

Justitiekansler 1992–1996

1 Ifrågasatt JK i ett brytningsskede

Inte insåg jag hur omdiskuterat och ifrågasatt JK-ämbetet var, när jag i början av 1992 accepterade att bli justitiekansler. Varför bry sig om en oviss framtid när erfarenheten har lärt mig att det blir som det blir? Dessutom fick jag som justitiekansler min första fullmaktsanställning med starkast möjliga anställningstrygghet. Denna anställningsform rymmer en viktig symbolik: Du står fri och Du har ansvar endast under lagen.

Jag visste en hel del om flera av JK:s arbetsuppgifter. Efter bl.a. några års erfarenheter från domstolar och förvaltningsmyndigheter, sex år som medarbetare vid Riksdagens ombudsmän (JO) samt åtta år som rättschef i Regeringskansliet tyckte jag att min profil för uppgiften inte var fel.

Tillsynsuppgiften och rollen som regeringens rådgivare med särskilda uppdrag kände jag väl till. Arbetet med åklagaruppgifterna enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och den nya yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), som precis hade trätt i kraft den 1 januari 1992, framstod som mycket intressant och utmanande. Här gäller det centrala värden som ska prövas i en konstitutionellt reglerad ordning. Värden som offentlighet och integritet ska bedömas i en öppen modern demokratisk rättsstat. Skadereglering och processföring var nya uppgifter för mig men det låg en trygghet i att de uppgifterna i grunden handlar om hur offentligrättsliga uppgifter genomförs: myndigheters handlande och underlåtenheter i myndighetsutövningen. När det gällde det för mig främmande området advokattillsyn fick jag ha utgångspunkten att en

justitiekansler har alldeles utmärkt skickliga och omdömesgilla medarbetare att lita till – en förmodan som också snabbt besannades.

Det är först nu, när jag ser tillbaka på mina år som justitiekansler, som det blir fullt tydligt för mig att det i början av 1990-talet hade lagrats upp allvarliga frågetecken kring JK-ämbetets framtid. Men den bilden är ändå inte helt entydig. Vi bör komma ihåg att JK just vid denna tid och det i stor politisk enighet också anförtroddes viktiga uppgifter enligt den nya yttrandefrihetsgrundlagen precis som tidigare enligt tryckfrihetsförordningen. Där var det ingen tvekan kring att anförtro JK uppgifter enligt en ny grundlag.

Varför och av vilka ifrågasattes JK-ämbetet?

Här är inte platsen att gå djupt in på detta. Det räcker med en översikt.

I ett betänkande av konstitutionsutskottet (1989/90:KU15) ges en del av svaret. I det behandlades fyra motioner där en översyn av JK-ämbetet begärdes. Bakom motionerna stod bl.a. Bengt Westerberg (fp), Carl Bildt (m), Bertil Fiskesjö (c) och Bo Hammar (vpk). Det talades i motionerna om att en översyn av JK-ämbetet borde komma till stånd på grund av JK:s dubbla och motstridiga roller.

Bengt Westerberg ifrågasatte JK:s dubbla och oförenliga roller samt JO:s och JK:s dubbelkontroll. Det gällde särskilt advokattillsynen och det förhållande att både JO och JK utövade tillsyn över offentliga tjänstemän.

Carl Bildt ifrågasatte särskilt att JK, samtidigt som han bevakade statens rätt och hade tillsyn över offentliga tjänstemän, också var regeringens juridiska ombudsman: ”Det betyder att i ett sammanhang kan JK yttra sig såsom myndighet, i ett annat snarast som *politisk* (min kurs.) rådgivare”. Bildt anförde att ”[u]nder inga förhållanden bör JK i framtiden vara *juridisk* (min kurs.) rådgivare åt regeringen.”

Längst gick Bertil Fiskesjö. Hans utgångspunkt var att JK var nära knuten till regeringen och hade att i första hand tillvarata statens intressen, inte den enskildes. Han menade att JO helt och hållet borde ta hand om tillsynsuppgifterna. I fråga om JK:s statsadvokatsuppgifter med skadereglering och processföring anförde han: ”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.” Fiskesjö ansåg vidare att JK:s objektivitet kunde sättas i fråga även när det gällde befattningen med tryckfrihets- och yttrandefrihetsärenden. ”Även här kan, när statliga intressen och myndighetspersoner på något sätt är berörda, JK:s objektivitet komma att sättas ifråga. Det kan diskuteras om inte ansvaret för dessa frågor helt borde överföras till JO ...” Det borde utredas om det fortfarande fanns behov av en regeringens ombudsman eller om JK:s uppgifter helt och hållet kunde fördelas på andra organ.

Bo Hammar refererade till några aktuella ärenden i anslutning till Ebbe Carlsson-affären där JK agerande diskuterats kritiskt. Hammar nämnde att Ingvar Gullnäs hade föreslagit att man skulle skilja på situationer där JK handlar i enlighet med den s.k. objektivitetsprincipen och de situationer där han agerar som regeringens advokat och att ämbetet borde delas på två, en statsåklagare och en justitiekansler.

Konstitutionsutskottet nämnde att JK-utredningen i betänkandet (SOU 1978:59) JK-ämbetet föreslagit att JK:s uppgift att bevaka statens rätt i allt väsentligt skulle övertas av en nyinrättad myndighet, Statsadvokaten, men att detta förslag skrinlagts av regeringen på grund av olägenheter i form av bl.a. ökade statsutgifter och att några praktiska fördelar knappast skulle stå att vinna. Utskottet refererade också till att JK i sina arbetsredogörelser för 1987 och 1988 tagit upp behovet av koncentration av verksamheten till sådana uppgifter som myndigheten hade särskilda förutsättningar att utföra men att JK nu vid en utfrågning inför utskottet hade uppgivit att arbetssituationen förbättrats så att det var tveksamt om det fanns behov av en genomgripande översyn.

Konstitutionsutskottet begärde enhälligt en översyn av JK-ämbetet inriktad särskilt på frågor om konflikter mellan olika arbetsuppgifter och om behovet av renodling.

Utskottsbetänkandet och riksdagens beställning av en utredning kom att bli liggande hos regeringen några år. Men det tillkom nya braständare.

Dels väckte JK under 1990 tryckfrihetsåtal mot tidningen Expressens ansvarige utgivare för förtal av bandy- och ishockeyspelare i en artikelserie om den s.k. spelskandalen. Saken blev mycket omdiskuterad. Åtalet ogillades.

Dels beslutade den nya borgerliga regeringen hösten 1991 på sitt första regeringssammanträde att ex gratia tilldela bilhandlaren Halvar Alvgård en miljon kr. Alvgård hade blivit föremål för olika myndighetsingripanden i anledning av en brottsmisstanke som senare, efter förundersökningens nedläggande, inte ansågs föreligga. JK hade haft befattning med ärendet i olika avseenden och endast medgivit Alvgård ett mindre belopp som ersättning vid frihetsinskränkning. Också detta hade blivit omdiskuterat. Saken var även föremål för behandling i riksdagen. Den återverkade också på synen på tjänsteansvar och det allmännas skadeståndsskyldighet. Alvgårdärendet måste tillmätas stor symbolisk betydelse av intresse i det här aktuella sammanhanget.

