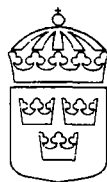


Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU15

Justitiekanslersämbetet



1989/90
KU15

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet fyra motioner från den allmänna motionstiden 1989 vari begärs en översyn av justitiekanslersämbetet. Justitieukskottet har beretts tillfälle att yttra sig över motionerna. Justitiekanslern har företrätt inför utskottet. Konstitutionsutskottet förordar att en översyn av ämbetet kommer till stånd.

Motionerna

1988/89:K210 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående behovet att förändra JK:s uppgifter.

1988/89:K222 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

16. att riksdagen hos regeringen begär 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 yrkas att riksdagen beslutar 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 yrkas att riksdagen begär att regeringen låter göra en översyn av JK-ämbetets uppgifter och organisation.

Utskottet

Motionerna

I samtliga motioner framhålls att JK:s dubbla och motstridiga roller gör att en översyn av JK-ämbetet bör komma till stånd. Carl Bildt m.fl. (m) vänder sig i motion K222 yrkande 16 mot att JK, samtidigt som han bevakar statens rätt och har tillsyn över den som utövar offentlig verksamhet, är regeringens juridiske ombudsman, vilket betyder att JK i ett sammanhang kan yttra sig som myndighet och i ett annat snarast

som politisk rådgivare. Vid en översyn måste en utgångspunkt vara att de dubbla roller som JK har bör skiljas åt. Enligt motionärerna är det möjligt att JK bör behålla flertalet av de uppgifter som nu ankommer på ämbetet, men under inga förhållanden bör JK dock i framtiden vara juridisk rådgivare åt regeringen.

I motion K210 yrkande 12 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framförs att JK:s uppgifter bör renodlas. Den rådande ordningen innebär problem som inte bör nonchaleras. JK 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. Den som har skadeståndsanspråk på staten kan först vända sig till JK och få sin begäran om ersättning prövad. Blir den enskilde då inte nöjd kan han stämna staten och möter då JK som statens ombud i rättegången. En annan huvuduppgift är att vara övervakare av yttrande- och tryckfriheten. JK är ensam behörig åklagare i tryckfrihetsmål och andra brott mot tryckfriheten. Det åligger också JK att öva tillsyn över Advokatsamfundets disciplinära verksamhet. Det kan medföra att en advokat som är ombud för någon i ett tvistemål med JK som motpart kan vara föremål för JK:s granskning. I motionen ifrågasätts också om det verkligen är rationellt eller på något sätt viktigt för rättssäkerheten att både JO och JK utövar tillsyn över myndigheter och tjänstemän.

Också i motion K248 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) framhålls JK:s dubbla roller när det gäller anspråk på skadestånd av staten. Dessa skadeståndskrav grundar sig enligt motionärerna 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. — JK:s objektivitet kan också enligt motionärerna komma att sättas i fråga när det gäller hans befattning med tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden. Det kan enligt motionärerna diskuteras om inte ansvaret för dessa frågor borde överföras till JO och om inte tillsynsverksamheten helt och hållet borde ligga på JO, som med sin fristående ställning är mer lämpad att handlägga klagomål som riktar sig mot företrädare för det allmänna.

I motion K502 av Bo Hammar m.fl. (vpk) framförs att JK:s motstridiga uppgifter kan ha lett till att allmänhetens förtroende för justitiekanslersämbetet allvarligt har rubbats. Motionen tar upp det förhållandet att JK skall utöva tillsyn över motpartens ombud i rättegångar och dessutom utöva tillsyn över domaren som skall döma i samma mål. På samma sätt har JK enligt motionärerna motstridiga 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 tryckfrihetsförordningens bestämmelser och bl.a. slå vakt om meddelarskyddet.

Frågan om i vilken form JK-ämbetets uppgifter skall utredas tas upp i två av motionerna. I motion K248 begärs att frågan om JK:s ställning skall tas upp i en parlamentarisk utredning. I motion K210 hänvisas

däremot till att JK-ämbetet för tio år sedan var föremål för parlamentarisk utredning och anges att det nu torde vara till fyllest med en utredning inom departementet.

