1978:59

SOU

JK

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning

Betänkande av JK-utredningen

1978:59
SOU

Ref

JK

JKämbetet

Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning

Betänkande av JK-utredningen

255/60

Statens offentliga utredningar
1978:59
Justitiedepartementet

JK-ämbetet

Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning

Betänkande av JK-utredningen
Stockholm 1978

Omslag Johan Hillbom
Jernström Offsettryck AB
ISBN 91-38-04316-5
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 11 oktober 1974 tillkallade chefen för justitiedepartementet den 14 november 1974 landshövdingen Sven af Geijerstam samt riksdagsmännen Bertil Fiskesjö och Holger Mossberg att som sakkunniga utreda frågan om justitiekanslerns uppgifter m. m. Departementschefen förordnade af Geijerstam att vara de sakkunnigas ordförande.

De sakkunniga antog namnet JK-utredningen.

Till experter att biträda utredningen förordnades den 20 december 1974 numera rådmannen Rolf Nöteberg, den 19 januari 1976 numera departementsrådet Bengt Lambe och den 10 oktober 1977 rådmannen Tomas Huldén. Genom beslut den 27 maj 1977 entledigades Nöteberg från sitt uppdrag.

Till sekreterare i utredningen utsågs den 20 december 1974 numera hovrättsassessorn Lars Nilsson.

Utredningen har den 29 september 1975 efter hemställan från justitiedepartementet avgett en promemoria med förslag till provisoriska bestämmelser för JK:s del i anledning av ämbetsansvarsreformen.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande JK-ÄMBETET – Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning.

Utredningsuppdraget är härigenom slutfört.

Jönköping den 29 juni 1978

Sven af Geijerstam

Bertil Fiskesjö *Holger Mossberg*

/Lars Nilsson

Innehåll

Sammanfattning 9

Författningsförslag 13
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn 13
2 Förslag till förordning med instruktion för justitiekanslern och statsadvokaten 14
3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 17
4 Förslag till lag om ändring i delgivningslagen (1970:428) . . . 18
5 Förslag till förordning om statsmyndigheternas skadereglering (skaderegleringsförordning) 18
6 Förslag till instruktionsbestämmelse för byggnadsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, luftfartsverket, postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, statens vägverk och televerket 20
7 Förslag till instruktionsbestämmelse för arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och sjöfartsverket 21
8 Förslag till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) 22
9 Förslag till förordning om ändring i instruktionen (1972:643) för kammarkollegiet 23
10 Förslag till förordning om ändring i instruktionen (1965:825) för försvarets civilförvaltning 23
11 Förslag till förordning om ändring i instruktionen (1970:752) för riksskatteverket 24
12 Förslag till förordning om ändring i avskrivningskungörelsen (1965:921) 25
13 Förslag till förordning om ändring i allmänna verksstadgan (1965:600) 25

1 *Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande* 27
1.1 Direktiven 27
1.2 Utredningsarbetets bedrivande 32

2 *JK-ämbetets tillkomst, arbetsuppgifter och organisation* 35
2.1 Kortfattad historik 35

2.2 JK-ämbetets nuvarande arbetsuppgifter och organisation . . 37
2.2.1 Arbetsuppgifterna 37
2.2.2 Organisationen 41

3 *Övriga nordiska länder* 43
3.1 Tvistehandläggning 43
3.2 Tillsyn 44

4 *Utredningens allmänna synpunkter på JK-ämbetet* 47

5 *JK:s tillsyn över offentliga befattningshavare* 53
5.1 Allmän översikt 53
5.2 Redogörelse för JK:s tillsynsområde och sanktionsmöjligheter 55
5.2.1 Ämbetsansvarsreformen 55
5.2.2 Gällande bestämmelser om JK:s tillsynsområde och deras tillkomst 57
5.2.3 Gällande bestämmelser om JK:s sanktionsmöjligheter och deras tillkomst 59
5.3 Formerna för JK:s tillsyn 62
5.3.1 Klagomålsprövning 63
5.3.2 Inspektioner 65
5.3.3 Granskningen av statsmyndigheternas ärendeförteckningar 66
5.4 Utredningens överväganden och förslag 67
5.4.1 JK:s klagomålsprövning 68
5.4.2 JK:s inspektioner 72
5.4.3 JK:s tillsynsområde 74
5.4.4 JK:s befogenheter 76
Åtal 76
Disciplinanmälan 77
Talerätt mot disciplinmyndighets beslut 77
Rätt att utdela erinringar? 81
Rätt att påkalla tolkningsbesked i högsta instans? . . . 82
5.4.5 Ärendeförteckningarna 85

6 *Företrädare för staten vid rättstvister* 89
6.1 Gällande bestämmelser 89
6.1.1 Allmän översikt 89
6.1.2 Behörighet att företräda staten i rättegång 90
6.1.3 Avskrivningskungörelsen 93
6.1.4 Skaderegleringskungörelsen 93
6.1.5 Andra bestämmelser om skadereglering 95
6.2 Tillämpningen av gällande bestämmelser 98
6.2.1 Utredningens undersökningar 98
6.2.2 Centrala förvaltningsmyndigheters handläggning av tvister 99
6.2.3 Kammarkollegiets befattning med tvister enligt avskrivningskungörelsen m. m. 104
6.2.4 Länsstyrelsernas befattning med statens tvister . . . 105

6.2.5 JK som företrädare för staten i rättegång 106
6.2.6 JK:s ärenden enligt skaderegleringskungörelsen . . 107
6.3 Utredningens överväganden och förslag 109
6.3.1 Allmänna utgångspunkter 109
6.3.2 Behörighet att företräda staten i rättegång 110
6.3.3 Statens skadereglering 115
6.3.4 Kammarkollegiets tvistehandläggning 119
6.3.5 Riksskatteverkets tvistehandläggning 120
6.3.6 Statens avtalsverks handläggning av arbetstvister . . 121
6.3.7 Tvistehandläggningen inom försvaret 121
6.3.8 Valet av centralinstans 122

7 *Utredningens överväganden i fråga om JK:s övriga uppgifter* . . 127
7.1 Nuvarande uppgifter 127
7.2 Handläggningen av anspråk på brottsskadeersättning . . . 128
7.3 Besvärsrätt för JK i förvaltningsärenden 130

8 *Den framtida organisationen* 131
8.1 JK:s och statsadvokatens kansli 131
8.2 Delegationsfrågor m. m. 133
8.2.1 Justitiekanslern 133
8.2.2 Statsadvokaten 134
8.3 Publicering av JK:s beslut 135
8.4 Kostnadsberäkning 135

9 *Specialmotivering* 137
9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen om justitiekanslerns tillsyn 137
9.2 Förslaget till förordning med instruktion för justitiekanslern och statsadvokaten 138
9.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken 142
9.4 Förslaget till lag om ändring i delgivningslagen 143
9.5 Förslaget till skaderegleringsförordning 143
9.6 Förslaget till instruktionsbestämmelse för byggnadsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, luftfartsverket, postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, statens vägverk och televerket 152
9.7 Förslaget till instruktionsbestämmelse för arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och sjöfartsverket 153
9.8 Förslaget till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen 154
9.9 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för kammarkollegiet 155
9.10 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för försvarets civilförvaltning 156
9.11 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för riksskatteverket 156
9.12 Förslaget till förordning om ändring i avskrivningskungö-

relsen 156
9.13 Förslaget till förordning om ändring i allmänna verksstadgan 157

Bilaga 1 Myndigheternas skyldighet att lämna ärendeförteckningar till JK 159
Bilaga 2 Redovisning av utredningens enkät beträffande myndigheters handläggning av tvister 171
Bilaga 3 Redovisning av utredningens genomgång av JK:s befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen 191

Sammanfattning

JK-utredningen, som började sitt arbete i januari 1975, har gjort en allmän översyn av justitiekanslerns (JK:s) arbetsuppgifter. Av dessa har uppgiften att för regeringens räkning utöva tillsyn över de offentliga tjänstemännen och uppgiften att tillvarata statens intressen i tvister tilldragit sig främsta intresset.

Den första uppgiften prövades provisoriskt i en promemoria, som utredningen lade fram i september 1975 inför ikraftträdandet av den s. k. ämbetsansvarsreformen den 1 januari 1976. Med anledning av promemorian tillkom den nu gällande lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. Under sitt fortsatta arbete har utredningen på nytt övervägt de frågor som behandlades i promemorian och har också behandlat andra frågor som hänger samman med JK:s tillsynsuppgift, bl. a. förhållandet till JO:s motsvarande funktion. Utredningen anser att tillsynsuppgiften i fortsättningen bör vara JK:s huvudsakliga arbetsuppgift tillsammans med de viktiga funktionerna som i övrigt följer av att han är regeringens högsta ombudsman och juridiska rådgivare.

För att frigöra krafter för sistnämnda uppgift men även för att undanröja det spänningsförhållande som nu råder mellan JK:s tillsynsfunktion och hans uppgift att bevaka statens ekonomiska intressen föreslår utredningen att JK:s andra huvuduppgift att ta tillvara statens intressen i tvister skall frångå JK och i stället tilläggas en nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten. Härigenom möjliggörs en intensifiering av JK:s tillsyn, främst inspektionsverksamheten. I samband härmed har utredningen även gjort en allmän översyn av uppgiften att företräda staten i civila rättegångar och uppgiften att svara för frivillig skadereglering för statens räkning. Fördelningen av kompetensen mellan å ena sidan statsadvokaten, å andra sidan olika centrala förvaltningsmyndigheter och andra myndigheter har därvid särskilt uppmärksammats.

Utredningens arbete har resulterat i huvudsakligen följande förslag:

Tillsynen

- Smärre ändringar sker i lagen om JK:s tillsyn. Nuvarande instruktion för JK ersätts av en ny instruktion, som är gemensam för justitiekanslern och statsadvokaten.

- JK skall alltjämt vara regeringens högste ombudsman och i denna egenskap utöva tillsyn över offentlig verksamhet, enligt bestämmelserna i lagen om JK:s tillsyn. Tillsynen bör i högre grad än nu utövas genom inspektioner och andra undersökningar som han finner påkallade. Vid inspektionerna bör uppmärksammas inte bara enskilda ärendens handläggning utan även att den inspekterade myndighetens verksamhet är ändamålsenligt organiserad och uppfyller rättssäkerhetens krav. Den nuvarande granskningen av myndigheternas ärendeförteckningar bibehålls något reviderad.
- Det rekommenderas att JK tar upp överläggningar med riksdagens ombudsmän för att få till stånd riktlinjer för en mer praktisk arbetsfördelning mellan ämbetena.

Övriga JK-uppgifter

- JK skall även i fortsättningen vara regeringens expertorgan i rättsliga angelägenheter och han skall behålla vissa andra uppgifter, såsom att vaka över tryckfriheten och att väcka åtal enligt tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen, att öva tillsyn över advokatväsendet och att tillvarata vissa allmänna intressen enligt bl. a. datalagen.

Statens tvistehandläggning och skadereglering

- Uppgiften att företräda staten inför allmän domstol, varmed utredningen jämställer vissa andra rättskipande organ, fördelas så att affärsverken och ytterligare omkring tio centrala ämbetsverk samt länsstyrelserna skall ha processbehörighet inom sina verksamhetsområden medan statsadvokaten skall föra statens talan i övriga fall. Detta gäller även processer om skadeståndsanspråk mot staten. I den mån det i myndighets instruktion eller annan författning angetts att myndigheten företräder staten i vissa särskilt angivna arter av mål, såsom gäller för t. ex. kammarkollegiet, kommer myndigheten att behålla denna uppgift. För de generellt processbehöriga myndigheterna införes en anmälningsskyldighet till statsadvokaten i fråga om ekonomiskt mer betydelsefulla eller principiellt viktiga tvister.
- JK:s uppgift att bevaka statens rätt skall alltså i allt väsentligt övertas av statsadvokaten. Länsstyrelsens uppgift att mottaga delgivning med staten överförs också på statsadvokaten. I fråga om andra domstolar än allmänna förutsätts dock JK – regeringens högste ombudsman – stå kvar som den myndighet som i sista hand skall bevaka statens rätt.
- JK:s hittillsvarande uppgift att i väsentlig grad svara för statens skadereglering överförs till statsadvokaten. Denne skall sålunda bl. a. besluta i fråga om beslutsskador och ersättning vid frihetsinskränkning.
- Fördelningen av statsadvokatens och andra myndigheters uppgifter i fråga om skadereglering m. m. skall framgå av en skaderegleringsförordning, som ersätter den nuvarande skaderegleringskungörelsen och vissa andra bestämmelser om skadereglering. Förordningen föreslås gälla inte bara som nu skadestånd enligt skadeståndslagen utan också andra typer av utomobligatoriskt skadestånd och trafikskadeersättning. Härigenom avser

utredningen att uppnå en mer överskådlig författningsreglering av hela frågan om statens skadereglering.

- Liksom nu skall i princip varje central förvaltningsmyndighet handlägga anspråk på ersättning för s. k. faktiska skador som inträffat inom dess verksamhetsområde. Det belopp myndigheterna själva skall få reglera höjes emellertid för de flesta myndigheter till 20 000 kr. För de affärsdrivande verken och tre andra myndigheter skall inte någon sådan absolut beloppsgräns finnas utan endast en skyldighet att till statsadvokaten göra anmälan innan myndigheten beslutar utge ersättning som överstiger 100 000 kr. Myndigheterna skall även hänskjuta respektive anmäla ärende som har principiell betydelse till statsadvokaten. De mest betydelsefulla skaderegleringsärendena kommer således att handläggas av statsadvokaten eller under hans insyn.
- För centrala förvaltningsmyndigheter införs en möjlighet att delegera beslutanderätten vid skadereglering till underlydande myndighet i fråga om ersättningsanspråk om högst 2 000 kr.
- Statsadvokaten skall ge andra myndigheter råd och anvisningar för handläggning av tvister och skall kunna uppdra åt annan myndighet att fullgöra uppgift som ankommer på honom både i fråga om processföring och om skadereglering. Han skall även kunna överta handläggningen av sådan fråga från annan myndighet om det behövs. Han skall också kunna befria myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet.

Organisation

- JK och statsadvokaten skall enligt förslaget utgöra skilda myndigheter men till sitt förfogande ha ett gemensamt kansli. JK föreslås vara administrativ chef för kansliet. Kansliet föreslås få fullgöra kansligöromål även för den nyligen beslutade brottsskadenämnden. Kansliet, som indelas i tre byråer, föreslås få viss personalförstärkning. – Utredningen beräknar kostnaden för statsadvokatens verksamhet till ca 800 000 kr per år. I stället räknas med besparingar i form av billigare och effektivare tvistehandläggning.

Författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

dels att 6 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att nuvarande 8–10 §§ skall betecknas 9–11 §§,

dels att i lagen skall införas en ny 8 § av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.	
Anser justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.	
	Kan det misstänkas att arbetstagare, som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning, har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinansvar bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får justitiekanslern utfärda sådan anmaning.
	8 §
	Justitiekanslern bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till Förordning med instruktion för justitiekanslern och statsadvokaten

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelse

1 § Allmänna verksstadgan (1965:600) skall, med undantag av 3 § 1 och 10 §, tillämpas på justitiekanslern och statsadvokaten samt på deras gemensamma kansli. Bestämmelserna i 18 § stadgan äger dock tillämpning endast i administrativt ärende som angår tjänsteman vid kansliet.

Justitiekanslerns uppgifter

2 § Justitiekanslern är regeringens högste ombudsman och har att i denna egenskap utöva den tillsyn över offentlig verksamhet varom stadgas i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Inom ramen för vad som föreskrivs i 2 § nämnda lag omfattar justitiekanslerns tillsyn

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

I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

3 § Justitiekanslerns tillsyn utövas främst genom inspektioner samt andra undersökningar som han finner påkallade. Vid inspektionerna skall justitiekanslern ägna uppmärksamhet inte bara åt enskilda ärendens handläggning utan även åt att myndighetens verksamhet är ändamålsenligt organiserad och uppfyller rättssäkerhetens krav. Finner justitiekanslern att författning som reglerar verksamheten bör ändras, skall han anmäla detta till regeringen.

Inkommer till justitiekanslern klagomål från allmänheten, äger han överlämna detta till annan lämplig myndighet för undersökning och prövning. Klagomål får dock överlämnas till justitieombudsman endast efter överenskommelse med denne.

4 § Justitiekanslern skall tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

På justitiekanslern ankommer att bevaka statens rätt i den mån uppgiften ej åligger statsadvokaten eller annan myndighet.

5 § Det åligger justitiekanslern att vaka över tryckfriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Det ankommer också på justitiekanslern att väcka allmänt åtal enligt bestämmelser i radioansvarighetslagen (1966:756).

6 § Om justitiekanslerns befattning med advokatväsendet finns bestämmelser i rättegångsbalken.

7 § Om justitiekanslerns befogenheter enligt lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar, datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1172), inkassolagen (1974:182) och lagen (1977:20) om TV-övervakning finns särskilda bestämmelser.

8 § Justitiekanslern skall granska de ärendeförteckningar som myndigheterna lämnar till justitiekanslern enligt särskilda föreskrifter.

9 § Justitiekanslern skall varje år före den 1 april lämna regeringen arbetsredogörelse för det senaste kalenderåret.

Statsadvokatens uppgifter

10 § Det åligger statsadvokaten att, i den mån ej uppgiften ankommer på annan myndighet, företräda staten inför allmän domstol, bostadsdomstolen och skiljemän eller inför sådan myndighet vars avgörande efter fullföljd skall prövas av allmän domstol eller bostadsdomstolen.

11 § Statsadvokaten lämnar råd och anvisningar till annan myndighet i tvist som prövas av eller kan bli föremål för prövning av allmän domstol, bostadsdomstolen eller skiljemän samt kan från myndigheten övertaga handläggningen av tvisten.

Vad i första stycket stadgas gäller ej tvist som handläggs enligt lagen(1974:371) om rättegången i arbetstvister.

12 § Statsadvokaten kan uppdraga åt annan myndighet att fullgöra uppgift som ankommer på honom samt äger befria myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet. Han äger därvid meddela de föreskrifter han finner erforderliga.

13 § Om statsadvokatens uppgifter i fråga om skadereglering föreskrivs i skaderegleringsförordningen (19XX:000).

Organisation

14 § Justitiekanslern och statsadvokaten skall till sitt förfogande ha ett gemensamt kansli. Justitiekanslern är administrativ chef för kansliet. Vid detta är anställda byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får anlitas annan personal samt experter och sakkunniga.

Kansliet fullgör kansligöromål även för brottsskadenämnden.

15 § Justitiekanslern fastställer efter samråd med statsadvokaten och brottsskadenämndens ordförande arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom kansliet utöver allmänna verksstadgan (1965:600) och denna instruktion. Inom kansliet finns tre byråer, en främst för

justitiekanslerns ärenden, en främst för statsadvokatens ärenden och en främst för brottsskadenämndens ärenden.

Ärendenas handläggning

16 § I arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt byråchef eller annan tjänsteman vid kansliet

att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

att besluta i administrativa ärenden som ej är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på justitiekanslern.

17 § Justitiekanslern får bemyndiga byråchef vid kansliet eller annan lämplig person att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på justitiekanslerns vägnar.

Justitiekanslern får uppdraga åt allmän åklagare, byråchef vid kansliet eller annan lämplig person att utföra de åtal justitiekanslern beslutar, dock ej åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Beslut att fullfölja sådant åtal till högsta domstolen får ej fattas av annan än justitiekanslern.

Kallas justitiekanslern att muntligen höras i högsta domstolen med anledning av besvär över beslut av advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd, får justitiekanslern förordna byråchef vid kansliet eller annan lämplig person att företräda sig vid förhöret.

I mål som avses i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn får justitiekanslern förordna byråchef vid kansliet eller annan lämplig person att föra talan på justitiekanslerns vägnar.

18 § Statsadvokaten får bemyndiga byråchef vid den byrå som har att handlägga främst statsadvokatens ärenden att avgöra ärende eller grupp av ärenden som ej är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på statsadvokaten.