Efter regeringsskiftet tillsatte regeringen i december 1991 en översyn av JK:s arbetsuppgifter. Uppdraget gavs till en särskild utredare. Nyckelordet i direktiven var "intressekonflikter". I direktiven ifrågasattes JK:s uppgift med skadeståndsärenden. Däremot sades klart ifrån att det behövdes "en

särskilt fristående jurist på hög nivå som står till regeringens förfogande för *särskilda juridiska utredningsuppgifter* (inte min kurs.).”

JK Hans Stark lämnade nu sin befattning för att vara ordförande i Arbetsdomstolen. SvD hade rubriken: ”Påtryckningar fick JK att gå”. När jag sedan tillträdde, förekom tillsammans med min porträttbild tidningsrubriker som ”Kluven kansler klyvs?” ”Klyv justitiekanslern” och ”Den siste kanslern?” Jag gick in för att så gott jag kunde utföra alla de författningsenligt ålagda arbetsuppgifterna som JK.

1991 års JK-utredning arbetade under ett drygt år. I april 1993 lämnades betänkandet (SOU 1993:37) Justitiekanslern. Stormarna hade lagt sig och eftertankens kränka blekhet tycktes nu i viss mån ha inträtt så förslagen blev mycket beskedliga. Förslagen till författningsändringar var i huvudsak tekniska. Utredningen föreslog ett tillägg till JK-instruktionen om hur konfliktsituationer skulle hanteras av JK och skrev:

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.

I slutet av sommaren 1993 – efter en mycket turbulent vår för JK på temat barnpornografi och sekretess (se mera i avsnitt 2) – lämnade jag JK:s remissyttrande över betänkandet.

Jag började med att erinra om att JK före 1974 års regeringsform räknades till Kungl. Maj:ts kansli och fortsatte.

Häri kan nog ligga en del av bakgrunden till att frågan om intressekonflikter inte tidigare synes ha uppmärksamats såsom nu. Att man inom den styrande maktens centrala kansli i alla tider har haft att fullgöra funktioner som kan inrymma handläggning av och beslut i ärenden där svåra intressekonflikter kan föreligga är knappast ägnat att förvåna. – – Häri synes ligga en naturlig förklaring till varför ett samhällsorgan som Justitiekanslern kunnat tilldelas flera olika uppgifter av central juridisk natur. Dessa uppgifter kan ses som direkta utflöden av den styrande maktens funktioner. Under tiden före 1974 års regeringsform skulle de, om inte delegation till Justitiekanslern skett, ha ankommit direkt på rikets högsta styrelse att sköta.

Att JK i uppgiften som en sorts regeringens juridiska stabsmyndighet måste arbeta nära regeringen och likväl med bibehållen självständighet och integritet (jfr numera 12 kap. 1 och 2 §§ RF) framhölls sedan. Jag angav att det inte var min sak att ta ställning till det långsiktiga samhälleliga behovet av ett sådant här organ. Det var en politisk uppgift. Jag ville dock bidra med mina allmänna synpunkter enligt följande.

Jag tror för min del att det är välbetänkt av statsmakterna att i ett långsiktigt perspektiv slår vakt om existensen av en myndighet av denna typ. Värdet av att det finns en myndighet med i stort sett Justitiekanslerns uppgifter har under tidernas lopp visat sig och kan i fortsättningen från tid till annan visa sig vara mycket stort. En myndighet med dessa arbetsuppgifter har ytterst viktiga uppgifter i orostider. Myndigheten kan få genomgå perioder som präglas av relativt lugna och okontroversiella förhållanden för att därefter komma in i perioder som av en eller annan orsak blir stormiga och där myndighetens känsliga verksamhet kan stå under hård kritisk diskussion.

Kontinuitet och stabilitet blir mot denna bakgrund viktiga värden när det gäller att sköta sådana samhällsuppgifter som idag anförtröts Justitiekanslern. Det är viktigt att uppgifterna är placerade hos en juridiskt högt och allsidigt kompetent myndighet som med integritet kan bära upp traditionerna och erfarenheter i ett arbete som skall bedriva med stark känsla för både rättsstatens och folkstyrelsens ideal. Det nu sagda talar för att man bör vara varsam när man överväger förändringar av arbetsuppgifterna och organisationen hos en myndighet som Justitiekanslern. Den iakttagelsen kan göras att statsmakterna i fråga om Justitieombudsmannainstitutionen iakttagit stor varsamhet med förändringar. JO-ämbetet har under senare tider genomlysts av ett flertal utredningar men resultatet av det arbetet har blivit smärre försiktiga och successiva förändringar som inte inneburit några ändringar av den grundläggande funktionen.

Också frågan om intressekonflikter borde enligt min mening ses i belysning av det nu sagda. Att Justitiekanslern under den nya regeringsformen var att se som en självständig förvaltningsmyndighet gjorde frågeställningen viktigare. Jag pekade på att ett inrättande av en myndighet som Statsadvokat kunde lösa en del problem men skulle kunna medföra en dualism som skulle kunna leda till nya problem måhända särskilt för regeringen.

De principiella frågorna om intressekonflikter belystes inte vidare. Jag tillade endast ”att det för myndighetens dagliga funktion är väsentligt att arbetet kan bedrivas utan en ständigt pågående förtroendediskussion.”

Till remissvaret lades en promemoria med mer detaljerade synpunkter. Där bemöttes påståendet att JK hade att verka för att staten kom så billigt undan som möjligt och att skaderegleringen därmed var oförenlig med tillsynsuppgiften. Häremot anfördes i promemorian att JK:s skadereglerande funktion är en strikt juridisk funktion som ska grundas på skadeståndslagen

och andra författningar och skadeståndsrättslig praxis. Ställningstagandena ska göras med sådant noggrant övervägande att de kan bedömas stå sig vid en domstolsprövning av frågan. Kritiken bedömdes som verklighetsfrämmande. ”Den bottenar uppenbarligen i en bristande insikt i de rättsliga förutsättningar som gäller för Justitiekanslern. – – Inom myndigheten uppfattas en sådant kritik som oförsynt. I den kan nämligen sägas ligga ett påstående om att den domar- och åklagarpersonal som regeringen eller Justitiekanslern förordnat att tjänstgöra hos myndigheten tillsammans med myndighetschefen inte förmår leva upp till det av regeringen fastslagna verksamhetsmålet (att) – – medverka till att den enskilde kommer till sin rätt utan att det allmännas intresse sätts åt sidan.”

Hur gick det sedan?

Regeringen gjorde bedömningen: ”JK:s arbetsuppgifter ändras inte.”, se prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 14 ff. där ärendet diskuterades närmare. Det aviserades att frågan om intressekonflikter borde övervägas ytterligare i lämpligt sammanhang. Något resultat av sådana överväganden kom sedan under min tid som JK inte till stånd. Däremot skedde 1995 välmotiverade förändringar beträffande skaderegleringen som innebar att JK kunde koncentrera sig på s.k. beslutsskador och andra ärenden om skadeståndsanspråk mot myndigheter, se förordningen (1995:1301) om skadeståndsanspråk mot staten. Vill man uttrycka förändringen litet skämtsamt kan man nämna att då slopades JK:s uppgift bl.a. angående ersättningsanspråk mot staten enligt den då gällande lagen (1943:459) om tillsyn över hundar och katter. Men just den uppgiften hade inte varit betungande för JK.

