

Johan Hirschfeldt

# Justitiekanslerns ställning och uppgifter från 1800-talet till våra dagar

## 1 Inledning

Rolf Nygren har i sin artikel tecknat huvuddragen i JK-ämbetets utveckling 1713–1810. I hans framställning är slutpunkten en redovisning av bestämmelserna om JK i 1809 års RF och i JK-instruktionen från samma år.

Olof Ruin har i sin artikel skildrat regeringsmaktens utveckling med nedslag vid fem utvalda tidpunkter under då gällande statsförfattning, eller under 1809 och 1974 års regeringsformer. I Ruins bidrag belyses alltså främst den styrande maktens utveckling eller ramen för verksamheten hos JK, ställd under sin huvudman, Kungl. Maj:t och senare regeringen.

Här ska i anslutning till dessa båda artiklar översiktligt tecknas några huvudlinjer om JK:s ställning och uppgifter från 1800-talet och till våra dagar.<sup>1</sup> Framställningen, som i grunden är kronologisk, inleds med att de viktigaste förändringarna tas upp. Sedan redovisas hur JK:s uppgifter angivits på konstitutionell nivå (RF, TF och YGL). Därefter behandlas JK:s uppgifter uppdelat på vissa sakområden.

<sup>1</sup> Det finns några framställningar att hänvisa till såsom Sten Rudholm, Justitiekanslern 250 år, *Svensk Juristtidning* 1964 s.1 och Katarina Alexius Borgström, *JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie*, 2003. Vidare kan hänvisas till betänkandena (SOU 1939:7) Justitiekanslerns, Justitieombudsmannens och Militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m., (SOU 1978:59) JK-ämbetet och (SOU 1993:37) Justitiekanslern.

## 2 De viktigaste förändringarna

Först ska de viktigaste förändringarna beträffande JK:s uppgifter från 1809 och framåt anges.

De två viktigaste inträffade 1840 respektive 1948 och är:

JK:s uppgifter begränsades som ett led i departementalreformen 1840. Bakgrunden var följande. Under perioden 1809–1840 hade ledningen inom rättsväsendet varit organiserad med oklara inbördes funktionella förhållanden mellan justitiestatsministern och JK. Ett skäl till detta var att JK efter 1809 fått överta vissa av de uppgifter som under åren 1787–1809 legat på det då återupprättade riksdrotsämbetet. Förhållandena föranledde en kritisk diskussion i den stora kommittén för organisation av rikets styrelseverk, Förvaltningskommittén. Kommittén övervägde i sitt betänkande 1819 att justitiestatsministern skulle befrias från ledamotskapet i Högsta domstolen, göras till chef för Justitiedepartementet och ledare också för åklagarmakten. Därmed skulle JK-ämbetet antingen läggas ned eller förändras till en förste åklagartjänst (generalprokurator). Vid 1823 års riksdag antogs förslaget om JK-ämbetets indragning av två stånd i särskilda utskottet men förslaget vann inte bifall under riksdagens fortsatta behandling. Det kom upp på nytt 1834. Saken avgjordes genom departementalreformen 1840. Då förlorade JK sin statsrådliknande ställning. JK hade ju fram till dess, förutom sina andra uppgifter, också haft säte i statsrådet, då justitieärenden föredrogs (26 § 1809 års regeringsform). Samtidigt upphörde JK:s chefskap för Nedre justitierevisionen. JK skildes nu från den styrande maktens politiska funktioner och en JK-expedition inrättades inom Kungl. Maj:ts kansli. Värderingarna i fråga om hur maktförhållandena mellan justitiestatsministern och JK under denna period egentligen gestaltade sig har skiftat. Medan vissa forskare menat att JK var ”den verkliga chefen för justitieväsendet”, invände Birger Wedberg att JK var ”en juridikens klockarfar”.<sup>2</sup>

1948 upphörde JK:s roll som chefsmyndighet för åklagarväsendet, som alltmer hade blivit en mycket omfattande del av JK:s verksamhet. I samband med rättegångsbalkens ikraftträdande detta år fördes dessa uppgifter till den nyinrättade Riksåklagaren. Samtidigt lades vissa tillsynsuppgifter beträffande advokatväsendet på JK, se 8 kap. 6 § rättegångsbalken.<sup>3</sup> JK:s uppgifter som exklusiv åklagare enligt TF och YGL och som särskild åklagare (jfr 7 kap. 8 § rättegångsbalken) tas upp i avsnitt 3.2 och 4.2.

<sup>2</sup> Se närmare Alexius Borgström, a.a., s. 44 f., Birger Wedberg, Justitiekanslern och Högsta domstolen 1809–1840, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1931 och Henrik A. Olsson, *Ministerstyrelse- och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812–40*, 1934.