19 § I mål eller ärende som rör statens rätt får justitiekanslern och statsadvokaten, var och en inom sitt verksamhetsområde, förordna ombud att föra statens talan.

20 § När justitiekanslern eller statsadvokaten är hindrad att utöva sin tjänst, förordnar regeringen ersättare efter anmälan. I avvaktan på regeringens beslut fullgöres justitiekanslerns åligganden av chefen för den byrå som har att handlägga främst justitiekanslerns ärenden och statsadvokatens åligganden av chefen för den byrå som har att handlägga främst statsadvokatens ärenden.

21 § I justitiekanslerns frånvaro får i ärende som hör till hans verksamhetsområde ej fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtagas åtgärd, som rubbar eller ändrar av honom meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder. Detsamma gäller i statsadvokatens frånvaro ärende som hör till hans verksamhetsområde.

Första stycket gäller även vid ledighet på justitiekanslerns eller statsadvokatens tjänst till dess regeringen bestämmer annat.

22 § Ärende avgörs efter föredragning som ankommer på byråchef, annan tjänsteman eller särskilt förordnad föredragande. Justitiekanslern och statsadvokaten får dock avgöra ärende utan föredragning.

Tjänstetillsättning

23 § Justitiekanslern och statsadvokaten utnämns av regeringen.

Tjänst som byråchef tillsätts av regeringen efter anmälan av justitiekanslern. Övriga tjänster tillsätts och annan personal antags av justitiekanslern.

Vid antagande av tjänsteman som huvudsakligen skall tjänstgöra hos statsadvokaten skall justitiekanslern samråda med denne. Vid antagande av tjänsteman som huvudsakligen skall bereda ärenden om brottsskadeersättning skall justitiekanslern samråda med brottsskadenämndens ordförande.

Tjänstemans bisyssla

24 § I fråga om tjänst som byråchef lämnas besked enligt 37 § andra stycket anställningsförordningen (1965:601) av justitiekanslern.

Denna förordning träder i kraft den , då förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern skall upphöra att gälla.

3 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap.
	1 §[1]
För riket skall finnas ett allmänt advokatsamfund. Stadgar för samfundet fastställas av regeringen.	För riket skall finnas ett allmänt advokatsamfund. Stadgar för samfundet fastställas av regeringen.
Advokat är den som är ledamot av samfundet.	Advokat är den som är ledamot av samfundet.
	Om statsadvokaten gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den

[1] Senaste lydelse 1974:573.

4 Förslag till Lag om ändring i delgivningslagen (1970:428)

Härigenom föreskrivs att 8 § delgivningslagen (1970:428) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §
Skall delgivning ske med staten, överbringas handlingen till den myndighet som skall bevaka statens talan i målet eller ärendet eller till *länsstyrelsen i det län där den myndighet finns hos vilken målet eller ärendet är anhängigt.*	Skall delgivning ske med staten, överbringas handlingen till den myndighet som skall bevaka statens talan i målet eller ärendet eller till *statsadvokaten.*

Denna lag träder i kraft den

5 Förslag till Förordning om statsmyndigheternas skadereglering (skaderegleringsförordning)

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning gäller i fråga om anspråk mot staten på

1. skadestånd, dock ej skadestånd i avtalsförhållande,
2. trafikskadeersättning,
3. ersättning enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning och
4. ersättning enligt 18 kap. 4 § eller 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister eller 349 eller 350 § sjölagen (1891:35 s. 1).

2 § Anspråk på ersättning framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om för viss verksamhet sådan myndighet ej finns, hos länsstyrelse i fråga om skada som inträffat i dennas verksamhet och i övrigt hos statsadvokaten.

Anspråk framställs dock alltid hos statsadvokaten

1. om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut i myndighetsutövning eller underlåtenhet att meddela sådant beslut,
2. om anspråket grundas på 23 § datalagen (1973:289) eller
3. om anspråket avser ersättning som nämns under 1 § 3 eller 4.

Beträffande myndigheter som hör till försvarsdepartementet gäller 10 §.

3 § Myndighet hos vilken ersättningsanspråk skall framställas förhandlar för statens räkning med den som kräver ersättning. I den mån annat ej följer av 5 § får myndigheten på statens vägnar besluta i fråga om ersättning.

4 § Statens järnvägar, televerket, postverket, luftfartsverket, domänverket, statens vattenfallsverk, förenade fabriksverken, byggnadsstyrelsen, statens vägverk och försvarets civilförvaltning skall göra anmälan till statsadvokaten

1. innan myndigheten beslutar utge ersättning som överstiger 100 000 kronor,
2. innan myndigheten beslutar i ärende som har principiell betydelse,
3. innan myndigheten avger svaromål till domstol, om den vid domstolen yrkade ersättningen överstiger 100 000 kronor eller tvisten har principiell betydelse.

5 § Annan central förvaltningsmyndighet än som sägs i 4 § samt länsstyrelse skall hänskjuta ärendet till statsadvokaten om myndigheten anser att mer än 20 000 kronor skall utges i ersättning eller om ärendet har principiell betydelse.

6 § Central förvaltningsmyndighet äger uppdraga åt underlydande myndighet att inom dess verksamhetsområde besluta i fråga om ersättningsanspråk om högst 2 000 kronor.

7 § Central förvaltningsmyndighet, som ej enligt sin instruktion har behörighet att företräda staten inför domstol, skall göra anmälan till statsadvokaten innan den beslutar att helt eller delvis avslå ersättningsanspråk, om det kan antagas att tvisten på grund av avslaget kommer att föras inför domstol.

8 § I rättegång om ersättningsanspråk förs statens talan av statsadvokaten där fråga är om anspråk som avses i 2 § andra stycket samt jämväl i övrigt i de fall vederbörande myndighet ej enligt sin instruktion har behörighet att företräda staten inför domstol.

9 § Inkommer till statsadvokaten anmälan enligt 4 § eller 7 § skall han ge myndigheten erforderliga anvisningar för handläggningen av ärendet.

Statsadvokaten kan befria myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet samt kan bemyndiga myndighet, som har att hänskjuta ärende, att själv besluta i ärendet. Han kan uppdraga åt annan myndighet att fullgöra vad som enligt denna förordning ankommer på honom samt kan också från annan myndighet övertaga handläggningen av ärende enligt denna förordning.

10 § Har skadan inträffat inom verksamhetsområdet för myndighet, som enligt departementsförordningen (1963:214) hör till försvarsdepartementet, framställs, med avvikelse från bestämmelsen i 2 § första stycket, anspråk på ersättning hos försvarets civilförvaltning, i den mån annat ej är särskilt föreskrivet.

I fråga om skyldighet för försvarets civilförvaltning att i vissa fall inhämta yttrande från försvarets skaderegleringsnämnd samt underställa ärende regeringens prövning är särskilt stadgat.

11 § I samband med att myndighet beslutar om ersättning enligt denna förordning får den utge skälig ersättning till sökanden för dennes kostnader i ärendet.

12 § Mot beslut av central förvaltningsmyndighet, länsstyrelse eller statsadvokaten i ärende som handläggs enligt denna förordning får besvär ej anföras.

Denna förordning träder i kraft den

Genom förordningen upphäves kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall.[1]

6 Förslag till Instruktionsbestämmelse för byggnadsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, luftfartsverket, postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, statens vägverk och televerket

X § Inom sitt och underlydande myndighets verksamhetsområde företräder verket staten inför domstol. Om tvister som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är dock särskilt stadgat.

Verket skall samråda med statsadvokaten innan det fullföljer talan till högsta domstolen eller avger genmäle eller förklaring dit samt innan det uppdrager åt person utom verket att vara ombud för staten.

Om i tvist yrkat värde överstiger 500 000 kronor eller om tvist är av principiell betydelse, skall verket anmäla tvisten till statsadvokaten så snart verket finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän. I fråga om vissa tvister gäller bestämmelserna i skaderegleringsförordningen (19XX:000).

Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att ersätta följande stadganden.

1. 6 § instruktionen (1967:354) för byggnadsstyrelsen
2. 13 § instruktionen (1975:1021) för domänverket
3. 11 § instruktionen (1976:723) för förenade fabriksverken
4. 11 § instruktionen (1967:339) för luftfartsverket
5. 9 § instruktionen (1969:736) för postverket

[1] Härjämte bör följande skaderegleringsbestämmelser upphävas

1. 11 § 3 st instruktionen (1965:842) för televerket
2. 9 § 3 st instruktionen (1965:843) för statens järnvägar
3. 8 § 1 st instruktionen (1965:667) för arbetsmarknadsverket.
4. 5 § förordningen (1978:112) med instruktion för civilförsvarsstyrelsen.
5. 7 § 2 st instruktionen (1967:258) för statens vägverk
6. 4 § instruktionen (1976:675) för byggnadsstyrelsen
7. 10 § 3 st instruktionen (1976:723) för förenade fabriksverken.

Vidare kan finnas bestämmelser i ämbetsskrivelser eller liknande som bör ses över och anpassas till den föreslagna ordningen. Exempel härpå utgör ämbetsskrivelser till rikspolisstyrelsen 1964-05-29 och 1968-12-19 samt ämbetsskrivelse till försvarets civilförvaltning 1973-05-25.

6. 10 § instruktionen (1965:843) för statens järnvägar
7. 10 § instruktionen (1974:798) för statens vattenfallsverk
8. 9 § instruktionen (1967:258) för statens vägverk
9. 12 § instruktionen (1965:842) för televerket

7 Förslag till Instruktionsbestämmelse för arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och sjöfartsverket

X § Inom sitt och underlydande myndighets verksamhetsområde företräder verket staten inför domstol. Om tvister som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är dock särskilt stadgat.

Verket skall samråda med statsadvokaten innan det fullföljer talan till högsta domstolen eller avger genmäle eller förklaring dit samt innan det uppdrager åt person utom verket att vara ombud för staten.

Om i tvist yrkat värde överstiger 20 000 kronor eller om tvist är av principiell betydelse, skall verket anmäla tvisten till statsadvokaten så snart verket finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän.

Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att ersätta följande stadganden.

1. 9 § instruktionen (1965:667) för arbetsmarknadsverket
2. 5 § instruktionen (1973:884) för tullverket
3. 4 § instruktionen (1974:555) för kriminalvårdsverket
4. 9 § instruktionen (1965:674) för rikspolisstyrelsen
5. 11 § instruktionen (1969:320) för sjöfartsverket

Härjämte bör följande instruktionsbestämmelser upphävas.

1. 4 § instruktionen (1965:827) för fortifikationsförvaltningen
2. 6 § förordningen (1978:112) med instruktion för civilförsvarsstyrelsen
3. 9 § instruktionen (1967:606) för socialstyrelsen
4. 4 § instruktionen (1965:777) för riksförsäkringsverket
5. 5 § instruktionen (1967:654) för statens trafiksäkerhetsverk
6. 4 § instruktionen (1965:703) för statskontoret
7. 6 § 2 st instruktionen (1975:468) för riksantikvarieämbetet och statens historiska museer
8. 4 och 25 §§ instruktionen (1967:425) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna
9. 5 § instruktionen (1965:799) för statens jordbruksnämnd
10. 7 § instruktionen (1965:659) för överstyrelsen för ekonomiskt försvar
11. 4 och 20 §§ instruktionen (1965:669) för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna
12. 7 § instruktionen (1965:654) för näringsfrihetsombudsmannen
13. 6 § instruktionen (1976:429) för konsumentverket
14. 6 § instruktionen (1965:660) för exportkreditnämnden
15. 7 § instruktionen (1973:567) för nämnden för statens gruvegendom

8 Förslag till Förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460)

Regeringen föreskriver i fråga om länsstyrelseinstruktionen (1971:460)

dels att 9 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i instruktionen skall införas en ny paragraf, 9 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §[1]
I mål där statens rätt skall bevakas av länsstyrelsen förordnar länsstyrelsen ombud för staten. Om talan skall fullföljas, skall länsstyrelsen tillse att åtgärder för fullföljd vidtages. I mål där statens rätt skall bevakas av annan myndighet förordnar länsstyrelsen på anmodan av myndigheten ombud för staten.	*I ärende som rör dess egen verksamhet företräder länsstyrelsen staten inför domstol. Inför högsta domstolen föres dock statens talan av statsadvokaten. Om tvister som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är särskilt stadgat.*
Har länsstyrelsen förordnat ombud för staten i mål som hör till riksskatteverkets verksamhetsområde, skall vad i kungörelsen d. 16 maj 1827 angående åtskilliga föreskrifter för bevakandet av kronans rätt i de henne rörande rättegångar vid domstolarna sägs om justitiekanslersämbetet i stället gälla riksskatteverket.	*Länsstyrelsen skall samråda med statsadvokaten innan den uppdrager åt person utom länsstyrelsen att vara ombud för staten.*
Länsstyrelsen får förordna utmätningsman som ombud för staten i mål som avses i andra stycket.	*Om i tvist yrkat värde överstiger 20 000 kronor eller om tvist är av principiell betydelse, skall länsstyrelsen anmäla tvisten till statsadvokaten så snart länsstyrelsen finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän.*
	9 a §
	På uppdrag av riksskatteverket fullgör länsstyrelsen uppgift som ankommer på riksskatteverket enligt 3 § 2. i verkets instruktion.
	Länsstyrelsen får därvid förordna utmätningsman som ombud för staten. Vad som sägs i 9 § gäller ej vid tillämpning av denna paragraf.

[1] Senaste lydelse 1976:539.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §[2]
Länsstyrelsen skall varje år före den 1 september lämna justitiekanslern förteckning över de mål och ärenden, som har inkommit till länsstyrelsen, länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten under tidigare år men ej blivit slutligt handlagda före utgången av juni månad det år då förteckningen skall lämnas.	Länsstyrelsen skall varje år före den 1 september lämna justitiekanslern förteckning över de mål och ärenden, som har inkommit till länsstyrelsen, länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten under tidigare år men ej blivit slutligt handlagda före utgången av juni månad det år då förteckningen skall lämnas, *med rätt för justitiekanslern att medge annan tid eller ordning för fullgörandet av uppgiftsskyldigheten.*

Denna förordning träder i kraft den

Härjämte bör kungörelsen den 16 maj 1827 (införd i lagboken under rättegångsbalken 11 kap. 5 §) upphävas.

9 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1972:643) för kammarkollegiet

Regeringen föreskriver att i instruktionen (1972:643) för kammarkollegiet skall införas en ny paragraf, 18 a §, av nedan angivna lydelse.

18 a § Om i tvist om fordran som kammarkollegiet har att bevaka enligt 3 § 11. yrkat belopp överstiger 500 000 kronor eller tvisten är av principiell betydelse, skall kollegiet anmäla tvisten till statsadvokaten så snart kollegiet finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän.

Denna förordning träder i kraft den

10 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1965:825) för försvarets civilförvaltning

Regeringen föreskriver att 4 § instruktionen (1965:825) för försvarets civilförvaltning skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §[1]
Civilförvaltningen äger företräda staten såväl vid som utom domstol i	*I fråga som rör myndighet som enligt departementsförordningen (1963:214)*

[2] Senaste lydelse 1975:538.

[1] Senaste lydelse 1971:160.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
frågor som röra myndighet eller inrättning, vilken enligt 6 § stadgan (1963:214) angående statsdepartementen hör till försvarsdepartementet.	*hör till försvarsdepartementet företräder civilförvaltningen staten inför domstol. Om tvister som handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är dock särskilt stadgat.* *Civilförvaltningen skall samråda med statsadvokaten innan den fullföljer talan till högsta domstolen eller avger genmäle eller förklaring dit samt innan den uppdrager åt person utom civilförvaltningen att vara ombud för staten.* *Om i tvist yrkat värde överstiger 500 000 kronor eller om tvist är av principiell betydelse, skall civilförvaltningen anmäla tvisten till statsadvokaten så snart civilförvaltningen finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän. I fråga om vissa tvister gäller bestämmelserna i skaderegleringsförordningen (19xx:000).*

Denna förordning träder i kraft den

11 Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1970:752) för riksskatteverket

Regeringen föreskriver att 4 § instruktionen (1970:752) för riksskatteverket skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Inom sitt verksamhetsområde företräder verket staten såväl vid som utom domstol, i den mån detta ej ankommer på annan myndighet.	*Om ärende som riksskatteverket har att bevaka enligt 3 § 2. är av principiell betydelse, skall verket utan onödigt dröjsmål anmäla ärendet till statsadvokaten.* *Riksskatteverket äger uppdraga åt länsstyrelse att fullgöra uppgift som*

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

ankommer på verket enligt 3 § 2., dock ej att föra statens talan inför högsta domstolen.

Denna förordning träder i kraft den

12 Förslag till Förordning om ändring i avskrivningskungörelsen (1965:921)

Regeringen föreskriver att 12 § avskrivningskungörelsen (1965:921) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

12 §

Bevakningsmyndighet skall lämna övriga myndigheter råd och anvisningar om bevakning och indrivning av fordringar och om därmed sammanhängande spörsmål. Om anvisningar av allmän innebörd skall bevakningsmyndigheten underrätta *justitiekanslern.*

Bevakningsmyndighet skall lämna övriga myndigheter råd och anvisningar om bevakning och indrivning av fordringar och om därmed sammanhängande spörsmål. Om anvisningar av allmän innebörd skall bevakningsmyndigheten underrätta *statsadvokaten.*

Bevakningsmyndigheterna skola samarbeta med varandra och med övriga myndigheter för att åstadkomma effektivitet och besparingar i indrivningsarbetet.

Denna förordning träder i kraft den

13 Förslag till Förordning om ändring i allmänna verksstadgan (1965:600)

Regeringen föreskriver att 3 § allmänna verksstadgan (1965:600) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

3 §[1]

Myndigheten skall varje år

1) före den *1 april* lämna justitiekanslern förteckning över de ärenden som inkommit till myndigheten *under tidigare år* men icke blivit slutligt handlagda *före utgången av februari månad det år förteckningen*

Myndigheten skall varje år

1) före den *1 mars* lämna justitiekanslern förteckning över de ärenden som inkommit till myndigheten *före den 1 juli året innan förteckningen skall lämnas* men icke blivit slutligt handlagda *vid årets utgång,* med rätt

[1] Senaste lydelse 1974:833.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
skall lämnas, med rätt för justitiekanslern att medge annan tid eller ordning för fullgörandet av *uppgiftsskyldigheten,*	för justitiekanslern att *befria myndigheten från uppgiftsskyldigheten eller* medge annan tid eller ordning för fullgörandet av *denna,*
2) före den 1 september till regeringen avge förslag till anslagsframställningar och andra framställningar hos nästa års riksdag,	2) före den 1 september till regeringen avge förslag till anslagsframställningar och andra framställningar hos nästa års riksdag,
3) lämna räkenskaps- och redovisningshandlingar till riksrevisionsverket.	3) lämna räkenskaps- och redovisningshandlingar till riksrevisionsverket.

Denna förordning träder i kraft den

1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

1.1 Direktiven

I samband med att beslut fattades den 11 oktober 1974 om att tillsätta utredningen uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, i anförande till statsrådsprotokollet inledningsvis följande.

Enligt 27 § i den ännu tillämpliga 1809 års regeringsform utser Konungen till justitiekansler "en lagfaren, skicklig och oväldig person, som i domarevärv varit nyttjad." Om justitiekanslerns (JK:s) uppgifter heter det att han skall, såsom Konungens högste ombudsman, i första hand föra eller låta föra Konungens talan i mål, som rör kronans rätt, samt på Konungens vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel av domare och ämbetsmän.

I den i år slutligt antagna nya regeringsformen förutsätts att det skall finnas en JK men beskrivs inte hans uppgifter. I 11 kap. 6 § slås sålunda endast fast att JK lyder under regeringen.

Den beskrivning av JK:s uppgifter som ges i 27 § i den ännu gällande regeringsformen är inte uttömmande. I tryckfrihetsförordningen föreskrivs sålunda bl. a. att JK är ensam åklagare i tryckfrihetsmål. Enligt radioansvarighetslagen (1966:756) är JK åklagare i mål enligt den lagen.