JK går nu in i sitt 301:a verksamhetsår. Men för tjugo år sedan var det alltså inte alls självklart att JK skulle nå och kunna uppmärksamma sin 300-årsdag.

2 Några särskilda frågor

2.1 Inledning

1990-talet är ett brytningsskede för den svenska rättsordningen och det särskilt konstitutionellt och vad gäller den offentliga rätten i övrigt. Inte minst JK kom att ställas inför detta. Det vill jag belysa här genom att ta upp några olika teman.

Det är på 1990-talet efter Berlinmurens fall som den säkerhetspolitiska situationen förändras. Dolda frågor från det kalla kriget förs fram i ljuset och fordrar svar. Ett skadeståndsärende om den estniske medborgaren Evald Hallisk ställde JK inför en principiell fråga om relationen mellan JK och regeringen.

Den snabba tekniska förändringen på medieområdet med nya möjligheter att brett sprida även grova våldsskildringar och barnpornografi i nya medier blev en test av den nya grundlagen, YGL. JK:s arbete med förundersökningar och åtal på området blev mycket omfattande och följdes intensivt av nyhetsmedia. Men även andra blev nyfikna och det på ett otillbörligt sätt. JK kom att initiera och medverka till en unikt snabb lagändring på sekretessområdet till skydd för utsatta barns integritet.

1990-talet präglas också av stora förändringar av den offentliga förvaltningen. Verksamheter genomgick stora förändringar. JK kom att ha flera ärenden om detta som bl.a. handlade om hur privatanställda felaktigt sattes att utföra arbetsuppgifter som tidigare ansetts vara uppgifter för statsanställda tjänstemän. Frågor om begreppet myndighetsutövning, om jäv och bisysslor aktualiserades därmed hos JK på så olika områden som häkten och kontrollerna av landets yttre gräns och vid våra kycklingslakterier.

Att också en felaktigt behandlad enskild medborgare som saknar ekonomiska resurser att söka juridisk hjälp eller eljest själv tar upp sitt anspråk mot staten ska kunna komma till sin rätt har varit en viktig utgångspunkt för den reform av svensk förvaltning som tidigare genomförts under 1970-talet och är ett uttryck för likhet under lagen. I sådana fall får staten inte smita från sitt ansvar och söka komma billigt undan. Det ska gälla i fråga om både stort och smått. JK kan här som skadereglerare ha en viktig uppgift att återställa förtroendet för det allmännas verksamhet. Med två ärenden vill jag illustrera detta.

Sveriges beslut att söka medlemskap i EU, EES-avtalet och senare EU-anslutningen medförde en europeisering och därmed en radikal förändring av svensk rätt. Det visade sig genom JK:s beslut 1995 att felaktig implementering av EU-regler kunde medföra skadeståndsskyldighet för staten enligt den s.k. Francovich-doktrinen.

2.2 JK, regeringen och KU; något om statens processföring i Hallismålet

Hade Evald Hallisk ett agentuppdrag för den svenska underrättelsetjänsten när han 1950 reste över Östersjön från Sverige till Estland eller var han en estnisk frihetskämpe utan svensk anställning? Så kan frågan formuleras.

Regeringen avlog i ett beslut den 28 januari 1993 Hallisks anspråk på ersättning från den svenska staten. Det handlade om ca 5 milj. kr. JK hade då inte ombetts yttra sig i regeringens ärende eller på annat sätt tagit befattning med det. Regeringen skrev i beslutet:

Av handlingarna framgår att Evald Hallisk under hösten 1949 utbildades tillsammans med en annan estnisk flykting av en svensk organisation. Orsaken till detta var att Evald Hallisk avsåg att återvända till Estland som motståndsmän. Det framgår vidare att Evald Hallisk aldrig haft något anställningsförhållande med försvarsmakten eller någon annan myndighet eller något uppdrag att mot ersättning fullgöra några uppgifter för svensk räkning. Någon rätt till ersättning föreligger därför inte.

Hallisk återkom snart till regeringen och ansökte om ersättning med 1,8 milj. kr för lidande under tid då han varit frihetsberövad i sovjetisk fångenskap. JK hördes inte över denna ansökan. I ett andra beslut den 25 mars 1993 tillerkände regeringen av humanitära skäl Hallisk ersättning ex gratia med 500 000 kr.

Därefter stämde Hallisk staten och yrkade skadestånd med 5 milj. kr. JK företrädde staten och gav i svaromål uttryck för samma inställning som regeringen hade i sitt januaribeslut. Under handläggningens gång förekom på Hallisks initiativ förlikningsdiskussioner mellan parterna. Enligt JK:s mening var dessa konstruktiva och en uppgörelse väntades.

Enligt ett TT-meddelande den 15 augusti 1994 hade frågan kommit upp om statsminister Carl Bildt hade lämnat ut hemliga uppgifter till Ryssland. Anledningen till en förfrågan om detta från socialdemokratisk sida var uppgifter om att Bildt bekräftat för ryssarna att dåvarande Sovjetunionens protest mot svenskt spionage på 1950-talet var berättigad. I svar hade Bildt sagt att han inte lämnat ut några hemliga uppgifter. Han skulle, enligt sin pressekreterare, efter att ha gått igenom gamla dokument ha medgett för ryssarna att en protest på 1950-talet varit berättigad.

Av ett andra TT-meddelande samma dag framgick att Bildt inte bekräftade att han i ett brev skulle ha sagt till ryssarna att protestnoten var berättigad. Meddelandet fortsatte "I stället koncentrerar sig Bildt på frågan om Evald Hallisk, en estnisk flykting som hösten 1949 utbildades tillsammans med en annan estnisk flykting 'av en svensk organisation'. Orsaken var, enligt Bildt, att han tänkte återvända till Estland 'som motståndsmän'. Bildt nämnde regeringsbeslutet om ersättning till Hallisk och tillade: Den ersättningen var i sig ett erkännande av svensk inblandning i de estniskas motståndsmännens försök till verksamhet i Sovjet."

Detta följdes av bl.a. tidningsartiklar där JK:s handlade i Halliskmålet kritiserades.

Hallisks ombud gav in en skrivelse till JK. Han anförde att saken tagit en ny vändning, föreslog en förlikning med en pensionsuppgörelse och sade sig förutsätta att JK skulle underställa statsministern och regeringen hans förslag. Han emotsåg JK:s huvudmans inställning till saken. Vid ett möte

mellan JK och ombudet klargjorde jag att en kontakt skulle tas med Regeringskansliet för att inhämta synpunkter på ombudets brev och ev. synpunkter i förlikningsfrågan.

Jag sammanträffade med statssekreteraren och rättschefen i Statsrådsberedningen och hade samtal också med statssekreteraren i Försvarsdepartementet. Jag redovisade min syn på förlikningsfrågan vid samtalen och menade att framgång i den frågan förutsatte att det på något auktoritativt sätt kunde tydliggöras för Hallisk vilken inställning regeringen hade till saken. Jag fick muntligt besked under hand av statssekreterarna att statsministern inte hade gjort något uttalande som avvek från regeringens tidigare inställning som den kommit till uttryck i det första regeringsbeslutet i saken eller från JK:s svaromål i processen. Vidare redovisades också en syn på förlikningsfrågan av innebörd att staten väl kunde vidhålla sin inställning och att Hallisk inte kunde påräkna ytterligare ex gratia-ersättning.