<sup>3</sup> Se närmare Alexius Borgström, a.a., s. 145 ff.

Vidare vill jag nämna ytterligare två större förändringar av JK:s uppgifter:

På tryck- och yttrandefrihetsområdet har JK:s uppgifter stegvis stärkts och är idag reglerade efter de principer som lades fast vid 1976 års reform av TF, se avsnitt 3.2.

I samband med skadeståndslagens tillkomst 1972 fick JK uppgiften att, förutom den som funnits sedan tidigare, att företräda staten i processer om det allmännas ansvar, också ansvara för statens frivilliga skadereglering avseende beslutsskador i myndigheternas verksamhet, se avsnitt 4.3.

### **3 JK på den konstitutionella nivån**

#### **3.1 JK i 1809 och 1974 års regeringsformer**

##### *3.1.1 Om JK och JK:s uppgifter enligt en särskild bestämmelse i regeringsformen.*

Huvudbestämmelsen om JK i 27 § 1809 års regeringsform löd (i normaliserad språkdräkt):

Till justitiekansler må konungen nämna en lagfaren, skicklig och oväldig man, som i domarevärv varit nyttjad. Honom, såsom konungens högste ombudsman, åligge förnämligast att föra eller genom de under honom ställda fiskaler låta föra konungens talan i mål, som röra allmän säkerhet och kronans rätt, samt att, å konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva.

Här uppställdes för första gången vissa kompetensvillkor för JK. Numera anses lagfarenhetskravet självklart och inga regler om saken finns kvar efter 1974.

Ett annat formellt krav är att JK ska vara svensk medborgare, se 28 § 1809 års regeringsform samt numera 12 kap. 6 § i 1974 års regeringsform.

Bestämmelsen i 27 § kvarstod oförändrad fram till 1949 då den ändrades i samband med att JK:s uppgift som chef för åklagarväsendet upphörde i och med Riksåklagarämbetets tillkomst. Den materiella ändringen i ordalydelsen av 27 § regeringsformen innebar en strykning av målgruppen ”Allmän säkerhet”.

Författningsutredningen föreslog 1963<sup>4</sup> att en bestämmelse om JK skulle föras in i en paragraf i en ny regeringsforms 4 kap. med rubriken Rikets styrelse och förvaltning. I bestämmelsen borde JK:s allmänna ställning som

<sup>4</sup> SOU 1963:17 Sveriges statsskick Del 2. Motiv, s. 257.

regeringens högste ombudsman komma till uttryck. Emellertid borde i stadgandet särskilt framhåvas den justitiekanslerns ämbetsuppgift, vilken framstod som den väsentliga ur konstitutionell synpunkt, nämligen tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning. I övrigt behövdes inte någon motsvarighet till den äldre grundlagsbestämmelsen.

I 1974 års regeringsform kom dock regleringen att bli mer fragmentarisk. I kapitlet med rubriken Rättskipning och förvaltning, inleddes 11 kap. 6 § med en uppräkningslista enligt vilken justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder under regeringen. Bestämmelsen justerades genom 2010 års grundlagsändringar. I 12 kap. med rubriken Förvaltningen finns före 1 § underrubriken Den statliga förvaltningsorganisationen. I paragrafen slopades den tidigare inledande uppräkningslistan. Dock anges särskilt att Justitiekanslern lyder under regeringen. Skälet till att JK särskilt nämns är enligt förarbetena att JK har getts vissa uppgifter direkt i RF och JK:s särskilda uppgifter, bl.a. på den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihetens område.<sup>5</sup>

### *3.1.2 JK:s arbetsrättsliga ställning*

Enligt 35 § i 1809 års regeringsform tillhörde JK kretsen av s.k. förtroende-ämbetsmän, dvs. sådana ämbetsmän som inte var oavsättliga. Av sådana befattningshavare skulle Konungen äga fordra att de anpassade sin ämbetsförvaltning efter regeringens politiska intentioner, till följd varav de skulle kunna entledigas, när de ansågs inte sköta tjänsten på ett ur denna synpunkt tillfredsställande sätt.

Att JK ingick i denna krets ifrågasattes i en motion till 1934 års riksdag. Motionärerna menade att JK sedan 1840 i stället borde ha förts till de oavsättliga ämbetsmännen som behandlades i 36 §. Konstitutionsutskottet motsatte sig dock på närmare skäl en ändring och det blev också riksdagens beslut.<sup>6</sup>

I samband med 1965 års nyreglering av statstjänstemännens anställningsförhållanden ändrades 35 § RF till att endast avse statsråden och bl.a. JK lämnade alltså kretsen av förtroendeämbetsmän. Anställning skedde sedan i stället med fullmakt. Medan domares oavsättlighet regleras i regeringsformen (numera 11 kap. 7 §) ligger regleringen i övrigt i lag och annan författning, numera i LOA och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. I den lagen anges också att regeringen i övrigt bestämmer vilka arbetstagare som ska

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:90 s. 125.