JK har även vissa uppgifter med anknytning till advokatväsendet. Bestämmelserna härom finns i 8 kap. rättegångsbalken. Enligt dessa har JK viss skyldighet att öva tillsyn över advokatsamfundets medlemmar.

Genom tillkomsten av datalagen (1973:289) har JK fått ytterligare en uppgift. Enligt 25 § denna lag äger JK nämligen anföra besvär över datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Motsvarande rätt föreligger enligt 23 § kreditupplysningslagen (1973:1173) och 19 § inkassolagen (1974:182).

Närmare bestämmelser om JK:s uppgifter och om myndighetens organisation finns i instruktionen (1965:629) för justitiekanslern.

JK:s uppgifter kan mot bakgrund av de nu översiktligt redovisade bestämmelserna sammanföras i tre huvudgrupper, nämligen

- uppgiften att vara kronjurist, däri inbegripet uppgiften att vara kronans ombudsman
- uppgiften att öva tillsyn över ämbets- och tjänstemän
- övriga uppgifter.

Var och en av dessa grupper kommenteras något närmare i det följande.

Såsom *kronjurist* avger JK remissyttranden och andra juridiska utlåtanden till regeringen eller statsråd, ibland även till domstolar och andra myndigheter. De vanligaste ärendena i denna grupp är de som avser lagförslag.

JK:s uppgift att vara kronans ombudsman går ut på att tillvarata statens intressen i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. Från uppgiften att bevaka statens enskilda rätt bör i princip skiljas uppgiften att, vid förvaltningsmyndigheter eller

domstolar, tillvarata offentligrättsliga intressen. Numera utgör skadeståndsmålen den klart dominerande gruppen mål där JK för statens civila talan. Detta beror framför allt på de bestämmelser om de statliga myndigheternas skadereglering som infördes i samband med skadeståndslagens (1972:207) ikraftträdande den 1 juli 1972. Bestämmelserna är upptagna i kungörelsen (1972:416, senast ändrad 1974:517) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. De innebär att anspråk på ersättning för skada som grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut (s. k. beslutsskada) framställs hos och prövas av JK, medan handläggningen av anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund är fördelad mellan JK och berörd central förvaltningsmyndighet. Också anspråk på ersättning enligt den nyligen beslutade lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning skall prövas av JK.

I fråga om JK:s uppgift i övrigt att företräda kronan vill jag peka på att han enligt sin instruktion (3 §) skall föra eller låta föra statens talan endast om det inte ankommer på annan myndighet. Undantaget syftar på fall där myndighet i instruktion eller annan ordning har ålagts att inför domstol föra statens talan. Sådana bestämmelser är vanliga men är av skiftande innehåll. En särställning när det gäller behörighet att företräda staten intar kammarkollegiet. Enligt 2 och 3 §§ i kollegiets instruktion (1972:643) har kollegiet bl. a. till uppgift att i vissa ärenden bevaka statens rätt. Kollegiet är sålunda bl. a. bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen (1965:921) och företräder på grund därav staten i ett stort antal skiftande ärenden av ekonomisk natur.

Om en myndighet inte själv får föra statens talan, kan den vända sig till länsstyrelse, som då har att förordna ombud med uppgift att föra statens talan. Av en kungörelse den 16 maj 1827 framgår emellertid att frågan huruvida talan skall fullföljas avgörs av JK, som också skall förordna ombud om motparten fullföljer talan.

Tillsynen över tjänstemännen har i många sammanhang betecknats som en mycket viktig uppgift för JK. Om denna uppgift heter det i JK:s instruktion att den skall omfatta "domare och andra som äro underkastade ämbetsansvar" och avse en kontroll av att de "efterleva lagar, författningar och instruktioner och i övrigt fullgör sina åligganden."

Enligt instruktionen är riksdagens ombudsmän undantagna från JK:s tillsyn. När klagomål anförs hos JK eller han i annat fall får kännedom om något som synes påkalla åtgärd, skall han föranstalta om undersökning i saken. De iakttagelser JK gör vid sin tillsyn kan givetvis leda till åtal, och JK är själv under regeringen särskild åklagare i fråga om brott i tjänsten. Om JK finner ett brott vara av ringare beskaffenhet får han, enligt uttrycklig bestämmelse i instruktionen, i stället för att väcka åtal låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad som i övrigt har förekommit.

JK har hittills bedrivit tillsynen i allt väsentligt på samma sätt som justitieombudsmännen (JO). Genom informella kontakter mellan dessa och JK sker en viss samordning av den del av tillsynen som fullgörs genom inspektionsverksamhet. Även i övrigt samordnar JK och JO delvis sin verksamhet.

En upplysningskälla vid tillsynen över myndigheterna utgör de ärendeförteckningar som många statliga myndigheter årligen skall avlämna till JK, 3 § allmänna verksstadgan (1965:600).

Bland JK:s *övriga uppgifter* intar uppgiften att övervaka tryckfriheten en särställning både i fråga om innehåll och omfattning. Ärendena är visserligen inte talrika men i regel svårbedömda. Vidare kan nämnas den nyligen tillkomna uppgiften att granska datainspektionens beslut. I övrigt har ingen av JK:s speciella arbetsuppgifter någon större omfattning.

I fråga om behovet av utredning och de grundläggande riktlinjerna för utredningsarbetet anförde departementschefen:

Den redogörelse som har lämnats nu ger vid handen att JK f. n. har mycket olikartade uppgifter. Rådande ordning är inte resultatet av en samlad bedömning av

hur arbetsuppgifterna bör avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. I stället torde inte sällan historiska skäl och svårigheterna att finna annan lämplig myndighet ha varit avgörande för att uppgifterna har lagts på JK.

Det är inte bara så att flertalet av JK:s uppgifter saknar inbördes samband. Mellan vissa av dem råder dessutom ett spänningsförhållande. I sin verksamhet för att tillvarata statens enskilda rätt kommer sålunda JK i kontakt med domare och advokater, personer som samtidigt är underkastade hans tillsyn. Detta förhållande är knappast tillfredsställande. Av större praktiskt intresse är att JK:s funktion att öva tillsyn över statliga tjänstemän och att åtala dem för ämbetsbrott lätt kan komma i konflikt med hans ställning som statens ombudsman i mål om skadestånd på grund av ämbetsbrott. För att lösa denna konflikt gjordes i samband med skadeståndslagens ikraftträdande den ändringen i åklagarinstruktionen (1964:739) att riksåklagaren tillades befogenhet att utan inskränkning föra talan om ämbetsbrott (1972:417). Ändringen innebär alltså att både JK och riksåklagaren är behöriga att föra talan om ämbetsbrott och att JK, så snart en konflikt med uppgift att vara kronans ombudsman kan befaras, överlämnar åtalsfrågan till riksåklagaren. Den valda lösningen går emellertid inte fri från invändningar. Särskilt gäller att uppgifterna att öva tillsyn och att åtala har sådant samband med varandra att en uppdelning på två händer kan medföra nackdelar.

I sammanhanget är av betydelse att frågan om den lämpliga organisationen av den statliga skaderegleringen – från i huvudsak andra utgångspunkter än den nyss nämnda – har diskuterats sedan lång tid tillbaka. Frågan aktualiserades senast i samband med tillkomsten av skadeståndslagen. I propositionen (1972:5) med förslag till skadeståndslag uttalade jag (s. 383) att den nya lagstiftningen inte omedelbart påkallade några vittgående anstalter i fråga om skaderegleringens organisation. Det var önskvärt att en framtida utredning kunde ske förutsättningslöst. Det var också angeläget att man i utredningsarbetet kunde dra lärdom av någon tids erfarenhet av den nya lagstiftningens tillämpning. Endast begränsade organisatoriska förändringar borde därför vidtas i samband med skadeståndslagens ikraftträdande.

Också ifall man ser till frågan om vem som över huvud taget – alltså även i andra fall än vid skadeståndstvister – skall företräda staten i civila rättegångar och vid förhandlingar utom rätta, kan man finna orsak till kritik. Nuvarande reglering är både oenhetlig och oklar. Någon systematisk bearbetning av bestämmelser som ger andra myndigheter än JK befogenhet att föra statens talan torde sålunda aldrig ha gjorts. Vidare kan nämnas att det är oklart i vad mån befogenhet av detta slag inskränker JK:s befogenhet som statens ombudsman.

Av vad jag har sagt i det föregående framgår att olika faktorer var för sig pekar på att det finns ett behov av att närmare överväga frågan om vem som för framtiden – i skadeståndstvister och i andra sammanhang – skall bevaka statens enskilda rätt. Enligt min mening är frågan nu, bl. a. med tanke på att en tids erfarenhet av skadeståndslagens tillämpning föreligger, mogen för utredning.

En mera genomgripande förändring av JK:s ställning som ombud för staten aktualiserar helt naturligt överväganden angående de övriga uppgifter som är knutna till ämbetet.

Alldeles bortsett härifrån finns det emellertid anledning att fästa uppmärksamheten på uppgiften att öva tillsyn över ämbets- och tjänstemän. Jag syftar i främsta rummet på förhållandet mellan JK:s och JO:s granskningsverksamhet.

Som jag redan har nämnt är den tillsyn som utövas av JK i stort sett identisk med den som fullgörs av riksdagens granskningsmyndighet, JO. JO:s tillsyn är emellertid, framför allt beroende på de större resurserna, av helt annan omfattning än JK:s. Justitieombudsmännen är sålunda tre, vartill kommer att två ställföreträdare tidvis tjänstgör jämsides med de ordinarie ombudsmännen. Antalet klagomål till JO från allmänheten överstiger vida antalet klagomål till JK. Hos JO anfördes t. ex. 3 219 klagomål under år 1973, medan motsvarande siffra för JK:s del var endast 378.

Det kan synas föga rationellt att två skilda statliga organ har i det väsentliga samma granskningsuppgifter. En sammanslagning av de båda ämbetena bör emellertid inte komma i fråga. Det torde sålunda vara oomtvistligt att regeringen måste ha tillgång till ett juridiskt expertorgan som kan tillhandagå med undersökningar av ifrågasatta missförhållanden inom förvaltning och rättskipning och beivra begångna fel. Tillsynsuppgiften bör därför ligga kvar hos JK. En nära till hands liggande tanke är emellertid att – med utgångspunkt i vardera institutionens statsrättsliga ställning – undersöka möjligheterna att få till stånd en mera systematisk samordning av JK:s tillsynsverksamhet med JO:s. Ändamålet skulle vara att utnyttja de båda ämbetenas samlade resurser på ett sätt som ger bästa möjliga utbyte med tanke på de syften som motiverar den rättsliga tillsynen av offentliga funktionärer.

De arbetsmässiga påfrestningarna på riksdagens ombudsmannaämbete har blivit allt större under senare år. Riksdagen har med anledning härav låtit tillkalla en utredning för att överväga frågor om JO:s uppgifter och arbetsformer m. m., riksdagens JO-utredning (KU 1972:19). Utredningsarbetet pågår fortfarande. Jag anser därför att tidpunkten är lämplig att utreda också inriktningen av och formerna för JK:s framtida tillsynsverksamhet.

Sammanfattningsvis anser jag följaktligen att det finns anledning att dels överväga frågan om vem som i skilda sammanhang skall företräda staten vid tvister, dels göra en översyn av JK:s tillsynsverksamhet. Dessa båda frågor har sådant samband att de bör prövas i ett sammanhang. Prövningen bör emellertid inte begränsas till de angivna ämnena utan allmänt gälla vilka uppgifter som skall åvila JK och spörsmål som omedelbart sammanhänger härmed.

Departementschefen anlade fortsättningsvis följande synpunkter på de problem som utredningen borde överväga.

Vad jag har anfört i det föregående talar enligt min mening för att JK i princip bör befrias från uppgiften som statens högste ombudsman. De sakkunniga bör emellertid vara oförhindrade att pröva en lösning som närmare anknyter till nuvarande ordning. Under alla omständigheter kan det visa sig lämpligt att JK på enstaka områden alltjämt får företräda staten. I denna del vill jag erinra om det arbete som på grundval av ämbetsansvarskommitténs betänkanden (SOU 1969:20 och 1972:1) Ämbetsansvaret bedrivs inom justitiedepartementet och som syftar till ett nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Kommittén har anlagt en privaträttslig syn på det offentliga anställningsförhållandet i dess helhet. Enligt förslaget avkriminaliseras mindre allvarliga förseelser i tjänsteutövningen. Icke straffbara förseelser kan leda till disciplinpåföljder. Avsättning och suspension avskaffas som brotts- och disciplinpåföljder. Både brott och ej kriminaliserad tjänsteförseelse kan emellertid medföra avsked. Beslut om avsked kan enligt kommittén prövas civilrättsligt av domstol, liksom tvist angående beslut om disciplinpåföljd. Statsmakternas kommande ställningstagande i lagstiftningsärendet angående ämbetsansvaret kan göra det påkallat att låta JK ha befogenhet att företräda det allmänna i tvist vid domstol med tjänsteman angående avsked eller disciplinpåföljd. Jag vill i sammanhanget erinra om att det enligt 12 kap. 8 § andra stycket i den nya regeringsformen ankommer på JK – eller JO – att föra talan mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten om avsked eller avstängning från tjänsten och om skyldighet att undergå läkarundersökning.

Jag förutsätter att befogenheten att företräda staten liksom hittills i betydande utsträckning kommer att vara decentraliserad till skilda myndigheter. En central instans – under regeringen – har emellertid många fördelar. De sakkunniga bör – förutsatt att ombudsmannaskapet i det väsentliga frångår JK – undersöka möjligheten att anförtro centrala bevakningsfunktioner åt en redan befintlig myndighet, t. ex. kammarkollegiet. De sakkunniga bör överväga vilka resursmässiga konsekvenser som kan följa om dessa uppgifter flyttas över från JK till annan myndighet.

Jag vill erinra om att de sakkunnigas uppdrag inte avser frågan om vem som skall företräda riksdagen eller dess myndigheter.

Hittills har jag syftat på situationer där statens enskilda rätt berörs. Också frågorna om det allmännas möjligheter att anföra besvär över förvaltningsbeslut, som inte rör statens enskilda rätt, och om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden kan, som jag i annat sammanhang (prop. 1971:30 s. 399) har uttalat, behöva undersökas särskilt. Denna uppgift bör emellertid i princip falla utanför de sakkunnigas uppdrag. Detta hindrar givetvis inte att de sakkunniga på särskilda punkter tar ställning till frågan huruvida JK skall ta till vara vad som brukar kallas allmänna intressen, t ex. i de tidigare omnämnda fallen enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen.

Vad härefter angår JK:s tillsynsuppgifter vill jag framhålla att den önskvärda samordningen med JO:s verksamhet inte bör åstadkommas på det sättet att JK fråntas behörighet att ingripa på visst område. Även om en sådan lösning inte bör komma i fråga, står flera möjligheter öppna. Tänkbart är exempelvis att en annan inbördes fördelning sker av JK:s och JO:s inspekterande verksamhet. De sakkunniga bör samråda med riksdagens JO-utredning i den mån denna inte har hunnit avsluta sitt arbete.

JK:s tillsynsverksamhet bör också framgent ha karaktär av rättskontroll och alltså – som saken uttrycks för JO:s del i den nya regeringsformen (12 kap. 6 §) – gälla "tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar." Detta är emellertid inte liktydigt med att kontrollen skall inriktas på detaljföreskrifter. I stället bör den så långt möjligt koncentreras till väsentliga spörsmål. Vid granskning av rättspraxis på skilda områden bör t. ex. frågor om medborgarnas rättssäkerhet tillmätas särskild vikt. Med den angivna inriktningen av tillsynsverksamheten rimmar väl att ökad vikt läggs vid inspektioner. Utbytet av inspektionerna torde bli större om en viss förtur ges åt myndigheter som själva utövar inspektioner inom sitt verksamhetsområde och genom anvisningar och liknande styr underordnade myndigheters verksamhet samt åt myndigheter som saknar centralmyndighet med inspektionsrätt.

De sakkunniga bör vidare överväga om systemet med arbetsredogörelser från statliga myndigheter som ett underlag för JK:s tillsyn är ändamålsenligt och hur det i så fall bör utformas för att på bästa sätt fylla sin uppgift.

Av vad jag har sagt förut framgår att JK givetvis skall gå regeringen till handa med undersökningar av ifrågasatta missförhållanden inom rättskipning och förvaltning. Det är också en naturlig sak att anmälningar från en myndighet mot en annan handläggs av JK. Men allmänheten bör inte vara avskuren från rätt att klaga hos JK, låt vara att enskildas klagomål liksom hittills torde komma att spela en underordnad roll för JK:s del. Nuvarande skyldighet för JK att företa undersökning med anledning av inkomna klagomål synes emellertid onödigt långtgående och bör mjukas upp. JK bör i viss utsträckning kunna berättigas både att lämna klagomål utan åtgärd och att hänvisa klagomål till annan myndighet.

JK:s möjligheter att agera mot tjänsteman som enligt JK har begått fel i tjänsten blir i viss mån beroende av ställningstagandet till ämbetsansvarskommitténs i det föregående berörda förslag till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer. Liksom hittills har man emellertid att räkna med att JK kan låta bero vid erinran, rättelse, förklaring eller vad som annars har förekommit, när han finner att ett mindre allvarligt fel har begåtts.

En reform av ansvarssystemet för offentliga funktionärer kan få konsekvenser också för kretsen av de personer som bör vara underkastade JK:s granskning. Det får lämpligen ankomma på de sakkunniga att med utgångspunkt i ett nytt sanktionssystem föreslå hur tillsynsområdet skall avgränsas.

Den 18 maj 1977 beslutade regeringen att till utredningen överlämna dels två skrivelser från JK till regeringen, dagtecknade den 11 juni och den 9

september 1976, dels en skrivelse från generaltullstyrelsen till regeringen, dagtecknad den 22 februari 1977, för att beaktas i utredningens fortsatta arbete.

JK har i sina skrivelser hemställt om översyn av vissa bestämmelser i skadereglerings kungörelsen. I den första skrivelsen påtalar JK att det är oklart om bestämmelsen att ärende skall hänskjutas till regeringen när det är fråga om belopp över 100 000 kronor är tillämplig också när JK för talan inför domstol. Enligt JK:s mening bör bestämmelsen inte gälla i rättegång. I den senare skrivelsen tar JK upp frågan i vad mån han är behörig att pröva skadeståndsanspråk som riktas inte mot staten utan mot enskilt rättssubjekt som har anförtrotts statliga förvaltningsuppgifter. JK anser att han bör vara behörig att handlägga sådana ärenden i den mån staten kan anses vara ansvarig för skadan. Vidare påpekas i skrivelsen att kungörelsen saknar bestämmelser om ersättning för kostnader i ärende hos JK. Enligt JK:s mening bör man överväga en ordning som innebär att JK får tillerkänna sökande ersättning för kostnader enligt samma principer som om ärendet hade handlagts av domstol.[1] Slutligen berör JK den möjlighet att väcka talan vid domstol som tillkommer den som är missnöjd med JK:s eller annan myndighets beslut enligt kungörelsen. Sådan talan är inte inskränkt till viss tid, vilket enligt JK:s mening är en nackdel. Han föreslår därför att det införs bestämmelser om tidsbegränsning.

Generaltullstyrelsen har i sin skrivelse hemställt att regeringen bemyndigar styrelsen att till underställda tullmyndigheter delegera rätten att besluta om skadestånd enligt skadeståndslagen när varor till ett värde av högst 500 kronor förstörts på grund av fel eller försummelse av tulltjänsteman i samband med tullvisitation av resgods.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Som framgår av utredningens direktiv avser utredningsuppdraget främst två huvudområden, nämligen 1) frågan om vem som – i ärenden där staten krävs på skadestånd och i andra sammanhang – skall företräda staten vid tvister som rör dess enskilda rätt samt 2) JK:s tillsynsuppgifter och förhållandet mellan JK:s och JO:s granskningsverksamhet.

För att bilda sig en uppfattning om hur JK själv såg på sin verksamhet sammanträffade utredningens ordförande och sekreterare inledningsvis med JK i början av år 1975.