Bakgrund

Justitiekanslersämbetet inrättades 1713 av Karl XII. Huvuduppgiften var att ha ett allmänt inseende över hur lagar och författningar efterlevdes och hur varje ämbete fullgjorde sin skyldighet. Befattningshavaren skulle själv vid vissa tillfällen föra talan mot dem som "sig i höga måhl förbryta". Med det nya ämbetet tillskapades en kontrollerande och övervakande myndighet med räckvidd över hela den svenska förvaltningen. I senare kansliordningar och instruktioner för ämbetet har denna allmänna kontroll- och tillsynsuppgift i allt väsentligt behållits. Enligt nu gällande lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har sålunda justitiekanslern tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra förordningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

JK:s arbetsuppgifter anges i huvudsak i förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. Uppgifterna kan delas upp i fyra huvudgrupper, nämligen 1) uppgiften att vara regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter, 2) uppgiften att bevaka statens rätt, 3) uppgiften att utöva tillsyn och 4) övriga uppgifter.

Uppgiften som regeringens rådgivare i juridiska angelägenheter innebär främst att JK till regeringen avger remissyttranden, i allmänhet över lagförslag. Regeringen ger också ibland JK särskilda utredningsuppdrag. — Under 1988 handlades flera ärenden till följd av uppdrag från regeringen. Förutom en utredning om affärsverket FFV:s vapenaffärer kan nämnas granskning av postverkets fastighetsaffärer och av invandramottagningen på Arlanda samt de ärenden som har samband med den s.k. Ebbe Carlsson-affären.

Uppgiften att bevaka statens rätt innebär att JK företräder staten i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. Den klart dominerande gruppen ärenden där JK tillvaratar statens enskilda rätt utgör den frivilliga skaderegleringen enligt skaderegleringskungörelsen (1972:416). Enligt kungörelsen skall JK pröva bl.a. anspråk på grund av beslutsskada, större anspråk avseende s.k. faktisk skada, anspråk enligt 23 § datalagen (1973:289) och anspråk enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning samt ha ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen. De fall som föranleder rättegång är relativt sällsynta. — Under 1988 delgavs JK stämning i sju mål om skadestånd. 699 skadeståndsärenden avgjordes.

Tillsynsverksamheten är en central uppgift för ämbetet. JK:s tillsyn omfattar med några undantag bl.a. alla statliga och kommunala myndigheter och deras personal. Tillsynen omfattar således också domstolarna och dess personal. Tillsynen bedrivs — liksom JO:s tillsyn — genom prövning av klagomål från enskilda eller myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ tar upp frågor som

han erhållit kännedom om genom exempelvis uppgifter i pressen. I JK:s tillsynsuppgifter ingår också den granskning som görs av de ärendeförteckningar som de statliga myndigheterna årligen 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 få en försumlig befattningshavare att bli ålagd disciplinpåföljd eller avskedad eller avstängd från sin tjänst. — Under 1988 avslutades 534 tillsynsärenden som föranletts av anmälningar från enskilda och från myndigheter samt förekommit som initiativärenden. Av dessa lades 242 ärenden till handlingarna utan åtgärd, 272 avgjordes genom beslut utan kritik medan 20 avgjordes genom beslut som innehöll kritik. Under samma år företogs på grund av tidsbrist endast en inspektion.

JK:s övriga åligganden är av skiftande slag. Enligt tryckfrihetsförordningen skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i förordningen inte överskrids. JK är enligt tryckfrihetsförordningen ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. JK är också ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än tryckfrihetsbrott, t.ex. i vissa fall då meddelande lämnas för publicering, samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i tryckfrihetsförordningen. Sistnämnda kategori av mål omfattar dels s.k. ordningsförseelser, dels brott mot tryckfrihetsförordningen begångna av offentliga funktionärer, t.ex. obehörigt hindrande av skrifts tryckning och spridning eller vägran att lämna ut allmän handling som är offentlig. Såvitt gäller annan brottslig gärning av offentlig funktionär än tryckfrihetsbrott är dock även JO behörig att väcka åtal.