<sup>6</sup> Se om detta SOU 1939:7 s. 8 ff. och Alexius Borgström, a.a., s. 133 ff.

anställas med fullmakt. I LOA-propositionen anförde departementschefen om detta:

Det finns dock anställningar där särskilda konstitutionella eller andra starka skäl talar för en utökad anställningstrygghet för den anställde. Det gäller – förutom för ordinarie domare – t.ex. för högre åklagare och justitiekanslern. Också i fortsättningen bör det vara en fråga för regeringen att bestämma vilka arbetstagare hos myndigheterna under regeringen som skall anställas med fullmakt.<sup>7</sup>

Att JK ska anställas genom beslut med fullmakt har regeringen mot denna bakgrund reglerat generellt i förordningsform, se 20 § JK-instruktionen.

### *3.1.3 JK:s roll i fråga om justitieråds rättsliga ansvar*

Enligt 101 § 1809 års regeringsform var JO skyldig och JK berättigad att inför riks rätt åtala justitieråd för sådana allvarliga brott som kunde ge anledning till avsättning. Förfarandet i riks rätten reglerades i 102 §.

I 1974 års regeringsform infördes i 12 kap. 8 § en bestämmelse om att åtal för brott i tjänsten av ledamot i Högsta domstolen eller Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) väcks av JO eller JK, som båda också har uppgifter i fråga om mål mot sådan domare om skiljande från tjänsten, avstängning och skyldighet att genomgå läkarundersökning. Bestämmelsen återfinns efter 2010 års ändringar av regeringsformen med viss justering i 11 kap. 8 §.

### *3.1.4 JK:s rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar*

JO har sedan 1809 haft en i regeringsformen stadgad befogenhet att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar. Som Rolf Nygren anför t gick denna regel tillbaka på vad som redan tidigare gällt för JK. JK:s motsvarande befogenhet angavs i 1809 års och följande JK-instruktioner och senare i lagar om JK:s tillsyn men kan alltså sägas ha en konstitutionell bakgrund. Grundlagsutredningen bedömde dock denna befogenhet för JO och JK som på principiella grunder diskutabel och menade att regeln dessutom idag var i det närmaste obsolet.<sup>8</sup> I samband med 2010 års ändringar av regeringsformen avskaffades denna närvarorätt också för JK genom en ändring i tillsynslagen för JK.

<sup>7</sup> Prop. 1993/94:65 s.53.

<sup>8</sup> SOU 2008:125 s. 316.

### 3.1.5 16 § 1809 års regeringsform och JK

Den berömda rättighetsparagrafen – 16 § i 1809 års regeringsform – innehöll bl.a. en habeas-corpusakt till skydd för medborgarnas personliga frihet. Bestämmelsen implementerades genom kontrollverksamhet bl.a. över fängelserna. Det ålåg landshövdingarna, JO och JK att visitera dessa och granska fånglistorna. Bestämmelser om detta togs in i bl.a. JK-instruktionen 1809. Just fånglistegranskningen får dock anses ha haft en tydlig konstitutionell dimension.<sup>9</sup>

## 3.2 JK:s uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen<sup>10</sup>

### 3.2.1 De äldre förhållandena fram till 1949 års TF

Den processuella regleringen i 1812 års TF kom i här aktuella avseenden att i huvudsak kvarstå oförändrad under hela perioden. Den ska utan närmare referenser kortfattat beskrivas. Det närmare innehållet i tillsynsverksamheten med tryckfrihetsombud etc. behandlas inte.

Justitie(stats)ministern, fram till 1840 hovkanslern, var övervakningsmyndighet. Han hade att utöva tillsyn över inom landet tryckta skrifter. En skrift som han fann brottslig ålåg det honom att anmäla till JK för åtgärd och i avvaktan därpå belägga med kvarstad.

JK var ju åklagarmyndighet och hade uppgiften att föranstalta om åtalet. En omdiskuterad fråga gällde om JK var skyldig att åtala på grund av justitieministerns anmälan? Intog justitieministern förmansställning för JK eller var så inte fallet trots att JK löd under Kungl. Maj:t? Åtalet skedde på JK:s ämbetsansvar och denne hade alltså att självständigt pröva om åtal skulle ske. Uppfattningen att JK här inte hade någon lydnadsplikt under justitieministern blev den mer allmänt omfattade. JK hade också befogenhet att själv ta initiativ till åtal. Den befogenheten utnyttjades dock inte men avspeglas i formuleringen i TF att JK skulle ha tillbörlig uppsikt över tryckfrihetens lagliga bruk.