Hallisks ombud fick besked av JK om dessa kontakter och resultaten av dem. Reella diskussioner i förlikningsfrågan återupptogs och en förlikning träffades i november 1994. Därmed var JK:s behandling av ärendet avslutad.

Konstitutionsutskottet beslöt i december 1994 att inleda ett granskningsärende i fråga om Carl Bildts agerande. Utskottet tog därvid också upp vad som förekommit i kontakterna mellan JK och Regeringskansliet.

Hur såg de överväganden ut som ledde mig att ta dessa kontakter?

Jag skrev en pm i saken som innehöll följande.

JK handlar i processen som statens företrädare med stöd av ett bemyndigande i 2 § förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. Det finns ingen egentlig lagbestämmelse som reglerar att JK i fråga om bevakningen av statens rätt skall ha vissa uppgifter och hur dessa skall utföras. Processföring för statens räkning är inte myndighetsutövning. Uttrycket lagtillämpning i 11 kap. 7 § regeringsformen tar inte sikte på en sådan processföringsuppgift som den JK har. Denna bestämmelse i regeringsformen hindrar alltså inte regeringen från att ge JK direktiv i fråga om statens processföring genom formella beslut. Informella kontakter på detta område mellan regeringen och JK skall ses mot denna bakgrund.

Regeringen kan också genom ett formellt beslut återkalla bemyndigandet för JK ifråga om processföringen för statens räkning.

I Konstitutionsutskottets ärende ägde en offentlig utfrågning med mig rum. Jag redovisade där innehållet i denna pm. Jag pekade alltså bl.a. på att regeringen hade befogenhet att ytterst ge JK uttryckliga direktiv i fråga om hur statens processföring skulle ske i ett konkret mål. Regeringen kunde också

genom ett formellt beslut återkalla ett sådant bemyndigande i ett enskilt fall och naturligtvis också ändra den nämnda förordningen. Jag tillade:

Jag har för min del i det här målet sett det närmast som en skyldighet att upprätthålla en sådan löpande kontakt med regeringen genom regeringskansliets tjänsteman. Som jag har uppfattat det har det därvid inte någon gång från företrädare för regeringskansliets tjänstemän getts uttryck för bristande tillit till JK:s processföring. Det ligger i sakens natur att om någonting sådant förekommit i det här målet, så skulle det ha fått konsekvenser för målet och för min befattning med det.

Här har jag främst velat belysa att en viktig skillnad gäller ifråga om JK:s skadereglerings- och processförande uppgifter å ena sidan och JK:s tillsynsverksamhet å andra sidan. Den senare verksamheten är till skillnad från den förstnämnda lagreglerad och kan innefatta både myndighetsutövning mot enskild och lagtillämpning. Därmed är det också så att regeringen har instruktionsrätt i den förstnämnda verksamheten men att JK ska stå oavhängig i förhållande till regeringen i den senare (jfr numera 12 kap. 2 § RF). Så det kan sägas att JK har dubbla roller. Men det finns också regler enligt vilka de klart kan hållas isär.

I fråga om utskottets granskningsärenden hänvisas till 1994/95:KU 30 s. 99 ff. med bilagor.

2.3 Snabblagstiftning mot vidarespridning av barnpornografi

Med 1992 års ingång ställdes JK inför den nya uppgiften att utöva tillsyn och vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Förutom olaga våldsskildring, som mest rörde våldspornografi, kom detta att handla om barnpornografibrott främst genom spridning av videogram. Lagstiftaren hade med YGL främst haft för ögonen öppen massmedial spridning (distribution av filmer över disk etc.). Det visade sig dock att videotekniken användes också för dold spridning i nätverksform där banden proppades fulla med barnpornografi från både vårt land och världens alla hörn. Ibland skraddarsyddes de efter kundernas specifika önskemål.

JK inledde förundersökningar och beslutade om åtal enligt YGL för sådana barnpornografibrott i ett stort antal fall. Ett mål vid Stockholms tingsrätt gällde över hundra videogram. Dessa hade tagits i beslag av JK och det yrkades att de skulle konfiskeras. Sedan stämningsansökan getts in hade flera personer begärt att, med stöd av reglerna i 2 kap. TF om rätten att få ta del av allmänna handlingar, få ta del av (= titta på) videogrammen och få ut kopia av dem.

Stockholms tingsrätt beslöt vägra detta. Efter överklagande fann Svea hovrätt att det saknades lagligt stöd för denna vägran och återförvisade saken till tingsrätten.

Redan i JK:s yttrande i målet hos hovrätten hade JK förutskickat ett initiativ att aktualisera frågan om behovet av införande i lagstiftningen av ett skydd för uppgifter om barnens personliga förhållanden också i mål om barnpornografi.

Saken väckte stor massmedial uppmärksamhet och indignation bland allmänheten. Samtidigt pågick också ett mål med 130 beslagtagna videogram med olaga våldsskildring där också nyfikenhet förekom och ett något annorlunda skyddsintresse aktualiserats. Nu inleddes ett dramatiskt förlopp som resulterade i ett av de snabbaste lagstiftningsförfarandena i vårt land.

Den 17 maj 1993 gav JK in sin framställning till regeringen om en skyndsam ändring i sekretesslagen. JK bekräftade i sin framställning att det i det åtalade materialet förekom skildringar av barn i sådana former att de kunde identifieras. Skildringarna var förnedrande och det var upprörande att ta del av dem. Lagstiftaren måste ge ett skydd för barnens personliga integritet. JK pekade också på vikten av ett motstående intresse, intresset av insyn i myndigheternas maktutövning och principen om öppenhet i domstolarnas verksamhet. Två möjligheter stod till buds. En snabb, ett tillägg till sekretesslagen, och en mer tidskrävande, en grundlagsändring gällande en inskränkning av offentlighetsprincipen. JK lade fram ett förslag till en ny sekretessregel om sekretess hos domstol genom ett tillägg till 9 kap. 16 § i då gällande sekretesslag.

På JK:s inbjudan ägde två dagar senare en hearing om förslaget rum. I denna deltog 23 domstolar, andra myndigheter och organisationer.

I den proposition (prop. 1992/93:256) som lades fram den 24 maj accepterades JK:s förslag.

I propositionen pekades dock på ytterligare ett olöst problem. Det gällde brottet olaga våldsskildring. Där gällde det sällan att skydda ett visst brottsoffer utan samtycke fick presumeras. Men också här fanns ett allmänt intresse av att hindra vidarespridning av brottsliga skildringar med stöd av offentlighetsprincipen. Det anfördes att JK i samarbete med företrädare för Justitiedepartementet hade utarbetat ett utkast till en sekretessbestämmelse som skulle förhindra sådan spridning också på det området. I propositionen anfördes i denna del: ”Avsikten är att utkastet snarast skall överlämnas till det utskott i riksdagen som skall bereda regeringens förslag så att detta utskott genom ett s.k. utskottsinitiativ skall ha möjlighet att komplettera propositionens lagförslag ...”.

Regeringen beslöt av tidsskäl propositionen utan Lagrådets hörande.