Det ankommer också på JK att väcka allmänt åtal eller i övrigt föra talan enligt bestämmelser i radioansvarighetslagen (1966:756), lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar samt lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar.

Under 1988 inledde JK förundersökning i åtta fall av misstänkt tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott. Åtal väcktes i tre fall. 150 ärenden avgjordes.

I JK:s uppgifter ingår också enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken att hos Advokatsamfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i samfundets stadgar, hos annat samfundets organ påkalla åtgärd mot advokat som åsidosätter sin plikt eller inte längre är behörig att vara advokat. JK får också enligt 8 kap. 8 § överklaga ett beslut i detta hänseende hos högsta domstolen. — Under 1988 föranledde inte JK:s granskning av advokatärenden att någon sådan åtgärd påkallades. I sammanhanget kan dock nämnas att JK i ett fall påkallade åtgärd mot en advokat för hans handläggning av uppdrag som ombud i ett skaderegleringsärende som anhängiggjorts hos JK.

JK har vidare vissa uppgifter enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182), lagen om TV-övervakning (1977:20) och lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken. Enligt 25 § datalagen, 23 § kreditupplysningslagen och 19 § inkassolagen får JK hos regeringen föra talan mot datainspektionens beslut för att tillvarata

allmänna intressen. Motsvarande rätt för JK föreligger i 12 § lagen om TV-övervakning såvitt gäller vissa länsstyrelsebeslut. De beslut enligt rättegångsbalken som JK enligt ovannämnda lag har behörighet att överklaga gäller avvisande av försvarare och återkallelse av förordnande av offentlig försvarare. — Under 1988 anförde JK besvär hos regeringen i ett tillståndsärende enligt datalagen och i fem ärenden enligt lagen om TV-övervakning. Liksom tidigare avgav JK också yttranden till regeringen i ett antal besvärärenden som anhängiggjorts av enskild part.

JK-utredningen

JK-utredningen lade 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 högsta ombudsman och juridiska rådgivare. Det föreslogs vidare att JK:s andra huvuduppgift att ta till vara statens intressen i tvister skulle frångå JK och i stället tilläggas en nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten, som skulle ha gemensamt kansli med JK. Frågan om gränsdragning mellan JK:s och JO:s uppgifter och befogenheter diskuterades ingående och utredningen hade uppfattningen att man i görligaste mån borde undvika att de båda myndigheterna prövar samma klagomål från allmänheten. Utredningen framhöll emellertid att det för den allmänna debatten fick 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 var dock de båda organens olika konstitutionella ställning.

JK-utredningens förslag om att JK:s uppgift att bevaka statens rätt i allt väsentligt skulle övertas av en nyinrättad myndighet, statsadvokaten, har skrinlagts (prop. 1980/81:100 bilaga 5 s. 85). Enligt föredragande departementschef kunde vissa principiella skäl åberopas för att uppgiften att bevaka statens enskilda rätt fördes över från JK till en annan centralinstans. Han ansåg emellertid att en sådan överföring skulle föra med sig olägenheter i form av bl.a. ökade statsutgifter och att några praktiska fördelar knappast skulle stå att vinna.

JK:s arbetsredogörelser

Frågan om en översyn av JK:s arbetsuppgifter har tagits upp i JK:s arbetsredogörelser för 1987 och 1988. I arbetsredogörelsen för 1987 anförde JK:

De erfarenheter som jag gjort under det gångna året säger mig att mera djupgående åtgärder måste övervägas för att långsiktigt säkra myndighetens förutsättningar att kunna lösa sina uppgifter. Det är min avsikt att hos regeringen väcka frågan om en översyn av de lagar och författningsbestämmelser som reglerar myndighetens organisation, arbetsuppgifter och verksamhet i övrigt. Syftet med översynen bör vara att myndighetens resurser skall kunna utnyttjas på ett mer ändamåls-

enligt sätt än som nu är fallet. Detta kan enligt min mening ske genom att verksamheten koncentreras till uppgifter som myndigheten har särskilda förutsättningar att utföra.

