaktig anteckning i kyrkobok	0	oprec.
Pastorsämbetet Tumba församling	Ersättning för valseolar på grund av fel av pastorsämbetet	0	2 037
-.- Hälsingtuna församling	Krav på räntekompensation på retroaktivt utbetalt barnbidrag	0	19 114
Patent- och registreringsverket	Felaktig registrering av aktiebolags firma	0	8 milj.
-.-	Klagomål och skadeståndsanspråk beträffande handläggningen av namnärende	0	125 000
-.-	Extra kostnader vid firmaregistrering	4 965	4 965
-.-	Felaktig registrering av aktiebolagsfirma	80 000	80 000
-.-	Fel vid inregistrering av firma	119 943	242 943
-.-	-.-	59 816	59 816
-.-	Försummelse att ta in en uppgift i aktiebolagsregistret om ändring av bolagets verksamhet	0	oprec.
Polismyndighet	Husrannsakan	0	510
-.-	Anspråk på grund av misstanke om brott	0	50 000
-.-/Åklagarmyndighet	Fel av polis- och åklagarmyndighet m.m.	0	3 milj.
Polismyndigheten Huddinge	Båt skadad vid beslag	-	Bekräftelse av statens ansvar
-.- Helsingborg	Polismyndighets beslut om avvisning	15 000	33 700
-.- Karlshamn	Beslut att avliva en katt	0	2 239
-.- Malmö	Skrotad bil	1 500	2 000
-.-	Felaktigt omhändertagande enligt polislagen	0	400
-.- Nörrtälje	Utgifter för undanröjd parkeringsanmärkning	0	400
-.-	Utgifter i ärende om parkeringsanmärkning	0	oprec.
-.- Sona	Fel av polismyndighet	2 300	2 300
-.-	Polismans rapportering av trafikförseelse	15 330	23 330
-.- Stuckholm	Beslag av nycklar	0	oprec.



Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Polismyndigheten Uppsala	Beslut att utlämna beslagtagna egendom	110 000	110 000
.-. Vetlanda	Polismans agerande under brottsutredning	0	13 100
Regeringen	Kompensation för förlust till följd av regeringsbeslut om svenska sanktioner mot Jugoslavien	-	oprec. <sup>3</sup>
Regionåklagarmyndigheten Stockholm	Ersättning av staten för förstört liv m.m.	0	25 milj.
Riksförsäkringsverket	Bristande information om rätt till föräldrapenning (överlämnat till regeringen)	-	oprec.
.-.	Skadeståndsanspråk mot försäkringskassa	0	oprec.
Rikspolisstyrelsen	Skadeståndsanspråk (omprövning)	0	oprec.
.-.	Felaktigt beslut om försäljning av en omhändertagen personbil	4 000	20 000
.-.	Felaktigt beslut i hittegoodsärende	0	22 500
.-.	Ersättning för taxiresor under tid som cykel varit tagen i beslag	0	oprec.
.-./Riksåklagaren	Osanna uppgifter från Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i samband med journalistiskt arbete (Palmeutredningen)	0	170 000
Riksskatteverket	Ändring av personnummer m.m.	0	oprec.
.-.	Klagomål mot kronofogdemyndighet m.m. (restförd - anteckning i utökningsregistret)	0	802
.-.	Återkallelse av framställning om ersättning rörande återbetalning av felaktigt erlagd skatt	-	-
.-.	Förvägrat organisationsnummer	0	oprec.
.-.	Långsam och felaktig handläggning av ett taxeringsärende	1 450 <sup>4</sup>	oprec.
Skogsvårdsstyrelsen	Skada vid handläggning av anmälan om skogsavverkning (förlikning)	100 000	-
Socialstyrelsen/Stockholms läns allmänna försäkringskassa	Skadestånd på grund av omständigheterna kring tillkomsten av TV-programmet "Svarta pengar och vita rockar" samt åtgärder efter programmet (begäran om återkallelse av läkarleg. och s.k. kassameddelande beträffande ersättning från försäkringskassa)	0	oprec.

<sup>3</sup> Ej anspråk enligt skadeståndslagen.

<sup>4</sup> Delvis bifall.

Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Staten	Ersättning för gjorda investeringar i fjällmark	0	525 000
.-.	Ersättningskrav	0	35 000
.-.	Utebliven pensionsförmån	0	oprec.
.-.	Omprövning	0	oprec.
.-.	Begäran om ytterligare ersättning till följd av fel vid fastighetsreglering	0	oprec.
.-.	Skadeståndsanspråk mot staten - ej utvecklade grunder	0	434 000
.-.	Myndigheternas agerande i ett ärende gällande omhändertagande av barn	0	oprec.
.-.	Försummelse från olika myndigheter	0	oprec.
.-.	Anmälan till Justitiedepartementet av departementsråds skadeståndsanspråk på grund av JK:s felaktiga förfarande	-	32 månadslöner
.-.	Ersättning för rättegångskostnad	0	oprec.
.-.	Skadeståndsanspråk mot staten på grund av livtids invaliditet	0	50 milj.
.-.	Ersättningskrav på grund av att sökanden ej upplysts om vård- eller sjukbidrag	0	oprec.
Statens ansvarsnämnd	Ersättning till ombud för resekostnader i samband med förhandling som inställts på grund av att en av nämndens ledamöter ej infunnit sig	655	665
Statens invandrarverk	Dröjsmål med handläggning av visumärende	0	oprec.
.-.	Brister vid handläggningen av beslut om permanent uppehållstillstånd	9 020	9 020
Statens lantmäteriverk	Felaktig förrättningskarta	0	oprec.
.-.	Påstått fel vid lantmåteriförrättning	0	100 000
.-.	Felaktigt genomförd lantmåteriförrättning	1 460	1 460
Statens livsmedelsverk	Felaktigt beslut om kassation av ko	6 288	6 288
.-.	Kasserad kropp av kviga	0	oprec.
Statens naturvårdsverk	Skadeståndsanspråk på grund av för högt uttagen dispensavgift enligt bilavgaslagstiftningen	600	oprec.
.-.	.-.	550	oprec.
.-.	.-.	500	oprec.
.-.	.-.	500	oprec.
.-.	.-.	550	oprec.



Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Statens naturvårdsverk	Skadeståndsanspråk på grund av för högt uttagen dispensavgift enligt bilavgaslagstiftningen	600	oprec.
..	..	600	oprec.
..	..	1 200	oprec.
..	..	600	oprec.
..	..	1 000	oprec.
..	..	1 200	oprec.
Statens räddningsverk	Felaktigt beslut i tjänstetillsättningsärende	0	oprec.
Statens trygghetsnämnd	Fördröjd handläggning	0	oprec.
Tingsrätt	Begäran av JK:s inställning till ett skadeståndsanspråk mot en tingsrätt	-	-
Tingsrätt Alingsås (IM)	Fel eller försummelse vid handläggningen (ärendet som avsåg ersättning enligt 19 kap. 19 § jordabalken överlämnat till Kammarkollegiet)	-	oprec.
..	Göteborg	Fel tid i kallelse	6 549 9 549
..	..	Felaktigt utfärdad kallelse	15 044 15 044
..	..	Inställd huvudförhandling	0 60 000
..	Huddinge	Fel vid myndighetsutövning; konkursansökan på grund av tvistig skuld (konkursbeslutet upphävt av hovrätten)	0 oprec.
..	Karlskrona/Kronofogde-myndigheten i Blekinge län	Fel vid handläggning av konkursärende	0 oprec.
..	Malmö	Felaktigt upptagande av lagsökningsärende	7 500 7 500
..	Skövde	Inställd förhandling vid tingsrätt	0 8 280
..	Stockholm	Felaktig dom	0 100 000
..	..	Ombudskostnader	0 4 600
..	.. (IM)	Felaktig anteckning om förköpsrätt (förlikning)	100 000 100 000
..	Sundsvall	Ersättning för kostnader för stämningsansökan som, trots förhandsförfrågan, avvisats på grund av fel forum	0 355
..	Södertälje	Försumlig myndighetsutövning vid handläggning av tvistemål	0 oprec.
..	Södra Roslag	Förlikningsavtal	8 400 förlikning
..	Tierp	Part har ej underrättats om inställd förhandling och därigenom åsamkats kostnader	500 500

Berörd myndighet	Saken	Beslut	Yrk.
Tingsrätt	Begäran av JK:s inställning till ett skadeståndsanspråk mot en tingsrätt	-	-
Varberg (IM)	Felaktigt beslut i inskrivningsärende	0	60 000
Varberg (IM)	Felaktigt beslut i inskrivningsärende	0	oprec.
Trafiksäkerhetsverket	Polisingripande till följd av obetald kilometerskatt	0	8 369
	Felaktigt beslut om körförbud	0	230
	Ersättningsanspråk på grund av körförbud	0	15 800
	Erlagd förarprovsavgift	0	oprec.
	Uppgift om leasingförhållande inte infört i bilregistret	0	64 658
Tulldirektionen i Västra tullregionen	Fel av tullmyndighet	8 300	8 300
Universitets- och högskoleämbetet	Beslut om tillsättning av tjänst	0	oprec.
Åklagarmyndigheten Hässleholm	Handläggningen av en anmälan om brott	0	oprec.



Tabell D Ersättningsanspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1991

---

Beslutade belopp	Antal ärenden
0	37
1-2 000	22
2 001-4 000	35
4 001-6 000	47
6 001-8 000	54
8 001-10 000	38
10 001-12 000	35
12 001-14 000	17
14 001-16 000	13
16 001-18 000	7
18 001-20 000	12
20 001-25 000	27
25 001-30 000	12
30 001-35 000	17
35 001-40 000	9
40 001-45 000	4
45 001-50 000	3
50 001-60 000	7
60 001-70 000	3
70 001-80 000	5
80 001-90 000	1
90 001-100 000	2
100 001-125 000	3
125 001-150 000	4
150 001-175 000	-
175 001-200 000	1

---

Beslutade belopp	Antal ärenden
200 001-250 000	1
250 001-300 000	-
300 001-400 000	-
400 001-500 000	-
500 001-600 000	1
600 001-700 000	-
700 001-800 000	-
800 001-900 000	1
900 001-1 000 000	-
1 000 001-	-
	<hr/>
	418
Ränta & visst belopp	1
	<hr/>
	419



Tabell E JK som företrädare för staten i rättegång. Tabellen avser åtgärder under år 1991

Domstol	Saken	Övrigt
Arbetsdomstolen	Anställningsform m.m (vikarie på pressavdelningen vid svenak ambassad utomlands)	Svaromål
..	Statstjänstemannaförbundet ./ staten angående anställningsform m.m. (förlikning)	Återkallelse
..	Skadestånd	Genmäle
..	JK ./ en tillsynsman vid en kriminalvårdsanstalt angående disciplinansvar enligt LOA	Stämningsansökan
..	Skadestånd på grund av myndighetsutövning mot anställd	Yttrande
..	Ersättning för rättegångskostnader i mål angående disciplinpåföljd (dom)	Beslut (om utbetalning)
..	JK ./ Statsanställas förbund m.fl. angående disciplinansvar	Bevisuppgift
..	..	Yttrande
Borås tingsrätt	FT-mål angående skadestånd på grund av att länsbostadsnämnd förfarit felaktigt eller försumligt vid sin handläggning av ärendet	Svaromål
Falköpings tingsrätt	Skadestånd på grund av att en polismyndighet avlivat en hund	Svaromål
Finanzgericht Hamburg (kammarrätt)	Arvsskatt på tysk egendom som testamentarats till Nationalmuseum	Beslut
Göta hovrätt	Skadestånd på grund av kronofogdemyndighets fel eller försummelse vid exekutiv auktion	Genmäle
Göteborgs tingsrätt	Ersättning för utredning i sjörättsmål (T 2245/90)	Beslut
..	..	Beslut
..	..	Beslut
..	..	Beslut
..	..	Beslut
..	..	Beslut

Domstol	Saken	Övrigt
Göteborgs tingsrätt	Ersättning till ombud i sjörättsmål (T 2245/90)	Beslut
..	..	Beslut
..	En rådman ./ JK angående disciplinansvar	Yttrande
..	Arbetsvist	Beslut om överlämnande till Statens arbetsgivarverk
Hovrätten för Västra Sverige	Skadeståndsmål	Genmäle
..	Överklagande av Göteborgs tings- rätts dom i tvistemål	Anslutningsvad
..	Ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning	Genmäle
Härnösands tingsrätt	Tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp	Stämningsansökan
Högsta domstolen	Anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning - HD har fastställt ersättningen	Beslut
..	Överklagande av Svea hovrätts dom i ett tvistemål	Ansökan om revision
..	Utbetalning av utdömt skadestånd på grund av fel eller försummelse vid kontrollbesiktning av husvagn	Beslut
..	Skadeståndsskyldighet enligt 3:2 skadeståndslagen på grund av felaktigt utfärdat rättsläkarintyg	Kompl. ansökan om revision
..	Skadestånd på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning	Ansökan om revision
International Oil Pollution Compensation Fund, London	Ersättning för utgifter orsakade av oljeutsläpp från sovjetiska fartyget Volgoneft 263 den 14 maj 1990 (17 668 153 kr)	Skrivelse med begäran om ersättning
Karlstads tingsrätt	Tryckfrihetsmål; brott mot tystnadsplikt	Stämningsansökan
Malmö tingsrätt	Brott mot lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio	Stämningsansökan



Domstol	Saken	Övrigt
Skattemyndigheten i Hamburg, Tyskland	Arvsskatt på tysk egendom som testamenterats till Nationalmuseum	Beslut
Skellefteå tingsrätt	Skadeståndsmål angående fel eller försummelse av kronofogdemyndighet (förlikning)	Beslut
Stockholms tingsrätt	Skadestånd på grund av hemlig avlyssning	Svaromål
.-.	Skadestånd på grund av olaga frihetsberövande	Svaromål
.-.	Skadeståndsanspråk på grund av länsstyrelses beslut m.m.	Svaromål
.-.	Otillåtet yttrande i närradioprogram innefattande hets mot folkgrupp	Stämningansökan
.-.	Skadeståndsanspråk med anledning av skador på beslagttaget fordon	Förlikningsbeslut
.-.	Skadestånd på grund av utlämnad bil från polisen	Bevisuppgift
.-.	Rederi AB Transatlantic ./.. staten (Broströmsöverenskommelsen 1984 m.m.)	Yttrande
.-.	FT-mål	Bevisuppgift
.-.	Tvistemål angående skadestånd	Yttrande
.-.	Skadestånd på grund av medicinska felbehandlingar	Yttrande
.-.	Skadeståndsmål	Bevisuppgift
.-.	Skadestånd på grund av att beslagtagna egendom ej ställts till förfogande	Svaromål
.-.	Tvistemål angående skadestånd	Yttrande
.-.	Skadestånd på grund av kronofogdes agerande vid kvarstad	Svaromål
.-.	Tryckfrihetsbrott innefattande hets mot folkgrupp	Stämningansökan
.-.	.-.	Stämningansökan
.-.	V.B. ./.. staten	Yttrande
.-.	Dom beträffande anspråk enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning	Beslut (om utbetalning)

Domstol	Saken	Övrigt
Stockholms tingsrätt	Tvistemål angående skadestånd på grund av värdslöshet vid lossning och lastning av bagerimaskin i samband med tullkontroll	Svaromål
-.-	Tryckfrihetsbrott innefattande hets mot folkgrupp	Stämningsansökan
-.-	Tvistemål angående skadestånd (förlikning)	Beslut
-.-	Utlämnande av legat Staten ./ B. v B.	Stämningsansökan
-.-	Skadestånd på grund av fel i myndighetsutövning (förlikning)	Beslut
-.-	Skadestånd mot Stockholms allmänna försäkringskassa på grund av felaktigt beslut om utbetalning till annan av viss persons pension	Yttrande
-.-	Tvistemål W. B. ./ Staten angående skadestånd (bl.a. preskriptionsfråga)	Yttrande
-.-	Skadestånd på grund av att beslagtaget gods gått förlorat eller skadats (godset har varit föremål för tvist mellan dödsbodelägare om bättre rätt till lös egendom - förlikning)	Yttrande
-.-	Skadestånd på grund av olovlig avlyssning (förlikning)	Beslut (om utbetalning)
-.-	-.-	Beslut (om utbetalning)
-.-	-.-	Beslut (om utbetalning)
-.-	-.-	Beslut (om utbetalning)
-.-	Avskrivning av statens fordran på rättegångskostnad	Beslut
-.-	Tvistemål angående skadestånd	Yttrande
-.-	Ersättning för rättegångskostnader (uppgörelse utom rätta - återkallat - avskrivet)	Beslut
-.-	Utbetalning av utdömt skadestånd m.m.	Beslut



Domstol	Saken	Övrigt
Stockholms tingsrätt	Tvistemål angående skadestånd för fel i myndighetsutövning (förlikning)	Beslut (om utbetalning)
Svea hovrätt	Brott mot lagen om ansvarighet för närradio	Genmäle
.-.	Tvistemål angående skadestånd	Genmäle
.-.	Tvistemål angående skadestånd	Genmäle
.-.	Utbetalning av utdömt skadestånd m.m. i FT-mål	Beslut
Uppsala tingsrätt	Skadestånd (tjänsteman vid veterinärmedicinska anstalten brustit i fullgörande av uppdrag eller annars gjort sig skyldig till skadeståndgrundande fel eller försummelse - svampangrepp hos chinchilla)	Svaromål
.-.	Skadestånd på grund av veterinärmedicinsk behandling	Yttrande
.-.	Y. ./.. Staten; tvistemål angående skadestånd (chinchilla)	Yttrande
.-./Svea hovrätt	Avskrivning enligt 9 § andra stycket avskrivningskungörelsen av statens fordran på rättegångskostnad	Beslut
Västerås tingsrätt	Avskrivning enligt 9 § andra stycket avskrivningskungörelsen av statens fordran på rättegångskostnad	Beslut
Ystads tingsrätt	Anmälan till JK om tingsrättsbeslut att ogilla framställan om entledigande av offentlig försvarare	Beslut
Örebro tingsrätt	Skadeståndsmål enligt lagen om tillsyn över hundar och katter	Svaromål
.-.	FT-mål A.H. ./.. staten	Yttrande
.-.	.-.	Yttrande
.-.	.-.	Yttrande
.-.	Utbetalning av utdömt skadestånd m.m. (skadestånd på grund av myndighets beslut att avliva en hund)	Beslut

Domstol	Saken	Övrigt
----- (synpunkter på en eventuell stämnings- ansökan mot staten)	Framställning angående statens fullgörande av garantier rörande s.k. frisängar vid Karolinska sjukhuset	Beslut



Tabell F Ersättningsanspråk enligt 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 23 § datalagen och 21 § lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1991

Tillämplig bestämmelse	Saken	Beslut	Yrkande
36 kap. 17 § 2 st. BrB	Ersättning från staten för förverkat utbyte av mutbrott (50 000 kr) - yrkat av den person som betalat "mutan"	0	50 000
23 § datalagen	Felaktig uppgift i dataregister om personnummer	185	185
..	Påstående om fel av trafiksäkerhetsverket	0	3 421
..	Ersättning för merkostnader på grund av oriktiga uppgifter om ett fordon i centrala bilregistret	445	1 445
..	Skadeståndsanspråk till följd av fel vid kyrkobokföring - oriktig adressuppgift i folkbokföringsregistret	5 000	10 000
..	Skadeståndsanspråk i körkortsärende (ofullständiga uppgifter i centrala körkortsregistret; ej i rätt tid återfått ett återkallat körkort	5 040	5 520
..	Skadeståndsanspråk för felaktig inkallelse av värnpliktig	2 469	2 469
..	Oriktig uppgift i körkortsregistret	100	100
..	Felaktig kallelse till lantmåteriförrättning på grund av fel i personregister	2 130	3 001
..	Felaktig uppgift i bilregistret	11	11

Tillämplig bestämmelse	Saken	Beslut	Yrkande
23 § datalagen	Felaktig uppgift i folkbokföringsregistret; födelseorten felaktigt angiven till S:t Pauli i stället för S:t Petri	170	170
-	Ersättning för direktreklamutskick som skett med personuppgifter hämtade ur centrala bilregistret	0	500



Tabell G Uppdragsgivare beträffande remisser avgivna av JK under perioden 1989-01-01--1991-12-31