Information om arbetet vid JK-ämbetet har utredningen, förutom genom kontakter med JK personligen, erhållit av bl. a. experten Lambe samt genom intervjuer med tjänstemän vid JK-ämbetet.

Utredningen har inom det förstnämnda huvudområdet till en början gått igenom myndighetsinstruktioner och andra aktuella bestämmelser för att skaffa sig en överblick över gällande regler om vem som skall bevaka statens enskilda rätt. Utredningen har härefter närmare undersökt tillämpningen av gällande regler om statens skadereglering och bevakande av statens enskilda rätt vid andra tvister. Härvid har utredningen inhämtat upplysningar från JK-ämbetet samt utredningens sekreterare genomgått akter och beslut i åtskilliga av de av JK handlagda ärendena, bl. a. samtliga under åren 1973–1975 fattade

[1] Genom SFS 1977:342 har i skadereglerings-kungörelsen införts följande bestämmelse. "I ärende enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning kan gottgörelse av allmänna medel tillerkännas sökanden för ersättning till biträde och för utredning i ärendet i den mån kostnaderna ej skall betalas av staten enligt rättshjälpslagen (1972:429)."

beslut i skadeståndsärenden. Under våren 1976 har utredningen genomfört en enkät rörande dessa frågor till 75 myndigheter som f. n. äger företräda staten inför domstol. Härjämte har från sex länsstyrelser inhämtats uppgifter om i vilken omfattning de företrätt staten i tvist som rört statens enskilda rätt. För att skaffa sig ytterligare information om myndigheternas sätt att sköta tvistehandläggning och deras personalresurser härför samt för att höra uppfattningen hos handläggare vid myndigheterna om gällande och framtida ordning på detta område har utredningens expert Lambe och utredningens sekreterare under första halvåret 1977 besökt 21 myndigheter, som äger rätt att företräda staten inför domstol. Vid besöken har akter studerats och samtal med handläggare ägt rum. Vad som framkommit vid besöken har fortlöpande redovisats inför utredningen.

Enligt utredningens direktiv bör utredningen undersöka möjligheten att anförtro centrala bevakningsfunktioner åt en redan befintlig myndighet, t. ex. kammarkollegiet. För att undersöka lämpligheten av att göra kammarkollegiet till centralmyndighet för statens skadereglering och tvistehandläggning i övrigt besökte utredningens ordförande och sekreterare under slutet av 1976 kollegiet och samtalade härvid med generaldirektören Reuterswärd, förste advokatfiskalen af Sandeberg och första advokatfiskalen Astrid Charpentier. Utredningen har också gjort en närmare undersökning av kammarkollegiets arbetsuppgifter och organisation.

Utredningens ordförande och sekreterare sammanträffade under hösten 1977 också med tjänstemän vid riksrevisionsverket för att erhålla synpunkter på organisationen för handläggning av tvister samt på gränsdragningen mellan JK:s och verkets granskningsuppgifter.

I fråga om vilket organ som skall ha hand om prövningen av anspråk på ersättning för brottsskador har utredningen samrått med brottsskadeutredningens (Ju 1974:18) sekretariat.

I fråga om tillsynsverksamheten innebar reformen av ämbetsansvaret, som trädde i kraft den 1 januari 1976, att utredningen med förtur tog upp till behandling frågan om erforderliga följdändringar för JK:s del med anledning av reformen. Utredningens ordförande och sekreterare sammanträffade under våren 1975 för diskussion av bl. a. denna fråga med ordföranden och sekreteraren i riksdagens JO-utredning, regeringsrådet Georg Ericsson och rådmannen Tomas Huldén. JK-utredningens sekreterare höll sig fortlöpande underrättad om riksdagens behandling av JO-utredningens förslag.

En promemoria med förslag till provisoriska bestämmelser för JK:s del i anledning av ämbetsansvarsreformen utarbetades inom utredningen i september 1975. Promemorian överlämnades till justitiedepartementet och yttrande över promemorian avgavs, efter remiss, av JK. Med förslagen i promemorian som grund utfärdades med tillämpning fr. o. m. den 1 januari 1976 lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och en ny instruktion (1975:1345) för justitiekanslern. Bestämmelserna överensstämde – såvitt här är i fråga – i det väsentliga med den ordning som riksdagen då nyligen hade beslutat för JO:s del.

Under hösten 1977 sammanträffade utredningens ordförande och sekreterare med justitieombudsmännen Lundvik och Uhlin. Utredningen fick härigenom ta del av bl. a. deras erfarenheter av och synpunkter på hur samordningen mellan JK:s och JO:s tillsynsverksamhet fungerat och borde

ordnas i framtiden samt hur de fr. o. m. årsskiftet 1975-1976 gällande reglerna om JO:s och JK:s sanktionsbefogenheter och tillsynskrets verkat i praktiken.

Sedan Huldén förordnats till expert i JK-utredningen under hösten 1977 har han ägnat sig huvudsakligen åt frågor rörande JK:s tillsyn. Därvid har han gått igenom bl. a. samtliga tillsynsärenden som kommit in till JK-ämbetet under januari och februari 1977.

Utredningen har avgivit yttrande över följande betänkanden och skrivelser:

riksdagens JO-utrednings betänkande (SOU 1975:23) JO-ämbetet – uppgifter och organisation,

massmedieutredningens betänkande (SOU 1975:49) Massmediegrundlag,

skrivelse den 22 februari 1977 från generaltullstyrelsen till regeringen angående delegering av beslutanderätten i vissa skadeståndsärenden,

skrivelse den 28 juli 1977 från JK till regeringen om ändring i instruktionen för justitiekanslern, samt

brottsskadeutredningens betänkande (SOU 1977:36) Ersättning för brottsskador.

Utredningen har i en skrivelse den 21 april 1976 till statsrådet och chefen för justitiedepartementet framfört vissa synpunkter i anledning av trafikskadelagens (1975:1410) ikraftträdande.

Utredningens ledamöter har under arbetets gång sammanträtt 34 gånger.

2 JK-ämbetets tillkomst, arbetsuppgifter och organisation

2.1 Kortfattad historik[1]

Justitiekanslersämbetet inrättades 1713 av Karl XII. Den nya kansliordning som då utfärdades innebar en genomgripande omvandling av den centrala myndigheten för riksstyrelseärendena, kanslikollegiet. Detta uppdelades nu i ett förvaltande verk för vissa utrikes ärenden m. m. och sex särskilda expeditioner, nämligen en revisionsexpedition och fem statsexpeditioner. Revisionsexpeditionen ställdes under ledning av en "högste ombudsman". Dennes uppgift angavs vara att ha ett allmänt inseende över hur lagar och författningar efterlevdes och hur varje ämbete fullgjorde sin skyldighet. Närmare bestämmelser om högste ombudsmannens uppgifter meddelades i en särskild instruktion, utfärdad samma år. 1714 trädde ämbetet i funktion. Genom en ny kansliordning 1719 ändrades ämbetets benämning från högste ombudsman till justitiae canceller, men ämbetets uppgifter och befogenheter lämnades orubbade.

Huvuduppgiften för den högste ombudsmannen angavs i 1713 års instruktion bestå "först däruti at hafwa ett allmänt inseende, huru Förordningar warda efterlefwade samt hvar och en uti dess Embete efterkommer sin skyldighet, hwilket han wärckställer dehls genom eget föranstaltande, dehls genom förfrågningars och förslags ingifwande till Kongl. Maj:t och dehls genom befalningars utfärdande i Kongl. Maj:ts namn. För det andra att sielf wid wissa tillfällen föra talan emot dem som sig i höga måhl förbryta". Av ämbetets åligganden torde uppgiften att tillse att ämbetsmännen, och framför allt landshövdingarna, skötte sin tjänst, ha för Karl XII framstått som väl så betydelsefull som uppgiften att vaka över att förordningarna efterlevdes.

Med det nya ämbetet tillskapades sålunda en kontrollerande och övervakande myndighet med räckvidd över hela den svenska förvaltningen. I senare kansliordningar och instruktioner för ämbetet har denna allmänna kontroll- och tillsynsuppgift i allt väsentligt behållits. Enligt nu gällande lag om justitiekanslerns tillsyn har sålunda justitiekanslern tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra förordningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Justitiekanslerns uppgifter i övrigt och hans allmänna ställning inom förvaltningen har dock inte alltid varit desamma. Vid mitten av 1700-talet ändrades han ställning under en kortare tid på det sättet, att han icke längre utnämndes av Konungen utan tillsattes av ständerna efter val, som avsåg tiden fram till nästföljande riksdag. Justitiekanslersämbetet förvandlades

[1] Uppgifterna är i huvudsak hämtade från en artikel, Justitiekanslersämbetet 250 år, av dåvarande justitiekanslern Sten Rudholm i Svensk Juristtidning 1964 s. 1. Artikeln innehåller även korta biografier över JK-ämbetets innehavare åren 1714–1961. Här kan tilläggas att innehavarna under tiden därefter varit Sten Rudholm 1962–1967, Bengt Lännergren 1967–1973 och Ingvar Gullnäs 1973 och alltjämt.

därigenom från ett av Konung och riksråd beroende ämbete till ett ständernas eget förtroendeämbete. Under denna period, 1766–1772, är justitiekanslersämbetet närmast att anse som en föregångare till det år 1809 inrättade justitieombudsmannaämbetet, som också lydde under ständerna.

I och med Gustav III:s statsvälvning år 1772 blev justitiekanslern åter en Konungens och rådets förtroendeämbetsman. Under åren 1787–1809 var justitiekanslersämbetet också förenat med det av Gustav III återupplivade riksdrotsämbetet och justitiekanslern hade under denna tid i viss mån ställningen såsom rikets justitieminister.

Genom 1809 års regeringsform blev justitiekanslersämbetet ett fristående ämbete under Konungen utan sammankoppling med något riksråds- eller statsrådsämbete. Den politiska karaktär som ämbetet haft under tiden närmast före 1809 upphörde alltså. Fram till 1840 och den då genomförda departementalreformen ålåg det emellertid justitiekanslern, liksom två av högsta domstolens ledamöter, att vara närvarande i statsrådet när justitieärenden behandlades. I samband med departementalreformen upphörde även det chefskap över nedre justitierevisionen som tillkommit justitiekanslern alltsedan ämbetets inrättande.

I 1809 års regeringsform upptogs grundläggande bestämmelser om justitiekanslern i en särskild paragraf, 27 §. I denna paragraf uppställdes för första gången vissa allmänna kompetenskrav för ämbetets innehavare. Han skulle sålunda vara lagfaren, skicklig och oväldig samt ha nyttjats i domarvärv. I paragrafen angavs vidare justitiekanslerns arbetsuppgifter i stort. Såsom Konungens högste ombudsman ålåg det honom främst att föra eller låta föra Konungens talan i mål, som rörde allmän säkerhet och kronans rätt, samt att, å Konungens vägnar, ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som gjordes av domare och ämbetsmän. En närmare precisering av arbetsuppgifterna gavs i den nya instruktion för justitiekanslern som utfärdades i anslutning till regeringsformen.

Av betydelse för JK:s ställning i det konstitutionella systemet var också att man genom regeringsformen inrättade en särskild ombudsman som skulle lyda under ständerna, den s. k. justitieombudsmannen. Även om man vid tillkomsten av regeringsformen strävade efter att undvika sammanblandning av JK:s och JO:s ämbetsområden, kom dessa strävanden knappast till uttryck i de slutliga författningstexterna. Sedan 1809 har vi alltså haft en legal dubbelkontroll med JK som Kungl. Maj:ts och regeringens högste tillsynsman och JO som riksdagens.[2]

Efter år 1809 har endast två förändringar av större betydelse genomförts beträffande justitiekanslerns ställning och uppgifter. Den ena av dessa sammanhängde med 1840 års departementalreform och har nyss berörts. Den andra förändringen inträdde år 1948 och hade samband med rättegångsreformen. Denna medförde bl. a. en väsentlig ökning av arbetsuppgifterna för högsta åklagarmyndigheten, vilken enligt den äldre rättegångsordningen utövades av justitiekanslern. Med hänsyn till omfattningen av justitiekanslerns övriga arbetsuppgifter ansågs det lämpligast att från justitiekanslersämbetet bryta ut de allmänna åklagaruppgifterna och lägga dessa på ett nyinrättat ämbete, riksåklagarämbetet, som i samband därmed gjordes till chefsmyndighet för åklagarväsendet i riket.

I den fr. o. m. 1975 gällande regeringsformen stadgas i 12 kap. 8 § att åtal för

[2] Förhållandet mellan JK och JO under äldre tid behandlas i en artikel av Nils Alexanderson i Sveriges Riksdag band XVI (1935) samt av Fredrik Sterzel i Riksdagens kontrollmakt (1969) s. 238 ff.

brott i utövning av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks av riksdagens ombudsman eller av justitiekanslern. Enligt samma paragraf väcks beträffande dessa ledamöter också talan om skiljande eller avstängning från tjänsten samt skyldighet att undergå läkarundersökning av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. Härutöver finns i nya regeringsformen ingen bestämmelse om justitiekanslerns uppgifter. Det slås i 11 kap. 6 § endast fast att justitiekanslern lyder under regeringen. Den ändrade grundlagsregleringen innebär inga principiella ändringar av JK:s ställning och arbetsuppgifter. Justitiekanslerns nuvarande arbetsuppgifter framgår i huvudsak av den fr. o. m. den 1 januari 1976 gällande instruktionen för justitiekanslern och, såvitt avser tillsynsverksamheten, av den fr. o. m. samma dag gällande lagen om justitiekanslerns tillsyn.

Avslutningsvis bör tillfogas att JK redan genom tillkomsten av 1766 års tryckfrihetsförordning fick uppgiften att vaka över tryckfriheten och att vara exklusiv åklagare i fråga om tryckfrihetsbrott. Åklagaruppgiften har han behållit in i våra dagar. Fr. o. m. den 1 januari 1978 har han också från justitieministern övertagit uppgiften att vaka över att tryckfrihetens gränser ej överskrids.

2.2 JK-ämbetets nuvarande arbetsuppgifter och organisation

2.2.1 *Arbetsuppgifterna*

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

En översiktlig redogörelse för JK:s arbetsuppgifter lämnas i detta avsnitt. En mera ingående beskrivning av vissa av uppgifterna ges i samband med utredningens behandling av de skilda verksamhetsområdena.

Uppgiften som *regeringens rådgivare* innebär främst att JK till regeringen avger remissyttranden, i allmänhet över lagförslag. Antalet inkomna remisssärenden har under åren 1972–1977 legat mellan 20 och 50 om året. Remisserna har inneburit ett betydande arbete för JK och dennes personal. Yttrandena har avsett vitt skilda ämnesområden. Regeringen ger ibland JK särskilda utredningsuppdrag. Detta skedde 1977 i tre fall men synes tidigare under 1970-talet ha ägt rum i blygsam omfattning. Även om antalet fall varit relativt få, har förekommande ärenden ofta varit tidskrävande och fordrat extra personal. Dessutom förekommer det att JK genom skrivelser till regeringen eller chefen för justitiedepartementet fäster uppmärksamheten på brister i gällande lagstiftning.

Uppgiften att *bevaka statens rätt* innebär att JK företräder staten i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. Den klart dominerande gruppen ärenden där JK tillvaratar statens enskilda rätt utgör den frivilliga skadereglerings enligt bestämmelserna i skaderegleringskungörelsen (1972:416). Enligt kungörelsen skall JK pröva bl. a. anspråk på grund av beslutsskada, större anspråk avseende s. k. faktisk skada och anspråk enligt lagen (1974:515)

om ersättning vid frihetsinskränkning samt ha ett allmänt överinseende över den statliga skaderegleringen enligt skadeståndslagen. Uppgiften som skadereglerare är omfattande. Antalet till JK inkomna skadeståndsärenden utgjorde vartdera av åren 1975 och 1976 drygt 300 och år 1977 drygt 400. I fråga om uppgiften i övrigt att företräda staten gäller enligt JK:s instruktion att han skall föra eller låta föra statens talan endast om det inte ankommer på annan myndighet. Undantaget syftar på fall där myndighet i instruktion eller annan ordning har ålagts att inför domstol föra statens talan. Sådan behörighet har tillagts bl. a. de affärsdrivande verken och vissa andra centrala förvaltningsmyndigheter. Enligt en under hösten 1977 vidtagen ändring i instruktionen för JK äger denne i fråga om tvister som prövas eller kan prövas av allmän domstol från annan myndighet överta dennas uppgift att bevaka statens rätt.

Tillsynsverksamheten har alltsedan JK-ämbetets tillkomst utgjort en central uppgift för ämbetet. Grundläggande bestämmelser om denna verksamhet finns i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. JK:s tillsyn omfattar med några undantag bl. a. alla statliga och kommunala myndigheter och deras personal samt har enligt lagen om justitiekanslerns tillsyn till syfte att tillse att dessa "efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden". Tillsynen bedrivs liksom JO:s genom prövning av klagomål från enskilda eller myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ tar upp frågor som han erhållit kännedom om genom exempelvis uppgifter i pressen. Ytterligare en form för JK:s tillsyn är granskningen av de ärendeförteckningar de statliga myndigheterna årligen skall avge till JK.

Vid utövande av tillsynsverksamheten har JK vissa sanktionsbefogenheter och andra rättigheter. Han får sålunda som särskild åklagare väcka åtal mot den som begått brott i tjänsten och på olika sätt ingripa för att få en försumlig befattningshavare ålagd disciplinpåföljd eller avskedad eller avstängd från sin tjänst.

Medan antalet till JO-ämbetet inkomna klagomål under senare år har utgjort omkring 3 000 om året har antalet klagomål hos JK under samma tid understigit 300 per år. Även inspektionerna är betydligt färre.

JK:s *övriga åligganden* är av inbördes skiftande slag.

JK:s uppgifter enligt *tryckfrihetsförordningen* (TF) är, efter de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1978, i korthet följande, se SFS 1976:955. Enligt TF 9:1 skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten, som anges i TF, inte överskrids. Vid utövningen av denna tillsyn har JK inga andra medel eller befogenheter än dem som tillkommer honom i egenskap av åklagare i tryckfrihetsmål. JK:s möjligheter att ingripa beror därför i hög grad på om anmälningar inkommer från allmänheten eller från andra myndigheter, särskilt polis- och åklagarmyndigheter. Även regeringen kan anmäla skrift till åtal för tryckfrihetsbrott.

Enligt TF 9:2 är JK ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Ingen annan än JK får inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott. Som huvudregel gäller vidare, att endast JK och rätten får besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om sådant brott. JK:s åtalsrätt enligt TF 9:2 omfattar inte bara tryckfrihetsbrott. JK är också ensam åklagare i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott, t. ex. vissa fall då meddelande lämnas för

publicering, samt i mål som eljest avser brott mot bestämmelse i TF. Sistnämnda kategori av mål omfattar dels s. k. ordningsförseelser, dels brott mot TF begångna av offentliga funktionärer, t. ex. obehörigt hindrande av skrifts tryckning och spridning eller vägran att lämna ut allmän handling som är offentlig. Såvitt gäller brott av offentliga funktionärer är dock även JO behörig. För en del tryckfrihetsbrott får åtal väckas endast efter regeringens medgivande (2 § lagen 1977:1016 med vissa bestämmelser på tryckfrihetsförordningens område).

Antalet till JK från enskilda personer inkomna anmälningar om ifrågasatta tryckfrihetsbrott utgjorde 1971 26, 1972 25, 1973 41, 1974 26, 1975 20, 1976 38 och 1977 35. Ettvart av åren 1971, 1973 och 1974 inkom en anmälan om åtal för tryckfrihetsbrott till JK från chefen för justitiedepartementet. Åren 1972, 1975, 1976 och 1977 gjordes ingen sådan anmälan. Åtal för tryckfrihetsbrott väcktes av JK i ett fall 1972, i två fall 1973 och i fyra fall 1974. Något sådant åtal förekom däremot inte under 1971 och inte heller under åren 1975–1977.

Enligt *radioansvarighetslagen* (1966:756) väcks allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i radio- och TV-program av JK. JK har enligt kungörelsen (1967:226) om tillämpning av radioansvarighetslagen rätt att kostnadsfritt ta del av upptagning av sådant program och få utskrift av vad som yttrats i programmet.