Denna dualism kritiserades redan under 1800-talet och i 1912 års utredning om tryckfrihetsförordningen framfördes förslag om att justitieminis-

<sup>9</sup> Detta illustreras av att den särskilt nämns i kommentarerna till regeringsformens 16 och 27 §§ i K. Hagman, *Sveriges grundlag med förklaringar*, 1902.

<sup>10</sup> Se särskilt Hans-Gunnar Axbergers uppsats Justitiekanslern som tryck- och yttrandefrihetsåklagare i detta arbete.

terns befogenheter skulle överflyttas till JK.<sup>11</sup> Härför anfördes först skälet att begränsa den politiska aspekten och vidare önskvärdheten av effektivitet och konsekvens. Någon ändring genomfördes dock inte.

### *3.2.2 Förhållandena från och med 1949 års TF och enligt YGL<sup>12</sup>*

Ännu i 1949 års TF behölls den tidigare uppgiftsfördelningen mellan justitieministern och JK. 1944 års tryckfrihetssakkunniga hade ansett att åtalsfrågan vid tryckfrihetsbrott ofta hade en politisk innebörd och i sådana fall borde prövas även ur andra synpunkter än de strängt juridiska. I de fall då justitieministern gjort anmälan hos JK har denne ansetts i enlighet med grunderna för övervakningen äga endast pröva om lagliga förutsättningar för åtal föreligger, däremot inte diskretionärt pröva åtalet ur lämplighets-synpunkt.<sup>13</sup> JK:s övervakningsuppgift på tryckfrihetsområdet flyttades nu från TF till JK-instruktionen. När radioansvarighetslagen tillkom 1966 fick JK åklagaruppgiften även på det området.

Detta system reformerades alltså 1976 när TF ändrades. Tyngdpunkten i fråga om tillsyn och åtalsrätt flyttades nu till JK med visst begränsat inflytande för regeringen och regleringen är sedan dess oförändrad.

I 9 kap. 1 § TF stadgas sedan 1976: ”Justitiekanslern skall vaka över att de gränser för tryckfriheten som angivas i denna förordning ej överskridas.” Därmed har alltså övervakningen på detta område undandragits den vanliga ordningsmakten och exklusivt lagts på JK. I 9 kap. 2 § TF anges att JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott och att endast JK får inleda förundersökning och besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott. Vidare stadgas där att regeringen får anmäla skrift till åtal hos JK och att i lag får föreskrivas att allmänt åtal för tryckfrihetsbrott i vissa fall får väckas endast efter regeringens medgivande. Sådana bestämmelser finns i en särskild tillämpningslag.<sup>14</sup> Krav på regeringens medgivande gäller bl.a. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och uppvigling samt landsförräderi. I dessa fall anses JK inte kunna beordras att väcka åtal men JK anses som tidigare bunden av regeringens bedömning av lämplighetsfrågan.

<sup>11</sup> Se en redogörelse i betänkandet Massmedigrundlag, SOU 1975:49 s. 300, och Hans-Gunnar Axbergers uppsats här.

<sup>12</sup> Se närmare Hans-Gunnar Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2012, s. 167 ff., och hans uppsats här.

<sup>13</sup> Betänkandet Förslag till tryckfrihetsförordning SOU 1947:60 s. 161 ff.

<sup>14</sup> Numera 6 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

Även i fråga om andra mål som rör brott enligt TF, såsom bl.a. s.k. meddelarbrott, är JK ensam åklagare. Även JO har åtalsrätt i sådana fall där en offentlig tjänsteman har åsidosatt vad som åligger honom.

Denna ordning har därefter bestått och överförts även till 1991 års YGL. När det gäller vissa yttrandefrihetsbrott såsom bl.a. hets mot folkgrupp och olaga våldsskildring kan JK i enskilda fall också delegera åklagaruppgiften till allmän åklagare. Rätten att väcka åtal för hets mot folkgrupp och brott mot medborgerlig frihet får dock JK inte överlämna till allmän åklagare.