Uppdragsgivare	Antal remisser år			Totalt antal
	1989	1990	1991	
Regeringen	-	-	1	1
Justitiedepartementet	23	18	14	55
Utrikesdepartementet	1	5	1	7
Försvarsdepartementet	2	2	-	4
Socialdepartementet	-	4	5	9
Kommunikationsdepartementet	1	-	1	2
Finansdepartementet	5	6	-	11
Utbildningsdepartementet	2	1	2	5
Jordbruksdepartementet	-	-	-	-
Arbetsmarknadsdepartementet	2	2	2	6
Bostadsdepartementet	1	1	-	2
Kulturdepartementet	-	-	-	-
Industridepartementet	-	-	1	1
Näringsdepartementet	-	-	-	-
Civildepartementet	1	5	6	12
Miljö- och naturresursdepartementet	-	-	-	1
Riksdagens lagutskott	-	-	1	1
Riksdagens bostadsutskott	1	-	-	1
Riksdagens revisorer	-	-	1	1
Överstyrelsen för civil beredskap	1	-	1	2
Försvarsdata	-	1	-	1
Rikspolisstyrelsen	-	2	-	2
Datainspektionen	-	-	1	1
	—	—	—	—
	40	47	37	124

Tabell H JK:s ställningstaganden i remisser avgivna under perioden 1989-01-01--1991-12-31

Ställningstagande	Antal remisser år			Totalt antal
	1989	1990	1991	
Tillstyrker	10	5	5	20
Ingen erinran	17	17	14	48
Vissa synpunkter	8	22	16	46
Avstyrker	2	2	2	6
Avstår från yttrande	3	1	-	4
	—	—	—	—
	40	47	37	124

Tabell I Föremålen för remisser över vilka JK avgett yttrande under perioden 1989-01-01--1991-12-31

Föremål	Antal remisser år			Totalt antal
	1989	1990	1991	
Betänkande	10	18	17	45
Departementspromemoria	10	10	4	24
Departementsskrivelse	2	7	12	21
Myndighetsskrivelse	16	11	3	30
Riksdagsmotioner	1	-	1	2
Internationell överenskommelse o.d.	1	1	-	2
	—	—	—	—
	40	47	37	124



Tabell J Längden på de remissvar JK avgett under perioden 1989-01-01--1991-12-31

Remissvarets sidantal	Antal remisser år			Totalt antal
	1989	1990	1991	
1 sida	23	25	18	66
2 sidor	6	7	9	22
3 sidor	4	5	-	9
4 sidor	2	5	5	12
5 sidor	1	2	1	4
6 sidor	1	-	2	3
7 sidor	-	-	1	1
8 sidor	-	1	-	1
9 sidor	1	-	-	1
10 sidor	1	1	-	2
11 sidor	-	-	1	1
12 sidor	-	-	-	-
13 sidor	-	-	-	-
14 sidor	-	-	-	-
15 sidor	1	-	-	1
16 sidor	-	-	-	-
17 sidor	-	-	-	-
18 sidor	-	1	-	1
	—	—	—	—
	40	47	37	124

Tabell K Tillsynsärenden avgjorda genom beslut med kritik år 1991

Ärendetyp <sup>1</sup>	Berörd myndighet	Saken	Beslut
<i>Anmälan från myndighet</i>			
Hovrätt	Hovrätt (anmälände)	Skrivelse från hovrätten ang. rättelse av dom (hovrätten hade dömt till fängelse en månad men i den expedierade domen stod det fängelse två månader)	Viss kritik
Kommun	Fiskeristyrelsen	Klagomål mot tjänsteman vid Fiskeristyrelsens utredningskontor med anledning av skrivelse till en kommun	Med kritik
Centrala studiestödsnämnden	Högskola	Fråga om befattningshavare vid högskola åsidosatt gällande regler vid uppgiftslämnande till Centrala studiestödsnämnden	Div. kritiska påpekanden
Åklagarmyndighet	Hovrätt	Klagomål mot att hovrätten dröjt med handläggningen av ett brottmål så att det ej avgjorts innan preskription inträtt enl. 35:6 BrB	Med kritik + överlämn. till Justitiedep. ang. ifrågasatt lagändring
<i>Anmälan från enskilda</i>			
Enskild	Länsrätt	Klagomål mot länsrätts handläggning av körkortsmål (ej lämnat upplysning om möjlighet att återfå körkortet m.m. när fråga var om återkallelse)	JK lät bero vid den kritik som innefattas i påpekandet att upplysning ej lämnats
Enskild	Polismyndighet	Klagomål mot polismyndighet ang. förverkande (beslagtaget stulet gevär förstört - kunde därför inte återställas till rätte ägaren)	Med kritik
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål från förtroenderådet mot anstalten	JK delar KRV:s delvis kritiska bedömningar (ärendet avförs)
Enskild	Kronofogdemyndighet	Felaktig hantering av exekutivt förfarande	Viss kritik (JK biträder kritik som framförts i yttrande från RSV)
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål mot utlänningsärenden ang. irakiska medborgare	Div. kritiska påpekanden
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål mot handläggning rörande förtidspension	Div. kritiska påpekanden

<sup>1</sup> Tillsynsärenden lottas enligt JK:s diarieplan i följande kategorier:

- 20 - Anmälan från myndighet,
- 21 - Anmälan från enskilda,
- 22 - Initiativärenden,
- 23 - Ärendeförteckningar från myndigheter,
- 24 - Ärendeförteckningar från länsstyrelser,
- 25 - Inspektioner,
- 26 - Hemligt och
- 27 - Statens ansvarsnämnd.



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Sjukhus	Klagomål mot att patient som var föremål för psykiatrisk vård tillåts att utan särskild permission lämna sjukhuset för att besöka tandläkare	Div. kritiska påpekanden
Enskild	Skolförvaltning	Klagomål mot omplacering till annat rektorsområde	Div. kritiska påpekanden
Enskild	Socialnämnd	Klagomål mot handläggning av faderskapsärende	Div. kritiska påpekanden
Enskild	Socialnämnd	Klagomål mot handläggning av faderskapsärende	Med kritik (JK delar klagandens uppfattning att nämnden kunde ha verkat mer aktivt i inledningsskedet för att få frågan utredd)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot handläggning av fråga om förordnande av offentlig försvarare	Med kritik
Enskild	Polisen	Klagomål mot att ung kvinna kvarhållits för förhör i 16 timmar och nattetid	Div. kritiska påpekanden
Enskild (tjänsteman på ambassaden)	Ambassad	Klagomål mot ambassadörs handlande i anslutning till en arbetstvist vid Arbetsdomstolen - kränkt anmälaren som tjänsteman och privatperson	Div. kritiska synpunkter (JK lät det stanna vid denna kritik)
Enskild (anonym)	Socialförvaltning	Klagomål mot lång handläggningstid i faderskapsärende	Med kritik + till Socialstyrelsen för kännedom
Enskild (anonym)	Generaldirektör	Fråga om förmånsbil för en central förvaltningsmyndighets generaldirektör m. fl.	Div. i någon mån kritiska synpunkter + till Justitiedepartementet för kännedom
<i>Initiativvården</i> JK	Allmänt häkte	Granskning med anledning av ett felaktigt frihetsberövande; bl.a. fråga om disciplinansvar för övertillsynsman vid häkte	Med kritik; anmälan till personalansvarsnämnd ang. disciplinansvar

Tabell L Tillsynsärenden avgjorda genom beslut utan kritik år 1991

Ärendetyp <sup>1</sup>	Berörd myndighet	Saken	Beslut
<i>Anmälan från myndighet</i>			
Tingsrätt	Tingsrätt	Framställning om utredning ang. påstående om att tingsrätten förvanskat bevis (felaktiga fonogramutskrifter)	Utan kritik
Lotteri-nämnden	Länsstyrelse	Klagomål ang. tillståndsgivning till lotteri kallat "Bingolotto" i kabeltelevision	Utan kritik
Fackförbund	Rättspsykiatrisk anstalt	Fråga om praxis att utföra rättspsykiatrisk undersökning på häkte står i överensstämmelse med gällande rätt	Utan kritik
Fiskeristyrelsen	Kommun	Klagomål mot gatuchef	Utan kritik (ej åtgärd)
<i>Initiativärenden</i>			
JK	Polismyndighet	Tidningsuppgifter om elavbrott hos polismyndigheten i Stockholm	Utan kritik
JK	Studiemedelsnämnd	Studiemedelsnämnds rutiner för registrering av allmänna handlingar och expediering av beslut	Utan kritik men med vissa synpunkter
<i>Anmälan från enskilda</i>			
Enskild	Domstolar		
Enskild	Högsta domstolen	Klagomål ang. avslagen resningsansökan	Utan kritik
Enskild	Högsta domstolen	Felaktigheter i fråga om protokollföring och aktbildning	Utan kritik
Enskild	Högsta domstolen	Fråga om begäran att få kopia av allmän handling har behandlats med tillräcklig skyndsamhet	Utan kritik
Enskild	Högsta domstolen	Klagomål ang. rättshjälp	Utan kritik
Enskild	Högsta domstolen	Klagomål ang. handläggning av fråga om prövnings-tillstånd	Utan kritik

<sup>1</sup> Tillsynsärenden lottas enligt JK:s diariplan i följande kategorier:

- 20 - Anmälan från myndighet,
- 21 - Anmälan från enskilda,
- 22 - Initiativärenden,
- 23 - Ärendeförteckningar från myndigheter,
- 24 - Ärendeförteckningar från länsstyrelser,
- 25 - Inspektioner,
- 26 - Hemligt och
- 27 - Statens ansvarsnämnd.



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Högsta domstolen m.fl. domstolar	Klagomål ang. bedömning i mål om sotningsavgift	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål i fråga om fullföljdshänvisning	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Anmälan mot hovrättslagman för grovt brott i tjänsten	Utan kritik (JK äger enl. 11:2 RF ej ingripa)
Enskild	Hovrätt	Klagomål mot orättvis brottmålsdom	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål mot hovrätt för felaktigt bestämd underhållsskyldighet mot ett barn i Ungern	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål mot handläggning (oskyldigt dömd för ett brott)	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål ang. mål om umgängesrätt med barn	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål ang. handläggning av brottmål	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål ang. tillämpning av utländsk rätt	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål ang. byte av offentlig försvarare	Utan kritik
Enskild	Hovrätt	Klagomål mot dom ang. underhållsbidrag (bl.a. retroaktiv verkan)	Utan kritik (vissa upplysningar)
Enskild	Hovrätt	Klagomål ang. handläggning av brottmål	Utan kritik
Enskild	Hovrätt och tingsrätt	Anmälan ang. handläggning av ärende	Utan kritik
Enskild	Hovrätt, tingsrätt och åklagarmyndighet	Klagomål mot att åklagare förvanskade bevisning m.m. och att det godtagits av tingsrätten och hovrätten	Utan kritik (Frågan prövad av JO)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot brottmålsdom (begäran om sänkt straff)	Utan kritik (JK får ej överpröva domstols avgörande)
Enskild	Tingsrätt	Tingsrätts handläggning av ett pågående mål	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Tingsrätts handläggning av ett tvistemål	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Granskning av tingsrätts dom	Utan kritik

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot tvistemålsdom	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål med anledning av felaktigt beslut i lagfartsärende (vilande lagfart utan ansökan om ens lagfart)	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot handläggningen av ett tvistemål	Utan kritik (Inte skäl vidta någon åtgärd)
Enskild	Tingsrätt	Felaktigt vitesbelopp i vittneskallelse m. fl. fel i handläggningen av ett brottmål	Utan kritik (Tingsrättens yttrande till Justitiedep. ang. lagstiftningsfråga)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål för att tingsrätten underrättat om att sammanträde i tvistemål skulle hållas per telefon m.m. och för att svaranden (f.d. chefsrådman) särbehandlas	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Granskning av beslut om s.k. § 7-undersökning och ifrågasatt byte av offentlig försvarare i brottmål	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot långsam handläggning av tvistemål	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Begäran om överprövning av dom om fängelse 3 månader för rattfylleri	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Begäran om hävande av beslut om häktning	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot inskrivningsmyndigheter m.m. (lagfart beviljad på grund av förfalskad köpehandling)	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. förordnande av bodelningsförrättare	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. lagmans agerande vid konkursförhandling	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. fel av tingsrätt	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. dom vari ådömts böter för trafikföreselser	Utan kritik (JK har tagit del av domen. Ej anledning till vidare åtgärd)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. inregistrering av felaktig och falsk bouppteckning	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. felaktigt konkursbeslut (delgivningsbeviset betr. kallelse till förhandling förfalskad)	Utan kritik



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. beslut att försätta bolag i konkurs	Utan kritik
Enskild	Tingsrätt, kammarrätt och länsrätt	Klagomål mot handläggningen av mål om vårdnad och umgängesrätt	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet och domstol	Klagomål mot utredning och dom i brottmål	Utan kritik
Enskild	Kronofogdemyndighet och hovrätt	Klagomål över beslut om utmätning i pension	Utan kritik
Enskild	Kammarrätt	Klagomål ang. beslut i skatteärende	Utan kritik
Enskild	Kammarrätt	Ej ingripit mot en klagandes olämpliga uppträdande	Utan kritik
Enskild	Kammarrätt	Klagomål mot att rätten ej ingripit mot parts olämpliga uppträdande	Utan kritik
Enskild	Kammarrätt och länsrätt	Klagomål ang. handläggning av mål om upphörande av vård resp. umgängesrätt enligt LVU	Utan kritik
Enskild	Länsrätt	Klagomål mot körkortsingripande	Utan kritik
Enskild	Arrendenämnd	Begäran om prövning av vissa mål som varit föremål för prövning	Utan kritik
Enskild	Bostadsdomstolen	Klagande ang. beslut rörande hyressättning	Utan kritik
Enskild	Försäkringsrätt	Klagomål ang. beräkning av pensionsförmåner för svensk medborgare i Finland	Utan kritik (Försäkringsdomstolen har avslagit ansökan om prövningstillstånd)
Enskild	Domstolar	Klagomål mot domstolars handläggning	Utan kritik
Enskild	Domstolar m. fl.	Bedrägeri från domstolar och advokater vid tvist om klander av bodelning	Utan kritik
<i>Åklagare</i>			
Enskild	Riksåklagaren	Klagomål ang. överprövningsärende	Utan kritik
Enskild	Riksåklagaren	Klagomål ang. överprövning av åtalsärende	Utan kritik
Enskild	Regionåklagarmyndighet	Klagomål mot överåklagare ang. handläggning av brottanmälan	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot åklagarmyndighets beslut i överprövningsärende	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Anmälan ang. pågående mål	Utan kritik

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot åklagare	Utan kritik (ingen anledning till åtgärd - JO redan prövat frågan)
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. handläggning av vissa ärenden	Utan kritik + överlämnat till Riksåklagaren
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. restriktioner för en häktad att ta emot besök i häktet	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. dröjsmål med beslut om eventuellt åtal	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot åklagare för att han inte inlett förundersökning avseende misstanke om egenmäktigt förfarande m.m.	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. felaktigt beslut om nedläggande av åtal	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot chefsåklagare ang. väckt åtal för olaga hot	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Skrivelse ang. granskning av testamente	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Underlåtenhet i mål om falskt åtal	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. beslut om besöksförbud	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Anmälan mot åklagare för underlåtenhet att väcka åtal	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot handläggning ang. misstanke om häleri	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet och polismyndighet	Klagomål ang. förundersöknings bedrivande och beslut att ej inleda förundersökning	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet och polismyndighet	Klagomål ang. förundersökning	Utan kritik
Enskild	Åklagarmyndighet och polismyndighet	Klagomål mot att en polisman använt våld i samband med att en asylsökande utlännings fingeravtryck tagits för att fastställa dennes identitet	Utan kritik
Enskild	<i>Polisen</i> Rikspolisstyrelsen	Granskning av eventuella uppgifter ang. politiska åsikter i polisregister m.m.	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Dröjsmål vid brottsutredning	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Fråga om två polisinspektörer bedrev förtroendeskadlig bisyssla	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Granskning av ärende ang. utfående av allmän handling från polismyndighet (dröjsmål)	Utan kritik



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. dröjsmål med brottsutredning	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. brottsutredningar	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Felaktig rapportering av trafikolycka	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. tagande i förvar (dömd för våldtäkt till fängelse 2 år + utvisning; tagen i förvar vid villkorlig frigivning)	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. polisförhör med barn som inte uppnått straffbarhetsålder m.m.	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. polisingripanden (klaganden förföljd och diskriminerad p.g.a. tyskt ursprung - häktad och dömd för misshandel; radio beslagtagn)	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. underlåten förundersökning	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål mot polisman för oegentligheter i tjänsten	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Skrivelse ang. besök av civilklädda poliser - olaga intrång	Utan kritik
Enskild	Polismyndighet	Klagomål mot tjänstetillsättning	Utan kritik
	<i>Kriminalvården</i>		
Enskild	Kriminalvårdsstyrelsen	Klagomål ang. handläggning av personalärende	Utan kritik (frågan föremål för Arbetsdomstolens prövning)
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Anmälan mot styresman för kriminalvårdsanstalt ang. vägran att bevilja oevakade besök	Utan kritik
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål mot att intagna på kriminalvårdsanstalt ej tillåts att förvara domar och förundersökningsprotokoll på sina bostadsrum	Utan kritik
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål mot att intagen ej fått förvara sin brottmålsdom i sitt bostadsrum	Utan kritik (Ej utredning eller åtgärd hos JK; hänvisning till JO-beslut)
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål mot kroppsbesiktningar av intagna och besökande i samband med besök vid kriminalvårdsanstalts specialavdelning	Utan kritik
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål ang. arbetsplacering (rasdiskriminerad)	Utan kritik (styresmannen för anstalten sa dock i bif. yttrande att klaganden utsatts för ett olämpligt uttalande)

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål med anledning av att intagen på anstalt ej tillåts att förvara handlingar från domstol i sitt bostadsrum	Utan kritik <sup>2</sup>
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål mot kriminalvårdstjänstemän för spridande av osanna uppgifter	Utan kritik
Enskild	Häkte	Klagomål ang. behandling i häkte (vägrad kontakt med omvärlden)	Utan kritik
Enskild	<i>Övriga myndigheter</i> Ambassad	Tillämpningen av säkerhetsföreskrifter vid utlandsmyndigheter	Utan kritik (vissa synpunkter)
Enskild	Allmän försäkringskassa	Omprövning av beslut om avslag på underhållsbidrag; handläggning av vårdnadsfråga	Utan kritik
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål mot att för hög inkomst angetts i kontrolluppgift	Utan kritik
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål ang. handläggning av barnpension	Utan kritik
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål mot försäkringskassan	Utan kritik
Enskild	Arbetsförmedling	Klagomål ang. dåligt bemötande	Utan kritik
Enskild	Arbetsmarknadsdepartementet	Klagomål ang. handläggning av asylärende	Utan kritik
Enskild	Arbetsmarknadsstyrelsen	Arbetsmarknadsstyrelsens tillsyn över arbetslöshetskassor	Utan kritik
Enskild	Bankinspektionen	Klagomål mot Bankinspektionen	Utan kritik
Enskild	Boverket	Anmälan mot handläggning av ärende	Utan kritik
Enskild	Domänverket	Klagomål mot att Domänverket stöder och samarbetar med Scientologykyrkan	Utan kritik
Enskild	Försvarets materielverk	Ifrågasatt tystnadspliktsbrott (myndighetens chefer ej bevakat att sekretessbelagd information om JAS-projektet inte sprids till allmänheten)	Utan kritik
Enskild	Högskola	Klagomål ang. tillkännagivande av tjänstetillsättning	Utan kritik
Enskild	Kronofogdemyndighet	Anmälan ang. tjänstefel (exekutiv försäljning av fastighet)	Utan kritik

<sup>2</sup> Hänvisning till JO:s beslut 1987-04-30, dnr 1875-1985.