Antalet till JK inkomna ärenden avseende radio- och TV-program var 1971 5, 1972 4, 1973 1, 1974 10, 1975 6 och 1977 3. År 1976 inkom ingen sådan anmälan till JK. JK har inte väckt något åtal enligt radioansvarighetslagen under 1970-talet. År 1969 väcktes ett åtal.

JK har vissa uppgifter med anknytning till *advokatväsendet*. I 8 kap. 6 § rättegångsbalken stadgas sålunda att JK äger att hos advokatsamfundets styrelse eller, i den mån så bestämts i samfundets stadgar, hos annat samfundets organ påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller inte längre är behörig att vara advokat.

I fråga om disciplinärenden mot advokater gäller bl. a. följande. Frågor om disciplinärt ingripande upptas primärt av samfundets styrelse. Om styrelsen inte finner att disciplinåtgärd är påkallad får den avgöra ärendet. I annat fall skall den hänskjuta ärendet till samfundets disciplinnämnd. Styrelsens beslut i disciplinärenden skall tillställas JK. Om styrelsen inte hänskjutit ärendet till disciplinnämnden kan JK inom fyra veckor efter det att han fått del av beslutet hos nämnden påkalla åtgärd mot advokaten. Mot disciplinnämndens beslut, vilka även de skall tillställas JK, får JK enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken föra talan genom besvär till högsta domstolen.

Frågor om uteslutning av ledamot, som inte längre är behörig att vara advokat, prövas av samfundets styrelse. Styrelsens beslut skall tillställas JK. Även mot beslut i sådan fråga äger JK enligt 8 kap. 8 § rättegångsbalken föra talan i högsta domstolen.

Antalet till JK inkomna beslut av advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd utgjorde år 1975 184, år 1976 216 och år 1977 198. JK har under dessa år inte överklagat något sådant beslut. Advokatärendena innebär relativt obetydlig arbetsbelastning för JK-ämbetet.

JK har vissa uppgifter enligt *datalagen* (1973:289), *kreditupplysningslagen* (1973:1173) och *inkassolagen* (1974:182).

Frågan om tillstånd att föra personregister med hjälp av automatisk

databehandling eller att bedriva kreditupplysnings- eller inkassoverksamhet prövas enligt nämnda lagar av datainspektionen. Tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet samt över efterlevnaden av kreditupplysningslagen och inkassolagen ankommer likaledes på datainspektionen. Enligt 25 § datalagen får JK föra talan mot datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Talan förs hos regeringen genom besvär. Motsvarande rätt för JK föreligger enligt 23 § kreditupplysningslagen och 19 § inkassolagen. I datakungörelsen (1973:291), kreditupplysningskungörelsen (1974:326) och inkassokungörelsen (1974:327) föreskrivs skyldighet att till JK expediera kopia av datainspektionens beslut avseende bl. a. meddelade tillstånd och föreskrifter samt åtgärder i anledning av att lagbestämmelse eller meddelad föreskrift åsidosatts. När den som berörs av datainspektionens beslut för talan mot detta anmodas JK att som motpart avge yttrande.

Antalet till JK inkomna dataärenden (inklusive ärenden enligt kreditupplysningslagen och inkassolagen) utgjorde 1975 1 857, 1976 1 828 och 1977 1 167. Varje ärende granskas av vederbörande handläggare och föredras för JK. Även om JK utnyttjat sin besvärsrätt i mycket få fall har ärendena berett myndigheten relativt mycket arbete.

Genom tillkomsten av *lagen (1977:20) om TV-övervakning*, som trädde i kraft den 1 juli 1977, har JK fått en med dataärendena likartad uppgift.

För TV-övervakning av allmänna platser krävs enligt lagen särskilt tillstånd. Frågan om sådant tillstånd prövas av länsstyrelse. Länsstyrelsen skall förena tillstånd med bl. a. de föreskrifter som kan anses erforderliga av hänsyn till enskilds personliga integritet. Länsstyrelsen kan också sedan TV-övervakning igångsatts meddela ändrade föreskrifter eller återkalla tillstånd. Tillsyn över att TV-övervakning inte sker utan tillstånd och att meddelade föreskrifter efterlevs utövas av länsstyrelsen. JK får föra talan mot länsstyrelsens beslut för att tillvarata allmänna intressen. Talan förs hos regeringen genom besvär. Enligt förordningen (1977:21) om TV-övervakning skall avskrift av beslut som länsstyrelsen fattar enligt lagen om TV-övervakning överlämnas till JK, om inte denne i fråga om ärende av mindre vikt har föreskrivit undantag. När den som ärendet angår för talan mot länsstyrelsens beslut avger JK som motpart yttrande över besvären.

Handläggningsrutinerna vid JK-ämbetet är i fråga om dessa ärenden desamma som beträffande dataärenden, dvs. varje ärende granskas av vederbörande handläggare och föredras för JK. Antalet till JK inkomna ärenden enligt lagen om TV-övervakning har under 1977 uppgått till 574. I dessa ärenden har JK fört talan i sex fall.

Enligt *lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar* kan domstol förklara att förening skall träda i likvidation om dess verksamhet drivs på ett sätt som uppenbarligen inte motsvarar de förutsättningar under vilka registrering skett. Ansökan härom görs av ombud som utsetts av JK eller länsstyrelse.

Hos JK har under tidsperioden 1975–1977 inte förekommit några sådana ärenden.

Ytterligare en uppgift för JK finns angiven i *lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*. Lagen ger vidgade möjligheter att utnyttja tvångsmedel vid förundersökning angående vissa brott mot rikets

säkerhet m. m. Innebörden av lagen är i huvudsak att möjligheter ges till förlängning av anhållningstiden samt att bestämmelserna i rättegångsbalken om beslag och telefonavlyssning kompletteras på vissa punkter. Beslut om förlängning av anhållningstiden meddelas av JK. Förlängning kan på begäran av anhållningsmyndigheten medges med högst tio dagar. Om förlängning har medgivits äger JK under vissa förutsättningar medge ytterligare sådan med högst femton dagar.

Begäran om förlängning av anhållningstiden har under åren 1975–1977 inkommit till JK i endast några enstaka fall.

2.2.2 *Organisationen*

JK utnämns av regeringen. Tjänsten är tillsatt med fullmakt. JK har samma lön som exempelvis justitieråd, regeringsråd och landshövding (lönegrad F 29).

Alla beslut varigenom ett ärende avgörs fattas av JK personligen. Delegation till byråchef eller annan tjänsteman vid JK-ämbetet får endast avse åtgärd för ärendes beredande. I mål som rör statens rätt kan JK förordna ombud att föra talan och även i andra processuella sammanhang kan han i allmänhet uppdra åt annan att föra sin talan.

För JK finns ingen på förhand utsedd ställföreträdare. När JK är förhindrad att utöva sin tjänst förordnar regeringen ersättare för tidsperioden ifråga. Normalt förordnas numera en tjänsteman vid JK-ämbetet. I avvaktan på sådant beslut av regeringen skall JK:s åligganden fullgöras av den i tjänsten äldste tjänstgörande byråchefen vid JK-ämbetet.

Antalet på heltid tjänstgörande jurister vid JK-ämbetet har – utöver JK – under 1976 och större delen av 1977 varit fem, nämligen tre byråchefer, en avdelningsdirektör och en hovrättsassessor. Härjämte har för handläggning av särskilt tidskrävande ärenden under vissa perioder tjänstgjort extra handläggare.

Någon indelning i byråer finns inte vid JK-ämbetet. De inom ämbetet förekommande ärendena var år 1977 fördelade mellan handläggarna på i huvudsak följande sätt. Den interna administrationen handhades av avdelningsdirektören. Tillsynsverksamheten var fördelad mellan samtliga fem handläggare. Avdelningsdirektören handlade sålunda tillsynsärenden avseende vårdområdet samt skötte granskningen av statsmyndigheternas ärendeförteckningar. Tillsynsärenden avseende domstols-, polis-, åklagar- och exekutionsväsendet var fördelade mellan tre handläggare. En byråchef handlade tillsynsärenden avseende förvaltningen i övrigt. Ärenden om ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning var uppdelade på två och övriga skadeståndsärenden på tre handläggare. Dataärendena var fördelade mellan två handläggare. Detsamma gäller ärenden enligt lagen om TV-övervakning. Remisser tilldelades handläggare efter beslut av JK i varje särskilt fall. Samma ordning gällde i fråga om rättegångar där JK hade att bevaka statens rätt. Ärenden angående yttrandefrihet handlades av en byråchef och advokatärendena av den vid ämbetet tjänstgörande hovrättsassessorn.

Kontorspersonalen vid JK-ämbetet har under år 1977 bestått av en registrator, en assistent och en expeditionsvakt.

JK skall enligt sin instruktion varje år före den 1 april lämna regeringen arbetsredogörelse för det senaste kalenderåret. Dessa redogörelser har bestått av mellan tio och femton maskinskrivna sidor och innehållit i huvudsak statistik och kortare kommentarer i fråga om de skilda verksamhetsområdena. Endast undantagsvis har någon mera ingående redogörelse skett av särskilda ärenden.

Till JK har för budgetåret 1977/78 anvisats ett förslagsanslag av knappt en och en halv miljon kronor.

3 Övriga nordiska länder

3.1 Tvistehandläggning

Frågan om vem som i civila tvister skall föra statens talan i rättegång har lösts olika i skilda länder. I vissa länder handhas processföringen av departementens eller myndigheternas egna tjänstemän. Fördelen med denna ordning torde huvudsakligen vara att processen sköts av jurister som väl behärskar det område tvisten rör. Nackdelen är att dessa jurister ofta inte är specialister på att föra talan inför domstol. I något land är ordningen den att departementen eller myndigheterna anlitar en privatpraktiserande advokat för att föra statens talan. Man kan då uppnå den fördelen att talan utföres av en processvan jurist. Man kan härvid också välja en advokat som är väl förtrogen med det fackområde saken gäller. En svaghet med detta system är bl. a. att man löper risk för olika behandling av likartade tvister hos skilda myndigheter. I andra länder har man en särskild juridisk tjänsteman som tillsammans med jurister knutna till den myndighet han leder har till uppgift bl. a. att föra statens talan inför domstol. Med en sådan ordning kan uppnås att statens talan inför domstol kommer att utföras av personer som har såväl process- som fackkunskap. Man kan i vissa länder även finna en ordning som kan sägas utgöra en kombination av de tidigare nämnda systemen.[1]

I fråga om förhållandet i de nordiska länderna har utredningen inhämtat följande.

Uppgiften att föra eller låta föra statens talan och att besluta om fullföljande av talan är en uppgift som i *Danmark* ankommer på den förvaltningsmyndighet eller det ministerium som ansvarar för det i rättsärendet aktuella verksamhetsområdet. De statliga förvaltningsmyndigheterna kan dock i vissa avseenden erhålla biträde från den s. k. kammeradvokaten. Denne är en privatpraktiserande advokat, som genom avtal med staten mot ett fast årligt honorar biträder de statliga förvaltningsmyndigheterna i civila rättegångar och vid uppgörelse utom rätta. Kammeradvokaten avger på begäran yttrande till de statliga myndigheterna i juridiska tolkningsfrågor och det är nästan undantagslöst han som får i uppdrag att föra statens talan inför domstol, i varje fall i högre instans.

I sammanhanget må nämnas att i Danmark finns en ämbetsman benämnd rigsadvokat med i huvudsak samma uppgifter som den svenske riksåklagaren.

I *Finland* finns inte någon central myndighet med uppgift att representera staten vid domstol i tvister som rör statens enskilda rätt. I regel ankommer

[1] Uppgifterna i detta stycke är hämtade ur en artikel av regjeringsadvokat Hans M. Michelsen med titeln "Behandling av det offentliges tvister i Norge. Det norske Regjeringsadvokatembetet". Artikeln är införd i Nordisk administrativ tidskrift, årgång 1971, s. 150–161.

denna uppgift på vederbörande centrala ämbetsverk.

För *Islands* del gäller att uppgiften att bevaka statens enskilda rätt åvilar chefen för det fackministerium som berörs. Vid rättegång i civilmål ges uppdraget att föra talan för vederbörande ministers räkning åt en advokat, som i princip inte är statstjänsteman.

Uppgiften att i civila tvister föra statens talan inför domstol och ge råd i juridiska frågor innan en tvist utvecklat sig till process ankommer i *Norge* i allmänhet på ett särskilt ämbete, regjeringsadvokatembetet.[2]

Regjeringsadvokaten skall träda i verksamhet efter anmodan från regeringen eller ett departement. Denna bestämmelse är inte bara en regel av formell natur om vem som är berättigad att påkalla ämbetets bistånd, utan den ger uttryck för tanken att det bara är regeringen eller ett departement som har rätt att ta ställning till om staten skall involveras i process. De flesta departement ser mycket strängt på att de själva skall avgöra om staten skall uppträda som part i rättegång. Endast i mycket liten utsträckning delegeras rätten att avgöra en sådan fråga till underlydande myndigheter.

I princip omfattar regjeringsadvokatembetets verksamhetsområde samtliga förvaltningsgrenar och ämbetet har hela landet som verksamhetsfält. Enligt instruktionen för regjeringsadvokaten kan emellertid justitiedepartementet efter utlåtande från vederbörande fackdepartement bestämma att regjeringsadvokaten inte skall arbeta för vissa myndigheter eller med saker av en bestämd art eller inför vissa specialdomstolar. På grundval av denna regel har regjeringsadvokatembetet exempelvis befriats från befattning med inkassoärenden och vägförrättningar. Enligt sin instruktion kan regjeringsadvokaten i samråd med justitiedepartementet överlåta ärenden till jurister utanför regjeringsadvokatembetet, när speciella skäl härtill föreligger.

Regjeringsadvokaten är en ren ämbetsman och får inte driva advokatverksamhet för egen räkning. Till sin hjälp har regjeringsadvokaten sex advokater och fyra "juridiske fullmektiger" samt kontorspersonal. Antalet till ämbetet inkomna ärenden har mellan 1970 och 1974 årligen utgjort mellan 350 och 400.

Från regjeringsadvokaten är att skilja riksadvokaten, som har i huvudsak samma uppgifter som den svenske riksåklagaren.

3.2 Tillsyn

Någon tillsynsmyndighet som kan sägas motsvara det svenska JK-ämbetet existerar inte i *Danmark* eller *Norge* eller på *Island*. I Danmark och Norge finns däremot motsvarigheter till det svenska JO-ämbetet.[3]

I *Finland* finns liksom i Sverige en justitiekansler som har till uppgift bl. a. att utöva tillsyn över statens tjänstemän. Den finländske justitiekanslern är en opolitisk ämbetsman men hans ställning skiljer sig från den svenske justitiekanslerns. Om justitiekanslern heter det sålunda i Finlands regeringsform att han "skall finnas i statsrådet", men han är inte medlem i detta.

Den finländske justitiekanslerns huvuduppgift är att övervaka lagligheten i tjänstemännens verksamhet. Denna kontroll sträcker sig även till presidenten och statsrådets verksamhet och utövas såvitt avser denna främst genom deltagande i statsrådets sammanträden. Justitiekanslern bör enligt sitt

[2] Uppgifterna angående Norge är i huvudsak hämtade från i not 1 omnämnda artikel.

[3] Här kan hänvisas till SOU 1965:64 s. 46 ff och SOU 1975:23 s. 59 ff.

reglemente vara närvarande vid statsrådets sammanträden, särskilt då ärenden föredras för presidenten. Justitiekanslern skall vid ärendens handläggning i statsrådet övervaka att laga ordning och gällande stadganden iakttas samt att protokollen i statsrådet blir riktigt förda. Tillsynen i övrigt bedrivs bl. a. genom prövning av klagomål och genom granskning av förteckningar och anmälningar angående ådömda straff och deras verkställighet som skall insändas till justitiekanslern. Liksom den svenske justitiekanslern har den finländske justitiekanslern rätt att närvara vid domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas sammanträden och att få ta del av deras avgöranden och protokoll. De sanktionsbefogenheter som han har vid sin tillsynsverksamhet är bl. a. rätt att väcka åtal för tjänstefel och att ge uppmaning till vederbörande myndighet att vidta disciplinär åtgärd.

Justitiekanslern är även högste åklagare och åklagarnas förman. Han utser stadsfiskalerna, dvs. städernas underåklagare, och avger utlåtande vid tillsättande av advokatfiskal i hovrätt och polisinspektörsbefattning i länsstyrelse. Någon särskild riksåklagare finns inte i Finland. Enligt regeringsformen ankommer det på justitiekanslern att i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen representera åklagarna. Justitiekanslern utövar uppsikt över åklagarna bl. a. genom att årligen företa inspektioner av ett antal åklagarmyndigheter.

Statens rätt i privaträttsliga ärenden bevakar justitiekanslern i princip inte. Han handlägger nämligen inte andra förvaltningsärenden än dem som ankommer på honom i egenskap av högste åklagare. I Finland ankommer det sålunda inte på justitiekanslern att sköta statens skadereglering. Statens skadeståndsanspråk bevakas i Finland av åklagarna endast när yrkande kan framföras i samband med åtal.

Justitiekanslern är juridisk rådgivare åt republikens president och statsrådet. Denna justitiekanslerns uppgift innebär bl. a. att han avger remissyttranden över kommittébetänkanden.

Det ankommer inte på justitiekanslern att övervaka yttrandefriheten. Detta åliggande ankommer på justitieministeriet.

Justitiekanslern utövar tillsyn över advokatväsendet på i huvudsak samma sätt som den svenske justitiekanslern.

Justitiekanslersämbetet är personalmässigt betydligt större än motsvarande ämbete i Sverige. I Finland biträds justitiekanslern av en justitiekanslersadjoint, som vid behov företräder honom. Enligt reglemente för justitiekanslern skall vid ämbetet finnas bl. a. en kanslichef, referendarieråd, äldre och yngre justitiekanslerssekreterare, en avdelningssekreterare och en byråsekreterare. Vid justitiekanslersämbetet får också anlitas extrapersonal. Vid ämbetet finns omkring femton handläggare.

Justitiekanslern skall årligen till presidenten och riksdagen avge berättelse om sina ämbetsåtgärder och iakttagelser rörande lagarnas efterlevnad.

I Finland finns liksom i Sverige, Danmark och Norge ett JO-ämbete. Den finländske justitiekanslern har befriats från skyldighet att utöva tillsyn över vissa verksamhetsområden som står under tillsyn av justitieombudsmannen. Justitiekanslern har sålunda befriats från att övervaka lagligheten i vissa ärenden som angår försvarsväsendet och kriminalvården.

4 Utredningens allmänna synpunkter på JK-ämbetet

Justitiekanslern – JK – är sedan gammalt Kungl. Maj:ts, numera regeringens, högste ombudsman. Ända sedan ämbetet inrättades år 1713 har det högsta ombudsmannaskapet inneburit att JK skall ha tillsyn över hur ämbetsmännen fullgör sina ämbetsuppgifter och kontrollera att de följer lagar och andra författningar. Det högsta ombudsmannaskapet har även innefattat uppgiften att föra Kungl. Maj:ts talan i mål som rör kronans rätt samt – fram till 1949 – att föra Kungl. Maj:ts talan i mål som rör allmän säkerhet, dvs. att vara högste åklagare. Uppdraget att vara högste ombudsman torde sålunda inte, såsom synes framgå av direktiven, syfta endast på JK:s uppgift att tillvarata kronans intressen i civila rättegångar eller tvister utom rätta utan åsyftar i minst lika hög grad tillsynen över offentliga tjänstemän. Utredningen vill därför inte reservera uttrycket "att vara ombudsman" för uppgiften att föra statens talan.

Intimt förknippad med tillsynsuppgiften är JK:s uppgift att vara åklagare. Visserligen utbröts riksåklagarämbetet fr. o. m. 1949 ur JK-ämbetet men JK har alltjämt ställning av särskild åklagare vid brott i tjänsten av offentliga tjänstemän. I linje härmed ligger också att JK under lång tid varit ende åklagare i tryckfrihetsmål och numera även är åklagare då det gäller brott mot radioansvarighetslagen. Under senare år har JK erhållit vissa ytterligare arbetsuppgifter som visar släktskap med tillsynsuppgifterna, nämligen att ha tillsyn över advokatväsendet och att tillvarata vissa medborgerliga intressen enligt bl. a. datalagen.