## 4 Närmare om JK:s uppgifter

### 4.1 Allmänt

JK och JK:s uppgifter regleras närmare på lägre normnivå än grundlag i lag och förordning. Instruktioner för JK utfärdades 1809, 1878, 1909, 1918, 1937, 1947 och 1965. Efter 1974 års RF:s tillkomst delades JK-instruktionen upp på en lag om tillsyn och en förordning med instruktion, se lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.<sup>15</sup> Tillsynslagen innehåller grundläggande föreskrifter om JK:s uppgifter och befogenheter. Bestämmelserna har i huvudsak sina motsvarigheter i bestämmelserna i lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän. I förordningen med instruktion för Justitiekanslern finns sådana bestämmelser om JK som inte fordrar lagform, bl.a. närmare uppgifter om JK:s tillsynskompetens på det statliga området. Den liknar en vanlig myndighetsinstruktion. Där anges JK:s arbetsuppgifter, bl.a. med en uppräknig i 8 § om JK:s befogenheter enligt vissa särskilda lagar. Vidare finns regler om ärendenas handläggning m.m. I fråga om regleringen i fråga om hanteringen av skadeståndsärenden, se under avsnitt 4.3.

Rolf Nygren har i sin artikel redogjort för de uppgifter som JK ålades enligt 1809 års instruktion. Det är slående hur JK:s uppgifter sedan i huvudsak förblivit desamma och beskrivits i likadana termer. Det gör att det i detta avsnitt inte finns anledning att fördjupa sig i hur uppgifter och reglerna om dessa vartefter justerats så att säga på marginalen. Jag avstår alltså här från ett detaljerat kronologiskt framställningssätt beträffande JK:s arbetsuppgifter och lämnar endast en mer översiktlig presentation.

Från tid till annan (se bl.a. avsnitt 2 ovan) har behovet av förändringar av JK:s uppgifter och frågan om intressekonflikter mellan de olika uppgifterna dock övervägts. Behovet över huvud taget av ett JK-ämbete eller av en upp-

<sup>15</sup> Se prop. 1975/76:52, s. 23 f.



delning av det eller av förändringar av dess uppgifter har alltså upprepade gånger varit uppe till diskussion och ställningstaganden från statsmakternas sida. Vissa delar av frågan har jag behandlat i artikeln Justitiekansler 1992–1996 nedan. Jag hänvisar till den och tar inte upp den saken vidare här utom såvitt gäller skaderegleringen.

JK:s uppgift att vara regeringens rådgivare har behandlats särskilt i Hans Regners artikel. Jag hänvisar till denna och vill bara understryka att JK:s viktiga uppgift att yttra sig som remissinstans över offentliga utredningar och annat hör till detta område.

Den centrala och kanske nu – efter tillkomsten också av YGL och efter Sveriges EU-inträde – allt viktigare uppgiften som exklusiv åklagare på tryck- och yttrandefrihetsområdet har redan behandlats i avsnitt 3.2.

Hur beskrivs idag JK:s uppgifter när det sker utan användning av instruktionens ord? I regleringsbrevet från 2012 för JK har regeringen formulerat myndighetens verksamhetsmål så här:

Justitiekanslern ska vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. Justitiekanslern ska med hög kvalitet och effektivitet bevaka statens rätt. Justitiekanslern ska medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet.

På JK:s hemsida anges verksamhetsuppgifterna så här:

Justitiekanslerns verksamhet innefattar sex huvudsakliga ansvarsområden. Uppgiften att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen är den ursprungliga ombudsmannafunktionen. Justitiekanslern är vidare särskild åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Ansvaret för statens skadereglering samt att som statens advokat företräda det allmänna i rättegångar är det i dag enskilt mest omfattande uppdraget. Justitiekanslern fungerar också som regeringens juridiska rådgivare samt har särskilda tillsynsuppgifter i fråga om viss lagstiftning som särskilt påverkar enskildas integritet.

Vid sidan av dessa huvuduppgifter har Justitiekanslern att utöva tillsyn över rättshjälpen, övervaka Advokatsamfundets disciplinverksamhet och i särskilda fall utöva statens arbetsgivarfunktion. Härtill kommer att Justitiekanslern bedriver viss informations- och utbildningsverksamhet.

Uppgiften som rådgivare och som åklagare enligt TF och YGL behandlas inte vidare här.

De övriga uppgifterna tar jag här upp under tre rubriker: 1) Uppgiften att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen, 2) Uppgiften att vara det allmännas företrädare i rättegångar och att bevaka statens rätt genom skadereglering och 3) Övriga uppgifter.

## 4.2 Uppgiften att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen

JK har haft tillsynsuppgiften ända från ämbetets tillkomst och sedan 1809 har ju också Riksdagens ombudsmän (JO) tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs av myndigheterna och deras tjänstemän. I sin grundstruktur är den inte förändrad. Därför blir framställningen här mycket kortfattad.<sup>16</sup>

JO:s och JK:s tillsynsuppgifter har sina ramar i hur det straffrättsliga ämbetsansvaret och det arbetsrättsliga disciplinansvaret från tid till annan varit utformade. Liksom för JO inrymmer JK:s tillsynsverksamhet också åtalsrätt samt anmälnings- och talerätt i ärenden om disciplinansvar. JK använder som JO tillsynsmetoden att i sina offentliga beslut vid behov uttala kritiska omdömen eller göra andra uttalanden.