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Kronofogdemyndighet	Klagomål ang. omplacering av anställd	Utan kritik (JK får ej besluta hur myndighet skall besluta i särskilt fall)
Enskild	Kronofogdemyndighet	Klagomål ang. underlåten information om sökandes ansvar för utsökningskostnader	Utan kritik (vissa synpunkter)
Enskild	Kronofogdemyndighet	Klagomål ang. handläggning av införselärende	Utan kritik
Enskild	Lokal skattemyndighet	Klagomål ang. skatteärenden	Utan kritik
Enskild	Lokal skattemyndighet	Anmälan ang. lång handläggningstid för utfärdande av mantalsskrivnings- och personbevis	Utan kritik <sup>3</sup>
Enskild	Luftfartsverket m. fl.	Anmälan ang. vägran att lämna ut allmänna handlingar	Beslut med synpunkter men utan kritik
Enskild	Länsstyrelse	Återbetalningsskyldighet för försvarararvode m.m.	Vissa synpunkter <sup>4</sup> ; beslutet till Domstolsverket för kännedom
Enskild	Länsstyrelse	Klagomål ang. beslut om bildande av fiskevårdsområde	Utan kritik
Enskild	Länsstyrelse	Begäran om granskning av handläggningen av ett ärende ang. förvärvstillstånd	Utan kritik
Enskild	Länsstyrelse m. fl.	Klagomål ang. socialbidrag	Utan kritik
Enskild	Länsstyrelse och byggnadsnämnd	Klagomål ang. dieselåkerirörelse på villatomt	Utan kritik
Enskild	Patent- och registreringsverket	Klagomål ang. handläggning av namnärede	Utan kritik
Enskild	Riksrevisionsverket	Skrivelse ang. RRV:s revision av statliga myndigheter (allvarliga brister i vissa statliga myndigheters ekonomiska redovisning - ifrågasatta åtgärder mot verkscheferna)	Utan kritik
Enskild	Rättshjälpsnämnd	Klagomål över rättshjälpsnämnds beslut m.m.	Utan kritik

<sup>3</sup> Beslutets lydelse: Det är inte möjligt för Justitiekanslern att bevaka enskilda ärenden. Dokumenterat långa handläggningstider kan emellertid leda till ingripande från Justitiekanslerns sida. Ärendet ger för närvarande inte anledning till annan åtgärd än att detta beslut översändes till skattemyndigheten för kännedom.

<sup>4</sup> Beslut med synpunkter om att Domstolsverket bör införa en rutin som möjliggör frivillig betalning från gäldenärens sida innan ärendet lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. - Domstolsverket avser att införa nya aviseringsrutiner. Anledning saknas därför för JK att vidta ytterligare åtgärder.

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Skattemyndighet	Klagomål ang. taxeringsrevision	Utan kritik
Enskild	Skattemyndigheter	Klagomål ang. långsam handläggning	Utan kritik
Enskild	Skogsvårdsstyrelsen	Anmälan ang. vägförrättningsärende	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål mot beslut om tagande i förvar och handläggningen av ärende om uppehållstillstånd	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål mot handläggning av ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Skrivelse med begäran om hjälp att ej bli utvisad	Utan kritik (JK får ej ge direktiv i enskilda ärenden)
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål mot behandling i samband med ansökan om uppehållstillstånd	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål ang. handläggning av ansökan om uppehållstillstånd	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål ang. utebliven ersättning för resekostnad vid anställningsintervju	Utan kritik
Enskild	Statens invandrarverk	Förfrågan ang. visumansökan	Utan kritik
Enskild	Statsrådsberedningen	Klagomål ang. diarieföring	Utan kritik
Enskild	Stift	Klagomål ang. egendomsnämnds försäljning av kyrklig jord	Utan kritik
Enskild	Svenskt handelskontor i utlandet	Klagomål mot handelssekreterare ang. uteblivna anställningsförmåner m.m.	Utan kritik
Enskild	Teknisk högskola	Klagomål ang. handläggning av tjänstetillsättningsärende av en professor	Utan kritik (inte tillräckliga skäl att utreda klagomålen)
Enskild	Teknisk högskola och Riksbanken	Anhållan om yttrande ang. dispens dels för disputation för doktorsgraden, dels från vissa valutabestämmelser	Utan kritik
Enskild	Trafiksäkerhetsverket	Klagomål ang. registrering av felaktig adress	Utan kritik
Enskild	Universitet	Anmälan från en professor mot en annan professor för brytande av brevhemligheter	Utan kritik
Enskild	Universitet	Klagomål mot rektor m.fl. ang. vissa frågor om allmänna handlingar	Utan kritik
Enskild	Universitet	Klagomål mot tjänsteman för bristande service i samband med telefonförfrågan	Utan kritik



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
	<i>Kommuner</i>		
Enskild	Landsting	Klagomål mot förvaltningsutskott ang. tillsättning av vissa chefsöverläkartjänster	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål mot socialtjänsten	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål mot avslagsbeslut i fråga om socialbidrag för hyresskuld	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål för att socialsekr. misskött ärende ang. familjehemsplacering m.m.	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål mot socialnämnd ang. verkställighet av Umgången	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål ang. handläggning av ärende om nybyggnadslov m.m.	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål mot kommuns utbildningsnämnd (tillsättning av tjänst som hemspråklärare)	Utan kritik (ankommer inte på JK att ingripa i myndighets beslutande verksamhet)
Enskild	Kommun	Klagomål mot lärare i gymnasium som trakasserat klagandens dotter	Utan kritik
Enskild	Kommun	Klagomål mot socialnämnd för omhändertagande av barn	Utan kritik
Enskild	Överförmyndare i en kommun	Klagomål ang. tillsyn i förmyndarärende	Utan kritik
Enskild	Överförmyndarnämnd i en kommun samt JO	Klagomål ang. ett förvaltarskap m.m. (begärt att JK skall granska JO:s handläggning av liknande klagomål mot bl.a. kommunen vilka inte föranlett någon JO:s åtgärd)	Utan kritik (JO står ej under JK:s tillsyn; JO prövar förvaltarskapsärendet)
	<i>Övriga</i>		
Enskild	AB Parkeringstjänst	Klagomål mot handläggning av felparkeringsärende hos bolaget	Utan kritik (privaträttsligt subjekt står ej under JK:s tillsyn)
Enskild	AB Svensk Bilprovning	Begäran om granskning av omständigheter i ärende ang. besiktning av släp	Utan kritik <sup>5</sup>
Enskild	Inkassoföretag	Klagomål ang. felaktigt påförd skuld p.g.a. namnförväxling	Utan kritik (Datainspektionen prövar samma fråga)

<sup>5</sup> Frågan är av polisiär natur och har också anmälts till polismyndighet. Anledning saknas för någon ytterligare åtgärd från JK:s sida.

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Inkassobyråer m.m.	Klagomål ang. handläggning av krav	Utan kritik <sup>6</sup>
Enskild	Jurist	Klagomål mot jurists agerande i mål vid länsrätt om verkställighet av umgängesrätt med barn	Utan kritik (part vid domstol eller dennes ombud står ej under JK:s tillsyn)
Enskild	Privaträttsligt subjekt	Klagomål ang. arbetsgivares underlåtenhet att utfärda tjänstgöringsintyg	Utan kritik
Enskild	Privaträttsligt subjekt	Klagomål mot patientförsäkringen	Utan kritik (ej under JK:s tillsyn)
Enskild	Radiotjänst i Kiruna AB	Klagomål ang. felaktiga fakturor	Utan kritik
Enskild	Statshälsan	Klagomål ang. vägran att lämna ut journal	Utan kritik (Statshälsan är en stiftelse och står ej under JK:s tillsyn)
Enskild	Vägsamfällighet	Klagomål mot vägsamfällighet	Utan kritik (information om lagen [1973:1150] om förvaltning av samfälligheter)

<sup>6</sup> Inkassobyråer står inte under JK:s tillsyn. Klagomålen mot dessa kan därför inte prövas av JK. I övrigt är klagomålen allmänt hållna och ger inte anledning till utredning eller annan åtgärd från JK:s sida.



Tabell M Tillsynsärenden avgjorda genom beslut utan åtgärd e.d. år 1991

Ärendetyp <sup>1</sup>	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål mot beslut om återbetalningskyldighet	Ärendet avslutat genom att samtliga handlingar översänts till försäkringskassan för omprövning
Enskild	Allmän försäkringskassa	Klagomål ang. beräkning av föräldrapenning	Avekrivs (frågan prövas av JO)
Enskild	Arbetsdomstolen	Klagomål	Ingen åtgärd (motsvarande klagomål prövat tidigare)
Enskild	Arbetsmarknadsförsäkringar	Klagomål	Utan åtgärd (privaträttsliga subjekt faller utanför JK:s tillsyn)
Enskild	Arbetsmarknadsinstitut	Klagomål mot institutet m. fl.	Avförs (ej tillräckliga skäl att ta klagomålen till utredning)
Enskild	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd HSN	Klagomål mot partiskt beslut	Ej åtgärd (frågan överklagad till kammarrätt)
Enskild	Hovrätt	Begäran om omprövning	Avförs (ej skäl ompröva)
Enskild	Högsta domstolen	Anmälan avseende tjänstefel mot tre justitieråd (avslagen resningsansökan)	Avskrivs (ingen åtgärd)
Enskild	Investmentbolag	Skrivelse ang. förvaltning av aktier	Utan åtgärd (kritiken rör område som faller utanför JK:s tillsyn)
Enskild	Justitiedepartementet	Anhållan om åtgärder för en översyn av reglerna om besvär i förvaltningsmål	Avskrivs <sup>2</sup>
Enskild	Kammarrätt	Klagomål ang. felaktigt ställningstagande till yrkande om återbetalning av erlagd skatt	Ingen åtgärd (domen överklagad till Regeringsrätten)

<sup>1</sup> Tillsynsärenden lottas enligt JK:s diarieplan i följande kategorier:

- 20 - Anmälan från myndighet,
- 21 - Anmälan från enskilda,
- 22 - Initiativärenden,
- 23 - Ärendeförteckningar från myndigheter,
- 24 - Ärendeförteckningar från länsstyrelser,
- 25 - Inspektioner,
- 26 - Hemligt och
- 27 - Statens ansvarsnämnd.

<sup>2</sup> Frågan om en översyn av den innebörd som föreslås bör ställas till Justitiedepartementet, inte JK. Av handlingarna i ärendet framgår att U även tillskrivit departementet. Ytterligare åtgärd från JK:s sida torde därmed inte vara påkallad.

Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Kommerskollegium	Klagomål mot att kollegiet i yttrande till åklagare i pågående brottmål tagit ställning i sak beträffande fråga som senare skulle bli föremål för kollegiets bedömning i ett disciplinärende	Ej åtgärd (JO redan prövat frågan)
Enskild	Kommun	Fråga om Miljö- och hälsoskyddsnämndens skyldighet att registrera inkomna handlingar	Avskrivs (frågan prövas av JO)
Enskild	Kommun	Klagomål ang. handläggning av vårdnadsärende hos socialförvaltning och socialnämnd	Avskrivs (JO granskar samma fråga)
Enskild	Kriminalvårdsanstalt	Klagomål ang. vissa händelser vid kriminalvårdsanstalt - JO ej vidtagit någon åtgärd	Avskrivs (föranleder ingen åtgärd; prövat av JO)
Enskild	Kriminalvårdsstyrelsen	Fråga om förmånsbil för generaldirektören	Översänt till Justitiedep. för klarläggande av anställningsvillkor - därefter skall ärendet slutföras
Enskild	Kriminalvårdsstyrelsen	Anmälan ang. försumliga kriminalvårdstjänstemän	Ingen åtgärd
Enskild	Kronofogdemyndighet	Klagomål ang. handläggning av utmätningmål	Avskrivs (JO prövat frågan)
Enskild	Kronofogdemyndighet	Klagomål ang. felaktighet av läns-kronodirektör vid avsändande av brev till klaganden)	Avskrivs (JO prövat frågan)
Enskild	Läkare	Klagomål ang. felaktigheter vid läkarbehandling	Ingen åtgärd (upplysning om möjlighet att klaga hos HSN <sup>3</sup> )
Enskild	Miljödepartementet	Klagomål ang. tidsutdräkt vid handläggning av ärende	Avskrivs
Enskild	Myndigheter	Klagomål bl.a. ang. att klaganden dömts utan bevis för att han är kurd och ansedd som terrorist	Avskrivs <sup>4</sup>
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. främlingsfientlighet och inkompetens	Ingen åtgärd (avskrivs)

<sup>3</sup> Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

<sup>4</sup> Vad klaganden anfört kan inte läggas till grund för någon utredning eller annan åtgärd från JK:s sida.



Ärendetyp	Berörd myndighet	Saken	Beslut
Enskild	Polismyndighet	Anmälan ang. påstådd misshandel av polismän	Avskrivs <sup>5</sup>
Enskild	Polismyndighet	Anmälan ang. omständigheter vid polisingripande (biten av polishund, bristande vakthållning vid häkte - skadad vid brand i cellen)	Avskrivs (saken utreds av regionåklagarmyndighet - JK finner inte anledning att ytterligare granska ärendet)
Enskild	Polismyndighet	Klagomål ang. husrannsakan	Avskrivs (saken utreds av regionåklagarmyndighet)
Enskild	Regeringen	Skrivelse ang. kompensation för förlust till följd av regeringsbeslut om svenska sanktioner mot Jugoslavien	Ej åtgärd (regeringen står inte under JK:s tillsyn)
Enskild	Riksdagens ombudsmän	Klagomål ang. JO:s handläggning av klagomål mot förhållanden vid kriminalvårdsanstalt	Ingen åtgärd (JO står ej under JK:s tillsyn)
Enskild	Riksdagens skatteutskott	Anmälan ang. beslut om beskattning av tidningsanställda för förmåner av fri tidning i bostaden	Avskrivs (JK:s tillsyn omfattar inte riksdagen och dess organ)
Enskild	Rikspolisstyrelsen	Begäran om JK:s synpunkter ang. rikspolischefens beslut att inte tillåta två polismän att arbeta kvar hos SÄPO	Ingen åtgärd (frågor av rent arbetsrättslig natur hör inte under JK:s prövning)
Enskild	Statens invandrarverk	Klagomål mot Invandrarverket	Avförs (JO prövat frågan)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot tingsrätt	Avförs (JK tar inte upp klagomålen till prövning eftersom JO utreder samma fråga)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål ang. mål om betalningsföreläggande	Avskrivs (JO prövar samma fråga)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot dom	Ej åtgärd (JO prövar samma fråga)
Enskild	Tingsrätt	Klagomål mot tingsrätt m.m. (utlämnande av handlingar)	Ingen åtgärd (JO prövar samma fråga)
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål mot åklagarmyndighet m.m.	Överlämnat till JO enligt 15 § andra stycket JK-instruktionen
Enskild	Åklagarmyndighet	Klagomål ang. beslut att lägga ned förundersökning	Avskrivs (JO prövat frågan)

<sup>5</sup> Anmälan utgör ej tillräckligt underlag för utredning eller annan åtgärd från JK:s sida.

Tabell N JK:s inspektioner under åren 1983 - 1992

År	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Domstolar	6	5	4	4	-	-	-	3	-	-	22
Åklagarmyndigheter	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Polismyndigheter	1	2	-	2	-	-	-	2	-	-	7
Kronofogdemyndigheter	-	1	2	-	-	-	-	1	-	-	4
Länsstyrelser	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3
Centrala statliga myndigheter	3 <sup>1</sup>	1 <sup>2</sup>	1 <sup>3</sup>	-	-	-	1 <sup>4</sup>	1 <sup>5</sup>	-	-	7
Regionala myndigheter	-	1 <sup>6</sup>	-	-	-	-	-	4 <sup>7</sup>	-	-	5
Kommuner och kommunala myndigheter	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2
Rättshjälpanmänd	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Sjukhus	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Domkapitel	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	3
Lokala myndigheter	-	-	-	-	-	-	-	2 <sup>8</sup>	-	-	2
Övriga	2 <sup>9</sup>	-	1 <sup>10</sup>	2 <sup>11</sup>	-	1 <sup>12</sup>	-	-	-	-	6
	14	11	12	8	0	1	2	15	1	0	64

<sup>1</sup> Patent- och registreringsverkets bolagsbyrå, Statens invandrarverk och Kriminalvårdsstyrelsen

<sup>2</sup> Byggnadsstyrelsens juridiska sektion

<sup>3</sup> Fiskeristyrelsen

<sup>4</sup> Patent- och registreringsverkets varumärkeavdelning

<sup>5</sup> Luftfartsverket

<sup>6</sup> Tulldirektionen i Södra distriktet

<sup>7</sup> Länskattemyndigheten i Kristianstads län, AMU-myndigheten i Kristianstads län, Länskolnämnden i Kristianstads län och Vuxenutbildningsmyndigheten i Kristianstads län

<sup>8</sup> Lokala skattemyndigheten i Simrishamn och Försäkringskassan i Simrishamn

<sup>9</sup> SOS Alarmering Aktiebolags länsalarmeringscentraler i Uppsala och Norrköping

<sup>10</sup> SOS Alarmering Aktiebolags länsalarmeringscentral i Göteborg

<sup>11</sup> SOS Alarmering Aktiebolags länsalarmeringscentraler i Falun och Malmö

<sup>12</sup> Sydfondens kansli i Stockholm



Tabell O Tryckfrihetsärenden. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1992

Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Det finns ingen angivelse från målsäganden. JK kan därför inte vidta någon åtgärd
Ang. förbud mot efterforskning av meddelare enligt 3 kap. 4 § TF	Beslut om förundersökning. Ombesörjes av regionåklagare
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal genom tryckt skrift enligt 7 kap. 4 § 14 TF)	Särskilda skäl för allmänt åtal föreligger ej
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal genom katalog)	TF:s bestämmelser ej tillämpliga på skrifterna som ej kan bli föremål för JK:s granskning
Brott mot bestämmelse i 5 kap. TF (5 kap. 8 och 12 §§, ej anmält ny utgivare)	Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (tidningsartikel om en patolog vari fanns en bild på patologen och en avlidna kvinna utan tillstånd från den avlidnas anhöriga)	Anledning finns enligt JK:s mening att anta att patologen genom sin medverkan till publiceringen av bilden med den avlidna kvinnan gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Beslut om förundersökning mot patologen. Uppdras åt regionåklagare
Ang. ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, klistermärken)	Preskription - förundersökningen läggs ned
.-.	.-.
.-.	.-.
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Det tryckfrihetsrättsliga skyddet i TF gäller i förhållande mellan det allmänna å ena sidan och den enskilde å andra sidan. Eftersom anmälan gäller ett förhållande mellan anmälaren och två privatägda tidningar är inte TF:s bestämmelser tillämpliga på detta förhållande. JK saknar därför möjlighet att med stöd av TF ingripa mot att tidningarna förkortar eller censurerar hans annonser. På grund härav föranleder ansökan ingen vidare åtgärd från JK:s sida.
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (barnpornografibrott)	Anmälan ger ej anledning att anta att tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott har begåtts
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Enligt JK:s mening innefattar bilden uppenbarligen inte barnpornografibrott eller något annat tryckfrihetsbrott. Ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uttalande i periodisk tidskrift)	Eventuellt tryckfrihetsbrott är preskriberat - ej åtgärd
Fråga om efterforskning av uppgiftslämnare har skett i strid mot bestämmelserna i TF	Enligt JK:s bedömning kan de vidtagna åtgärderna inte anses stå i strid med bestämmelserna i 3 kap. 4 § TF. Anmälan föranleder därför inte någon åtgärd

Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal, klandrande uttalanden av två hyresvärdar om en hyresgäst)	I detta fall anser JK inte att sådana särskilda skäl föreligger som skulle påkalla ett ingripande med allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal i broschyr från SIV, "Sverigedemokraterna; Rasister och lögnare")	Förtalsbrott kan inte anses begånget - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal i dagstidningar)	I detta fall anser JK inte att sådana särskilda skäl föreligger som påkallar ingripande med allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott (förtal, lämnat uppgifter till myndigheter som publicerats i bl.a. TV-Aktuellt)	Inget tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Förleder ej något ingripande från JK:s sida
Ifrågasatt tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott (förtal i tryckt skrift och radioprogram)	Preskription - ingen åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uppvigling i tidningsartikel)	Ej anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, 9 kap. 2 § TF, klistermärken)	Beslag enligt 10 kap. 14 § TF
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uppvigling - tusenkronorssedel)	Beslag
Begäran om yttrande över räckvidden av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § RF	Det ankommer inte på JK att på begäran av enskilda rent allmänt uttala sig om gällande rätt - ingen åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej åtgärd
Misstanke om tryckfrihetsbrott (tusen kronorssedel)	Åklagarmyndigheten har överlämnat protokoll från genomförd förundersökning. Regeringen har medgett att åtal väcks mot tidningens ansvarige utgivare för tryckfrihetsbrottet uppvigling. JK:s beslut: Åtal skall väckas
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (uppgifter i bl.a. en dagstidning om polisen använt sig av hemlig telefonavlyssning i förundersökningen mot en viss misstänkt person)	JK uppdrar åt regionåklagarmyndighet att utföra ett förundersökning och att redovisa resultatet till JK
Grov uppvigling begånget genom tryckt skrift	JK inger stämningsansökan till tingsrätt
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Det finns enligt JK:s mening inte anledning att anta att tryckfrihetsbrott har förövats. Anmälan förleder därför ingen åtgärd
Fråga om förtalsbrott i tryckt skrift (förtal av avliden)	Inte av särskilda skäl påkallat att ingripa med allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - ej åtgärd



Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Inte anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - ej åtgärd
Ifrågasatt hets mot folkgrupp	Anmälan avser ej tryckfrihetsbrott utan brottsbalksbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Inte anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - ej åtgärd
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (namn och diagnos på patient på vårdhem)	Förundersökning genomförd. Brotten kan inte styrkas. Åtal skall därför inte väckas
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	I detta fall anser JK inte att sådana särskilda skäl föreligger som skulle påkalla ett ingripande med allmänt åtal. JK företar därför inte någon åtgärd i ärendet
Ifrågasatt förtal i tryckt skrift	I det nu förevarande ärendet har NN anmält brottet till åtal. JK:s prövning begränsas därför till frågan om förtal av honom. Vid den prövning som JK alltså har att göra finner JK inte att ett ingripande med allmänt åtal är påkallat av särskilda skäl
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uppvigling)	Inte anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - ingen åtgärd
Uppvigling	Komplettering till särskilt yrkande ang. konfiskation
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	TF ej tillämplig - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (tecknad serie, hets mot folkgrupp)	Inte anledning anta att tryckfrihetsbrott förövats - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal eller förolämpning genom tryckt skrift)	I detta fall anser jag inte att sådana särskilda skäl föreligger som skulle påkalla ett ingripande med allmänt åtal
Ifrågasatt brott mot TF (tidskrift utgiven utan utgivningsbevis)	Förundersökning genomförd - ärendet avskrivs
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (jfr patolog ovan)	Förundersökning genomförd. Brotten kan inte styrkas. Åtal skall därför inte väckas
Ifrågasatt förtal i tryckt skrift	Ej anledning till allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	.-.
Tryckfrihetsmål ang. beslag	Yttrande till Svea hovrätt
Förundersökning med anledning av brott mot tystnadsplikt (rättens enskilda överläggning)	Förundersökning mot nämndeman rörande brott mot tystnadsplikt. Uppdras åt regionåklagarmyndighet
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	TF ej tillämplig - ej åtgärd
.-.	Preskription - ej åtgärd

Saken	Beslut
Ifrågasatt brott mot TF (uppgift om utgivarens namn, utgivningsort och utgivningsår saknas)	Anledning finns att anta att brott mot 4 kap. 2 § och 5 kap. 11 § TF har begåtts. Förundersökning skall därför inledas. Uppdras åt åklagarmyndighet
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, klistermärken)	Förundersökning genomförd. Inte tillräckliga skäl för åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt hets mot folkgrupp	JK inleder inte förundersökning - avskrivs
Ifrågasatt förtal i tryckt skrift	Inte anledning till åtgärder för allmänt åtal - avförs
.-.	.-.
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (reklamblad, barnpornografibrott m.m.)	Ej tryckfrihetsbrott - ingen åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, uppvigling)	Diverse synpunkter. JK vidtar inte någon ytterligare åtgärd - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Förundersökning skall inledas. Uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt brott mot TF (hets mot folkgrupp, reklamaffischer)	Ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (grovt förtal, hets mot folkgrupp)	Ej tryckfrihetsbrott - avförs
Anmälan om tryckfrihetsbrottet förtal	Ej särskilda skäl för allmänt åtal. Erinran om att JK är exklusiv åklagare i tryckfrihetsmål
Ifrågasatt hets mot folkgrupp	Ej grund inleda förundersökning om tryckfrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (annons)	Ej tryckfrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott (förtal i bl.a. tidningar, TV och radio)	Preskription beträffande allmänt åtal - ej åtgärd
Förfrågan om en viss reklamkampanj skulle föranleda JK:s ingripande	JK har inte befogenhet att ge förhandsbesked om en tänkt åtgärds lagenlighet. Förhandsgranskning av medier får - bortsett från filmcensuren - ej förekomma enligt TF och YGL. Mot bl.a. denna bakgrund måste JK avhålla sig från att besvara frågan
Ifrågasatt brott mot TF (journalist uppmanats avslöja sin källa)	Ej brott mot TF - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Tidigare inledd förundersökning utvidgas att avse även eventuellt tryckfrihetsbrott genom det aktuella flygbladets återgivande av de 16 "budorden". Uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet



Saken	Beslut
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt	Förundersökning delvis genomförd. Ej anledning fullfölja förundersökningen
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	Målsäganden har inte gjort åtalsanmälan. Ej utrymme för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (kränkande uttalande om H.M. Konungen)	Ej angivelse till åtal från målsäganden. JK förhindrad att vidta åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Anmälan om tryckfrihetsbrott	Preskription - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uppvigling)	Ej anledning anta tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Ifrågasatt brott mot TF (satt ut namn i stället för pseudonym under insändare)	Brott mot anonymitetsbestämmelserna torde inte kunna styrkas. Ej ytterligare åtgärd
Ifrågasatt överträdelse av förbudet mot efterforskning av källor	Förundersökning skall ej inledas
Ifrågasatt brott mot 5 kap. 9 och 11 §§ TF (ej ansvarig utgivare, ej anmäld till PRV)	Förundersökning skall inledas. Uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	I vart fall preskription beträffande allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (brott mot tystnadsplikt, utlämnande av patientjournaler till tidningar)	Förundersökning skall inledas ang. brott mot tystnadsplikten genom utlämnande av patientjournal för offentliggörande i tryckt skrift. Uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Uteslutet med allmänt åtal - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej hets mot folkgrupp. Åtal skall inte väckas
Beslag i fråga om tryckta skrifter (hets mot folkgrupp)	Beslag enligt 10 kap. 1 § första stycket TF
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Beslut om förundersökning. Uppdras åt åklagarmyndighet
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - avskrivs
Husrannsakan för eftersökande av handlingar	Förundersökning pågår hos åklagarmyndighet. Beslut om husrannsakan
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - avskrivs
.-	Ej tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Framställning om konfiskation (tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp)	Ansökan om konfiskering
Fråga om förtal i tryckt skrift m.m.	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott
Ifrågasatt förtal i tryckt skrift	Ej särskilda skäl för allmänt åtal - avförs

Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott - nu fråga om väckande av åtal	Delvis preskription, delvis ej särskilda skäl för allmänt åtal. Allmänt åtal skall inte väckas.
Ang. tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Förundersökning genomförd av åklagarmyndighet. Åtal skall inte väckas
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt brott mot TF:s regler för meddelares anonymitet, s.k. meddelarskydd	Förundersökning gjord av överåklagare vid åklagarmyndighet. JK har sammanfattningsvis funnit att NN varken uppsåtligt eller av oaktsamhet kan anses ha åsidosatt sin tystnadsplikt. Förundersökningen har därmed visat att brott mot 3 kap. 3 § TF ej har begåtts. Åtal skall ej väckas
Ang. handläggning av ett ärende om att få kopior av allmänna handlingar	Ej tillräcklig anledning för JK att göra närmare utredning. Erinran om möjligheten att överklaga enligt 15 kap. sekretesslagen
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Kritik mot pressmeddelande	Ej tillräcklig anledning inleda utredning - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ej anledning anta att tryckfrihetsbrott begåtts - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott	Ej ingripande enligt TF eller YGL - ej åtgärd
Anmälan avseende en annonskampanj	Avförs
Klagomål mot UD rörande utfående av allmänna handlingar	Ej kritik från JK - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Anmälan om tryckfrihetsbrott	Artiklarna föranleder ej åtgärder enligt TF
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej tryckfrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Fråga om brott mot tystnadsplikt	Förutsättningar saknas för att inleda förundersökning - avförs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal genom affischering)	Ej tryckfrihetsbrott - ej förundersökning
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	..-
Anmälan om brott mot TF	Ej tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej tryckfrihetsbrott - avförs
Ifrågasatt brott mot TF	Förundersökning gjord av åklagarmyndighet. Åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1 RB



Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Anmälaren är inte målsägande. Det politiska parti som berörs kan inte vara målsägande. JK är förhindrad att vidta någon åtgärd.
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift -"	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs -"
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal, hets mot folkgrupp)	Det finns ingen målsägande. Ej fråga om förtal eller hets mot folkgrupp - ej åtgärd Meddelarfrihet råder - ej åtgärd
Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt	Meddelarfrihet råder - ej åtgärd
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	De skäl som anmälaren har åberopat till stöd för uppfattningen att allmänt åtal bör komma till stånd i hans fall är visserligen beaktansvärda. Skälen kan dock inte anses vara av sådan dignitet att hans fall, jämfört med andra förtalssituationer, skulle kunna anses vara av sådant kvalificerat slag som avsetts i förarbetena och som skulle motivera att JK ingriper med allmänt åtal. Ingen ytterligare åtgärd.
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Vid en samlad bedömning av det som framförs i tidningen kan JK --- inte finna att det finns anledning för honom att ingripa mot tidningens utgivare med allmänt åtal för tryckfrihetsbrott - ej åtgärd
Ifrågasatt brott mot 5 kap. TF (uppgift om ansvarig utgivare saknas)	Förundersökning gjord av överåklagare vid åklagarmyndighet. Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Förutsättning för allmänt åtal för förtal föreligger enligt JK:s bedömning inte i detta fall
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej tryckfrihetsbrott - avförs
Anmälan om tryckfrihetsbrott (förtal)	Angivelse från målsäganden har inte gjorts. Ej utrymme för åtgärder från JK:s sida - avskrivs Saknas fog för anmälningen - avskrivs
Anmälan om brott mot TF Tystnadsplikt och meddelarfrihet - brott att röja innehållet i sakkunnigutlåtande i mål om ansvar för sexualbrott?	Meddelarfrihet gäller i detta fall. Inte anledning att inleda förundersökning för brott mot tystnadsplikt
Anmälan om brott mot TF (uppvigling m.m.)	Förundersökning skall inledas för att utrona huruvida brott mot 4 kap. 2 § TF har begåtts och vem som är ansvarig härför. Under förundersökningen bör utredningen inledningsvis inriktas på om boken i fråga omfattas av bestämmelserna i 1 kap. 5 § TF innan det misstänkta brottet utreds. Uppdras åt åklagarmyndighet

Saken	Beslut
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	De skäl som anmälaren har åberopat till stöd för uppfattningen att allmänt åtal bör komma till stånd i hans fall är visserligen beaktansvärda. Skälen kan dock inte anses vara av sådan dignitet att hans fall, jämfört med andra förtalssituationer, skulle kunna anses vara av sådant kvalificerat slag som avsetts i förarbetena och som skulle motivera att JK ingriper med allmänt åtal - ej ytterligare åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (brott mot föreskrifterna i 2 kap. 2 § sekretesslagen om försvarsssekretessen)	Ej särskilda skäl för ingripande med allmänt åtal Vid en samlad bedömning av omständigheterna kring de publicerade uppgifterna i fråga, varvid JK bl.a. noterar frånvaron av fotograferingsförbud på den aktuella platsen, finner JK emellertid inte tillräcklig anledning att anta att tryckfrihetsbrott begåtts genom de aktuella publiceringarna. Vid sådant förhållande
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, klistermärken)	beslutar JK att inte inleda förundersökning - ej åtgärd JK beslutar med stöd av 23 kap. 4 a § 2 jämförd med 20 kap. 7 § första stycket 1 RB att inte inleda förundersökning rörande misstanke om tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp
Ifrågasatt brott mot TF (skyldighet att inneha utgivningsbevis)	JK beslutar med stöd av 23 kap. 4 a § jämförd med 20 kap. 7 § första stycket 1 RB att förundersökning ej skall inledas
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp, flygblad m.m.)	TF inte tillämplig på detta flygblad. Innehållet i flygbladet kan därför inte bli föremål för granskning från JK:s sida. Den i flygbladet omnämnda boken synes ännu inte vara utgiven i Sverige. På grund härav och då någon tryckningen föregående granskning av skrift inte är tillåten enligt TF föranleder skrivelsen inte någon åtgärd från JK:s sida - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Ansvar för tryckfrihetsbrott kan inte komma i fråga. Ärendet återlämnas till åklagarmyndigheten för den eventuella ytterligare prövning som åklagarmyndigheten kan anses påkallad
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
-.-	-.-



Saken	Beslut
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (uppvigling)	Artiklarnas innehåll innefattar enligt JK:s uppfattning inte tryckfrihetsbrott - inte någon ytterligare åtgärd
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott	Ingen åtgärd
Ifrågasatt hets mot folkgrupp	Ej brott enligt 7 kap. 4 § 11 TF - avskrivs
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt förtal genom tryckt skrift (grovt förtal)	.-.
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (vykort, hets mot folkgrupp)	Det kort som anmälts innefattar inte något som enligt JK:s bedömning skulle kunna utgöra brott mot TF. Därmed saknas anledning för JK att vidta någon åtgärd
Ifrågasatt tryckfrihetsbrott (dekalер, hets mot folkgrupp)	Ej åtgärd

Tabell P Yttrandefrihetsärenden. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1992

Saken	Beslut
Anmälan om yttrandefrihetsbrottet förtal	Ej särskilda skäl som motiverar allmänt åtal.
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Förundersökning inleds ej Uttalandena ej riktade mot folkgruppen zigenare. Yttrandefrihetsbrott föreligger ej
Ifrågasatt brott enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken, olaga våldsskildring på videofilm (åtalsprövning)	Efter att ha tagit del av innehållet i den anmälda videofilmen finner JK anledning anta att, genom skildring av sexuellt våld i det angivna avsnittet, brottet olaga våldsskildring blivit begånget. Förundersökning skall därför inledas ang. detta brott. Uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet
.-	I ovanstående ärende uppdras JK i stället åt överåklagare vid åklagarmyndighet att göra förundersökningen
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring i kabel-TV)	Förundersökning avseende misstanke om yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring skall inledas mot ansvarige programutgivaren. Uppdras åt regionåklagarmyndighet
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (ärekränkingsbrott i radiosändning - påstående om olovlig avlyssning)	Inte sådana särskilda skäl som påkallar ingripande med allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Förundersökning ang. yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall inledas mot programutgivaren. Förundersökning skall också inledas ang. straffbar försummelse av skyldigheten att spela in och bevara program som sänds i närradio - uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp i närradioprogram)	Ingen åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Inte anledning anta att yttrandefrihetsbrottet förövats - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	.-
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (reporter blottat sig i TV-program)	.-
Ifrågasatt överträdelse av förbudet mot efterforskning av källa	Det som har kommit fram i ärendet ger inte anledning att anta att någon sådan uppsåtlig överträdelse av förbudet mot efterforskning av uppgiftslämnare som skulle kunna föranleda ansvar har ägt rum. Inte heller i övrigt ger innehållet i anmälningen anledning till några åtgärder från JK:s sida



Saken	Beslut
Skrivelse ang. lagföring rörande lokala radiosändningar (efterhört JK:s synpunkter)	Avskrivs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i närradioprogram	Efter att ha tagit del av innehållet i förundersökningsprotokollet finner JK att åtal för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall väckas enligt stämningansökan
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i närradioprogram (hets mot folkgrupp)	Förundersökning skall inledas ang. yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp m.m. - uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Ej särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i närradioprogram	Förundersökning genomförd. Åtal för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp skall väckas enligt stämningansökan
Yttrandefrihetsbrott i närradioprogram (hets mot folkgrupp)	Stämningansökan
Ifrågasatt förtal i ett TV-program	Inte skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt försummelse att spela in närradioprogram	Förundersökning genomförd - föranleder ej åtal
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i närradio	Anmälan föranleder ej ytterligare åtgärder - avförs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring)	Förundersökning genomförd. Åtal skall väckas mot programutgivaren enligt en denna dag utfärdad stämningansökan
Olaga våldsskildring genom lokal kabelsändning	Stämningansökan till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (närradiosändning)	Preskription - ej åtgärd
Anmälan om yttrandefrihetsbrottet förtal	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej förundersökning
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (sänt via engelsk satellit)	Ej grund inleda förundersökning (redogörelse för YGL:s tillämpning) - avskrivs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Ej anledning anta att yttrandefrihetsbrottet förövats - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (filmer ej spridda inom Sverige)	Kan ej föranleda åtgärd av JK. Överlämnas till åklagarmyndighet
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Yttrandefrihetsbrott - förundersökning skall inledas - uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet
Förordnande om beslag med anledning av misstanke om yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Beslag
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i närradioprogram (hets mot folkgrupp)	Förundersökning skall inledas ang. yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp - uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet

Saken	Beslut
Förordnande beträffande förundersökning om yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring samt om beslag med anledning av misstanke härom och om barnpornografibrott	Inledd förundersökning utvidgas samt beslag av filmer och videogram
Framställning enligt 27 kap. 7 § tredje stycket RB om förlängning av tiden för åtals väckande i mål enligt YGL	Framställning till tingsrätt
Förordnande beträffande förundersökning om yttrandefrihetsbrottet barnpornografibrott	Förundersökning beträffande yttrandefrihetsbrott - överåklagare vid åklagarmyndighet
Förordnande beträffande förundersökning om yttrandefrihetsbrottet barnpornografibrott samt om beslag med anledning av misstanke därom	Förundersökning beträffande yttrandefrihetsbrott - uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet - beslag
..	..
Olaga våldsskildring; nu begäran om yttrande från Statens biografbyrå	Pågående förundersökning om yttrandefrihetsbrott. Yttrande enligt 16 kap. 19 § BrB från Statens biografbyrå
Förordnande beträffande beslag i förundersökning om yttrandefrihetsbrottet barnpornografibrott	Beslag på videogram m.m.
Förordnande beträffande förundersökning om yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring samt om beslag med anledning av misstanke därom	Förundersökning beträffande yttrandefrihetsbrott - uppdras åt överåklagare vid regionåklagarmyndighet. Beslag samt inhämtande av yttrande från Statens biografbyrå
Framställning enligt 27 kap. 7 § tredje stycket RB om förlängning av tiden för åtals väckande i mål enligt YGL	Framställning till tingsrätt
..	..
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (uppvigling)	Anledning saknas till antagande att yttrandefrihetsbrott har begåtts. Ej ingripande av JK - avskrivs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (förtal)	Ej särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Beslag med anledning av misstanke om olaga våldsskildring i videogram	Beslag
Beslag med anledning av misstanke om barnpornografibrott	Beslag
Hävande av beslag (vissa beslagtagna filmer och videogram)	Hävande av beslag
Framställning om förlängd tid att väcka åtal	Framställning till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (film)	Eftersom Statens biografbyrå godkänt filmen för visning kan ansvarighet för olaga våldsskildring inte komma i fråga (16 kap. 10 b § tredje stycket BrB jfr 5 kap. 4 § YGL) - avskrivs
Ifrågasatt brott enligt 16 kap. 10 b § BrB, olaga våldsskildring, på videogram	Förundersökning skall inledas - uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet



Saken	Beslut
Förordnande om beslag med anledning av misstanke om brott enligt 16 kap. 10 b § BrB, olaga våldsskildring	Beslag av ett videogram (jfr föregående)
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Förundersökning skall inte inledas
Ifrågasatt brott mot anonymitetsskyddet för uppgiftslämnare till massmedia	Anmälaren är ej målsägande - förutsättningar för ingripande från JK föreligger därför inte - avskrivs
Förordnande om beslag med anledning av förundersökning rörande misstanke om yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring och barnpornografibrott)	Beslag
Ifrågasatt förtal i ett radioprogram	Ej särskilda skäl för allmänt åtal - avförs
Ifrågasatt förtal i ett televisionsprogram (Rapport)	Anmälaren ej nämnd i det anmälda programmet - avförs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Innehållet i TV-programet föranleder ej åtgärd enligt YGL
Anmälan mot innehållet i vissa sändningar i TV 3	Ej yttrandefrihetsbrott - avskrivs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Hävande av beslag (vissa videogram)	Hävande av beslag
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott m.m. (förtal)	Ej förtalsbrott. Ej anledning för JK att vidta ytterligare åtgärder
Framställning om förlängning av tiden för att väcka åtal i ett mål ang. ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Framställning till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp m.m.)	Ej anledning till ingripande - avförs
Framställning om förlängd tid att väcka åtal	Framställning till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Sammanfattningsvis bedömer JK att det inte kan förväntas att ett åtal för hets mot folkgrupp skulle leda till fällande dom - ej förundersökning
Fråga om yttrandefrihetsbrott och tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej skäl till åtgärd av JK - avförs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - avskrivs
Anmälan om vägran att få del av referensband	JK finner att omständigheterna i detta ärende är sådana att förundersökning inte skall inledas. JK beslutar därför med stöd av 23 kap. 4 a § andra stycket jämförd med 20 kap. 7 § första stycket 1 RB att inte inleda någon förundersökning i detta ärende
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Ej yttrandefrihetsbrott - avförs