Ett viktigt utflöde av JK:s uppgift att tillvarata kronans eller som det numera kallas statens intressen är uppgiften att svara för frivillig skadereglering, då skadeståndskrav reses mot staten på grund av skadeståndslagen, samt att utge ersättning för olaga frihetsberövande.

En del av JK:s arbetsuppgifter sammanfaller helt eller delvis med uppgifter som tillkommer andra myndigheter. Till en början bör erinras om att tillsynen över de offentliga tjänstemännen även ankommer på JO samt att också de allmänna åklagarna har att utreda och åtala brott som begås i tjänsten av offentliga tjänstemän. Vidare har tillkomsten av ett stort antal ämbetsverk, vilka inom sina verksamhetsområden företräder staten, medfört att JK:s uppgift att tillvarata statens enskilda intressen blivit alltmer begränsad. På motsvarande sätt svarar JK ej för all skadereglering inom statsverksamheten utan denna sköts i betydande utsträckning av olika förvaltningsmyndigheter.

JK ingick under en period av 1800-talets första hälft i statsrådet då det

gällde att behandla justitieärenden och han räknades i varje fall fram till den nya regeringsformens ikraftträdande år 1975 höra till Kungl. Maj:ts kansli. Han har fortfarande i uppdrag att vara regeringens rådgivare och expertorgan i rättsliga frågor. JK fyller sin rådgivande funktion främst genom att avge skriftliga yttranden över regeringens remisser i olika frågor, varav lagförslag intar en viktig plats, samt genom att inge framställningar till regeringen i olika ämnen, t. ex. om behovet av att ändra en författning. Nära sammanhängande härmed är JK:s viktiga uppgift att på uppdrag av regeringen eller statsråd utreda särskilda frågor i vilka behov finns av en kvalificerad bedömning av en självständig befattningshavare. Denna funktion, som tidigare givit JK stora arbetsuppgifter, har åter fått särskild betydelse under de allra senaste åren. Färska exempel på sådana utredningsuppdrag är BT Kemi-affären och frågan om åsiktsregistrering inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning.

Vid införandet av den nya skadeståndslagen, som ålagt staten ett vidsträckt ansvar för sina tjänstemäns åtgärder, lades skaderegleringen enligt skadeståndslagen på JK, i den mån den ej skulle ankomma på centrala förvaltningsmyndigheter. Vad som föranlett denna utredning är särskilt att JK:s uppgift att tillvarata statens intressen i skadeståndsärenden, alltså mot enskilda medborgare som yrkar skadestånd på grund av en tjänstemans felaktiga handläggning, har ansetts principiellt svårförenlig med hans uppgift att till enskilda medborgares gagn utreda och vid behov beivra fel som tjänstemännen begått. I samband därmed har det ansetts påkallat att göra en allmän översyn av JK:s arbetsuppgifter och att därvid se över dels arbetsfördelningen mellan JK eller eventuell annan centralinstans och förvaltningsmyndigheterna då det gäller att företräda staten i rättegång och att reglera mot staten riktade skadeståndsanspråk, dels förhållandet mellan JK och JO då det gäller tillsynen av tjänstemännen.

Utredningens uppdrag är inte förutsättningslöst. Till en början fastslås – naturligt nog – att JK-ämbetet skall finnas kvar. Ett bärande skäl härtill är, såsom anförs i direktiven, att regeringen måste ha tillgång till ett juridiskt expertorgan som kan tillhandagå med undersökningar av ifrågasatta missförhållanden inom rättskipning och förvaltning. Vidare klargörs i direktiven att ämbetet skall behålla uppgiften att ha tillsyn över offentliga tjänstemän. Detta innebär att JK-ämbetet i denna del ej skall sammanslås med JO-ämbetet. Ej heller bör enligt direktiven JK fråntas behörighet att ingripa på visst område, och allmänheten bör inte vara avskuren från rätt att klaga hos JK. Vad beträffar befogenheten att företräda staten förutsätts att den liksom hittills i betydande utsträckning kommer att vara decentraliserad till skilda myndigheter. I direktiven uttalas vidare att uppgiften att vara statens högste ombudsman, varmed i sammanhanget åsyftas att tillvarata statens intressen i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta, i princip bör frångå JK för att tillkomma annan central instans, men några bestämda riktlinjer fastslås ej i denna del.

Utredningens arbete har i enlighet härmed inriktats främst på två stora områden, nämligen JK:s tillsynsverksamhet och uppgiften att företräda staten vid skadereglering och andra civila tvister.

JK-utredningen har den bestämda uppfattningen att JK:s uppgift som regeringens tillsyns- och kontrollorgan och därmed sammanhängande funktioner som expertorgan i juridiska frågor bör vara JK:s huvuduppgift, på

vilken hans huvudsakliga resurser och krafter bör sättas in. Denna mening stöds även av direktiven som vill frigöra JK från andra grenar av ombudsmannafunktionen i dess nyssnämnda vidsträckta bemärkelse, ehuru delvis av andra skäl.

Vad tillsynsverksamheten beträffar hade utredningen som en av sina första arbetsuppgifter att överväga vilka regler som fordrades för att anpassa JK-ämbetet till den reform av ämbetsansvaret som skulle träda i kraft den 1 januari 1976. Utredningen redovisade sina överväganden i denna del i en promemoria med förslag till provisoriska bestämmelser för JK:s del i anledning av ämbetsansvarsreformen (stencil), vilken avgavs i september 1975. I promemorian diskuterade utredningen, delvis i anslutning till det betänkande som riksdagens JO-utredning lagt fram i april 1975 (SOU 1975:23), bl. a. JK:s tillsynsområde och JK:s möjlighet att ingripa i den genom ämbetsansvarsreformen beslutade disciplinprocessen. Utredningens förslag föranledde ny lagstiftning i slutet av samma år, bl. a. lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordning (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. Under det fortsatta arbetet har utredningen haft att överväga om det finns anledning att föreslå några avvikelser från de bestämmelser, som sålunda gäller. Vidare har utredningen funnit angeläget att till diskussion ta upp några punkter som ej behandlades i den tidigare promemorian.

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

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

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

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

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

Därjämte skulle större möjlighet för JK att öka sin inspektionsverksamhet huvudsakligen inom ramen för nuvarande organisation kunna ske om JK:s befattning med klagomål från allmänheten kan minska. Detta bör även övervägas av det skälet att en sådan begränsning ter sig naturlig utifrån JK:s ställning som ett regeringens kontrollorgan. Däremot finner utredningen på samma grund att det är angeläget att JK prövar anmälningar från statliga och kommunala myndigheter samt att han av eget initiativ eller på uppdrag av regeringen ingriper för att utreda uppmärksammade missförhållanden.

Utredningens andra huvuduppgift är att överväga vem som i olika sammanhang skall företräda staten då dess enskilda rätt berörs. Det är således inte bara fråga om JK:s befattning härmed utan avvägningen över huvud av behörigheten hos de olika statsmyndigheterna å ena sidan och ett centralt organ å andra sidan samt frågan om detta centrala organ bör vara JK eller annan myndighet. Därvid bör också en större överskådlighet i systemet eftersträvas.

Statsförvaltningen är organiserad i ett stort antal myndigheter, vilka ålagts olika ämbetsuppgifter, och utredningen utgår från såsom något självklart att varje myndighet också fått behörighet att företräda staten i den mån det erfordras för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter och något annat ej har föreskrivits. Om sålunda myndigheten är behörig att t. ex. sluta avtal inom sin verksamhet bör den enligt utredningens mening i princip också ha behörighet att företräda staten då det gäller följder av avtalet och att slita tvister som uppkommer på grund av verksamheten.

Mot en så vidsträckt behörighet talar dock att många myndigheter saknar den juridiska kompetens som fordras för att på ett för staten gynnsamt sätt handlägga tvister och särskilt uppträda som part inför domstol. I fråga om anspråk mot staten på skadestånd talar härjämte statsfinansiella hänsyn mot att låta myndigheterna utan restriktioner besluta om utbetalning av skadestånd när staten krävs på det. Utredningens grundsyn när det gäller skadereglering är dock att det i princip bör vara den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan uppstått som svarar för skadans reglering, men att skador rörande betydande belopp eller av principiell betydelse bör hänföras till en central instans. När det gäller processbehörigheten kan det enligt utredningens mening finnas större skäl att vara restriktiv med att utskifta behörigheten på flera myndigheter. Behörigheten att företräda staten i rättegång bör tilläggas endast ett relativt litet antal myndigheter med kvalificerad juridisk personal. För övriga myndigheter bör processuppgiften i stället anförtros ett särskilt centralt organ.

Som redan nämnts kan ett visst motsatsförhållande anses föreligga mellan JK:s tillsynsuppgift och hans funktion som skadereglerare. Detta talar för att skaderegleringen bör frångå JK. Tillsynsuppgiften kan emellertid också i viss mån komma i spänningsförhållande till uppgiften att företräda staten i rättegång, eftersom JK då, samtidigt som han är ombud för ena parten, har tillsyn över såväl domstolen som motpartens ombud, om denne är advokat. Detta talar för att även processfunktionen skall föras från JK. Skaderegleringen och processuppgifterna har inbördes ett ganska starkt samband och utredningen finner därför lämpligt att de handläggs av samma organ.

Vad som sagts innebär att det centrala organet bör vara självständigt i förhållande till JK i sin skadereglerande och processförande verksamhet. Om man emellertid genomför en sådan uppgiftsfördelning mellan centralorganet och förvaltningsmyndigheterna som utredningen förordar kommer å andra sidan centralorganets uppgifter inte att bli så omfattande att de motiverar inrättande av en ny myndighet med egen kansliorganisation. Utredningen har därför att överväga om dessa uppgifter kan tillföras någon annan existerande myndighet, eller, om lämplig sådan ej finnes, om man kan administrativt samordna centralorganet med JK-ämbetet.

För JK:s möjlighet att genomföra en effektiv tillsyn av statsförvaltningen är det av stort värde att han har god inblick i de skadeståndsärenden som uppstår med anledning av myndigheternas tjänsteutövning. För JK:s del skulle således betydande fördelar stå att vinna om man hade ett visst organisatoriskt samband mellan honom själv och centralorganet. Utredningen vill därför ägna stor uppmärksamhet åt frågan om det är möjligt att åstadkomma ett sådant samband mellan de båda ämbetena utan att äventyra

den önskvärda självständigheten i centralorganets handläggning av process- och skadeståndsärenden. Å andra sidan medför en överflyttning av process- och skaderegleringsverksamheten från JK till annat organ en väsentlig fördel genom att det ger möjlighet för JK-ämbetet att utan personalförstärkning intensifiera tillsynsverksamheten och då särskilt inspektionerna.

Vid de organisatoriska övervägandena bör man också beakta att JK fått delvis nya uppgifter på tryckfrihetsområdet från årsskiftet 1977/78. Uppgiften att vaka över att tryckfrihetens gränser ej överskrids har överförts från justitieministern till JK, och i samband därmed har organisationen med tryckfrihetsombud avskaffats. Utredningen förutser dock ej att detta skall medföra någon mer markant ökning av JK:s arbetsuppgifter.

Ett annat förhållande som kan få betydelse i organisationsfrågan är att statsmakterna under våren 1978 beslutat om en ny administration för att utge ersättning av allmänna medel till dem som lidit skada på grund av brott (prop. 1977/78:126). Beslutanderätten i dessa frågor skall tillkomma en nyinrättad nämnd, brottsskadenämnden. I propositionen sägs att nämnden bör knytas till en befintlig myndighet, som skall tillhandahålla handläggare och biträdespersonal, men något slutligt förslag i fråga om vilken myndighet som bör vara värdmyndighet för brottsskadenämnden lades inte fram. Departementschefen uttalar att närmast i åtanke kommer en myndighet som svarar för statlig skadereglering, främst JK. Som en provisorisk lösning i avvaktan på JK-utredningens förslag rörande den framtida organisationen av statens skadereglering föreslås dock att nämndens kansli skall vara knutet till socialstyrelsen. För utredningen är det således angeläget att överväga om brottsskadenämnden skall knytas till JK-ämbetet och hur detta i så fall påverkar organisationen av detta och det tidigare nämnda centralorganet.

Övriga uppgifter som nu ankommer på JK-ämbetet synes inte ha ett sådant samband med process- och skaderegleringsuppgifterna att de bör överföras till centralorganet. Även i fortsättningen bör JK alltså behålla tillsynen över advokatväsendet och sin befattning med dataärenden och ärenden om TV-övervakning. Han bör naturligtvis också i fortsättningen inta ställningen av regeringens främste juridiske rådgivare och avge yttranden till regeringen i rättsliga frågor.

5 JK:s tillsyn över offentliga befattningshavare

5.1 Allmän översikt

I fråga om JK:s tillsyn stadgades i den fram till den 1 januari 1975 gällande 1809 års regeringsform att det ålåg JK att "å Konungens vägnar, hava tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som av domare och ämbetsmän begångne bliva".

Nya regeringsformen innehåller inte någon allmän bestämmelse om JK:s uppgifter. I 11 kap. 6 § nya regeringsformen omnämns JK som en av de myndigheter som lyder under regeringen. I 12 kap. 8 § regeringsformen stadgas vidare att åtal för brott i utövning av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen av JO eller JK. Enligt samma paragraf skall JO eller JK föra talan i högsta domstolen också om att skilja eller avstänga någon av de nämnda domarna från tjänsten och om att underkasta dem läkarundersökning.

Grundläggande regler om JK:s tillsyn finns numera i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Lagen innehåller bl. a. bestämmelser om JK:s tillsynsområde och om de befogenheter som tillkommer JK som ett led i tillsynsverksamheten. Ytterligare bestämmelser om tillsynen finns i förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. En närmare redogörelse för lagens och instruktionens innehåll lämnas i avsnitt 5.2.

JK:s tillsyn har i huvudsak samma syfte som JO:s granskning, nämligen att tillvarata medborgarnas och det allmännas intresse av rättssäkerhet i rättskipning och förvaltning och av att denna fungerar väl enligt givna bestämmelser. Detta uttrycks för JO:s del i regeringsformen (12 kap. 6 §) på det sättet att JO skall "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". I såväl JO:s instruktion som lagen om JK:s tillsyn har tillsynsuppgiften preciserats till att avse även annat än ren författningstillämpning, nämligen till en tillsyn över "att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden".

JK:s tillsyn omfattar i princip alla statliga och kommunala myndigheter samt personer som är knutna till sådana myndigheter. Härjämte avser JK:s tillsyn annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Undantagna från JK:s tillsyn är bl. a. regeringen, riksdagens myndigheter samt ledamöter av riksdagen eller beslutande kommunal församling. JK:s tillsynsområde överensstämmer i stort med JO:s tillsynskrets.

JK:s tillsynsverksamhet utövas i huvudsak på samma sätt som motsvarande verksamhet av JO, nämligen genom prövning av klagomål, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ vidtar en undersökning av ett anmärkningsvärt förhållande som han fått vetskap om genom exempelvis uppgifter i pressen. Det förekommer också att JK får i uppdrag av regeringen att utreda något förhållande där regeringen anser det vara av särskilt intresse att det utreds av ett kvalificerat organ. Ytterligare en form för JK:s tillsyn är granskningen av de årliga ärendeförteckningar som vissa statliga myndigheter skall avlämna till JK enligt allmänna verksstadgan (1965:600) eller länsstyrelseinstruktionen (1971:460). En närmare redogörelse för formerna för JK:s tillsyn lämnas i avsnitt 5.3.

För att kunna utöva sin tillsyn har JK samma befogenheter som JO. Han kan sålunda företa inspektioner hos domstolar och förvaltningsmyndigheter och han har rätt att närvara vid deras överläggningar och att ta del av deras protokoll och andra handlingar. Myndigheter och personer som står under JK:s tillsyn är skyldiga att ge honom de upplysningar och avge de yttranden som han begär. När JK begär upplysningar eller yttrande får han förelägga vite om högst 1 000 kr. Han äger rätt att döma ut försuttet vite.

JK kan på olika sätt ingripa mot offentliga befattningshavare som gör sig skyldiga till brott eller förseelser. Han kan åtala en offentlig befattningshavare om denne begått brott i tjänsten. Om befattningshavaren gjort sig skyldig till en förseelse i tjänsten som ej utgör brott kan han anmäla honom för disciplinmyndighet, som sedan skall ta ställning till om befattningshavaren skall åläggas disciplinär påföljd eller avskedas eller avstängas. Om befattningshavaren hör till den kategori arbetstagare som har ett författningsreglerat disciplinansvar har JK också vissa möjligheter att föra talan vid domstol mot disciplinmyndighetens beslut, men det har han ej beträffande övriga befattningshavare.

Det normala sättet för JK att avsluta ett tillsynsärende är dock att han själv gör ett uttalande utan att företa ytterligare åtgärd. Ibland finner han därvid anledning att kritisera befattningshavaren men vanligen utdelas ej någon kritik. Vissa ärenden avslutas utan något uttalande från JK.

Som ovan framgått är den tillsyn som utövas av JK i huvudsak identisk med den som fullgörs av JO. JO:s tillsyn är emellertid av helt annan omfattning än JK:s. Någon systematisk samordning mellan JK:s och JO:s tillsynsverksamhet föreligger inte. JK och JO erhåller dock kännedom om varandras inspektioner och tar viss hänsyn härtill vid sin planering av inspektionsverksamheten. Enligt instruktionerna för JO och JK äger de efter överenskommelse överlämna klagomål till varandra. Denna bestämmelse synes inte tillämpas. Det har däremot någon gång inträffat att JO hänvisat klagande att vända sig till JK eller annan myndighet.

I detta kapitel behandlas ej den tillsyn som JK utövar över advokater eller hans tillsyn över att tryckfrihetens gränser ej överskrids och ej heller vissa andra speciella tillsynsuppgifter som tillagts JK.

5.2 Redogörelse för JK:s tillsynsområde och sanktionsmöjligheter

5.2.1 *Ämbetsansvarsreformen*

Det ansvarssystem som före den 1 januari 1976 gällde för offentliga funktionärer var till övervägande delen av straffrättslig natur. Ansvaret, som åvilade ämbetsmän m. fl. och betecknades ämbetsansvar, omfattade fyra s. k. självständiga ämbetsbrott, nämligen tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Även lindriga försummelser i tjänsteutövningen var straffbara som tjänstefel. Särskilda ämbetsstraff var suspension och avsättning. Dessa straff kunde ådömas den som hade ämbetsansvar, inte endast för de egentliga ämbetsbrotten utan också för annan brottslighet. Av en ålderdomlig och oklar beskrivning i 20 kap. 12 § brottsbalken framgick vilka som var underkastade fullständigt och vilka som hade s. k. partiellt ämbetsansvar. Vid sidan av ämbetsansvaret fanns också ett disciplinärt ansvar för statstjänstemän och statligt löneregleradе kommunaltjänstemän, men högre befattningshavare – i princip byråchefer och högre – var undantagna därifrån.

JK:s tillsynsområde bestämdes före den 1 januari 1976 av begreppet ämbetsansvar. Enligt då gällande instruktion för JK hade denne tillsyn över "domare och andra som äro underkastade ämbetsansvar". Detta innebar i princip att alla som stod under JK:s tillsyn kunde åtalas för förseelser i tjänsten.

Även om JK väckte endast några få åtal per år präglade åtalsfunktionen i hög grad hans tillsynsverksamhet. I de flesta fall, när JK fann att en tjänsteman begått tjänstefel, nöjde han sig visserligen med erinran eller annan kritik, men möjligheten att i stället väcka åtal fanns hela tiden i bakgrunden och förlänade sannolikt hans uttalanden en extra tyngd. Systemet gav också JK möjlighet att – förutom att få en tjänsteman ålagd allmänt straff – i straffprocessuell ordning påkalla att tjänsteman med ämbetsansvar skulle skiljas från sin befattning.