JK:s tillsynsuppgift innefattar bl.a. inspektionsverksamhet och granskning av myndigheternas ärendeförteckningar och andra register.

Det finns några begränsningar när det gäller JK:s tillsynsbefogenheter. JK är förhindrad att lägga sig i den dömande verksamheten hos domstolarna och JK kan inte ge direktiv om hur ett ärende hos en domstol eller en förvaltningsmyndighet ska handläggas eller avgöras (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen). JK kan inte heller ompröva beslut som har fattats av andra myndigheter och ändra deras avgöranden i sak något som ibland begärs. Vid tillsynen över kommunala myndigheter ska JK vidare beakta de former under vilka den kommunala självstyrelsen utövas (3 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn).

Sedan omkring årsskiftet 1998/99 har Justitiekanslerns tillsynsverksamhet begränsats.<sup>17</sup> Justitiekanslern bedriver sedan dess – utan att det kommit till uttryck i författning – en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Det handlar främst om rättsliga systemfrågor och tillsyn på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan. Justitiekanslern bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder. På JK:s hemsida skrivs bl.a. följande om tillsynsuppgiften: ”Man kan förenklat säga att Justitiekanslern bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen med det perspektiv som följer därav, medan JO är företrädare för riksdagen och traditionellt har som uppgift att ta tillvara folkets eller medborgarnas intressen gentemot statsmakten.”

<sup>16</sup> Det hänvisas till andra framställningar. Se allmänt om detta genom hänvisningar från uppslagsordet JK i sakregistret i Alexius Borgström, a.a. samt SOU 1978:59 och SOU 1993:37.

<sup>17</sup> Se prop. 1998/99:1, vol. 2, s. 22.

### 4.3 Uppgiften att vara det allmännas företrädare i rättegångar och att bevaka statens rätt genom skadereglering

Bland JK:s tidigare grundlagsenliga och nu instruktionsenliga uppgifter ingår att ”bevaka kronans rätt”, dvs. företräda det allmänna i rättegångar i civilrättsliga och offentligrättsliga frågor och även att utom rätta bevaka statens rätt. Uppgiften är JK:s i de fall där den inte ankommer på någon annan myndighet. Men även då har JK att hålla uppsikt och kan själv besluta att överta en annan myndighets uppgift att bevaka statens rätt vid prövning i allmän domstol. Justitiekanslern är alltså alltid behörig att föra statens talan men större centralmyndigheter, t.ex. Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Rikspolisstyrelsen, hanterar själva ärenden som rör vissa skadeståndsanspråk och den egna verksamheten. I praktiken är det främst på skadeståndsrättens och den offentliga arbetsrättens områden (disciplinansvar m.m.) som JK utövar den här processförande uppgiften.

Under förarbetena till skadeståndslagen med en skadeståndsrättslig lagstiftning i den del som omfattade det allmännas ansvar framfördes från en del håll betänkligheter mot att allmänna domstolar slutligt skulle kunna komma att i praktiken överpröva administrativa myndigheters beslut i skadeståndsrättslig ordning. Dessa synpunkter vann dock inte statsmakternas gehör utan allmän domstol gavs denna uppgift. Härvid förutsattes att de allmänna domstolarna skulle ta stor hänsyn till och regelmässigt följa den slutliga bedömning som gjorts i besvärärendet särskilt i de högsta administrativa instanserna.<sup>18</sup>

Efter skadeståndslagens tillkomst 1972 har därmed också JK:s processförande uppgift blivit mer omfattande än tidigare. De skadeståndsrättsliga målen har till en början i praktiken främst rört statens ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen för s.k. beslutsskador, anspråk enligt lagstiftning om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.<sup>19</sup> Härtill har dock numera efter Sveriges EU-inträde kommit också mål om anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten och under 2000-talet i en stor och ökande omfattning mål med ersättningsanspråk grundande på att Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna kränkts. Detta har rört främst dröjsmål i rättegång (art. 6) men också andra områden av konventionen. Bakgrunden är en rättsutveckling genom domstolarna grundad på bestämmelsen i art. 13 av konventionen om att medlemsstaterna är skyl-

<sup>18</sup> Se prop. 1972:5 s. 243 ff. och särskilt s. 376 ff.