Saken	Beslut
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i videogram (barnpornografibrott)	Förundersökning gjord vid regionåklagarmyndighet. Åtal för yttrandefrihetsbrottet barnpornografibrott enligt stämningsansökan
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (förtal)	Inte särskilda skäl för allmänt åtal
Yttrandefrihetsbrott i videogram (barnpornografibrott)	Stämningsansökan till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring i videogram)	Förundersökning gjord vid regionåklagarmyndighet. Enligt JK:s bedömning ger utredningen inte tillräckligt stöd för påståendet att X har spritt videogram i sådan omfattning att ansvar kan komma i fråga. Åtal skall därför inte väckas. Återstående beslag skall omedelbart hävas
Fråga om ansvar för yttrandefrihetsbrott i närradio	Förundersökning gjord av åklagarmyndighet - stämningsansökan
Yttrandefrihetsbrott i närradioprogram (hets mot folkgrupp)	Stämningsansökan (jfr föregående)
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott i videogram (barnpornografibrott)	Förundersökning gjord av överåklagare vid åklagarmyndighet. Ansvar för barnpornografibrott kan inte komma i fråga. Åtal skall inte väckas
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej straffbara uttalanden - avslutat
Ifrågasatt yttrandefrihets- och tryckfrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott - ej åtgärd
.-.	Inte skäl ingripa enligt YGL eller TF mot utgivarna. Statsråd står f.ö. inte under JK:s tillsyn
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej skäl ingripa enligt YGL - avskrivs
.-.	.-.
.-.	.-. - Statsråd står f.ö. ej under JK:s tillsyn
.-.	.-.
.-.	.-.
.-.	.-. -.-.
.-.	.-. -.-.
.-.	.-.
Inledande av förundersökning om yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Utredningen ger stöd för misstanke om att barn kan ha medverkat i pornografisk film som spritts till allmänheten. Det finns anledning anta att brott enligt 5 kap. 1 § YGL jämförd med 16 kap. 10 a § BrB kan ha förövats. Förundersökning skall därför inledas - uppdras åt åklagarmyndighet
Ifrågasatt brott enligt 16 kap. 10 b § BrB (olaga våldsskildring på videofilm)	Förundersökning genomförd av åklagarmyndighet. Åtal skall inte väckas



Saken	Beslut
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (barnpornografibrott)	Yttrandefrihetsbrott föreligger inte - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp i närradio)	Ej anledning anta att yttrandefrihetsbrott begåtts - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	Ej åtgärd
Ifrågasatt brott enligt 16 kap. 10 b § BrB (olaga våldsskildring på videogram)	Förundersökning skall inledas - uppdras åt regionåklagarmyndighet
Anmälan om brott mot lagen (1991:1559) med föreskrifter på TF:s och YGL:s områden	Ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Det saknas anledning anta att något brott har begåtts - ej åtgärd
Ang. enskilds rätt att ta del av inspelningar av TV-program	Ej vidare åtgärd
Ang. enskilds rätt att ta del av inspelningar i närradio	Vissa uttalanden - ej vidare åtgärd
Ang. ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp i närradioprogram)	Förutsättningar finns för åtalsunderlåtelse. Åtal tidigare väckt mot samma person för likartade brott - ej vidare åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Inte särskilda skäl för allmänt åtal - ej åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (olaga våldsskildring); Statens biografbyrå har till JK överlämnat 9 videogram	JK bedömer att 5 av videogrammen innefattar olaga våldsskildring. Förundersökning skall inledas beträffande dessa - uppdras åt två skilda överåklagare vid åklagarmyndighet. Erinran om att frågor om beslag skall underställas JK
Ifrågasatt brott mot lagen (1991:1559) med föreskrifter på TF:s och YGL:s områden (vägrat lämna ut referensband från närradiosändningar)	JK förordnar att förundersökning avseende misstanke om brott mot bestämmelserna i 5 kap. 6 § lagen med föreskrifter på TF:s och YGL:s områden skall inledas mot ansvariga företrädare för närradioföreningen - uppdras åt överåklagare vid åklagarmyndighet
Ifrågasatt olaga våldsskildring genom utlåning av videogram	Då utredningen i ärendet inte ger anledning till antagande att något brott, som JK har att pröva, har begåtts skall förundersökning ej inledas
Framställning om förlängning av tiden för att väcka åtal i ett mål ang. ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Framställning till tingsrätt
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott	Avskrivs
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott (hets mot folkgrupp)	JK har i tidigare beslut prövat en anmälan av samma innehåll. Anmälan föranleder därför ingen annan åtgärd från JK:s sida än att nämnda beslut översänds för kännedom

Saken	Beslut
Begäran om referensband från närradiosändning	JK anser sig kunna utgå från att anmälaren numera har mottagit bandkopior. Det finns därmed inte anledning för JK att gå vidare i saken
Nedläggning av förundersökning om yttrandefrihetsbrott (barnpornografi)	Förundersökning gjord av åklagarmyndighet. Utredningen visar att det inte längre finns skäl anta att något yttrandefrihetsbrott (barnpornografi) har förövats. Förundersökningen läggs därför ned
Ifrågasatt brott mot YGL (hets mot folkgrupp eller förtal)	Inte tillräckliga skäl anta att något yttrandefrihetsbrott har begåtts. Det finns därmed inte heller skäl att inleda förundersökning - ej ytterligare åtgärd
Ifrågasatt yttrandefrihetsbrott; nu fråga om beslag	Beslut om beslag av videogram
Ifrågasatt brott mot skyldigheten att tillhandahålla referensband	Förundersökning skall inte inledas
Olaga våldsskildring (vadeinlaga till hovrätt) eller motsvarande	JK yrkar bifall till åtalet



Tabell Q Advokatärenden. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1992

Saken	Beslut
Klagomål mot advokat (besvär över styrelsens <sup>1</sup> beslut i disciplinärende - lämnat anmälan mot en advokat utan åtgärd)	JK har ej inom 4 veckor påkallat åtgärd hos disciplinnämnden <sup>2</sup> - kan nu inte föranleda åtgärd
Misstanke mot advokat för brott mot tystnadsplikt	Ärendet bör underställas samfundet för disciplinär prövning
Klagomål mot advokat (fullgörande av uppdrag som boutredningsman)	Ingen åtgärd - hänvisning till styrelsen
Klagomål mot advokatbyrå (ej utfört uppdrag tillfredsställande - ej arvodesberättigad)	Avgjort genom skiljedom - ej åtgärd
Klagomål mot en bitr. jurist (med anledning av dennes rätt att fullgöra ett uppdrag i en tvist)	Föranleder ej åtgärd (klagomålet ej prövat av samfundets styrelse)
Klagomål mot en advokat, granskning av samfundets styrelsens handläggning och beslut	Ej anledning till någon åtgärd av JK
Klagomål mot advokater, granskning av samfundets styrelsens handläggning	Inte anledning till någon åtgärd av JK
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut att ej vidta åtgärd)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut att ej vidta åtgärd)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (granskning av samfundets styrelsens beslut att ej vidta åtgärd)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (uppdrag som bodelningsförrättare)	Ej åtgärd. Klagomål skall prövas av samfundetsstyrelsen
Klagomål mot advokater (styrelsen: ej åtgärd)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (styrelsen: ej åtgärd, JK:s tidigare beslut: ej åtgärd)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat (pågående disciplinärende hos samfundet)	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat	Ej åtgärd
Klagomål mot advokater (granskning av styrelsens beslut i disciplinärende)	Ej åtgärd
Klagomål mot en skiljenämnd	Ej åtgärd
Klagomål mot en advokat	JK har tidigare beslutat ej påkalla åtgärd mot styrelsens beslut i disciplinärendet. Framställningen kan därför inte nu föranleda någon vidare åtgärd från JK:s sida. Avskrivs

<sup>1</sup> Sveriges advokatsamfunds styrelse<sup>2</sup> Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd

Saken	Beslut
Klagomål mot advokater	Anmälares nya klagomål har inte, såvitt framgår, prövats av samfundsstyrelsen. De klagomål som nu har framförts hit föranleder inte omprövning av JK:s beslut 92.10.26 eller någon annan åtgärd från JK:s sida
Begäran om åtgärd mot en advokat	Enligt JK:s mening är det från allmän synpunkt påkallat att det görs klart att advokatens handlingssätt i detta fall inte är förenligt med god advokatsed. JK begär därför att disciplinnämnden beslutar om en disciplinär åtgärd mot advokaten
Klagomål mot en advokat	Vad nu förekommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd av JK
Disciplinär åtgärd enligt 8 kap. 7 § 1 och 2 st RB	JK yrkar att HD skall förordna en uteslutning av advokaten ur Sveriges advokatsamfund
Klagomål mot en advokat	Disciplinnämndens beslut innebär att advokaten har uteslutits ur Sveriges advokatsamfund med anledning av vad som förevarit i fyra skilda anmälningsärenden. Det saknas under dessa förhållanden tillräcklig anledning från allmän synpunkt för JK att gå in på några närmare överväganden av om också det handlingssätt som advokaten visat i det fall som åsyftats i det av anmälares m.fl. inledda ärendet hos disciplinnämnden skulle kunna anses ge anledning till några sådana åtgärder som JK kan vidta mot en advokat. Anmälares skrivelse hit skall därför inte föranleda några vidare åtgärder från JK:s sida Vad som förekommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd av JK
Klagomål mot en advokat (granskning av disciplinnämndens handläggning)	



Tabell R Ärenden enligt datalagen. Tabellen avser beslut och yttranden enligt JK:s registratur år 1992

Saken	Beslut
Överklagande från Oxie stadsdelsnämnd i Malmö stad av Datainspektionens delbeslut	Yttrande till Justitiedepartementet JK delar inspektionens uppfattning i denna fråga. De av stadsdelsnämnden anförda skälen motiverar inte att ADB-säkerheten efterställs. På de av inspektionen anförda skälen avstyrks bifall till överklagandet.
Överklagande från Stockholms universitet av Datainspektionens slutliga beslut (gallring av personregister)	De av universitetet anförda skälen har inte övertygat mig om att föreskrifter bör ändras. På de av inspektionen anförda skälen avstyrks bifall till överklagandet.
Fråga om fullföljd av Datainspektionens beslut att meddela tillstånd för RPS att föra personregistret "Polisregister EM i fotboll"	JK har inte funnit att allmänna intressen ger honom skäl att överklaga Datainspektionens beslut.
Överklagande av AB Dagens Nyheter av Datainspektionens beslut (avslå en ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregister) Yttrande från JK till Justitiedepartementet	JK delar inspektionens uppfattning i denna fråga. De av tidningsförlaget anförda skälen motiverar inte att hittillsvarande restriktiva praxis vad gäller tillstånd för telefonförsäljningsändamål frångås. JK avstyrker bifall till överklagandet.
Överklagande från Varbergs kommun av Datainspektionens beslut (villkor för att inrätta och föra personregister) Yttrande från JK till Justitiedepartementet	Det skulle mot denna bakgrund vara värdefullt av - innan JK:s yttrande avläts. Statskontoret och Svenska kommunförbundet bereddades tillfälle att yttra sig i ärendet.
Överklagande från Södermanlands läns allmänna försäkringskassa av Datainspektionens beslut (avslå ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregister)	JK delar inspektionens uppfattning i denna fråga. JK avstyrker bifall till överklagandet.
Fråga om fullföljd av Datainspektionens beslut att meddela tillstånd för bl.a. Polismyndigheten i Stockholm att föra personregistret. "Polisregister EM-video".	JK har inte funnit att allmänna intressen ger honom skäl att överklaga Datainspektionens beslut (register bör enligt JK:s mening bevaras t.o.m. 92-08-31)
Överklagande från RPS av Datainspektionens beslut vad avser tidpunkten för genomförande av vissa åtgärder Yttrande från JK till Justitiedepartementet	JK delar Datainspektionens till Justitiedepartementet framförda uppfattning att uppskov bör medges.
Överklagande från PCD-Consult AB av Datainspektionens beslut (avslag av ansökan om tillstånd att inrätta och föra personregister)	JK delar inspektionens uppfattning i denna fråga. JK avstyrker bifall till överklagandet.

Saken	Beslut
Överklagande från Varbergs kommun av Datainspektionens beslut (betr. viss villkor)	Ärendena rymmer viktiga principiella och tekniska frågor som i viss mån belysts i inhämtade yttranden. Datalagsutredningen kan förväntas behandla dessa frågor i sitt avslutande arbete. JK har vidare förstått att saken kan komma att behandlas i den av civilministern tillkallade arbetsgruppen av medborgarkontor. I avvaktan på statsmakternas ställningstagande i dessa generella sammanhang ansluter jag mig till Datainspektionens uppfattning beträffande behovet av föreskrifter och avstyrker bifall till överklagandet.
Överklagande från Esselte Soliditet av Datainspektionens beslut om ändrade föreskrifter för personregistret "Soliditets kreditupplysningsregister".	Yttrande till Justitiedepartementet
Överklagande från Upplysningscentralen UC AB av Datainspektionens beslut om ändrade föreskrifter för personregistret "Upplysningsregister".	Yttrande till Justitiedepartementet
Överklagande från Upplysningscentralen UC AB av Datainspektionens beslut (beträffande krav på terminaltrafikavtal med slutförbrukaren)	JK delar på föreliggande material Datainspektionens uppfattning och avstyrker bifall till överklagandet.



Tabell S Ärenden enligt lagen om övervakningskameror m.m. Tabellen avser beslut och utgående skrivelser enligt JK:s registratur år 1992

Saken	Beslut
<p>JK överklagar länsstyrelsens i Malmöhus län beslut betr. tillstånd för Malmö sjukvårdsförvaltning att bruka övervakningskamera vid entrén till ett sjukhem (nattlig övervakning). JK anser att fråga om tillstånd skall prövas enl. 5 § 3 st lagen (1990:484) om övervakningskameror.</p>	<p>JK yrkar att länsrätten upphäver det överklagade beslutet.</p>
<p>JK överklagar länsstyrelsens i Älvsborgs läns beslut betr. tillstånd för Plus Curt Svensson Livsmedel AB att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dels såvitt avser meddelat undantag från upplysningsplikten enl. 3 § 3 st lagen (1990:484) etc., dels vad avser villkor för tillståndet enl. 10 § 3 st samma lag (övervakning av bröдавdelningen i livsmedelsbutik; undantag från upplysningsplikten).</p>	<p>JK yrkar att kammarrätten med ändring av länsstyrelsens beslut tidsbegränsar tillståndet att använda övervakningskamera till utgången av maj 1992 samt föreskriver att det åligger tillståndshavaren att informera allmänheten om övervakningen genom anslag.</p>
<p>Do (AB Hultahallen ICA)</p>	<p>..</p>
<p>Do (Samuelson livs City AB); beslutet överklagas dock endast såvitt avser meddelat undantag från upplysningsplikten i 3 § 3 st lagen (1990:484) etc.</p>	<p>JK yrkar att kammarrätten med ändring av länsstyrelsens föreskriver att det åligger tillståndshavaren att informera allmänheten om övervakningen genom anslag.</p>
<p>JK överklagar länsstyrelsens i Älvsborgs läns beslut ang. tillstånd för Hedbergs Guld &amp; Silver AB att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock endast såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angivna kamera.</p>	<p>JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.</p>
<p>Do som (Åhléns Livs AB) bröдавd.</p>	<p>Do</p>
<p>Do (Obs! Stormarknad)</p>	<p>Do</p>
<p>JK återkallar sitt överklagande till Kammarrätten i Göteborg.</p>	<p>-</p>
<p>JK överklagar länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län beslut ang. tillstånd för OK Väst AB att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock endast såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angivna kameran (obemannad bensinstation i Brottkärr)</p>	<p>JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.</p>

Saken	Beslut
JK överklagar länsstyrelsens i Jämtlands län beslut beträffande tillstånd för Jämtlands läns landsting att bruka övervakningskamera vid entrén till psykiatriska kliniken vid Östersunds sjukhem; prövning enligt 5 § 3 st lagen (1980:484) etc.	JK yrkar att kammarrätten upphäver det överklagade beslutet
JK överklagar länsstyrelsens i Malmöhus län beslut ang. tillstånd för SAS att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock endast såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angiven kamera nr 3.	JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.
Mål JK ./ Hedbergs Guld & Silver AB - Kammarrätten i Göteborg	Ytrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län beslut beträffande tillstånd för Mölndals sjukhus att bruka en kamera för övervakning av entrén till sjukhusets förlossningsavd.	JK yrkar att kammarrätten upphäver det överklagade beslutet.
Mål JK ./ Evert Svensson m.fl - Kammarrätten i Göteborg ang. TV-övervakning.	Ytrande i målet
Mål JK ./ OK Väst AB - Kammarrätten i Göteborg	Ytrande i målet
Mål JK ./ Jämtlands läns landsting - Kammarrätten Sundsvall	Ytrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Skaraborgs län beslut bestående tillstånd för Göta Kanalbolag att vid broarna över Göta Kanal vid Lönäng, Gastorps och Rotkilen bruka kamera för övervakning. (Prövning enl. 5 § 3 st lagen (1970:484) etc. - övervakning vid fjärrstyrning)	JK yrkar att kammarrätten upphäver det överklagade beslutet.
Mål JK ./ Mölndals sjukhus - Kammarrätten i Göteborg	Ytrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Stockholms län beslut beträffande tillstånd för Svenska Fotbollsförbundet att vid Råsunda Fotbollsstadion i Solna bruka kameror för övervakning. Beslutet överklagas dock endast såvitt avser att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angivna kameror nummer 2 och 6.	JK yrkar att kammarrätten med ändring av länsstyrelsens beslut tidsbegränsar tillståndet till inspelningsrätt avseende kamera nr 2 och 6 till utgången av mars.
Mål JK ./ AB S K bolag - Kammarrätten Gbg	JK återkallar sitt överklagande



Saken	Beslut
Mål JK Lst i Stockholms län - Kammarrätten Stockholm	Yttrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Älvsborgs län beslut beträffande tillstånd för Borås Lasarett att bruka en kamera för övervakning av entrén till förlossningsavdelningen i byggnad MS 1. (Prövning enligt 5 § 3 st lagen 1990:484 etc.)	JK yrkar att kammarrätten upphäver det överklagade beslutet.
Mål JK ./ länsstyrelsen i Älvsborgs län - Kammarrätten i Göteborg	Yttrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Älvsborgs län beslut beträffande tillstånd för City Sparköp att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dels såvitt avser meddelat undantag från upplysningsplikten enl. 3 § 3 st lagen (1990:484) etc., dels vad avser villkor för tillståndet enl. 10 § 3 st samma lag (bröddavd).	JK yrkar att kammarrätten med ändring av länsstyrelsens beslut tidsbegränsar tillståndet att använda övervakningskamera till utgången av januari 1993 samt föreskriver att det åligger tillståndshavaren att informera allmänheten om övervakningen genom anslag.
Mål JK ./ Rikspolisstyrelsen - Kammarrätten i Stockholm	Yttrande i målet
JK överklagar kammarrättens i Göteborg dom betr. tillstånd för Plus Curt Svensson Livsmedel AB att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock bara såvitt avser frågan om undantag från upplysningsplikten enl. 3 § 3 st lagen (1990:484) etc.	JK hemställer om bifall till överklagandet (Regeringsrätten).
Do (Hultabruken ICA)	Do
Do (Åhléns livs)	Do
Do (Obs! Stormarknad)	Do
JK överklagar länsstyrelsens i Kalmar län beslut ang. tillstånd för Bilspedition Inrikes AB att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock endast såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angiven kamera.	JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.
Mål JK ./ Borås Lasarett - Kammarrätten Gbg	Yttrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Malmöhus län beslut ang. tillstånd för S-E Sand Bensin & Service att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock bara såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angiven kamera.	JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.

Saken	Beslut
Mål i Kammarrätten i Sundsvall	Yttrande i målet
JK överklagar länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län beslut ang. tillstånd för Stations AB Frölunda att bruka övervakningskamera. Beslutet överklagas dock bara såvitt avser rätten att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angiven kamera.	JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning.
JK överklagar länsstyrelsens i Stockholms län beslut beträffande tillstånd för Ostkustens Marinkommando att bruka övervakningskamera (11 övervakningskameror, militär sjötrafikövervakning av inloppen mot Stockholm)	JK yrkar att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut och lämnar ansökan om tillstånd att bruka övervakningskamera utan bifall.
JK överklagar länsstyrelsens i Älvsborgs län beslut ang. tillstånd för ICA JÄTTEN att bruka övervakningskamera. Överklagandet gäller dock endast rätten till inspelning av bilder som förmedlas av i tillståndet angiven kamera (banden i butikens entré i samband med att överfallslarmet utlösts + spelar in i max 2 minuter).	JK yrkar i första hand att kammarrätten upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser rätten till inspelning. För det fall kammarrätten skulle anse att rätt till inspelning föreligger, yrkas att kammarrätten låter komplettera ärendet i ovan berört hänseende.