Sedan ämbetsansvarsreformen trätt i kraft den 1 januari 1976 gäller i huvudsak följande.

Det ditintills gällande ämbetsansvaret har ersatts med ett ansvarssystem som nära ansluter till den ordning som råder på arbetsmarknaden i övrigt och som innebär att det i princip ankommer på arbetsmarknadens parter att genom avtal komma överens om vilka påföljder som skall finnas för försummelser i tjänsten. Ett straffrättsligt ansvar finns dock kvar beträffande vissa särskilt straffvärda handlingar, nämligen myndighetsmissbruk – i oaktsamhetsfall betecknat som vårdslös myndighetsutövning – samt mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffbestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning är tillämpliga på envar som har anförtrotts utövning av offentlig myndighet, oavsett om denna utövas genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom ett privaträttsligt subjekt. Undantag görs dock för ledamot i beslutande statlig eller kommunal församling. Dessa ansvarsbestämmelser finns i 20 kap. brottsbalken.

De särskilda ämbetsstraffen suspension och avsättning har avskaffats. Enligt 20 kap. 4 § brottsbalken kan emellertid den som valts till statligt eller

kommunalt uppdrag, med vilket är förenat myndighetsutövning, i brottmål skiljas från uppdraget av domstol, om han begått allvarligare brott. I övrigt ankommer det på arbetsgivaren att bestämma om en försumlig tjänsteman skall skiljas från sin tjänst.

Det tidigare straffansvaret för tjänstefel har i huvudsak avlösts av ett vidgat disciplinärt ansvar. För arbetstagare hos staten samt sådana arbetstagare hos kommuner och vissa andra inrättningar vilkas anställning är statligt reglerad är det disciplinära ansvaret författningsreglerat. Bestämmelserna härom intogs ursprungligen i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan men återfinns sedan den 1 januari 1977 i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Lagen innehåller bestämmelser bl. a. om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning, beslutande myndighet och talan mot disciplinmyndighets beslut. Vissa befattningshavare är helt eller delvis undantagna från bestämmelserna, t. ex. statsråd och justitieråd. Disciplinpåföljd enligt LOA kan ej åläggas vissa personalgrupper, bl. a. krigsmän och medicinalpersonal, för vilka i stället gäller ett ansvar som regleras i särskilda författningar. För den stora gruppen kommunala arbetstagare, som ej omfattas av lagens regler om disciplinansvar och avskedande, gäller inte något författningsreglerat disciplinansvar utan endast sådana bestämmelser som kan ha intagits i kollektivavtal. I fråga om uppsägning och avskedande gäller lagen (1974:12) om anställningsskydd i den mån inte LOA är tillämplig.

Bestämmelserna i LOA innebär följande.

Disciplinpåföljd kan åläggas arbetstagare för s. k. tjänsteförseelse om han uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning och felet inte är ringa. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag under högst 30 dagar, men kollektivavtal kan träffas om andra påföljder.

En arbetstagare får avskedas av arbetsgivaren om han begått brott, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning. Även när en arbetstagare genom annan gärning än brott har gjort sig skyldig till grov tjänsteförseelse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, kan han avskedas. Detsamma gäller om arbetstagare, som av myndighet har ålagts disciplinpåföljd, inom två år därefter i anställning hos samma myndighet åter har begått tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Avskedande får normalt inte grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före prövningen.

En arbetstagare kan också avstängas från arbetet. Avstängning kan bl. a. ske när förfarande, som syftar till att ålägga arbetstagaren disciplinpåföljd eller till att avskeda honom, inleds eller åtgärd vidtas för att anställa åtal mot honom. En förutsättning för att i dessa fall avstänga en arbetstagare är att gärningen i fråga kan antas medföra avskedande.

Förfarandet vid åläggande av disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning skall inledas genom att arbetstagaren genom en skriftlig anmaning bereds tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig om vad som anförs mot honom. Om arbetstagare inte fått en sådan anmaning inom två år efter förseelsen, får han inte åläggas disciplinpåföljd.

Beslutande organ beträffande disciplinpåföljd, avskedande och avstäng-

ning, liksom i fråga om åtalsanmälan och läkarundersökning, är i allmänhet den myndighet som arbetstagaren lyder under. Beträffande vissa högre tjänstemän, i princip byråchefer och högre, prövas dessa frågor i stället av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd.

Beslut av disciplinmyndighet om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning kan inte överklagas i administrativ väg. Arbetstagare som är missnöjd med disciplinmyndighets beslut kan i stället inom fyra veckor från den dag han erhöll del av beslutet väcka talan vid domstol om ändring i detta. Talan mot beslut om avstängning är dock inte inskränkt till viss tid. Målet handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Tvisten prövas av arbetsdomstolen om arbetstagaren företräds av en arbetstagarorganisation. I annat fall tas tvisten upp av tingsrätt som första instans med arbetsdomstolen som andra och sista instans.

5.2.2 *Gällande bestämmelser om JK:s tillsynsområde och deras tillkomst*

Som tidigare nämnts innebar den beslutade ansvarsreformen att begreppet ämbetsansvar avskaffades. JO:s tillsyn omfattade före ansvarsreformen alla som var underkastade fullständigt ämbetsansvar. JK hade tillsyn över dem som hade ämbetsansvar – fullständigt eller partiellt. För såväl JO:s som JK:s del behövdes alltså för tiden fr. o. m. den 1 januari 1976 en ny beskrivning av tillsynsområdet. Förslag till en sådan beskrivning lades för JO:s del fram i JO-utredningens betänkande och för JK:s del i JK-utredningens promemoria.

JO-utredningen ansåg att JO primärt skulle ägna sin tillsyn åt myndigheter och andra inrättningar och först i andra hand åt de befattningshavare som är verksamma vid myndigheterna. JO-utredningen föreslog sålunda att ombudsmännen skulle ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Med "inrättningar" åsyftade JO-utredningen t. ex. museer, skolor, sjukvårdsinrättningar, kommittéer och nämnder. Av de offentliga uppdragstagarna skulle med den av JO-utredningen valda avfattningen – förutom dem som utövar offentlig myndighet – endast de som är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas vara befattningshavare vid myndigheterna komma att stå under JO:s tillsyn. JO-utredningen föreslog vidare att officerare och annat befäl av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning skulle stå under JO:s tillsyn. Enligt JO-utredningens förslag skulle JO:s tillsyn inte omfatta regeringen, riksdagen eller kommunala församlingar eller ledamöter av dessa organ och inte heller JK. Åtskilliga organ som är underställda riksdagen undantogs enligt förslaget från JO:s tillsyn. JO-utredningens förslag innebar att allmänna inrättningar som faller utanför den statliga och den kommunala förvaltningsorganisationen, t. ex. statliga och kommunala bolag, inte skulle omfattas av JO:s tillsyn i vidare mån än då verksamheten innefattar myndighetsutövning. Vid tillsyn över kommunala myndigheter skulle JO beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Enligt JO-utredningen borde JO inte ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet om det inte påkallas av särskilda skäl.

Riksdagen anslöt sig med smärre avvikelser till JO-utredningens förslag angående avgränsningen av JO:s tillsynsområde. De av riksdagen beslutade bestämmelserna om tillsynsområdet återfinns i 2 § lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen.

När *JK-utredningen* avlämnade sin promemoria hade riksdagen ännu inte fattat beslut i anledning av JO-utredningens förslag. Utredningen tog JO-utredningens förslag om utformning av JO:s tillsynskrets som utgångspunkt för en diskussion om avgränsningen av JK:s tillsynsområde. Utredningen konstaterade att ändamålet med JK:s tillsynsverksamhet enligt uttalanden i utredningens direktiv för framtiden i hög grad borde vara att genom inspektioner av myndigheter tillgodose allmänhetens rättssäkerhetsintressen. Enligt utredningens mening borde JK i större mån än JO rikta sin uppmärksamhet mot att den offentliga verksamheten fungerar väl, även bortsett från rättssäkerhetssynpunkter i snäv bemärkelse. Med hänsyn bl. a. härtill framstod det enligt utredningen som lämpligt att beskriva området för JK:s tillsyn så, att den primärt omfattar myndigheter och inrättningar som ingår i den offentliga förvaltningsorganisationen.

Utredningen instämde i ett uttalande av JO-utredningen om att myndighetsutövning typiskt sett är den offentliga verksamhet som mest påtagligt rör de enskilda medborgarna. Det var därför ändamålsenligt att JK i framtiden hade tillsyn över var och en som utövar offentlig myndighet, såvitt avser denna hans verksamhet. JK borde emellertid liksom JO ha möjlighet att ingripa även mot sådana offentliga befattningshavare som inte utövar myndighet. Härför åberopade utredningen bl. a. att ett syfte med JK:s tillsyn också är att tillgodose den offentlige arbetsgivarens intresse av korrekt tjänsteutövning.

JK-utredningen diskuterade utförligt i vad mån JK skall utöva tillsyn inom den kommunala sektorn. Beträffande ledamöter i de beslutande församlingarna förklarade utredningen att lämpligheten av att JK griper in i den kommunala självstyrelse som utövas av dessa församlingar starkt kan ifrågasättas. Det fick enligt utredningen också anses obehövligt att ge JK tillsyn över de beslutande församlingarna. Utredningen föreslog alltså att dessa församlingar och deras ledamöter i fortsättningen inte skulle omfattas av JK:s tillsyn. Vad därefter gällde övriga offentlig-rättsliga kommunala organ liksom befattningshavare vid dessa ansåg utredningen det väl motiverat att JK:s tillsynsbefogenheter omfattade den verksamhet som särskilt hade anförtrotts kommunerna och som ombesörjs av t. ex. barnavårdsnämnder, nykterhetsnämnder och byggnadsnämnder. Med hänsyn till svårigheterna att dra någon hållbar och för den enskilde begriplig gräns mellan olika slag av kommunal verksamhet förordade utredningen att hela kommunalförvaltningen skulle stå under JK:s tillsyn. Härmed kommer, påpekade utredningen, JK:s tillsyn att omfatta även befattningshavare som saknar disciplinansvar. Utredningen föreslog emellertid också en bestämmelse om att JK – liksom JO – vid tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen bedrivs.

Såvitt gäller JK:s tillsyn över de offentliga uppdragstagarna anslöt sig

utredningen till den avgränsning som för JO:s del hade föreslagits av JO-utredningen. Uppdragstagare borde alltså vara underkastade JK:s tillsyn – förutom när de utövar offentlig myndighet – när de är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas vara befattningshavare vid myndighet.

Sammanfattningsvis innebar JK-utredningens förslag att JK:s tillsynsområde skulle komma att sammanfalla med JO:s, sådant detta hade angetts av JO-utredningen. Utredningen tillade att JO givetvis inte borde stå under JK:s tillsyn.

Departementschefen anslöt sig i det väsentliga till utredningens förslag till avgränsning av JK:s tillsynsområde (prop. 1975/76:52), med den avvikelsen att riksdagens organ och till dem knutna tjänstemän och uppdragstagare helt skulle undantas från JK:s tillsyn.

I det förslag till lag om justitiekanslerns tillsyn som förelades riksdagen preciserades emellertid inte JK:s tillsyn på det statliga området utan endast en ram härför angavs. JK:s tillsynsområde i övrigt beskrevs däremot i lagförslaget. Riksdagen antog förslaget.

Gällande bestämmelser om JK:s tillsynsområde återfinns sålunda i lagen om JK:s tillsyn, med en närmare precisering av det statliga området i JK:s instruktion.

2 § lagen stadgar att statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under JK:s tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det. JK:s tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.

Enligt 3 § lagen står under JK:s tillsyn dessutom 1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga, 2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1, samt 3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, allmänt kyrkomöte eller beslutande kommunal församling.

I instruktionen anges att JK:s tillsyn inom ramen för vad som föreskrivs i 2 § ovannämnda lag omfattar 1. statliga myndigheter, 2. tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga myndigheter samt 3. andra som är knutna till statlig myndighet och som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt angår denna deras verksamhet. I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning (4 §).

Enligt 5 § instruktionen bör JK ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl.

5.2.3 *Gällande bestämmelser om JK:s sanktionsmöjligheter och deras tillkomst*

Även beträffande JO:s och JK:s möjligheter att ingripa mot felande befattningshavare uppstod med anledning av ämbetsansvarsreformen

gemensamma problem, på grund av att straffansvaret för tjänsteförsummelser inskränkts och åtalsmöjligheten således begränsats.

JO-utredningen föreslog att JO såsom tidigare gällt skulle ha rätt att väcka åtal, när befattningshavare som står under hans tillsyn har gjort sig skyldig till brott i sin tjänsteutövning. Utredningen förordade vidare att JO liksom dittills skulle ha möjlighet att anmäla tjänsteman till disciplinmyndighet. JO borde enligt utredningen kunna utnyttja denna befogenhet dels för att få tjänstemannen ålagd disciplinpåföljd, dels för att få en uppenbart olämplig tjänsteman avskedad eller avstängd från utövning av tjänsten. JO föreslogs också få befogenhet att bryta den tvåårigа preskriptionen som skulle komma att gälla för det författningsreglerade disciplinansvaret genom att utfärda skriftlig anmaning till tjänstemannen att yttra sig om vad som åberopades mot honom.

Med hänsyn till risken för att en disciplinmyndighet i vissa fall skulle komma att se alltför välvilligt på en underställd tjänstemans handlingssätt menade JO-utredningen att JO borde ha en möjlighet att få detta handlingssätt bedömt av ett helt utomstående organ. Utredningen ansåg därför att JO borde ges sådan ställning i disciplinförfarandet att han i sista hand kunde bringa en disciplinmyndighets beslut under domstols prövning. Utredningen föreslog sålunda att JO i ärenden som initierats av honom skulle få befogenhet att föra talan mot beslutet inför domstol i civilprocess enligt lagen om rättegången i arbetstvister, på ungefär samma sätt som tjänstemannen skulle komma att kunna föra talan mot arbetsgivarens beslut om disciplinär påföljd. JO:s rätt att föra talan begränsades dock till att avse dem som skulle komma att omfattas av författningsreglerat disciplinansvar. Domstolen föreslogs få möjlighet att på talan av JO utdöma eller skärpa disciplinpåföljd, om det var påkallat från allmän synpunkt. Vidare föreslogs domstolen få befogenhet att under vissa förutsättningar på talan av JO besluta om avskedande eller avstängning av tjänstemannen.

I fråga om JO:s ställning och befogenheter i disciplinprocessen följde riksdagen i det väsentliga JO-utredningens förslag. JO fick dock talerätt även då han ej initierat disciplinärendet. I det till grund för beslutet liggande betänkandet från konstitutionsutskottet (KU 1975/76:22 s. 60 f) förklarade utskottet att det kunde finnas anledning att i ett senare sammanhang ta upp frågan om JO:s ställning och sanktionsbefogenheter till förnyat övervägande, men att erfarenheterna av hur ämbetsansvarsreformen skulle verka för JO:s vidkommande först borde avvaktas.

JK-utredningens förslag byggde även i denna del i huvudsak på vad JO-utredningen föreslagit. Utredningen föreslog sålunda att JK skulle få rätt att väcka åtal och att anmäla en försumlig befattningshavare till disciplinmyndighet samt att bryta preskriptionen för disciplinpåföljder. Enligt utredningen borde JK också ges möjlighet att, om disciplinmyndigheten enligt hans mening inte handlägger saken på ett tillfredsställande sätt, i någon form föra frågan vidare eller på annat sätt påverka handläggningen. Utredningen uttalade emellertid viss tveksamhet inför den lösning med talerätt inför arbetsdomstolen som för JO:s del hade föreslagits av JO-utredningen. Som ett provisorium borde dock den ordning som riksdagen kunde komma att

besluta för JO:s vidkommande tillämpas även beträffande JK.

JK-utredningen tog vidare upp frågan om JK borde generellt – ensam eller jämte annan – vara det allmännas representant i tvist inför domstol om disciplinpåföljd eller avsked. Beträffande denna fråga erinrade utredningen om att det enligt en då nyligen beslutad ändring i kollektivavtalskungörelsen (1965:465)[1] normalt ankom på avtalsverket att företräda staten såsom arbetsgivare i sådan tvist rörande statstjänsteman som skulle handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Med hänsyn till att ställning sålunda hade tagits till frågan om vem som skulle företräda staten i arbetstvister ansåg sig utredningen på dåvarande stadium inte vilja föreslå någon generell befogenhet för JK att företräda den offentlige arbetsgivaren i disciplintvister. Emellertid föreslog utredningen att JK skulle få partsställning bl. a. när tjänstemannen för talan mot ett disciplinbeslut som har fattats efter anmälan av JK och att denna partsställning borde utesluta andra ställföreträdare för den offentlige arbetsgivaren.

Departementschefen, som framhöll att bl. a. frågan om JK:s sanktionsbefogenheter och om hans ställning i disciplinprocessen inte kunde få någon slutlig lösning förrän JK-utredningen slutfört sitt arbete, anslöt sig även i denna del i huvudsak till förslagen i JK-utredningens promemoria (prop. 1975/76:52 s. 21). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringsförslaget.

Gällande bestämmelser om JK:s befogenheter och hans ställning i disciplinprocessen finns numera i lagen om JK:s tillsyn, i JK-instruktionen och i LOA. Bestämmelserna innehåller följande.

JK får som särskild åklagare väcka åtal mot person som står under hans tillsyn och som begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Vid JK:s åtalsprövning gäller rättegångsbalkens allmänna regler om åtalsplikt och beslut att icke åtala. I mål som anhängiggjorts vid tingsrätt bör JK fullfölja talan till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det (5 § lagen om JK:s tillsyn).

Om person som står under JK:s tillsyn åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och felet kan beivras genom disciplinärt förfarande, får JK göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. JK får också göra anmälan till disciplinmyndighet, när han anser det vara påkallat att person som står under hans tillsyn avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse. Befogenheten att göra anmälan gäller alla arbetstagare, vare sig de är underkastade författningsreglerat eller avtalsreglerat disciplinansvar (6 § lagen om JK:s tillsyn). I vissa fall när JK påkallar avskedande gäller en längre tidsfrist än vanligt. Huvudregeln om att avskedande inte får grundas enbart på omständighet, som arbetsgivarmyndigheten har känt till mer än en månad, gäller nämligen inte när JK (eller JO) gör anmälan inom sex månader efter det att omständigheten inträffade (11 kap. 5 § LOA).

JK är i fråga om arbetstagare som är underkastade författningsreglerat disciplinansvar behörig att bryta den tvåårige preskriptionen för disciplinpåföljder (6 § JK-instruktionen och 14 kap. 5 § LOA).

När disciplinmyndighet meddelat beslut i ärende om tillämpning av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i författning om disciplinansvar, avskedande eller avstängning får JK föra talan vid domstol om

[1] Fr. o. m. den 1 januari 1977 ersatt av förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m. m.

ändring i beslutet (7 § första stycket lagen om JK:s tillsyn). Detta gäller oavsett om JK initierat disciplinärendet eller ej. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats (16 kap. 3 § första stycket LOA). Målet handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. På sådan talan av JK får disciplinpåföljd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med anställningen samt arbetstagaren begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år (16 kap. 3 § andra stycket LOA). – Har arbetstagaren sökt ändring i disciplinmyndighetens beslut och har beslutet tillkommit efter anmälan av JK eller har även denne sökt ändring i beslutet, är JK ensam arbetstagarens motpart i tvisten (7 § andra stycket lagen om JK:s tillsyn). I sådan här tvist skall vad som föreskrivs om arbetsgivare äga motsvarande tillämpning på JK (7 § tredje stycket samma lag).