<sup>19</sup> Se numera lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

diga att ge de enskilda tillgång till ett effektivt rättsmedel vid kränkningar från det allmännas sida, ytterst i form av skadestånd.<sup>20</sup>

Tanken med frivillig skadereglering är att avlasta domstolarna uppgiften att pröva sådana mål där det egentligen inte finns någon tvist utan där det är klart att ett skadeståndsgrundande fel har begåtts och att den enskilde har rätt till viss ersättning. De anspråk på skadestånd som Justitiekanslern handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. De lagregler som ofta tillämpas är 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) och 48 § personuppgiftslagen (1998:204).

Den frivilliga skaderegleringen var före skadeståndslagen oenhetligt organiserad. De affärsdrivande verken reglerade själva sina skadeståndsfrågor. Inom den civila statsförvaltningen hade vissa myndigheter genom verksaminstruktioner etc. tillagts befogenhet att reglera skador. I övrigt tillkom beslutanderätten i ersättningsfrågor Kungl. Maj:t och riksdagen.

I förarbetena till skadeståndslagen togs formerna för den frivilliga skaderegleringen upp till behandling. Enligt departementschefen borde i samband med den nya lagstiftningen endast vidtas sådana organisatoriska åtgärder som å ena sidan var nödvändiga för att frivillig skadereglering inte försvåras och å andra sidan inte i onödan föregriper en framtida organisation. När det gällde beslutsskador argumenterade departementschefen för att verksamheten här centraliserades och förlades till en myndighet som kunde antas ha tillgång till personal med tillräckliga kvalifikationer och som åtnjöt allmänhetens förtroende. Myndighetens nuvarande verksamhet borde också vara av sådan art att de aktuella uppgifterna på ett naturligt sätt och utan stora organisatoriska förändringar lät sig infoga i verksamheten med bibehållna arbetsformer. Uppgiften skulle mot denna bakgrund anförtros JK.<sup>21</sup>

Hur skaderegleringen skulle tillgå reglerades i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall.<sup>22</sup> Här bör endast nämnas att det för JK:s verksamhet på området gällde en viss beloppsgräns (100 000 kr och senare 250 000 kr) att fatta ersättningsbeslut inom. Annars skulle ärendet hänskjutas till regeringen.

Redan i direktiven för JK-utredningen som tillsattes 1974 ifrågasattes denna ordning och utredningen föreslog sedan i sitt betänkande JK-ämbetet (SOU 1978:59) att JK:s uppgifter att bevaka statens rätt och skaderegleringen i allt väsentligt skulle övertas av en ny myndighet, Statsadvokaten. Förslaget genomfördes inte men liknande tankar och inställningen att JK:s

<sup>20</sup> Se bl.a. SOU 2010:87, Skadestånd och Europakonventionen.

<sup>21</sup> Se prop. 1972:5 s. 385 f.

<sup>22</sup> Se om denna SOU 1978:59 s. 94 f.

verksamhet inrymde intressekonflikter mellan tillsyn och uppgifterna på skadeståndsområdet fördes fram och präglade direktiven även för 1991 års JK-utredning. Den utredningen förde dock inte fram något förslag till förändring. I sitt betänkande såg utredningen fördelar med att hålla ihop tillsyn och skadereglering betr. beslutsskador hos en och samma myndighet och anförde bl.a. följande synpunkter till stöd för den gällande ordningen:<sup>23</sup>

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 organets tillsyn över sina underlydande myndigheter och dess ansvar för att reglera 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.

Denna ordning har sedan bestått med endast vissa mindre justeringar. En ny författning reglerar numera området, förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten enligt vilken JK reglerar beslutsskador och har vissa överordnade funktioner. Den tidigare beloppsgräns som gällde för JK:s egna befogenheter har slopats. För andra myndigheter gäller samrådsskyldighet med JK när ett ärende är av principiell natur eller av stor ekonomisk betydelse. Om ett åtagande om ersättning avser mer än 250 000 kr ska samråd alltid ske. JK får också från annan myndighet ta över handläggningen av ärenden enligt förordningen.

I 3 § i 1995 års förordning sker en uppräknings av de bestämmelser i olika författningar enligt vilka det är JK som handlägger skadeståndsanspråken. Förutom beslutsskadorna enligt skadeståndslagen och ersättningar vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder bör här också nämnas att besluta om skadestånd i de fall då en statlig myndighets dataregister innehåller felaktiga uppgifter i enligt med reglerna i personuppgiftslagen (1998:204).

<sup>23</sup> SOU 1993:37 s. 54.

JK har slutligen sedan 2007 uppgiften att pröva anmälningar från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten.