## Ärendestatistik enligt JK:s arbetsredogörelser för åren 1982 - 1992

Tabell 1 Antalet inkomna tillsynsärenden hos JK

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Antal	748	749	743	765	782	805	947	809	747	789	799

Tabell 2 Totala antalet inkomna ärenden hos JK

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Antal	2 946	3 352	3 591	3 706	3 885	4 261	4 172	3 856	4 050	4 691	5 507

Tabell 3 Grupper av tillsynsärenden hos JK

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Anmälan från enskilda	453	464	437	457	466	460	591	493	438	479	487
-varav oklara yrkanden	x)	x)	x)	x)	x)	x)	x)	158	130	158	101
Anmälan från myndigheter	14	15	11	5	22	6	25	12	13	18	17
Initiativärenden	5	10	14	8	10	6	6	8	6	7	2
Granskningsärenden	276	260	281	295	280	333	324	294	283	272	266
Inspektioner	x)	x)	x)	3	4	0	1	2	5	1	0
Ansvarsnämnden	x)	x)	x)	x)	x)	x)	x)	x)	2	12	27

x) Redovisas inte separat i arbetsredogörelserna för dessa år.



Tabell 4 Utgången i tillsynsärenden

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Ad acta	149	108	120	147	158	164	242	122	94	114	63
Ad acta med brevsvår	-	-	-	-	-	-	-	156	120	102	93
beslut utan kritik	277	305	263	267	296	261	272	314	234	199	277
beslut med kritik	26	41	25	14	33	24	20	42	25	15	16

Av tabell 4 framgår hur JK:s tillsynsärenden avslutats. Det är först i JK:s arbetsredogörelse för år 1989 som åtgärden att lägga klagomålen till handlingarna med brevsvår redovisas särskilt.

Tabell 5 Inkomna ärenden om yttrandefrihet

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Yttrandefrihet	57	74	72	109	144	165	162	152	170	182	266
- tryckfrihet	42	53	55	87	87	108	114	105	115	117	148
- radioansvarighet	15	21	17	22	57	57	48	47	55	65	79
- video	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39

Tabell 6 Inkomna remisser och s.k. legal opinions

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Remisser	59	44	58	42	42	58	42	46	48	45	53
Legal opinions	26	26	25	43	31	5	1	2	3	1	3
Totalt	85	70	83	85	73	63	43	48	51	46	56

Tabell 7 Inkomna uppdrag från regeringen

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Särskilda uppdrag	-	-	-	-	2	3	5	0	4	4	1

De särskilda uppdragen från regeringen redovisades inte separat i arbetsredogörelsen före 1986.

Tabell 8 Inkomna skadeståndsärenden

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Skadestånd	548	530	571	632	727	699	777	809	880	861	1 147
-skadeståndslagen	364	359	349	374	359	343	360	305	313	337	384
-ersättning vid frihetsinskränkning	184	169	222	258	298	265	325	397	423	414	630
-övriga skadestånd	0	2	0	0	0	14	6	1	0	1	2
-anmälan enligt 5 § skaderegleringskungörelsen	-	-	-	-	70	77	86	106	144	109	131

Tabell 9 Antalet inkomna ärenden med JK som företrädare för staten i rättegång

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	37	22	37	36	28	37	22	28	40	35	31

Tabell 10 Antalet inkomna ärenden enligt datalagen m.m.

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Datalagen m.m.	1 186	1 556	1 696	1 734	1 751	2 067	1 734	1 688	1 734	2 198	2 650
-datalagen	945	1 194	1 322	1 338	1 356	1 695	1 361	1 311	1 382	1 805	2 098
-kreditupplysningslagen	5	4	3	14	22	3	29	9	14	8	16
-inkassolagen	32	52	50	130	58	44	67	53	48	81	120
-lagen om TV-övervakning	204	306	321	252	315	325	277	315	290	304	416

Tabell 11 Inkomna ärenden från Sveriges advokatsamfund

År	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	183	252	276	240	287	293	354	245	357	501	474





## Exempel på en legal opinion utfärdad av JK

JUSTITIEKANSLERN

Datum

Dnr

1992-06-05

2267-83-92

## CERTIFICATE

This is to certify that Statens järnvägar (the Swedish State Railways) is a central state agency of the Kingdom of Sweden and as such is vested with full powers to enter into and perform its obligations under any agreement (commercial, financial or other) within its field of activity. Any agreement entered into by Statens järnvägar carries the full faith and credit of the Kingdom of Sweden.

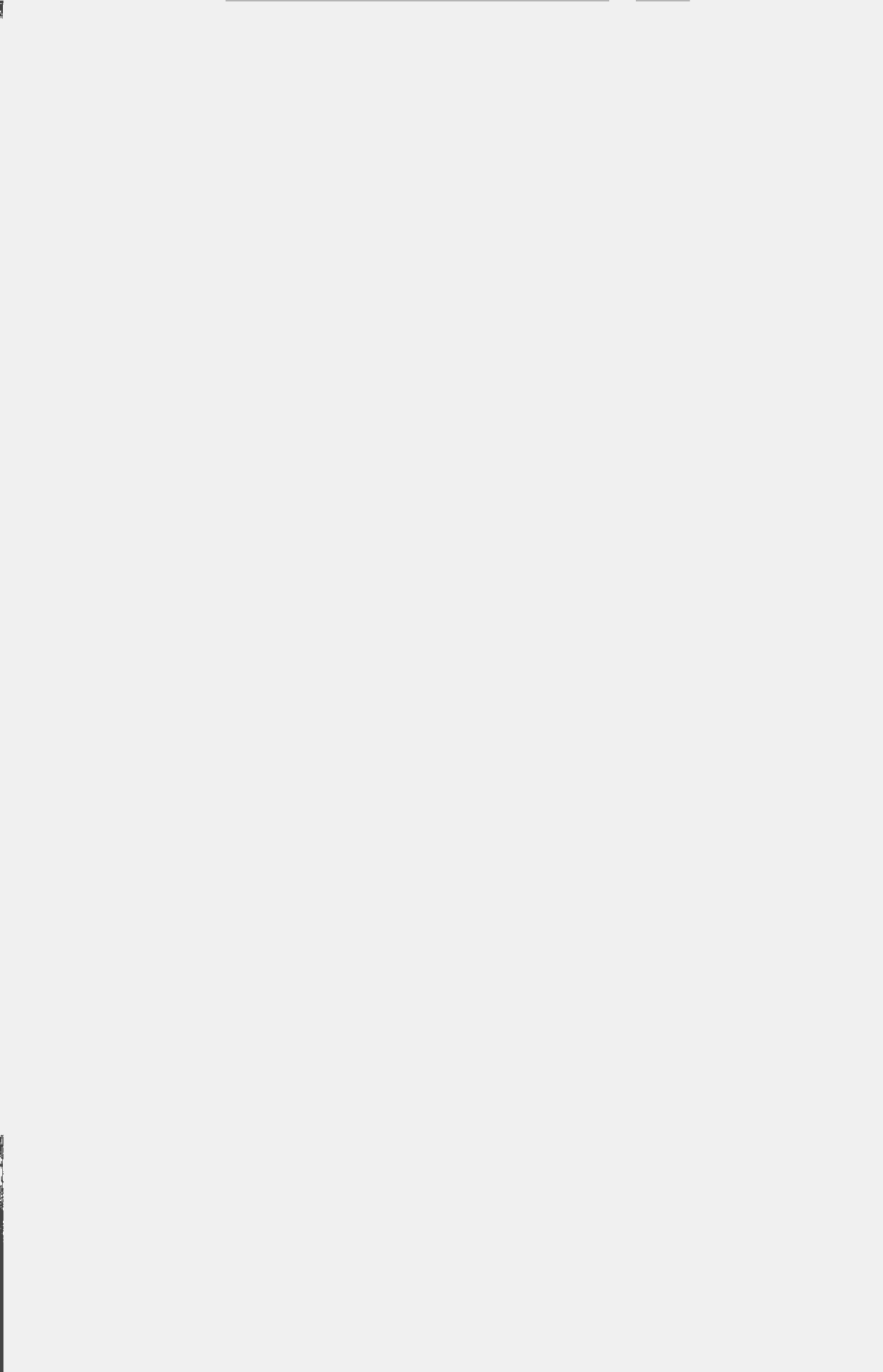
Agreements concluded by Statens järnvägar relating to the acquisition, sale, leasing or financing of rolling stock are within the field of activity of Statens järnvägar and do not require the consent or approval of any other Swedish governmental or state authority. The Board of Statens järnvägar has reserved the right to approve decisions of major importance concerning investments and leasing.

Statens järnvägar is in commercial and financial activities in its relations with contracting parties subject to private law. A choice-of-law, submission to jurisdiction and waiver of immunity agreement entered into by Statens järnvägar is valid and binding under Swedish law.

Mr Stig Larsson is appointed Director General of Statens järnvägar. He is competent to execute any and all agreements on behalf of Statens järnvägar either himself or through a duly authorized representative.

Johan Hirschfeldt  
Chancellor of Justice





## Närmare beskrivning av JK:s särskilda utredningsuppdrag under åren 1988 - 1991

### År 1988

A. Den s.k. *Ebbe Carlsson-affären* blev föremål för JK:s prövning i tre olika ärenden.

JK:s arbete med denna fråga inleddes genom att han den 10 juni 1988 fick ett särskilt utredningsuppdrag från regeringen. Uppdragets närmare innebörd och JK:s ställningstaganden framgår av redogörelsen nedan. JK:s utredning på grund av uppdraget redovisades den 1 juli 1988 i ett yttrande till regeringen. Enligt vad JK:s utredning utvisade hade två polismän vid Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning till Ebbe Carlsson lämnat ut kopior av ett större antal sekretessbelagda handlingar som hörde till förundersökningen avseende mordet på statsminister Olof Palme. Med hänsyn till vad som sålunda hade förekommit under utredningen förelåg enligt JK anledning att misstänka att förundersökningssekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) hade brutits. Genom beslut den 7 juli 1988 förordnade JK att förundersökning skulle inledas med avseende på misstanke om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken samt att Riksåklagaren skulle ombesörja att förundersökningen verkställdes. Det första ärendet - regeringsuppdraget - gav således upphov till ett tillsynsärende på JK:s eget initiativ. Detta tillsynsärende som avslutades genom ett beslut den 3 oktober 1988 följdes omedelbart av att JK, också på eget initiativ, återupptog granskningen av rikspolischefens tjänsteutövning i samband med Ebbe Carlssons verksamhet. JK ansåg att en sådan granskning var motiverad med hänsyn till de uppseendeväckande förhållanden med anknytning till Ebbe Carlssons verksamhet som framkommit genom JK:s egen utredning på regeringens uppdrag, genom konstitutionsutskottets förhör under sommaren 1988 och inte minst genom den vid den aktuella tidpunkten nyligen avslutade förundersökningen avseende tystnadspliktsbrott. JK fann det mest iögonfallande att privatpersonen Ebbe Carlsson tillåtits sätta sig i besittning av och utnyttja en stor mängd uppgifter av hemlig natur rörande Palme-utredningen. Han ansåg emellertid att det fanns skäl att granska rikspolischefens tjänsteutövning även i andra avseenden. Denna granskning redovisades i ett beslut den 19 oktober 1988.



Det rörde sig således om tre olika ärenden. Det första ärendet var ett särskilt utredningsuppdrag av regeringen vilket utfördes synnerligen skyndsamt under tre veckors tid. Det ärendet, som innebar ett första klagörande av händelseförloppet, var i sin tur upphov till att JK på eget initiativ tog upp ytterligare aspekter på Ebbe Carlsson-affären i de två tillsynsärendena. Bedömningarna i de senare utredningarna byggde dels på resultaten av de föregående och dels på vad som vid respektive bedömningstillfälle i övrigt framkommit. Det faktiska underlaget för JK:s bedömningar var således inte identiskt i de tre utredningarna.

---

Uppdraget att utreda *omständigheterna kring Rikspolisstyrelsens handlande i samband med den verksamhet som förlagsdirektör Ebbe Carlsson bedrev tillsammans med polisen i syfte att klarlägga förhållandena kring mordet på statsminister Olof Palme m.m.* (JK:s dnr 2102-88-9; jfr JK-Beslut 1988 A 11) hade sin bakgrund i att det sedan den 1 juni 1988 i massmedia hade förekommit uppgifter om att Ebbe Carlsson med regeringens godkännande hade bedrivit någon form av förundersökning tillsammans med polisen i syfte att klarlägga förhållandena kring mordet på Olof Palme.

Regeringen uppdrog genom beslut den 10 juni 1988 åt JK att utreda omständigheterna kring Rikspolisstyrelsens och, i förekommande fall, andra myndigheters handlande i samband med Ebbe Carlssons verksamhet. I uppdraget undantogs uttryckligen sådan granskning av statsrådets tjänsteutövning som avses i 12 kap. 1 § regeringsformen.

I JK:s yttrande redovisades till att börja med händelseförloppet. JK ställde sedan frågan om polisens samverkan med Ebbe Carlsson innebar att en irreguljär spaningsorganisation byggts upp vid sidan av Palme-utredningen. Den granskning som skedde av den samverkan som förekommit mellan polisen och Ebbe Carlsson gav enligt JK stöd för slutsatserna att det inte med fog kunde göras gällande att denna samverkan inneburit att något som kan betecknas som en irreguljär spaningsorganisation byggts upp vid sidan av den åklagarledda förundersökningen med anledning av mordet på Olof Palme. Det fanns heller inte grund för att kritisera rikspolischefen eller någon annan i polisedningen från annan utgångspunkt för att polisen samverkat med Ebbe Carlsson på sätt som skett.

JK fortsatte med att ta ställning till frågan om hemliga handlingar oriktigt hade lämnats ut till Ebbe Carlsson. Vidare behandlade han frågan om hemlig avlyssning som spaningsmetod och anskaffande av avlyssningsutrustning. Sammanfattningsvis föranledde granskningen av



olika uppgifter rörande hemlig avlyssning som spaningsmetod och anskaffande av avlyssningsutrustning JK att uttala att det kunnat klarläggas att polisedningen gett besked till utredningsgruppen rörande mordet på Olof Palme att hemlig avlyssning inte skulle få förekomma. Det var också klarlagt att ingen i polisedningen på något sätt haft med anskaffandet av avlyssningsutrustningen att göra.

Därefter berördes rikspolischefens handlande med anledning av information om att missförhållanden rådde inom Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning (SÄK). Rikspolischefens handlande föranledde ingen kritik från JK.

JK avslutade sitt yttrande med kritiska synpunkter på att förundersökningsledningen inte var underrättad om att Ebbe Carlsson i samråd med polisedningen skulle företa utlandsresor i syfte att inhämta information av betydelse för förundersökningen rörande mordet på Olof Palme. Han berörde därvid frågan om fördelningen av befogenheter och ansvar mellan åklagare och polis i samband med förundersökning.

I ett tillsynsärende prövade JK därefter på eget initiativ frågan om inledande av förundersökning med anledning av *misstanke om brott mot tystnadsplikt i Ebbe Carlsson-affären m.m.* (JK:S dnr 2316-88-22; jfr JK-Beslut 1988 A 13). Åtalsprövningen utmynnade i att förundersökningen lades ner i den utsträckning den bedrivits på uppdrag av JK. Skälet var att något brott inte hade blivit begånget. Av sammanhanget framgår att åtalsfrågan såvitt gällde Ebbe Carlssons hanterande av de hemliga handlingarna skulle prövas av annan åklagare.

JK tillade att det var den omständigheten att Ebbe Carlsson hade haft en uppdragsliknande ställning som föranledde att något ansvar för brott mot tystnadsplikt inte skulle utkrävas i Ebbe Carlsson-ärendet men att detta inte betydde att JK ansåg att vad som förekommit var godtagbart.

JK återupptog därvid såsom ett initiativärende *granskningen av rikspolischefens handlande i Ebbe Carlsson-affären* (JK:s dnr 2102-88-9; jfr JK-Beslut 1988 A 14). Frågan gällde då huruvida rikspolischefen, som tidigare hade friats från brott i övrigt, hade åsidosatt de krav i övrigt som kunde ställas på honom med avseende på fullgörandet av åliggandena som rikspolischef. Granskningen inriktades bl.a. på om det var berättigat att knyta Ebbe Carlsson till verksamheten på sätt som skett.

JK framförde en rad kritiska synpunkter på rikspolischefens tjänsteutövning med anknytning till Ebbe Carlsson-affären. Enligt JK:s bedömning hade rikspolischefen visat sådana anmärkningsvärda brister



i sin tjänsteutövning att fråga borde ställas om han kunde kvarstå i sin tjänst som rikspolischef. JK anmälde frågan till regeringen.

**B.** Uppdraget att utreda *vissa frågor i anledning av affärsverket FFV:s vapenexport* (JK:s dnr 1406-88-9) hade sin upprinnelse i att det kring årsskiftet 1987/88 i massmedia förekom uppgifter om att FFV under lång tid skulle ha exporterat granatgevärssystemet Carl Gustaf till ett stort antal länder via Storbritannien utan att erforderligt utförseltillstånd förelegat. Regeringen uppdrog den 17 mars 1988 åt JK att utreda i vad mån export, direkt eller indirekt, av vapen eller vapensystem från FFV ägt rum till länder till vilka regeringen inte meddelat utförseltillstånd för materielen i fråga. Om sådan export skett, skulle utredas i vilken omfattning export ägt rum, när den hade ägt rum och hur detta hade kunnat ske.

I detta ärende kom JK att beröra frågor som hade samband med regeringens eller enskilda statsråds handlande. JK uttalade sålunda bl.a. att det från olika håll hade hävdats att regeringen eller enskilda ledamöter av regeringen skulle ha sanktionerat den verksamhet som pågått under åren genom viss information och kunskap som erhöles om de s.k. 1963 års avtal. JK erinrade om att dessa avtal avsåg leverans av bestämda kvantiteter under en fastställd period. Det fanns enligt JK i dessa avtal inte någon bestämmelse som ens antydde att avtalet skulle få effekt eller på något sätt påverka senare leveranser. Vad som framkommit om innehållet i 1963 års avtal vid tiden för dess tillkomst kunde således inte tas till intäkt för att regeringen skulle ha fått vetskap om de leveranser som hade ägt rum vid senare tillfällen.

JK fann vid en slutlig sammanvägning av samtliga omständigheter som hade framkommit under utredningen att ansvaret för den export av krigsmateriel som utan giltigt utförseltillstånd hade skett från FFV till tredje land via Storbritannien i huvudsak fick läggas på FFV. JK ville i sammanhanget också framhålla att även Krigsmaterielinspektionen (KMI), åtminstone indirekt, måste bära ett visst ansvar för vad som hade förekommit genom att inte mer noggrant ha informerat sig om innehållet i de olika avtal som låg till grund för FFV:s ansökningar om exporttillstånd och de villkor i övrigt som var förknippade med dessa avtal. Avslutningsvis ville JK framhålla att vad som anförts i detta yttrande inte fick uppfattas som någon kritik mot Storbritannien eller mot brittiska myndigheter. Tvärtom ansåg JK att britterna med full rätt borde ha kunnat utgå från att ett svenskt statligt affärsdrivande verk skulle agera i enlighet med gällande svenska bestämmelser och ha full sanktion för sin verksamhet hos den svenska regeringen.



C. Uppdraget avseende *ifrågasatt otillåten åsiktsregistrering hos säkerhetspolisen* (JK:s dnr 2650-88-9; jfr JK-Beslut 1990 E 1) berodde på att det förekommit uppgifter som antydde att otillåten åsiktsregistrering bedrevs eller hade bedrivits vid säkerhetspolisen efter år 1969.

JK:s utredningsåtgärder bestod bl.a. i att registreringar och akter granskades beträffande en tiondel av de registreringar som hade skett med stöd av föreskrifterna för tillämpningen av personalkontrollkungörelsens bestämmelse om förbud mot åsiktsregistrering. Vidare genomgicks vissa av Rikspolisstyrelsens styrelsebeslut i samband med utlämnande av uppgifter ur säkerhetspolisens register för personalkontroll. Därutöver föranledde 1 000 slumpvis utvalda poster i säkerhetspolisens register som berörde personer födda fr.o.m. år 1920 t.o.m. år 1960 granskning av hithörande akter. Granskningen tog sikte på att utröna anledningen till den första registreringen.

JK ansåg sig på grundval av den genomförda, mycket omfattande undersökningen, kunna slå fast att säkerhetspolisen inte i något avseende ägnat sig åt registrering av personer enbart på grund av deras politiska åskådning. Detta betydde enligt JK bl.a. att det inte fanns någon grund för påståenden om fortlöpande registrering av medlemmar i eller sympatisörer till miljö- eller fredsorganisationer eller andra liknande organisationer.