Senare samma dag ägde ytterligare en hearing rum hos JK om detta andra nyss aviserade förslag. Dagen därpå, den 25 maj, gav JK in det aviserade utkastet till Konstitutionsutskottet. Där konstaterades att en av sekretessgrunderna enligt 2 kap. 2 § TF är intresset att förebygga brott. Därmed skulle det gå att med en sekretessregel förebygga det brott som vidare spridning av beslagttaget eller konfiskerat material avseende olaga våldsskildring kunde utgöra enligt TF eller YGL. Sekretessregeln föreslogs intagen i 5 kap. 6 § dåvarande sekretesslagen, jfr 18 kap. 15 § i den nu gällande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Konstitutionsutskottet beslöt samma dag att remittera både propositionen och JK:s framställning till Lagrådet. Nästa dag yttrade sig Lagrådet som tillstyrkte propositionen och på vissa angivna skäl inte ville motsätta sig förslaget enligt framställningen. Utskottets betänkande (1992/93:KU40) avlämnades två dagar senare, den 28 maj. Utskottet anslöt sig till JK:s förslag som ju närmast tog sikte på att hindra att kopior av visst material lämnades ut av domstol. Det gällde här, beträffande olaga våldsskildring, att motverka spridningen, inte att hindra allmänheten att ta del av materialet genom att se det under en öppen domstolsförhandling. JK och utskottet betonade i sammanhanget ett motstående intresse, nämligen vikten av att åklagarens och domstolarnas ställningstaganden skulle kunna debatteras offentligt. Man erinrade om det s.k. försvarlighetsrekvisitets betydelse, nämligen att ett återgivande inte var straffbart om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt. Därmed skulle det vara möjligt för t.ex. en journalist, en forskare eller en ideell organisation med humanitär inriktning att efter särskild prövning få tillgång till materialet. Därmed kunde den fria åsiktsbildningens intresse tillgodoses.

Riksdagens beslut fattades den 2 juni. Samma dag hölls ett regeringssammanträde där de nya bestämmelserna utfärdades. Då utkom också lagen av trycket. Den trädde i kraft påföljande dag.

Förfarandet från proposition till och med ikraftträdande tog elva dagar. De bestämmelser i riksdagsordningen som möjliggör ett snabbare förfarande än vanligt tillämpades (utskottsinitiativ, förkortad motionstid och enkel bordläggning). Här belyses hur ett snabbspår i lagstiftningsarbetet kan tillämpas.

Detta var upptakten till vad som sedan i ett SOU-betänkande (SOU 1997:29) kom att kallas Barnpornografifrågan. Om den vidare utvecklingen av den saken ska här bara sägas att barnpornografibrottet lyftes ut ur TF och YGL med 1999 års ingång. Brottets utformning ändrades då och det utvidgades till att avse även innehav, se 16 kap. 10 a och 10 b §§ brottsbalken. Det bör observeras att det även i denna lagstiftning finns ett försvarlighetsrekvisit.

2.4 Privatanställda i myndighetsfunktioner?

Den konstitutionella utgångspunkten är att det är personal hos myndigheter som utför förvaltningsuppgifter. Men sådana uppgifter får överlämnas till andra, även till enskilda individer. Men innefattar då uppgiften myndighetsutövning krävs stöd i lag (se numera 12 kap. 4 § RF).

Inte minst från slutet av 1900-talet skedde förändringar av den offentliga verksamheten genom att avregleringar och privatiseringar m.m. inleddes. I tre ärenden fick jag anledning att ta ställning till olika frågor som kunde aktualiseras i sådana sammanhang.

Passkontroll i väktaruniform?

Det första ärendet gällde inhyrda uniformerade väktare som passkontrollanter (JK 1993 A. 5). Det förekom att väktare från bevakningsföretaget Securitas tjänstgjorde, klädda i företagets uniform, som passkontrollanter vid en färjeterminal. Utredningen visade att väktare hade förordnande som passkontrollanter, att deras uniform var kompletterad med emblem och funktionsbeteckning för passkontrollant samt att deras verksamhet leddes av polisbefäl på platsen. Enligt utlänningslagen fick även särskilt förordnad passkontrollant utföra tvångsåtgärder men då skulle platschefen (polisman-nen) kontaktas för beslut. Länsstyrelsen hade godkänt väktarnas uniformering och emblem. Rikspolisstyrelsen ifrågasatte dock i sitt yttrande till JK om uniformsfrågan lösts på ett lämpligt sätt.

I JK:s beslut konstaterades först att passkontroll är myndighetsutövning. Vaktarna var att se som uppdragstagare hos myndighet. Därmed föreligger för dem straffrättsligt tjänstefelsansvar men däremot inte disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning. Sedan anförde JK bl.a. följande.

Jag anser, i likhet med Rikspolisstyrelsen, att det är olämpligt att inhyrda väktare uppträder i sitt företags uniform när de tjänstgör enligt särskilt förordnande som passkontrollanter. Att för statens räkning med maktbefogenheter utföra kontroll av människors inresa och utresa över rikets gränser är en central och symboliskt laddad uppgift. Den är av sådan natur att det enligt min uppfattning inte bör förekomma att den personal som under ämbetsansvar utför resandekontroll är klädd i ett enskilt företags uniform och detta även om företaget har ställning av auktoriserat bevakningsföretag.

Kan anställda i ett slakteri samtidigt tjänstgöra som besiktningsassistenter?

I det andra ärendet kan frågan formuleras så här. Kan anställda i ett kontrollslakteri under viss del av arbetstiden ta på sig en särskild blå mössa och då som deltidsanställda hos Livsmedelsverket tjänstgöra som besiktnings-

assistenter åt veterinärer som utför kontroll i samma slakteri? Så ville man lösa ett vikariebehov för kontrollen. Den enskilde berörde skulle ha 60 % arbete vid slakteriet och 40 % hos Livsmedelsverket. Besiktningsassistenter arbetade under ledning av veterinär men hade författningsenligt att utföra bl.a. köttbesiktning och sjukdomsregistrering, att godkänna slaktkroppar, att utföra vissa delkassationer samt kvarhålla eller från slaktbandet avskilja slaktkroppar för vidare åtgärder. I ärendet var det fråga om fjäderfäslakterier där kontrollen inte var fullt lika långtgående som vid andra slakterier.

Livsmedelsverkets beslut om denna ordning anmälades till JK av Statstjänstemannaförbundet.

I mitt beslut i ärendet (JK-Beslut 1993 A. 8) konstaterade jag att köttkontrollen innefattade myndighetsutövning mot enskild och att Livsmedelsverkets förslag till lösning inte byggde på tanken att myndighetsutövningen med stöd av en ny lagbestämmelse skulle delegeras till någon enskild stående utanför myndighetssfären. Ordningen med deltidsanställning hos myndighet av slakterianställda väckte frågor om jävs- och bisysslereglernas tillämpning.

Omfattade jävsreglerna besiktningsassistenterna? Svaret blev ja eftersom också besiktningsassistenter hade att fatta vissa beslut även om dessa syntes tämligen rutinartade. Jävsreglerna är ett uttryck för objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Jag fann det dock inte nödvändigt att slå fast om jäv förelåg i teorin eller i de enskilda fallen utan ansåg att analysen borde ske från ett mera generell betraktelsesätt där också bisyssleaspekten skulle vägas in.