I arbetsredogörelsen för 1988 anförde JK att anhopningen av arbetsuppgifter gjort att han inte kunnat fullfölja dessa planer under 1988. Det gångna årets erfarenheter hade emellertid ytterligare stärkt honom i uppfattningen att mera djupgående åtgärder måste övervägas. JK hänvisade till det pågående arbetet med en översyn av reglerna om statens skadeståndsansvar och till de motioner som väckts i riksdagen rörande JK-ämbetet. JK:s avsikt är enligt redogörelsen allttjämt att vid lämpligt tillfälle hos regeringen väcka frågan om en koncentration av verksamheten till uppgifter som myndigheten har särskilda förutsättningar att utföra.

Justitiekansler Hans Stark har vid utfrågning inför utskottet uppgett att arbetssituationen numera förbättrats så att det är tveksamt om det finns behov av en genomgripande översyn.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har senast behandlat JK:s arbetsuppgifter i betänkandet KU 1987/88:6 över proposition 1986/87:160 om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare m.m. I propositionen hade bl.a. föreslagits en utvidgning av JK:s tillsynsområde till att omfatta vissa offentliga uppdragstagare i affärsverkens bolag. Utskottet föreslog riksdagen att också JO skulle ges den utvidgade befogenhet som enligt propositionen skulle gälla för JK. Utskottet anförde att JO:s och JK:s tillsynsområden i princip är sammanfallande och att det enligt utskottets mening inte fanns några skäl som talade för att på det förevarande området tillerkänna de båda organen olika kompetens.

Justitieutskottet har under 1970- och 1980-talen vid flera tillfällen behandlat frågor som berör JK:s arbetsuppgifter. I anledning av motioner med önskemål om ökad kontroll och insyn i advokatsamfundets verksamhet från det allmännas sida uttalade justitieutskottet i betänkandet JuU 1978/79:6 — liksom tidigare då spörsmålet prövats — att den föreliggande regleringen innefattade betydande inslag av sådan offentlig kontroll och insyn som efterlystes i motionerna. Regeringen erbjöd goda garantier inte bara för intresset av rättssäkerhet för den enskilde utan även för de viktiga allmänna intressen som är förknippade med advokatyrkets utövande. Justitieutskottet 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 justitieutskottets mening rent generellt sägas att det måste fordras skäl av särskild styrka för att en ändring av den nuvarande ordningen skulle övervägas.

JK-utredningen genomförde under mitten av 1970-talet en genomgripande översyn av JK-ämbetet. Utredningen uppmärksammade det spänningsförhållande som råder mellan JK:s tillsynsfunktion och uppgiften att bevaka statens ekonomiska intressen. Bl.a. för att undanröja detta spänningsförhållande föreslogs att uppgiften att ta till vara statens intressen i tvister skulle läggas hos en nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten.

I samtliga motioner påkallas en översyn av JK-ämbetet. Utskottet som i sammanhanget vill erinra om att upprepade översyner av JO-institutionen företagits under senare år anser att tiden nu är inne för en ny översyn av JK-ämbetet. En sådan översyn, som bör ske i den form regeringen finner lämplig, bör särskilt vara inriktad på de konflikter som kan uppkomma mellan JK:s olika arbetsuppgifter och även innefatta överväganden rörande en renodling av verksamheten. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1988/89:K502 samt med anledning av motionerna 1988/89:K210 yrkande 12, 1988/89:K222 yrkande 16 och 1988/89:K248 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående en översyn av JK-ämbetet.

Stockholm den 30 november 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s) och Rosa-Lill Wåhlstedt (s).