JK framförde dessutom en del i viss mån kritiska synpunkter rörande säkerhetspolisens tillämpning av gällande registerbestämmelser på subversionsområdet.

### År 1990

D. Det ena uppdraget om *förtroendeskadliga bisysslor* gällde ett yttrande till regeringen angående *två tjänstemäns i Finansdepartementet bisysslor* (JK:s dnr 61-90-90; jfr JK-Beslut 1990 E 2).

Bakgrunden var att det av handlingar som Bankinspektionen hade gett in till Finansdepartementet den 8 januari 1990 framgick att ett kansliråd vid departementet under åren 1987 - 1989 hade gjort så kallade terminsaffärer med riks- eller statsobligationer på värdepappersmarknaden. Vidare framgick att Aktiebolaget Marnatt Sjö och Finans (kallat Marnatt), vilket till hälften ägdes av kanslirådet, under åren 1988 och 1989 hade gjort liknande terminsaffärer samt handlat med ränteoptioner, OMX-optioner och aktier. Av handlingarna framgick vidare att Aktiebolaget Swedish Aid and Agencies Consultants (kallat Swedish Aid), vilket ägdes till hälften var av kanslirådet



och ett departementsråd vid Finansdepartementet, under åren 1988 och 1989 hade gjort terminsaffärer med riks- eller statsobligationer.

I yttrandet redogjorde JK bl.a. för gällande regler om bisysslor.

Vid sin bedömning fann JK att de aktuella affärerna var att anse som bisysslor för såväl kanslirådet som departementsrådet. JK övergick sedan till att behandla frågan om bisysslorna varit otillåtna för de båda tjänstemännen såsom anställda i Finansdepartementet. Enligt JK:s mening hade kanslirådets och departementsrådets engagemang i affärer på värdepappersmarknaden med hänsyn till Finansdepartementets uppgifter och verksamhet samt till arten och omfattningen av affärerna varit ägnat att rubba förtroendet för departementet. Han fann att bisysslorna hade varit otillåtna och att de hade utövats i strid med bestämmelserna i 6 kap. 1 § LOA.

JK ansåg att kanslirådets bisyssla hade innefattat vidlyftiga termins- och ränteoptionsaffärer med starkt spekulativ prägel och att den hade fått en omfattning som måste anses direkt uppseendeväckande. Den hade varat under en längre tid och syntes delvis alltjämt pågå. Verkningarna av den otillåtna bisysslan träffade den för landets ekonomi högsta ansvariga myndigheten. JK ansåg att kanslirådet hade gjort sig skyldig till en grov tjänsteförseelse. Bisysslans art och omfattning visade enligt JK:s mening att kanslirådet uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning i Finansdepartementet. Han ansåg att kanslirådet borde avskedas enligt 11 kap. 2 § LOA och anmälde med stöd av bestämmelserna i 15 kap. 3 § LOA detta till Finansdepartementet.

Departementsrådets förtroendeskadliga bisyssla kunde enligt JK i och för sig sägas ha gällt stora belopp men den hade ändå varit av förhållandevis begränsad omfattning och relativt kortvarig. I jämförelse med kanslirådets bisyssla tedde den sig obetydlig. Med hänsyn till det särskilda intresse som måste anses ligga i att inte förtroendet rubbas för den myndighet som bär det högsta ansvaret för samhällsekonomin ansåg JK likväl att departementsrådet genom att bryta mot bestämmelserna i 6 kap. 1 § LOA hade åsidosatt vad som hade ålegat honom i hans tjänst i en utsträckning som inte kunde anses som ringa. Han borde därför enligt JK:s mening åläggas disciplinär påföljd enligt 10 kap. 1 § LOA. JK avsåg att med stöd av bestämmelserna i 15 kap. 3 och 4 §§ LOA anmäla departementsrådet för Statens ansvarsnämnd och hemställa om att han måtte åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.

E. Det andra uppdraget om *förtroendeskadlig bisyssla* innebar en utredning i anledning av *skrivelse från Riksrevisionsverket (RRV) med*



*anledning av granskning av registreringsbyråns ADB-sektion vid Socialstyrelsens läkemedelsavdelning (JK:s dnr 2124-90-90).*

I skrivelsen hade RRV bl.a. uttalat att de bisysslor som innehades av registreringsbyråns tidigare chef, ett medicinalråd, borde prövas med hänsyn till om dessa var förenliga med bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Regeringen gav JK i uppdrag att utreda om medicinalrådets bisysslor var att anse som förtroendeskadliga och att vidta den ytterligare eventuella utredning och de åtgärder som JK i övrigt fann anledning till.

JK lämnade en fyllig redogörelse för gällande regler om bisysslor.

JK:s utredning i ärendet ledde sammantaget till den bedömningen att de bisysslor som medicinalrådet hade innehaft genom verksamheter i tre aktiebolag inte kunde anses ha varit otillättna eller förtroendeskadliga vid en prövning enligt reglerna i 6 kap. 1 § LOA.

**F.** Uppdraget från regeringen att utreda vissa frågor som rörde affärsverket FFV var föranlett av *Riksrevisionsverkets rapport över granskning av vissa förhållanden vid FFV* (JK:s dnr 147-90-90; jfr JK-Beslut 1990 E 5). I RRV:s rapport hade uppmärksammats bl.a. generaldirektörens anställningsförmåner, förmåner för chefstjänstemännen, verkets försäljning av en tjänstebil, förhyrning av generaldirektörens hus samt s.k. hustruresor.

JK:s utredning resulterade i bl.a. följande konstateranden:

- Inför N:s förordnande till generaldirektör för FFV träffades överenskommelse mellan N och Industridepartementet att N:s framtida lön skulle vara en s.k. totallön. N hade även fått besked om att det inte var möjligt för honom att få vissa tjänstepensionsförsäkringar betalade av FFV. N hade likväl i samband med att han tillträdde tjänsten som generaldirektör låtit på FFV överföra tre tjänstepensionsförsäkringar som han hade från sin tidigare anställning. N hade därefter genom att attestera inkomna fakturor låtit FFV betala premierna för dessa försäkringar. Omständigheterna var sådana att JK fann anledning att till Riksåklagaren anmäla att fråga hade uppkommit huruvida straffrättsligt ansvar borde utkrävas av N på grund av vad som förekommit beträffande dessa pensionsförsäkringar.
- Nya anställningsavtal träffades genom N:s försorg med chefstjänstemännen vid FFV med förbigående av den besluts- och förhandlingsordning som rådde. Enligt JK:s bedömning förtjänade bl.a. N stark kritik för det sätt varpå denna fråga hade handlagts.
- FFV försålde den tjänstebil som N hade haft till N:s hustru. Utredningen visade att det i realiteten var N själv som hade fattat beslut om bilförsäljningen. Denna skedde utan att någon aktuell värdering av bilen hade skett och även i övrigt i strid med den ordning



som tillämpades vid FFV. JK fann anledning att rikta stark kritik mot N för hans agerande i denna fråga och konstaterade att bristen på etik var påfallande. Hade N varit kvar i utövningen av tjänsten som generaldirektör hade det funnits anledning att inleda disciplinärt förfarande mot honom med anledning av vad som förekommit rörande bilförsäljningen.

- Utredningen visade att N i direkt strid med den överenskommelse han träffat med Industridepartementet om totallönen hade uppburit styrelsearvode från ett amerikanskt dotterbolag till FFV. Då N hade förklarat sig villig att inleverera uppbores ersättning till staten syntes det inte vara påkallat med någon åtgärd från JK:s sida.

**G.** Uppdraget rörande den *ekonomiska förvaltningen vid en utlandsmyndighet* gällde närmare bestämt vissa förhållanden vid Sveriges ambassad i Damaskus (JK:s dnr 3446-90-90).

Utrikesdepartementets disciplinnämnd överlämnade genom ett beslut den 23 november 1990 ett ärende rörande den ekonomiska förvaltningen vid Sveriges ambassad i Damaskus till JK för vidare åtgärd. JK inledde en utredning i ärendet med ett besök på ambassaden den 29 och 30 november 1990. Därvid fördes samtal med ett antal personer som tjänstgjorde vid ambassaden. Ytterligare samtal hölls därefter med olika personer och visst skriftligt material gick igenom av JK.

Den 7 december 1990 inkom en skrivelse till Utrikesdepartementet från ambassadören angående den nyssnämnda ekonomiska förvaltningen samt ambassadens försäljning av två tjänstefordon. Fordonen hade sålts genom ambassadrådet vid ambassaden. JK tog del av innehållet i skrivelsen i samband med att ambassadören den 8 januari 1991 lämnade skriftliga upplysningar till JK om bl.a. försäljningen. Ambassadörens skrivelse till Utrikesdepartementet överlämnades till JK genom ett beslut av expeditionschefen vid departementet den 11 februari 1991 för att tillföras det tidigare överlämnade ärendet rörande ambassadens ekonomiska förvaltning.

Den 5 mars 1991 avgav JK ett yttrande till Utrikesdepartementet. Yttrandet tog i första hand sikte på ambassadörens agerande i vissa hänseenden av ekonomisk natur. Det gällde bl.a. frågan om betalningen av hyra för ett av ambassaden förhyrt garage. Denna fråga hade tagits upp av ambassadrådet i en skrivelse till departementet i oktober 1990. Ambassadörens förfarande i detta sammanhang var enligt JK att bedöma som tjänsteförseelse. JK ansåg emellertid att ett ansvar för det inträffade också föll på ambassadrådet. Den sistnämndes ansvar skulle emellertid tas upp av JK i ett särskilt yttrande till departementet.



Redovisningen utmynnade i konstaterandet att det inte fanns grund för att anta att ambassadören gjort sig skyldig till oegentligheter i ekonomiskt hänseende eller på annat sätt sökt tillskansa sig ekonomiska fördelar i strid med gällande regler. Enligt JK:s bedömning hade ambassadörens förfarande således inte inneburit egen vinning för honom och var därför inte i det avseendet att bedöma som tjänsteförseelse.

Allvarlig kritik riktades emellertid mot ambassadören för brister av formell natur i hans redovisning till ambassadens kassaansvariga tjänstemän. Det uttalades att dessa brister varit ägnade att skapa osäkerhet hos ambassadpersonalen och misstro mot ambassadören bland vissa av tjänstemännen. Det anfördes att ambassadören måste hållas ansvarig för dessa missförhållanden. Intrycket var att missförhållandena delvis även hade sin grund i brister i den administrativa ledningen av ambassaden.

I yttrandet behandlades vidare en särskild fråga som gällde betalning av hyra för ett av ambassaden förhyrt garage. Hyran hade för tidigare år betalats årligen direkt till garageägaren över ambassadens kassa i syriska pund. Ambassadören hade medverkat till att under år 1990 en årshyra i stället betalats ut i US-dollar till ett bankkonto i Libanon som innehades av en lokalanställd vid ambassaden. Den lokalanställde hade efter växling till syriska pund med utnyttjande av en särskilt förmånlig växelkurs fullgjort hyresbetalningen till garageägaren. Förfarandet hade medfört betydande ekonomisk vinning som syntes ha tillfallit den lokalanställde.

Ambassadören hade enligt JK:s mening handlat fel genom att medverka till att betalningen av garagehyran skedde över den lokalanställdes privata konto i syfte att åstadkomma en vinst genom växling av valuta vid sidan av de regler som gällde för växling av medel för ambassadens verksamhet. Härtill kom att förfarandet hade inneburit ett åsidosättande av Utrikesdepartementets regler för lönesättningen för de lokalanställda vid landets ambassader genom att förfarandet hade syftat till att ge den anställde en för honom avsevärd förmån vid sidan av den av departementet fastställda lönen.

Ambassadörens förfarande innebar enligt JK:s bedömning en tjänsteförseelse. Ambassadören borde därför åläggas disciplinär påföljd enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Saken skulle komma att anmälas till Statens ansvarsnämnd med hemställan om att ambassadören ålades disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.

För utredning av frågor kring försäljningen av ambassadbilarna besökte två byråchefer hos JK den 18 februari 1991 ambassaden i Damaskus.



Med avseende på ambassadrådets handlande ansåg JK att denne bar ett ansvar för de fel som hade begåtts genom att betalningen av hyran för garaget för en av ambassadens bilar hade skett över ett konto i Libanon som hade innehafts av en lokalanställd vid ambassaden. Sålunda borde ambassadrådet enligt JK:s mening ha vägrat att medverka till att en utbetalning till kontot kom till stånd i stället för att verkställa denna. JK fann att ambassadrådet härigenom hade åsidosatt vad som hade ålegat honom i tjänsten och att hans fel härvidlag inte kunde anses som ringa.

För det fel som ambassadrådet sålunda enligt JK:s mening hade begått i samband med betalningen av hyran för garaget och för den tjänsteförseelse som JK ansåg att ambassadrådet hade gjort sig skyldig till vad avser anbudsgivningen inför försäljningen av ambassadbilarna fann JK att han borde åläggas disciplinär påföljd enligt 10 kap. 1 § LOA. JK anmälde därför ambassadrådet enligt 15 kap. 3 § LOA till Utrikesdepartementet och hemställde att han ålades disciplinpåföljd för tjänsteförseelser.

#### År 1991

**H.** Uppdraget att pröva *huruvida en av Statens vattenfallsverk (Vattenfall) överlämnad utredning borde föranleda åtgärd* (JK:s dnr 599-91-90) hade sin bakgrund i att Vattenfall till regeringen överlämnat en inom verket gjord utredning beträffande uppvaktning på informationschefens 50-årsdag. JK anförde i sin bedömning bl.a. att det får anses som en normal företeelse att ett företag ordnar någon form av mottagning eller annan begivenhet i samband med att en befattningshavare i ledande ställning t.ex. fyller 50 år. Han anförde vidare att detta sker uteslutande av PR-mässiga orsaker. JK kunde för sin del inte finna att det låg något anmärkningsvärt i att ett affärsdrivande verk som Vattenfall agerar på samma sätt. Den utredning som Vattenfall hade verkställt i ärendet och de kompletterande upplysningar som JK inhämtat i detta ärende gav honom inte anledning att överväga någon åtgärd med anledning av vad som förekommit.

**I.** Uppdraget som gällde *ofullständiga upplysningar från sociala myndigheter till Sveriges ombud i ett förfarande vid konventionsorganen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg* (JK:s dnr 1558-91-90) rörde förhållanden som hade sin bakgrund i tvångsomhändertagandet av tre svenska barn.



I en ansökan till den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg hävdade makarna O att Sverige hade brutit mot den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionsbrottet hade enligt makarnas mening begåtts genom att tre barn till dem tagits om hand enligt 1960 års barnavårdslag och genom den utplacering av barnen på skilda håll som följde på omhändertagandet. Makarna gjorde gällande att Sverige brutit mot konventionen även i andra hänseenden.

Det förfarande som inleddes genom makarna O:s anmälan resulterade den 24 mars 1988 i en dom av den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Domstolen fann att det sätt på vilket beslutet om omhändertagande av barnen genomförts utgjorde en kränkning av konventionens artikel 8 om skydd för familjelivet. Klagandena tilldömdes skadestånd och ersättning för rättegångskostnader.

I en skrivelse till JK anmälde Sveriges ombud i målet inför kommissionen och domstolen, rättschefen Hans Corell, Utrikesdepartementet, att makarna O:s ombud i ett nytt ärende inför kommissionen gjort gällande att Corell i det nyss beskrivna målet skulle ha undanhållit kommissionen och domstolen i Strasbourg viktig information.

JK anförde bl.a. att den utredning, som företagits av JK visade att regeringens ombud inte fått upplysning om ett förhållande - ett åtal - som hade beröring med vad som skulle prövas i målet i Strasbourg. Förklaringen till detta låg såvitt utredningen visat i att informationen inte bedömts vara av betydelse inför den prövning som skulle göras av konventionsorganen i Strasbourg. Enligt JK:s mening borde Corell ha underrättats och därigenom ha fått en möjlighet att själv bedöma i vad mån det var påkallat att tillföra processen inför konventionsorganen i Strasbourg upplysningar om åtalet. Underlåtenheten att underrätta Corell om åtalet tedde sig alltså inte välbetänkt. JK kunde emellertid inte finna att det som förekommit gav anledning till några ytterligare åtgärder från hans sida.

JK framförde dessutom vissa Allmänna synpunkter i fråga om myndigheternas samverkan med regeringens ombud.

**J.** Uppdraget (JK:s dnr 2903-91-90) att utreda *behovet av åtgärder rörande bestämmelserna om olaga våldsskildring* härrör från en av regeringen tillsatt arbetsgrupp för frågor om våld mot kvinnor. I arbetsgruppens rapport Om våld mot kvinnor uttalar arbetsgruppen bl.a. att det är angeläget att man från samhällets sida får en så klar bild som möjligt över våldspornografins omfattning och spridning samt att den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelsen om olaga våldsskildring i 16 kap. 10 a § brottsbalken bör studeras närmare.



Sammanfattningsvis uppfattade JK uppgiften så att det gällde att bedöma i vad mån de nu gällande reglerna på området är effektiva för sina ändamål eller behöver ändras för att dessa ändamål skall kunna nås.

Som ett led i genomförandet av uppdraget hade JK överläggningar och kontakter med företrädare för RÅ, Statens biografbyrå och Rådet mot skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet). En viss kontakt förekom också med företrädare för Folkaktionen mot pornografi.

JK:s redovisning av uppdraget inleddes med en översiktlig skildring av de nu gällande reglernas bakgrund och framväxt. I omedelbar anslutning därtill gick JK något närmare in på hur uppdraget borde avgränsas. Detta avsnitt följdes av en redogörelse för vad den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om olaga våldsskildring hade inneburit. Därefter kom en redovisning av vad som kunde iakttas i fråga om våldspornografins omfattning och spridning. Med utgångspunkt i de erfarenheter som påvisades gjordes slutligen en bedömning av behovet av åtgärder rörande bestämmelserna om olaga våldsskildring.

JK:s redogörelse ledde till slutsatsen att han inte hade grund för att föreslå några författningsändringar för att föreskrifterna om straff för våldspornografisk olaga våldsskildring bättre skulle kunna fylla sitt ändamål. Det betydde emellertid inte att JK ansåg att man skulle kunna slå sig till ro med vad som hade gjorts.

I redogörelsen pekade JK på att vissa jämkningar av brottsrekvisiten i 16 kap. 10 b § brottsbalken kunde behöva övervägas. Vidare pekade han på att det i tillämpningen av den nya regleringen av villkoren för ingripanden mot filmer och videogram visat sig vissa problem som ännu inte hade fått sin praktiska lösning.

JK fann att frågan hur spridningen av våldspornografisk olaga våldsskildring på ett ännu mera effektivt sätt än hittills skulle kunna stävjas med rättsliga medel knappast var definitivt löst. Det framstod från JK:s utsiktspunkt tvärtom som ett faktum att det förekommer spridning av sannolikt straffbara våldspornografiska alster, framför allt i videogram, även om verksamheten fick antas till stor del ha drivits tillbaka till den marknad som gäller för postorderförsäljning och klubbverksamhet.

JK anförde avslutningsvis att han därför räknar med att under åtskillig tid framåt få ta ställning till olika praxisfrågor som uppkommer inom ramen för det nu gällande regelsystemet på området. JK sade också att han givetvis var medveten om att det kunde vara en skyldighet för honom att underrätta regeringen om behov av regelförändringar som kan komma att visa sig under det fortsatta arbetet med hithörande frågor.



K. Uppdraget (JK:s dnr 3930-91-90) angående *verkställigheten av vissa fängelsestraff* bottnar i att två dömda under sommaren 1991 genom beslut av kriminalvårdsanstalterna Svartsjö respektive Asptuna under verkställigheten av fängelsestraff beviljats frigång enligt 11 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt till en restaurang i Stockholm. Senare har framkommit att de är misstänkta för att ha begått brott under tiden i anstalt, bl.a. i samband med frigång.

Närmare bestämt har regeringen uppdragit åt JK att granska och redovisa omständigheterna kring verkställigheten av fängelsestraffen i dessa fall. I uppdraget ingår att se på de beslut som hade fattats i fråga om anstaltsplaceringar, frigång och andra utevistelser under straffverkställigheten, grunderna för dessa beslut samt formerna för uppföljningen och kontrollen av vistelserna utanför anstalt. Dessutom skall JK undersöka i vad mån uppgifter hos polis och åklagare kan ha påverkat de beslut som kriminalvårdsmyndigheterna hade fattat i de aktuella fallen.