Jag ansåg att sett från det offentlighetsrättsliga perspektivet fick även en besiktningsassistentens tänkta 60-procentiga anställning hos slakteriet betraktas som en bisyssla och redan risken för misstankar om att en bisyssla kunde vara förtroendeskadlig kunde räcka för att den borde avvecklas eller överhuvudtaget inte tillåtas. Min slutsats blev:

Den av Livsmedelsverket tänkta ordningen synes enligt verkets betraktelsesätt för sin funktion fordra en överenskommelse mellan det företag där kontrollen utförs och myndigheten bl.a. om hur den berörda arbetskraftens insatser skall fördelas. För att den tänkta verksamheten med dess inslag av myndighetsutövning skulle kunna fungera skulle den bli beroende av att ett företag i förhållande till den kontrollerande myndigheten lever upp till vissa kontraktsbundna förpliktelser om denna fördelning av resurserna. Det är enligt min mening från principiella utgångspunkter inte acceptabelt att de praktiska förutsättningarna för att hos myndighet bedriva myndighetsutövning på ett sådant sätt bringas under ett företags inflytande, därtill det företag som skall kontrolleras. En sådan ordning blir i praktiken närmast att se som ett kringgående av den konstitutionella principen att myndighetsutövning inte får utövas av enskild utan stöd av lag.

Bevakningsuppdrag för privat bolag inom kriminalvården?

Det tredje ärendet handlade om att inhyrda väktare från ett bevakningsföretag fått utföra uppgifter för att på en anstalt omhänderta häktade. Anmälaren ifrågasatte detta mot bakgrund av den detaljerade lagstiftningen på området och undrade bl.a. vilken utbildning dessa väktare hade och frågade om vad som gällde beträffande tvångsmedelsanvändning, tystnadsplikt och sekretess.

Det framgick att det nattetid i häktet inte fanns någon myndighetsföreträdare på plats utan endast inhyrd personal.

I min bedömning (se JK-Beslut 1994 A. 6) utgick jag från regeringsformens bestämmelser om medborgarnas fri- och rättigheter och att frihetsinskränkning för häktade var reglerad i lag. Kriminalvårdens förvaltningsuppgifter innefattade typiskt sett myndighetsutövning och fick alltså överlåtas till enskild endast med stöd av lag. Som Kriminalvårdsstyrelsen hade anfört i ärendet kunde visserligen vissa behovsargument anföras för att en del bevakningsuppgifter borde kunna läggas ut på utomstående väktarpersonal. Jag fortsatte:

Styrelsen har pekat på att vaktbolagens uppgifter vid t.ex. sjukhusvistelser (där intagna ska bevakas) skulle vara av annat slag än sådana som innefattas i myndighetsutövning. Ytterst måste dock bevakningen, såvitt jag kan förstå, syfta till att förhindra att den intagne som är föremål för bevakningen avviker. Utöver att tillkalla förstärkning eller larma relevant myndighet synes styrelsen för övrigt själv förutsätta att vederbörande väktare kan förväntas ”ingripa i skeendet i den mån som bedöms lämpligt”. Jag kan inte tolka styrelsens yttrande på annat sätt än att det således förutsatts att väktaren med fysiska medel förväntas ingripa för att stoppa en rymning eller annat liknande avvikande. Det är svårt att se detta som något annat än ett typiskt fall av myndighetsutövning mot enskild.

Därefter diskuterade jag i beslutet Kriminalvårdsstyrelsens invändning att den dåvarande bestämmelsen i brottsbalken om laga befogenhet att bruka våld dels för viss personal och dels för envar kunde vara ett tillräckligt stöd för behövliga ingripanden. Slutsatsen var sedan att väktare inte hade andra befogenheter än vilken medborgare som helst att ingripa mot andra personer eller att använda våld för att fullgöra arbetsuppgifter. Bestämmelsen om laga befogenhet var inte i sig någon delegationsregel som kunde åberopas till stöd för att till privata vaktbolag delegera sådana myndighetsuppgifter som normalt utförs och ska utföras av ordinarie personal.

Några avslutande reflexioner

Det har nu gått tjugo år och vårt samhälle har förändrats. Hur jag såg på JK:s tillsynsuppgift när jag lämnade ämbetet tar jag upp i avsnitt 3. Här vill jag bara peka på att dessa tre på sätt och vis tämligen triviala ärenden också rymde centrala rättsliga frågor där konstitutionella eller eljest principiella frågor om den offentliga verksamheten och dess rättsliga former aktualiserades. Dessa frågor har inte förlorat i betydelse. Snarare tvärtom. De handlar ytterst om hur vi vill att samhällsfunktionerna ska skötas i vårt land. Jag ser dessa ärenden som mycket goda illustrationer till vikten av den tillsynsverksamhet som organ som JO och JK utövar.

2.5 Medborgaren och skaderegleringen

Att JK:s skaderegleringsuppgifter fyller viktiga funktioner har blivit alltmer uppenbart inte minst numera efter EU-medlemskapet och skadeståndet som effektivt rättsmedel vid kränkningar av Europakonventionen. En annan aspekt som jag här vill lyfta fram är värdet av att vi i vårt land inte har något ombudstvång utan medborgarna har rätt att själva agera i rättsliga angelägenheter och ska kunna förlita sig på att bli korrekt behandlade. Så ska vara fallet också när det gäller ett så pass komplicerat rättsområde som skadestånd på grund av myndighetsfel. Detta ställer krav på JK i skaderegleringen inte minst när det gäller att motivera sina avslagsbeslut utförligt och väl så att de framstår som uttryck för en korrekt rättstillämpning som kan förstås av allmänheten. Vidare kan JK ha anledning att förhålla sig kritisk och självständig i förhållande till de myndigheter som påstått ha felat och som förklarar och försvarar sig i JK:s ärende. Också ”smörklicksmål” ska förstås ges en seriös behandling. Svårbegripliga handskrivna brev som tecknats ned vid ett köksbord med mycket höga ersättningsanspråk kan någon gång visa sig vara mycket väl grundade.

I JK-Beslut 1992 C. 13 biföll JK ett anspråk på skadeståndsansättning med 218 kr för onödiga portokostnader i ett skatteärende där kontakterna mellan den enskilde och skattemyndigheten hade gått om varandra under semestertider och den enskilde efter ett föreläggande inte fått något entydigt besked om vad som sedan gällde och därför på nytt men i onödan hade postat en deklarakionskopia för att inte riskera förseningsavgift. Det fallet får illustrera ”smörklicksmålen”.

I JK-Beslut 1995 C. 8 började ärendet med ett handskrivet och initialt svårförståeligt brev med bl.a. ett antal krångliga sifferuträkningar från en person som ansåg sig ha fått för låg sjukpenning och sedan för låg ATP. Det kunde dock i ärendet hos JK fastställas att Försäkringskassan inte hade full-

gjort sin skyldighet att i detta fall underrätta den försäkrade om möjligheten att få sin sjukpenninggrundande inkomst anpassad efter löneutvecklingen inom sitt yrkesområde och att kassan inte heller hade fullgjort sin skyldighet att här även i övrigt agera på eget initiativ efter viss tid. Kassan hade därmed enligt JK försummat sig, vilket medförde skadeståndsansvar för staten. JK bestämde med närmare uträkningar skadeståndet till 875 163 kr avseende dels räntekompensation, dels utebliven tilläggspension för förfluten tid och med ett kapitaliserat belopp för framtiden.