#### **4.4 Övriga uppgifter**

JK:s uppgifter i frågan om advokater, som tillkom 1948 i samband med rättegångsbalken, kan beskrivas som komplementära. Tillsynen över advokatväsendet utövas ju i första hand av Sveriges Advokatsamfund. Dit kan således en enskild som är missnöjd med en advokat vända sig med sina klagomål. JK får del av alla beslut i disciplinären från advokatsamfundet och har möjlighet att klaga på besluten inom fyra veckor från det att JK tog del av beslutet. JK utövar sin tillsyn över advokatväsendet som företrädare för det allmänna. Det är således i mera principiella frågor som JK kan ha anledning att överklaga ett beslut.<sup>24</sup>

En särskild grupp av övriga uppgifter för JK kan sägas gälla att utöva talerätt för det allmännas räkning på ett par områden av betydelse för skyddet för den personliga integriteten.

Det var i början av 1970-talet som dessa uppgifter tillkom i samband med ny lagstiftning (datalagen, numera upphävd, kreditupplysningslagen och inkassolagen). Datainspektionen fick det primära tillsynsansvaret på dessa områden. Justitiekanslern ska få del av vissa beslut och har talerätt för att företräda allmänna intressen.

Härtill lades liknande uppgifter 1977 med tillkomsten av lagen om TV-övervakning. Den sistnämnda lagen ersattes 1990 av lagen om övervakningskameror och 1998 med lagen om allmän kameraövervakning. JK har här getts rätt att överklaga länsstyrelsernas beslut. Detta har skett för att ta tillvara det allmänna intresset att det sker en lämplig avvägning mellan intresset av att beivra brott och den enskildes intresse av bibehållen respekt för sitt privatliv. Förvaltningsdomstolarna, dvs. ytterst Högsta förvaltningsdomstolen, har bestämt hur denna gränsdragning ska ske på olika områden.

En ny kameraövervakningslag har trätt i kraft den 1 juli 2013. Enligt den har JK:s uppgifter på området upphört. Rätten att överklaga beslut om kameraövervakning för att tillvarata allmänna intressen utövas i stället av myndighet som regeringen bestämmer. Uppgiften att överklaga har regeringen lagt på Datainspektionen. Därmed förenas hos en och samma myndighet talerätten med myndighetsordinära centrala tillsynsuppgifter.

<sup>24</sup> Se 8 kap. rättegångsbalken och betänkandet (SOU 1999:31) Tillsyn över advokater m.m., som dock inte föranledde någon ändring av JK:s uppgifter på området.

På 1980-talet tillkom ytterligare ett par uppgifter för JK. En av dessa gällde också integritetsskyddsområdet. Enligt 1987 års lag om automatisk databehandling vid taxeringsrevision hade JK talerätt mot Datainspektionens beslut för att tillvara ta allmänna intressen. Lagen upphävdes 1999.

Enligt 6 § lagen (1985:206) om viten för JK talan om utdömmande av vite som förelagts av regeringen.

Genom lagen (1985:400) om behörighet för justitiekanslern att överklaga vissa beslut enligt rättegångsbalken har JK givits talerätt mot domstolsbeslut i frågor om avvisning av försvarare och om återkallande av förordnande av offentlig försvarare.

Denna lag har numera ersatts av lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut där JK:s uppgifter också utökats med nya. Genom den lagen har JK från Domstolsverket tagit över uppgiften att bevaka att rättshjälpsystemet inte används på ett sätt som inte har varit avsett. Det handlar bl.a. om att se till att rättshjälp inte beviljas när så inte borde ske och att ersättningarna av allmänna medel till advokater – bl.a. offentliga försvarare – inte överstiger vad som är rimligt.

JK:s övriga uppgifter innefattar vanligen granskning av stora mängder beslut som insänds till JK. De har alltså massärendekaraktär. Inte minst den sistnämnda 2005 tillkomna uppgiften på rättshjälpens område är mycket omfattande och personalkrävande för JK. Den innefattar både JK:s granskning, beslutsfattande, yttranden och överklaganden.

## **5 Avslutning**

JK-ämbetet kännetecknas av en i det närmaste unik långvarig oföränderlighet och kontinuitet när det gäller myndighetens kärnuppgifter. I grunden kan endast två större förändringar under 300 års tid noteras. Vid några tillfällen under denna långa tid har dock JK-ämbetet som sådant och dess ansvar för de olika uppgifterna mycket kritiskt satts i fråga.

Vid sidan av kärnuppgifterna har, särskilt sedan 1970-talet och framåt, en del nya uppgifter lagts hos JK. Här har vissa linjer följts men en något splittrad bild framträder också där det på JK lagts större eller mindre uppgifter för vilka ingen annan myndighet ansetts omedelbart lämpligare. Men bilden är inte entydig. I år övertar Datainspektionen talerätten i kameraövervakningsärenden från JK. Kanske är det en ny trend. I så fall kan en jubileumsgratulant hälsa detta med tillfredsställelse.