Vidare ingår i uppdraget att utreda och redovisa vilka åtgärder som har vidtagits från Kriminalvårdsstyrelsens och regionmyndighetens sida för att säkerställa en rimlig avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande i beslut om placeringar och olika former av utevistelser i fall som dessa. Därvid omfattar uppdraget även frågan om vilka effekter ordningen med delegerade beslut inom Kriminalvårdsverket kan ha haft.

Slutligen skall JK redovisa vilka slutsatser utredningen i ärendet ger anledning till.

I yttrandet redogjorde JK för den rättsliga regleringen i fråga om målet för kriminalvård i anstalt, anstaltsplacering, permissionsformer och frigång. Han lämnade också en översiktlig redogörelse av straffverkställigheten för de båda dömda. JK redovisade inledningsvis arbetets inriktning och avgränsning. Besluten om anstaltsplacering gav inte anledning till några särskilda kommentarer från JK:s sida. De syntes honom vara fattade i enlighet med gällande bestämmelser. Beträffande besluten om frigång ansåg JK i det ena fallet att hans utredning inte kunde ge ett entydigt svar på frågan om det var rätt eller fel att bevilja frigång eller inte, i det andra fallet fann JK att han inte kunde säga att beslutet inte var riktigt. Han var dock i båda fallen kritisk i fråga om uppföljningen och kontrollen av frigången. JK var även kritisk på andra punkter.

I sina avslutande synpunkter konstaterade JK att handläggningen av anstaltsvistelsen på Svartsjöanstalten föranlett omfattande kommentarer och kritik såväl från kriminalvårdsmyndigheterna som från JO. Han framhöll att såväl Kriminalvårdsstyrelsen som regionledningen i Stockholm med anledning av det inträffade vidtagit olika åtgärder. På



grund därav och då Fängelseutredningen fått i uppdrag att se över reglerna för permission och frigång ansåg JK att det saknades anledning för honom att ha några ytterligare synpunkter.

Utdrag ur  
JK:s anslagsframställning för budgetperioden 1993/94 -  
1995/96

JK:s tabeller utvisande dels resursfördelningen mellan JK:s olika aktiviteter mätt i arbetstid, dels genomsnittlig handläggningstid och dels beräknad handläggningskostnad för olika ärendetyper.

Justitiekanslerns anslagsframställning 1992

TABELL II

med uppgifter om resursfördelningen mellan myndighetens olika aktiviteter mätt i arbetstid.

Gjorda överslagsmässiga beräkningar visar att av myndighetens sammanlagda arbetstid och semester kan cirka 25 procent hänföras till kanslipersonalen (byråassistenten, assistenten och expeditiönsförmannen).

I fråga om de övriga tjänstemännens arbetstid har den enligt tidmätning i maj - juni 1992 fördelats på följande sätt.

JK:S egen verksamhet	4,6 %
TILLSYN	12,3 %
- anmälan från enskilda	5,6 %
- anmälan från myndighet	5,7 %
- initiativ	0,3 %
- granskning	0,7 %
YTTRANDEFRIHET	8,4 %
- tryckfrihet	4,2 %
- radio-TV	3,2 %
- video	1,0 %
SKADESTÅND	15,6 %
- skadeståndslagen	8,4 %
- frihetsinskränkning	6,2 %
- skaderegleringskung.	1,0 %
RÄTTEGÅNG	4,7 %
DATAÄRENDEN	1,0 %
TV-ÖVERVAKNING	0,5 %
ADVOKATÄRENDEN	0,9 %
REMISSER	1,9 %
UPPDRAG FRÅN REGERINGEN	1,5 %
OKLARA YRKANDEN	0,3 %
RÅDGIVNING	0,9 %
ÖVRIGT	6,9 %
SEMESTER	10,4 %
ADMINISTRATION	3,8 %
	<hr/> 73,7 %



TABELL III

**GENOMSNTTLIG HANDLÄGGNINGSTID I DAGAR** mätt från ärendets ankomst till dess avgörande. Mätning har gjorts på ärenden som inkom under första kvartalen för år 1989, 1990 och 1991.

Ärendetyp	1989		1990		1991	
	Antal	Handl.tid	Antal	Handl.tid	Antal	Handl.tid
<b>JK:s egen verks</b>	19	42,6	17	38,3	17	21,9
<b>TILLSYN</b>	151	32,6	127	33,7	140	42
anm.fr.myndigh.	5	234,8	2	90,5	7 (7)	146,4
anm.fr.enskilda	82	40	91	35,3	79(1)	61,4
- initiativ	2	140,5	2	194	1	-
- oklara yrk.	62	3,1	32	13,3	61	7,2
<b>YTTRANDEFRIHET</b>	41	45,2	50	44	60	35
- tryckfrihet	25	27	36	47,1	39	34,2
- radio/TV	16	73,8	14	36,1	21	36,6
<b>SKADESTÅND</b>	226	48	246	39	226	53
- skadeståndsl	78	88,5	91	59,8	86(5)	71,1
- frihetsinskr	109	32,9	109	32,1	118	51,3
- skadereg.l.kun	33	11,7	42	16,7	21	10,6
<b>RÄTTEGÅNG</b>	8(2)	450,2	6(2)	181,3	7(1)	185,5
<b>DATALAG</b>	450		457		537	
- enl datalag	359		367		436	
- enl kreditupp	2		1		4	
- enl inkassol	14		16		17	
TV-övervakning	75		73		80	
<b>ADVOKATER</b>	87		75		117	
<b>REMISSER</b>	9		13		13	
- fr regeringen	9	100,1	12	71,8	11	89
- fr riksdagen	0		0		1	105
- fr myndighet	0		1	44	1	68
<b>UPPDRAG FR REG</b>	0		2	444,5	1	121

Siffror inom parentes är oavslutade ärenden

## TABELL IV

Uppställning med beräkning av handläggningskostnaden för olika ärendetyper

Lönekostnadsfördelning enligt lönekostnadsspec för juni 1992

HANDLÄGGARE 287 108 kr

KANSLIPERSONAL 50 583 kr

Summa lön juni 337 591 kr

Handläggningskostnad per månad och per ärende  
beräknat med ledning av

- tidmätning under maj/juni 1992
- antalet ärenden ink 1/1 - 30/6 1992  
dividerat med 6
- lönesumma för juni 1992

ÄRENDEGRUPP	kostn/mån	kostn/ärende
HANDLÄGGARE		
JK:s egen verks.	18 375	2 690
Tillsyn	48 234	1 084
Yttrandefrihet	32 730	1 696
Skadestånd	61 728	682
Rättegång	18 374	7 989
Dataärenden	4 019	20
TV-övervakning	2 009	56
Advokatärenden	3 445	72
Remisser	7 465	1 400
Uppdr fr regering	5 742	23 000*
Oklara yrkanden	1 436	146
Rådgivning	3 732	
Övrigt	24 978	
Semester	40 769	
Administration	<u>13 781</u>	
	286 817	

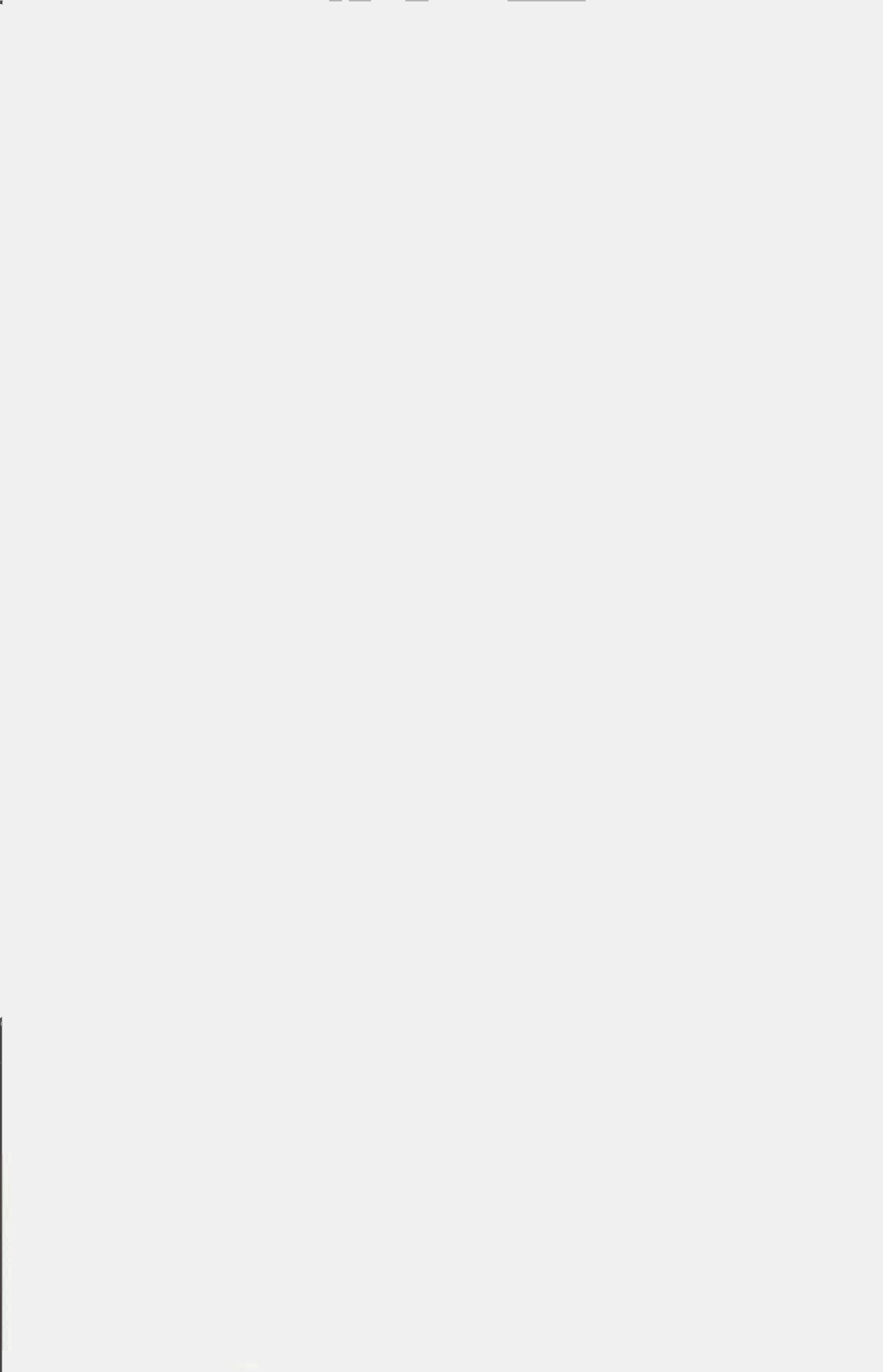
\*) med hänsyn till att ärendena under denna ärendegrupp är mycket få till antalet har denna beräkning gjorts med andra utgångspunkter än tidmätningen maj - juni 1992.

#### ÖVRIGA KOSTNADER ATT FÖRDELA per månad

Kostnad för kanslipersonal	50 583
Hyra	86 500
Övriga förvaltnkostn + arvoden	<u>60 890</u>
	197 973

Om 197 973 kr proportioneras ut jämt på antalet ärenden ökar kostnaden med 500 kr per ärende.





## Gällande författningar

### Lag (1975:1339)

#### om justitiekanslerns tillsyn (Ändrad senast 1987:996)

1 § Justitiekanslern har i den omfattning som anges i 2 och 3 §§ tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det. Justitiekanslerns tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

3 § Under justitiekanslerns tillsyn står dessutom

1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga,

2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1,

3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling,

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall justitiekanslern beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Med befattningshavare förstås nedan i denna lag person som står under justitiekanslerns tillsyn enligt lagen.

5 § Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Ger utredningen i ärende justitiekanslern anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal



och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

I mål som har anhängiggjorts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

6 § Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När justitiekanslern har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i första eller andra stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av justitiekanslern, företräder justitiekanslern det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om justitiekanslern har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken justitiekanslern för talan.

8 § Om justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning är föreskrivet i regeringsformen.

9 § Justitiekanslern får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar, dock utan rätt att yttra sin mening. Han har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar.

10 § Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå justitiekanslern med de upplysningar och yttranden som han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Justitiekanslern får döma ut försuttet vite.



Förordning (1975:1345)  
med instruktion för justitiekanslern (Ändrad senast  
1991:1708)

*Uppgifter*

1 § Justitiekanslern är regeringens högste ombudsman.

2 § Det åligger justitiekanslern att under regeringen bevaka statens rätt. I mål som rör statens rätt skall han, om det inte ankommer på någon annan myndighet, föra eller låta föra statens talan.

Utän hinder av att uppgiften att företräda staten vid eller utom domstol ankommer på en annan myndighet än justitiekanslern, får justitiekanslern i en tvist som prövas eller kan bli föremål för prövning av en allmän domstol från myndigheten överta uppgiften att bevaka statens rätt. Justitiekanslern får också i övrigt överta uppgift att föra talan mot beslut i fråga om rättshjälp. Han får vidare påkalla beslut om att allmän rättshjälp skall upphöra enligt 34 § rättshjälpslagen (1972:429).

Justitiekanslern skall tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

3 § Om justitiekanslerns tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden finns bestämmelser i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Inom ramen för vad som föreskrives i 2 § nämnda lag omfattar justitiekanslerns tillsyn

1. statliga myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter,
3. andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna deras verksamhet.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

4 § Justitiekanslern bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl.

5 § Kan det misstänkas att en befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig

anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får justitiekanslern utfärda motsvarande anmaning. Detsamma gäller för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om anmaning eller motsvarande underrättelse i någon annan författning.

6 § Det åligger justitiekanslern att vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

7 § Om justitiekanslerns befattning med advokatväsendet finns bestämmelser i rättegångsbalken.

8 § Om justitiekanslerns befogenheter enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken, lagen (1987:1231) om automatisk databehandling vid taxeringsrevision, m.m. och lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. finns särskilda bestämmelser.

9 § Justitiekanslern skall granska de ärendeförteckningar som myndigheterna lämnar till justitiekanslern enligt särskilda föreskrifter.

10 § Justitiekanslern skall varje år före den 1 april lämna regeringen arbetsredogörelse för det senaste kalenderåret.

11 § Ombud som har att företräda staten eller bevaka dess rätt skall efterkomma vad justitiekanslern befäller dem i tjänsten.

#### *Verksförordningens tillämpning*

12 § Verksförordningen (1987:1100) skall, med undantag av 3 § andra stycket, 8 §, 11--13 §§, 18--26 §§ och 28 §, tillämpas på justitiekanslern och hans kansli. Bestämmelsen i 30 § verksförordningen gäller dock bara i administrativa ärenden som rör tjänstemän hos justitiekanslern. Beslut i andra ärenden hos justitiekanslern får överklagas endast om en lag eller en annan förordning innehåller en särskild föreskrift om det.



### *Organisation*

13 § Justitiekanslern biträdes i sin tjänsteutövning närmast av byråchefer. Hos justitiekanslern är i övrigt anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

I mån av behov och tillgång på medel får justitiekanslern anlita experter och sakkunniga.

### *Ärendenas handläggning*

14 § I mål som rör statens rätt får justitiekanslern förordna ombud att föra talan.

Justitiekanslern får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat om och att väcka och utföra de åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Beslut att överklaga en dom eller ett beslut till högre rätt får inte fattas av någon annan än justitiekanslern. Kallas justitiekanslern att muntligen höras i högsta domstolen med anledning av besvär över beslut av advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd, får justitiekanslern förordna byråchef eller annan lämplig person att företräda sig vid förhöret.

I mål som avses i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn får justitiekanslern förordna byråchef hos justitiekanslern eller annan lämplig person att föra talan på justitiekanslerns vägnar. Detsamma gäller beträffande frågor som avses i lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken. Allmän åklagare får dock inte förordnas i sistnämnda fall.

I ett ärende som avses i 6 § första eller andra stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn får justitiekanslern bemyndiga en tjänsteman hos justitiekanslern att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Justitiekanslern meddelar tillstånd som avses i 12 kap. 3 § rättegångsbalken i fråga om den som är anställd hos honom.

15 § Justitiekanslern skall verkställa den utredning som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

Är en fråga, som har väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än justitiekanslern och har myndigheten inte tidigare prövat saken, får justitiekanslern överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitieombudsman endast efter överenskommelse med denne.

16 § När justitiekanslern är hindrad att utöva sin tjänst, förordnar regeringen ersättare efter anmälan. I avvaktan på regeringens beslut fullgöres justitiekanslerns åligganden av den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen hos justitiekanslern.

17 § I justitiekanslerns frånvaro får ej fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtagas åtgärd, som rubbar eller ändrar av honom meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder.

Första stycket gäller även vid ledighet på justitiekanslerns tjänst, till dess regeringen bestämmer annat.

18 § Ärende avgöres efter föredragning som ankommer på byråchef, annan tjänsteman eller särskilt förordnad föredragande. Justitiekanslern får dock avgöra ärende utan föredragning.

19 § I arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt byråchef eller annan tjänsteman att på eget ansvar vidtaga åtgärd för ärendes beredande.

### *Tjänstetillsättning*

20 § Justitiekanslern utnämns av regeringen.

Tjänster som byråchef tillsätts av regeringen efter anmälan av justitiekanslern. Bestämmelserna i 10 a § anställningsförordningen (1965:601) tillämpas inte på dessa tjänster.

Andra tjänster tillsätts av justitiekanslern.

### *Tjänstemans bisyssla*

21 § I fråga om tjänst som byråchef lämnas besked enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) av justitiekanslern.



Kungl. Maj:ts Kungörelse (1972:416)  
om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (Ändrad  
senast 1992:783)

1 § Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 6 § lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

2 § Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972:207) framställs hos Justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund eller enligt lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det inte finns någon sådan myndighet för en viss verksamhet, hos Justitiekanslern.

Anspråk på ersättning med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter framställs hos Justitiekanslern.

3 § Myndighet hos vilken ersättningsanspråk framställs förhandlar för statens räkning med den som kräver skadestånd och för statens talan i saken inför domstol.

I den mån ej annat följer av 4 § får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.

I ärende enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen.

4 § Uppkommer i ärende som handlägges av central förvaltningsmyndighet fråga om åtagande för staten att utge skadestånd med belopp överstigande 25 000 kronor, hänskjutes ärendet till justitiekanslern. Ärende som handlägges av justitiekanslern hänskjutes till regeringen, om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge belopp överstigande 250 000 kronor.

5 § En central förvaltningsmyndighet skall göra anmälan till Justitiekanslern

1. innan myndigheten beslutar att betala skadestånd,
2. innan myndigheten beslutar att avslå en framställning om skadestånd som inte är uppenbart ogrundad, eller
3. innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd.

Första stycket 1 och 2 gäller inte Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Postverket, Televerket, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Generaltullstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens lantmäteriverk, Sjöfartsverket, Trollhätte kanalverk och Affärsverket svenska kraftnät.

6 § Justitiekanslern kan uppdraga åt annan myndighet att fullgöra vad som enligt denna kungörelse ankommer på honom. Han kan även från annan myndighet övertaga handläggningen av ärende som avses i kungörelsen.

7 § Denna kungörelse tillämpas utan hinder av vad som gäller om skadereglering enligt instruktion eller annan författning som har beslutats av regeringen. Bestämmelserna om försvarets civilförvaltning i förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten och förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m.m. inom försvarsmakten gäller dock i ärende om ersättningsanspråk som inte grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut.

8 § Mot beslut i ärende som handlägges enligt denna kungörelse får talan ej föras.



# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]  
EG och våra grundlagar. [14]  
Ökat personval. [21]  
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]  
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]  
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]

### Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

### Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]

### Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]  
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]  
Socialförsäkringsregister. [11]  
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]  
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]

### Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]  
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]  
Förarprovare. [34]

### Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]  
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]  
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]  
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]  
Bankstödsnämnden. [28]  
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]

### Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]  
Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]  
Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]  
Kunskapens krona. [23]

### Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]  
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]  
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]

### Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]  
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]  
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]  
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

### Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

### Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]  
Kommunerna och miljöarbetet. [19]  
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]



# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
  2. Kursplaner för grundskolan. U.
  3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
  4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
  5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
  6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
  7. Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
  8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
  9. Postlag. K.
  10. En ny datalag. Ju.
  11. Socialförsäkringsregister. S.
  12. Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
  13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
  14. EG och våra grundlagar. Ju.
  15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
  16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
  16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
  17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
  18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
  19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
  20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
  21. Ökat personval. Ju.
  22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
  23. Kunskapens krona. U.
  24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
  25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
  26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
  27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
  28. Bankstödsnämnden. Fi.
  29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.  
Del 2. Fi.
  30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
  31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
  32. Ny anställningsskyddslag. A.
  33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
  34. Förarprovare. K.
  35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
  36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
  37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
-