2.6 EU-rätten och lönegarantimålen

I början på 1995, sedan Sverige blivit medlem i EU, ställdes jag inför uppgiften att hålla ett föredrag om statens skadeståndsansvar gentemot enskilda i ett EU-perspektiv. Jag minns hur krävande och stimulerande detta var. Det gällde att läsa in en helt ny juridik som stått och stod under en dynamisk utveckling genom numera EU-domstolens rättspraxis.

Rättsfallen med namn som Van Gend en Loos, Costa/ENEL, Marshall, Paula Faccini Dori, Costa, Factortame, Francovich, Teodoro Wagner Miret och Brasserie du Pecheur var här viktiga byggstenar när det gällde frågan om EU-domstolens kompetens i förhållande till medlemsstaterna på normkontrollens område. Med Francovich-målet som grund aktualiserades också ett skadeståndsansvar även gentemot lagstiftaren. Taleförbudet mot riksdagen och regeringen i 3 kap. 7 § skadeståndslagen hade här blivit överspelat. Det blev uppenbart för mig hur radikalt ny den situation som vi stod inför var. Särskilt fascinerades jag av ”vanligheten” med och betydelse av fallet Paula Faccini Dori mot Recreb srl, som handlade om konsumentskyddet för en person som köpt en engelsk språkkurs på järnvägsstationen i Milano och där ett rättsskydd för konsumenten enligt EU-domstolen kunde uppnås ytterst mot staten, i ett tvåstegsförfarande med något som man kanske kunde säga gav en ”indirekt horisontell effekt”.

Det var tydligt att Sverige ”judikaliseras” genom europeiseringen.

Samtidigt hade ju Europakonventionen inkorporerats som svensk lag. Jag konstaterade i föredraget att normkontrollen härigenom förstärkts i ett viktigt avseende och tillade ”Detta kan givetvis ha betydelse i mål om rättsprövning och därmed också för att ge visst utrymme för skadeståndssanktionen i vissa fall av fel vid rättstillämpningen.”

Föredraget avslutades så här:

De nationella domstolarna står genom EU-anslutningen inför en helt ny roll. På normkontrollens område och området för statens skadeståndsansvar för brister i normgivning och rättstillämpning är förändringen mycket betydelsefull. Både

den materiella skadeståndsrätten och de processuella, formella principerna på området påverkas. Domstolarna ställs inför nya centrala och utmanande uppgifter. Statens organ har anledning att med noggrannhet följa utvecklingen och söka medverka till klarhet i regelsystemet och i fråga om rättsläget. Det är en viktig bevakningsuppgift som även fordrar aktiva svenska insatser genom att följa och vid behov interventionsvis föra talan i [EU]-domstolen.

Jag anade då inte att JK redan på hösten 1995 skulle ställas inför ett stort antal mål om lönegaranti där frågan väckts om den svenska implementeringen av ett EU-direktiv blivit korrekt eller varit bristande. Med utgångspunkt i och tillämpning av principerna i Francovich-målet fann jag som JK då att enskilda personer förvägrats lönegarantiersättning trots att de enligt EU:s direktiv varit berättigade till det. JK valde då att skadereglera fallen i stället för att stå fast vid invändningar i svaromål i domstol som jag slutligen ansåg var ohållbara. Det kan nämnas att JK under hand hade berett sin processuella position i kontakt med Justitie- och Arbetsmarknadsdepartementen, jfr principiellt härövan i avsnitt 2.2. Muren hade fallit 1989. Att snart därpå, som svensk jurist i 50-årsåldern, så tydligt känna sig stå inför en helt ny svensk rättsutveckling var en omvälvande upplevelse.

Jag ska inte utveckla den här saken närmare här utan nöjer mig med att hänvisa till JK-Beslut 1995 C. 12 (jfr även JK-Beslut 1996 C. 13, C. 15 och C. 24).¹

3 Min syn på JK-ämbetet när jag lämnade det 1996

Efter fyra arbetstygda, utmanande och ytterst stimulerande år lämnade jag befattningen som JK för att bli president i Svea hovrätt. Erfarenheterna som JK sammanfattade jag i en skrivelse som gavs in till regeringen som en bilaga till JK:s anslagsframställning, promemorian Justitiekanslern i framtiden – uppgifter och organisation (1996-02-28). Där redovisades tankar och förslag om JK:s uppgifter och organisation. Några saker kan nämnas här eftersom de nog fortfarande kan ha intresse.

Jag lämnade en översikt över arbetsuppgifterna. Vid sidan av viktiga centrala tillsynsuppgifter, åklagaruppgiften enligt TF och YGL, skadereglering och processföring diskuterades också de tyngande ärendena av masskaraktär (skadestånd vid frihetsinskränkning, tillsyn av advokater, datalagsärenden och kameraövervakningsärenden). Jag menade att det var svårt att här iakttä någon enhetlig struktur och att det i enskilda ärenden handlade om stort

¹ En översikt om saken finns i Mats Melin, Från Francovich och framåt – om medlemsstats EG-rättsliga skadeståndsansvar, i *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, 2008.

och smått. Jag pekade på att arbetsbördan ökat avsevärt främst beroende på tryck- och yttrandefrihetsbrotten olaga våldsskildring, barnpornografibrott och hets mot folkgrupp som nu fordrade en helt annan insats än tidigare. Arbetsläget kommenterades så här:

Hos Justitiekanslern arbetar för närvarande 12 personer, varav – förutom justitiekanslern – fyra byråchefer och tre andra jurister. För närvarande avgörs ca 5 000 ärenden om året. Det ekonomiska manöverutrymmet vid myndigheten är synnerligen begränsat och medger i princip inga nyanställningar. Myndighetens organisation är också sådan att möjligheterna till expansion inom den nuvarande organisationsstrukturen är begränsade. Det främsta skälet till det är att justitiekanslern själv enligt instruktionen i princip måste besluta i samtliga vid myndigheten förekommande ärenden. Det torde knappast finnas någon myndighet med så begränsade resurser som skall klara av så centrala, vidsträckta och varierade arbetsuppgifter som Justitiekanslern.

De nu beskrivna förhållandena vid myndigheten medför att kraftiga prioriteringar måste göras. Prioriteringarna leder till att Justitiekanslerns möjlighet att själv planera inriktningen på verksamheten reduceras och att verksamheten väsentligen styrs av utifrån inkommande ärenden. Utrymmet för att t.ex. genomföra inspektioner eller initiera egna utredningar i uppkommande frågor är starkt begränsat liksom möjligheten att genomföra regeringsuppdrag av någon beskaffenhet. I stället går en stor del av den samlade tiden åt att avverka inneliggande balanser av massärenden samt ärenden av ordinär myndighetskaraktär.

Saken kan också uttryckas så att det idag är svårt att upprätthålla en klar verksamhetslinje vid myndigheten och att myndighetens särskilt uppbyggda kompetens inte tas till vara på bästa sätt.

Därför behövdes en översyn av verksamheten. Jag pekade i fråga om tillsynsuppgiften bl.a. på det förhållandet att JK, liksom JO, ses som ett extraordinärt tillsynsorgan och att ordinär tillsyn bedrevs av olika förvaltningsmyndigheter.

Idag, nästan 20 år senare, kan det sägas att den utvecklingen ju stärkts ytterligare med tillkomsten av en hel serie tillsynsmyndigheter sedan tidigare helt offentliga verksamheter privatiserats helt eller delvis omstrukturerats, eller konkurrensutsatts.²

² Se om detta Wiweka Warnling-Nerep, Tillsyn i statens tjänst, i: *Allmänt och enskilt – offentlig rätt i omvandling. Festskrift till Lena Marcusson*, 2013.

Jag menade i promemorian att kompetensfördelningen mellan myndigheterna och deras ansvarsområden var oklar och ledde till merarbete. Jag fortsatte.

Vid en översyn av här aktuellt slag finns också omständigheter av annat slag att beakta. Det fortlöpande förändringsarbete som pågår inom statsförvaltningen med grund bl.a. i förändrade ekonomiska resurser, nya styr- och organisationsformer och en ökad internationalisering ger vid handen att det finns åtskilliga problem – inte i första hand på det individorienterade planet utan av mer strukturellt slag – som behöver uppmärksammas i högre grad än vad som sker i dag. Saken kan uttryckas så att det finns behov av att skapa en ordning för en ”rättslig förvaltningsrevision”. Det kan exempelvis förekomma strukturella problem av rättslig karaktär – ”systemfel” – hos en myndighet eller i samarbetet mellan flera myndigheter som skulle behöva lösas men som kan vara svåra att upptäcka eller åtgärda av dem som direkt arbetar i verksamheten. Det är tydligt att den idag inom stats- och kommunalförvaltningen förekommande förvaltningsrevisionen många gånger behöver kompletteras med ett rättsligt perspektiv.

Jag föreslog mot denna bakgrund att JK som allmän klagomur för enskilda skulle avskaffas. JK borde i stället på regeringens uppdrag eller eget initiativ syssla med ”systemtillsyn”. Jag pekade på att JK:s arbete med skadereglering i enskilda ärenden också kunde ge utgångspunkter för sådana tillsynsinsatser, t.ex. inom rättsväsendets område och på skatte- och socialförsäkringsområdena.

Jag vill nu så här efteråt tillägga, att det i någon mån var egna erfarenheter av systeminriktat tillsynsarbete som låg till grund för mitt förslag. Det handlade om mina erfarenheter dels från JO-ämbetet där jag tidigare arbetat mycket med sådant, främst på skatteområdet, dels om några ärenden jag hade haft som JK i anslutning till Riksrevisionsverkets revisionella verksamhet (Granskning av förhållandena vid avvecklingen av Byggnadsstyrelsen, JK-beslut 1995 A. 7) och ärendet Vissa frågor om jäv i samband med transaktioner mellan myndighet och bolag (JK-beslut 1995 E. 1). – Jag vidhåller idag uppfattningen att det rättsliga inslaget i svensk förvaltningsrevision fortfarande är för svagt.

Jag föreslog i promemorian vidare att ärenden om anspråk på ersättning vid frihetsinskränkning, en massärendegrupp om ca 800 ärenden om året, med fördel kunde avgöras av någon annan myndighet eller i vart fall genom delegation till en ställföreträdande justitiekansler eller en byråchef hos JK.

Vidare föreslog jag att JK:s uppgifter beträffande advokattillsynen inte längre skulle utövas av JK. Statens inflytande borde utövas direkt i disciplinnämnden genom samhällsrepresentanterna och inte indirekt i efterhand och då bara på grundval av handlingar i ärendet. Erfarenheterna hos JK

visade enligt min mening också ”att enskilda personer som är missnöjda med advokatsamfundets behandling av ett disciplinärende har svårt att förstå och förlika sig med de förutsättningar som gäller för Justitiekanslerns granskning av disciplinärendena.”

Nu kan det sägas att bakom detta förslag också låg andra skäl. Jag hade helt enkelt tröttnat på att behöva lyssna till insinuationer om att JK hade en otillbörlig dubbelställning där JK kunde ytterst både processa mot en advokat och utöva tillsyn över samma person i ärendet. Principiellt tyckte jag dock också att det här var fråga om en massärendeuppgift för mycket för JK som det fanns goda skäl att slippa från.

Till saken hörde slutligen att jag var kritisk till de begränsade utredningsbefogenheter JK hade i dessa ärenden och till hur Advokatsamfundet förhållit sig i ett tillsynsärende där jag utan framgång fört talan i Högsta domstolen om disciplinär åtgärd mot en advokat (NJA 1995 not. C 29).

I min arbetsredogörelse för år 1995 skrev jag följande om saken (JK-beslut 1995, s. 202):

I det nu nämnda fallet vanns enligt Justitiekanslerns bedömning aldrig tillräcklig klarhet om vad som hade ägt rum under det händelseförlopp som föranlett Justitiekanslerns talan. Fallet ger enligt min mening särskild anledning för Justitiekanslern att inom ramen för sina uppgifter på advokatväsendets område vara uppmärksam på hur formerna för den disciplinära verksamheten hos Advokatsamfundet utvecklas.

Regeringen tillsatte därefter en utredning som lämnade betänkandet (SOU 1999:31) Tillsyn över advokater m.m. Där refererades till min kritik av förhållandena och föreslogs en förändrad ordning. Förslaget genomfördes dock inte. Svårigheterna att finna en annan lämplig ordning har varit för stora. Det är förståeligt. Det kan som något positivt noteras att Advokatsamfundet 2008 utfärdat nya Vägledande regler om god advokatsed, att inträdesprov inför advokatexamen och särskilda krav på utbildning och vidareutbildning införts.

En annan sak som jag endast försiktigt antydde i promemorian var frågan om JK:s tillsyn över domstolarna. Jag ansåg att det kunde missförstås om jag som nyutnämnd domstolschef nu öppet ifrågasatte den ordningen. Frågan var sedan uppe i samband med grundlagsreformen 2011 men avfördes då från dagordningen (prop. 2009/10:80 s. 129).

Min syn på saken idag är att jag bestämt försvarar ordningen att JO även fortsättningsvis ska ha uppgiften att utöva tillsyn över domare. Att också domstolarna bör stå under en viss förvaltningsrevisionell systemtillsyn med rättsliga inslag är inte heller främmande för mig. Även om en sådan tillsyn

kan ses som en uppgift för Riksrevisionen är det dock inte sagt att inte också JK här kan lämna väsentliga bidrag och bör ha ett handlingsutrymme. Det starkaste skälet för detta är JK:s uppgift med skadereglering. Den bör som i dag omfatta också domstolars fel. Här rör det sig dessutom om något som nu efter genomslaget för Europakonventionens krav på effektiva rättsmedel blivit en central uppgift för just JK, se bl.a. betänkandet (SOU 2010:87) Skadestånd och Europakonventionen.

Det JK-ämbete, som jag lämnade för snart 20 år sedan, har i dag vuxit. Det har fler uppgifter, fler ärenden och en större personalstyrka. Kärnfunktionerna är dock desamma. Någon klyvning av ämbetet står inte på dagordningen. Jag gläds åt det.