För läkare och annan medicinalpersonal under socialstyrelsens inseende gäller en särskild straffbestämmelse som numera återfinns i lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl. Vidare gäller för medicinalpersonalen ett särskilt disciplinärt ansvar, som innebär att socialstyrelsen genom sin ansvarsnämnd kan utdela varning eller erinran. JK har alltså, i fråga om offentliganställd medicinalpersonal som ju står under hans tillsyn, möjlighet att åtala en felande befattningshavare enligt nämnda lag eller anmäla honom för åtgärd till ansvarsnämnden. I händelse av åtal kan han naturligtvis överklaga en friande dom. Däremot torde det inte ingå i hans befogenheter att föra talan mot ett friande beslut av ansvarsnämnden, eftersom han inte intar partsställning inför denna och det inte heller är fråga om sådana "särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän" som avses i lagen om JK:s tillsyn.[2]

Om arbetstagaren inte är underkastad författningsreglerat disciplinansvar, vilket är fallet för de flesta kommunalanställda, saknar JK (liksom JO) någon möjlighet att få disciplinmyndighetens beslut underställt domstols prövning och han intar ej någon partsställning i rättegång som arbetstagaren inleder.

5.3 Formerna för JK:s tillsyn

Som tidigare nämnts utövas JK:s tillsynsverksamhet genom prövning av klagomål, genom inspektioner eller genom att JK av eget initiativ genom exempelvis uppgifter i pressen eller på grund av uppdrag vidtar undersökning

[2] Medicinalansvarskommittén har i sitt betänkande Hälso- och sjukvårdspersonalen (SOU 1978:26) lagt fram förslag till en lag om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal, med bl. a. bestämmelser om disciplinansvar. Det föreslås att ansvarsfrågor skall handläggas av en från socialstyrelsen fristående nämnd, kallad hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, mot vars beslut talan skall föras genom besvär i kammarrätten. Ärende skall tas upp av nämnden på anmälan av socialstyrelsen, patient som saken rör samt JO och JK. Talan mot nämndens beslut i sak skall få föras – förutom av den som berörs av beslutet – av socialstyrelsen för att tillvarata allmänna intressen samt beträffande offentliganställd personal som står under JO:s och JK:s tillsyn av JO och JK. Kommittén tycks förutsätta att JO och JK redan nu enligt JO-instruktionen samt lagen om JK:s tillsyn har sådan talerätt.

Tabell 1 Antalet tillsynsärenden hos JK (utom granskningsärenden)

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Antal	350	416	327	346	341	300	252	287

av ett anmärkningsvärt förhållande. En ytterligare tillsynsform utgör granskningen av statsmyndigheternas ärendeförteckningar.

JK:s tillsynsverksamhet har i jämförelse med JO:s liten omfattning och rör sig om ett par hundra ärenden per år. Antalet till JK inkomna eller av JK på eget initiativ upptagna tillsynsärenden under åren 1970–1977 framgår av tab. 1. I tabellen har inte medtagits ärenden avseende granskning av ärendeförteckningar, ej heller tryckfrihetsärenden eller advokatärenden. Som jämförelse kan nämnas att antalet tillsynsärenden hos JO samma period uppgick till 3 000–3 700 per år. Tillsynsärendena utgör endast en mindre del av JK:s arbetsbörda, såväl antalsmässigt som arbetsmässigt. Totala antalet ärenden hos JK uppgick åren 1975–1977 till drygt 3 000 per år.

5.3.1 *Klagomålsprövning*

Flertalet tillsynsärenden härrör från anmälningar från enskilda personer. Fördelningen mellan olika grupper av tillsynsärenden framgår, såvitt avser under åren 1975–1977 inkomna eller upptagna ärenden, av tab. 2. Eftersom diarieföringen lades om fr. o. m. 1975 redovisas inte tidigare år.

Vilka handläggningsåtgärder som vidtas på JK-ämbetet i anledning av en anmälan är naturligtvis beroende av ärendets karaktär. Det förekommer en inte obetydlig mängd klagomål som är av den arten att de omgående lämnas utan åtgärd, exempelvis vissa orediga klagomål från "stamkunder" eller upprepade klagoskrivelser i samma sak. Klagomål av angiven art passerar i allmänhet inte någon handläggare utan avgörs av JK direkt. Något motiverat beslut sätts inte upp i dessa ärenden utan på klagoskrifterna antecknas "ad acta utan åtgärd". Klaganden får mera sällan underrättelse om dessa beslut. Det förekommer vidare en grupp av anmälningar där det utan att någon utredning behöver vidtas framgår att det ärende som anmälningen avser är handlagt i överensstämmelse med gällande lag eller också att den som klagomålet riktar sig emot ej står under JK:s tillsyn. Detta anges i allmänhet i kortfattade beslut. En tredje grupp av anmälningar är sådana där enda utredningsåtgärd är telefonsamtal till berörd myndighet eller studium av en infordrad akt, varigenom klarhet ernås. Kortfattade beslut avfattas i

Tabell 2 Olika grupper av tillsynsärenden hos JK

År	1975	1976	1977
Anmälan från enskilda	270	224	272
Anmälan från myndighet	18	10	10
Initiativärenden	12	18	5
Granskningsärenden	218	250	256

allmänhet i dessa ärenden. Slutligen finns anmälningar som kräver mera ingående undersökningar. I dessa begärs oftast skriftliga upplysningar från den myndighet eller tjänsteman som berörs av klagomålet. Ibland kan finnas anledning att hålla muntliga förhör. I dessa ärenden verkställer vederbörande handläggare vid behov rättsutredningar samt upprättar förslag till beslut. Endast i undantagsfall anlitar JK handläggare som inte tjänstgör vid JK-ämbetet.

Av tab. 3 framgår hur JK:s tillsynsärenden under åren 1975–1977 avslutats. I vilken omfattning JK:s tillsynsverksamhet under åren 1970–1977 föranlett åtgärd framgår av tab. 4.

Utredningens expert Huldén har gått igenom alla tillsynsärenden som diarieförts på JK-ämbetet under januari och februari 1977. Dessa var 45, varav 39 anmälningar från enskilda, 2 anmälningar från myndigheter, 1 initiativärende och 3 granskningsärenden. Av ärendena i de tre första grupperna avslutades 16 med "ad acta utan åtgärd", 23 med annat beslut utan kritik och 3 med beslut med kritik. Siffrorna visar god överensstämmelse med tabellerna 2 och 3.

Det förekommer inte sällan att den som klagar vänder sig till såväl JK som JO med samma anmälan. Detta framgår ofta av klagoskriften eller framkommer eljest när handläggaren vid JK-ämbetet tar kontakt med den som berörs av anmälan. JK-ämbetet kontrollerar dock inte rutinmässigt om JO-ämbetet har samma ärende.

Om ett ärende redan har prövats av JO tar JK i allmänhet inte upp saken till förnyad prövning utan hänvisar endast till JO:s beslut. Det har dock förekommit i enstaka fall, se t. ex. JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 19 ff. I

Tabell 3 Utgången i JK:s tillsynsärenden

År	1975	1976	1977
Ad acta utan åtgärd	114	76	85
Annat beslut utan kritik	143	181	154
Beslut med kritik	29	24	17

Tabell 4 JK:s åtgärder i tillsynsärenden

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Åtal	2	2[a]	1[b]	0	1[c]	2	1	0
Anmälan till disciplinmyndighet[d]	0	0	0	0	0	0	1	2
Erinran eller annat kritiskt uttalande av JK	39	33	43	42	39	29	24	17

[a] Härjämte har efter anmälan till JK åtal i 2 fall väckts genom riksåklagarens försorg och i 1 fall av annan åklagare, sedan JK överlämnat ärendet dit.
[b] Åtalet väckt av överåklagaren i Stockholm på uppdrag av JK.
[c] Härjämte har ett ärende överlämnats till riksåklagaren, som väckte åtal.
[d] Här har endast upptagits ärenden där JK gjort formell anmälan. I några fall har tjänstemän utan sådan anmälan bestraffats i disciplinär ordning och JK inte funnit annan beivran påkallad.

den mån utredning i ett ärende redan pågår hos JO föranleder anmälan hos JK regelmässigt inte någon utredning. Ofta avvaktar JK då att JO:s utredning skall bli färdig. Bestämmelsen i instruktionerna för JK och JO som gör det möjligt att överlämna klagomål till varandra har inte tillämpats någon gång under 1976 eller 1977.

Det förekommer inte sällan att personer som anser sig ha blivit oriktigt behandlade och i anledning därav hör sig för hos JK hur de skall bete sig, av JK hänvisas att vända sig till annat organ, exempelvis till advokatsamfundet vid klagomål mot advokat. JK:s instruktion innehåller inte såsom JO:s någon bestämmelse som medger att klagoärenden överlämnas till andra myndigheter (bortsett från JO) och något sådant överlämnande förekommer ej heller.

Flertalet till JK inkomna anmälningar är skriftliga. Det inträffar dock att klagande vid besök på JK-ämbetet muntligen framför klagomål. Klaganden uppmanas då i allmänhet att avfatta en skriftlig anmälan.

5.3.2 *Inspektioner*

Under senare år har JK:s inspektioner inskränkt sig till en eller ett par veckor om året. Dessa inspektioner genomförs med biträde av JK:s egen personal. Några tjänstemän från andra myndigheter har inte anlitats under senare år. Inspektionerna föregås av arbete med studium av instruktioner och arbetsordningar m. m. Viss planläggning sker också av vilka frågor som vid inspektionerna skall ägnas särskild uppmärksamhet. Några egentliga temastudier, dvs. inspektioner hos flera myndigheter av viss utvald fråga, förekommer inte. Inspektionerna har under senare år mera varit inriktade på att erhålla en allmän överblick av vederbörande myndighets handläggningsrutiner än på att detaljstudera enskilda ärenden. Någon egentlig planläggning med JO om vilka myndigheter som skall inspekteras äger inte rum. JK och JO

Tabell 5 JK:s inspektioner

År	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Domstolar	6	5	9	6	4	4	1	4
Åklagarmyndigheter				1	1			
Polismyndigheter				2		2	1	
Fångvårdsanstalter	1		1		1	2	1	
Kronofogdemyndigheter					1	1	1	1
Fastighetsbildningsmyndigheter					1			1
Sociala centralnämnder						1		
Länsstyrelser		1			1	1	1	2
Centrala statliga myndigheter						3[a]	2[b]	
Sjukhus			1					
Ambassad					1			

[a] Centrala studiestödsnämnden, juridiska sektionen vid statens vägverk, rikspolisstyrelsen.

[b] Generaltullstyrelsen, blodgruppsserologiska avdelningen vid statens rättskemiska laboratorium.

erhåller dock i allmänhet kännedom om varandras inspektioner och undviker att samma myndighet med kort tidsintervall inspekteras av båda. JO företar betydligt fler inspektioner än JK. Verksamhetsåret 1976/77 ägnade ombudsmännen tillhopa 61 dagar åt inspektioner och för verksamhetsåret 1977/78 har de planerat 80 dagar.

JK:s inspektionsverksamhet har, som framgår av tab. 5, i huvudsak avsett domstols-, åklagar- och polisväsendet samt kriminalvården. En del av de redovisade inspektionerna har snarare varit besök i studiesyfte än regelrätta inspektioner. Över inspektionerna upprättas kortfattade protokoll, vari någon gång antecknas ett uttalande eller en anmärkning från JK:s sida. Endast mera sällan föranleder inspektionsiakttagelserna att JK tar upp ett särskilt initiativärende.

5.3.3 *Granskningen av statsmyndigheternas ärendeförteckningar*

En upplysningskälla vid JK:s tillsyn över myndigheterna utgör som tidigare nämnts de ärendeförteckningar som många statliga myndigheter årligen skall avlämna till JK enligt 3 § allmänna verksstadgan (1965:600) eller 12 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460).

Enligt 3 § p. 1. allmänna verksstadgan skall myndighet varje år före den 1 april lämna JK förteckning över de ärenden som inkommit till myndigheten under tidigare år men inte blivit slutligt handlagda före utgången av februari månad det år förteckningen skall lämnas, med rätt för JK att medge annan tid eller ordning för fullgörande av uppgiftsskyldigheten. Av de olika myndigheternas instruktioner framgår om ifrågavarande föreskrift i verksstadgan är tillämplig på myndigheten i fråga.

I 12 § länsstyrelseinstruktionen finns en motsvarande bestämmelse. Det stadgas här att länsstyrelsen varje år före den 1 september skall lämna JK förteckning över de ärenden, som har inkommit till länsstyrelsen, länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten under tidigare år men inte blivit slutligt handlagda före utgången av juni månad det år då förteckningen skall lämnas.

Det framgår sålunda av verksstadgan och länsstyrelseinstruktionen att förteckning skall innehålla till myndigheten inkomna ärenden. Till följd härav skall sådana ärenden som av myndigheten själv upptagits, s. k. initiativärenden, och ärenden av rent intern natur ej redovisas.

Sammanlagt har JK-ämbetet f. n. att granska, förutom förteckningarna från länsstyrelserna, förteckningar från omkring 240 myndigheter. Vilka dessa myndigheter är under 1978 framgår av *bilaga nr 1*.

På JK-ämbetet sköts den primära granskningen av ärendeförteckningarna av en tjänsteman som ägnar uppskattningsvis en femtedel av sin årliga arbetstid åt detta arbete. Utredningen har genom samtal med denne samt genom att ta del av ett antal ärendeförteckningar erhållit följande information.[3]

Granskningen av de ärendeförteckningar som lämnas under våren påbörjas i allmänhet först efter sommaren. Granskningen sker med jämförande av de uppgifter som lämnats året innan. Som första åtgärd görs ett överslag över antalet balanserade ärenden under de båda åren för att konstatera att inte balansen som helhet ökat på ett oroväckande sätt. Därefter vidtas en granskning av varje ärendeförteckning för sig.

[3] Jämför artikel i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1969, s. 306, av Axel Nilsson: JK:s granskning av ärendeförteckningar.

Speciell uppmärksamhet riktas därvid naturligt nog på de äldre ärendena, i synnerhet på sådana som anhängiggjorts av någon enskild person eller av något organ som inte är överordnat den myndighet som ingivit förteckningen. Förteckningarna upptar i regel uppgifter om diarienummer, parter, saken, inkomstdag och vidtagna åtgärder. Det förekommer ibland att myndigheter beträffande vidtagna åtgärder inte uppger någonting eller endast allmänt anger att "handläggning pågår" eller liknande. I sådana fall måste kompletterande upplysningar inhämtas. Omkring en tredjedel av ärendeförteckningarna ger upphov till begäran om kompletterande upplysningar. Därvid används i allmänhet en stencilerad skrivelse vari begärs uppgift på om ärendet numera avgjorts samt om så inte är fallet en redogörelse för handläggningen samt uppgift om när ärendet beräknas bli slutfört. När komplettering inkommer visar det sig inte sällan att ärendet i fråga avgjorts.

Flertalet ärendeförteckningar ger efter eventuell begäran om kompletterande upplysningar inte upphov till ytterligare åtgärder. På förteckningen antecknas att den är granskad, men JK själv tar i allmänhet inte del av dessa förteckningar. Ibland kan upplysningar som lämnats i ett ärende föranleda att förfrågan riktas även till sådan myndighet som inte är skyldig att själv inge ärendeförteckning, t. ex. när till sådan myndighet skett remiss som, trots påminnelser, under lång tid lämnats obesvarad. Granskningen kan också tänkas föranleda annan åtgärd av JK såsom inspektion, begäran om personalförstärkning hos myndigheten i fråga, disciplinär åtgärd mot ansvarig tjänsteman m. m.

I flera fall har JK med stöd av sin dispensbefogenhet enligt allmänna verksstadgan medgett att vissa grupper av ärenden, som enligt sin natur fordrar lång handläggningstid, får redovisas mera summariskt, om de inkommit under viss tid före förteckningens avlämnande. Dispensen har ibland avsett närmast föregående halvår, ibland närmast föregående hela år, ibland ändå längre tid. En del dispensbeslut avser bara ett enstaka redovisningstillfälle, andra gäller för myndigheten år efter år. Även i fråga om länsstyrelserna har JK, även om detta inte framgår av länsstyrelseinstruktionen, ansett sig ha rätt att medge annan tid eller ordning för fullgörande av uppgiftsskyldigheten.

5.4 Utredningens överväganden och förslag

När utredningen inledde sitt arbete gällde fortfarande det straffrättsliga ämbetsansvaret för offentliga tjänstemän. JK:s uppgifter reglerades – förutom i den gamla regeringsformen – i den då gällande instruktionen (1965:629) för justitiekanslern och hans tillsynskompetens bestämdes med utgångspunkt i begreppet ämbetsansvar. Sedan ämbetsansvarsreformen beslutats av statsmakterna blev en av utredningens första arbetsuppgifter att lämna förslag till sådana nya bestämmelser som fordrades för att anpassa JK-ämbetet till det nya ansvarssystemet för de offentliga tjänstemännen. Som redan nämnts redovisade utredningen sina förslag i september 1975 i en promemoria som överlämnades till chefen för justitiedepartementet. Efter ett mycket begränsat remissförfarande – yttrande inhämtades endast av justitiekanslern – avlät regeringen en proposition till riksdagen med förslag till bl. a. lag om justitiekanslerns tillsyn. Sedan riksdagen antagit förslaget utfärdade regeringen den 15 december 1975 de båda författningar som nu

främst reglerar JK:s arbetsuppgifter, nämligen lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern.

Eftersom reglerna om JK:s tillsyn således utformats helt nyligen, kunde det tyckas att ytterligare överväganden ej skulle behövas. Emellertid uttalade utredningen i sin promemoria att de förslag som framlades inte utgjorde utredningens slutliga ställningstagande i hithörande frågor utan förslagen fick betraktas som ett provisorium. Även departementschefen angav att de nya bestämmelserna hade provisorisk karaktär. Utredningen har därför att på nytt ta upp JK:s tillsynsverksamhet till diskussion. De frågor som härvid särskilt tilldrar sig intresse är klagomålsprövningen, inspektionerna, tillsynsområdet, befogenheterna samt granskningen av myndigheternas ärendeförteckningar. Särskild uppmärksamhet har vid behandlingen av de olika frågorna ägnats åt förhållandet mellan JK och JO. Denna har skett från de utgångspunkter som mer allmänt redovisats i kapitel 4.

Utredningen har här kommit fram till att JK och JO båda behövs såsom regeringens respektive riksdagens tillsynsorgan men att med beaktande av de båda organens olika konstitutionella ställning någon form av praktisk arbetsfördelning borde genomföras dem emellan.

5.4.1 *JK:s klagomålsprövning*

Som framgår av den tidigare lämnade redogörelsen utgör klagoärendena endast en mindre del av de ärenden som handläggs vid JK-ämbetet. Såväl JK själv som övriga tjänstemän har andra arbetsuppgifter vid sidan av tillsynsärendena. Tillsynsfrågorna kommer därigenom inte att dominera arbetet på samma sätt som inom JO-ämbetet, vilket ju enbart har att handlägga tillsynsärenden. Klagoärendena är också mycket få i förhållande till dem som kommer in till JO-ämbetet, inte mycket mer än en tiondel, eller 200–300 ärenden årligen.

Utredningen har låtit sin expert Huldén gå igenom alla tillsynsärenden som kommit in till JK-ämbetet under januari och februari 1977 och har även stickprovsvis gått igenom andra tillsynsärenden. Vidare har muntliga uppgifter om ärendehandläggningen inhämtats av JK och tjänstemännen inom JK-ämbetet.

En iakttagelse är att ett stort antal av de klagoskrivelser som inkommer till JK är – liksom många klagoärenden hos JO – allmänt hållna och saknar preciserade anmärkningar mot en viss tjänsteman eller en viss myndighet. En del skrivelser är på grund av att där finns för få sakuppgifter eller därför att innehållet är oklart och motsägelsefullt svåra att få något grepp om. I en del skrifter finns det inte något bestämt yrkande utan de sänds till JK endast för kännedom, och en del av dem utgör kopior av klagoskrivelser till andra myndigheter, kanske främst JO. Av de klagomål som är så preciserade att JK-ämbetet kan företa någon undersökning visar det sig i allmänhet, sedan vederbörande myndighets akter granskats, att klagomålet är obefogat eller att det i varje fall saknas anledning förmoda att ytterligare undersökning skall ge mer klarhet i saken. Slutligen förekommer enstaka klagoärenden i vilka JK finner anledning uttala kritik mot en tjänsteman eller en myndighet. Av de 45 tillsynsärenden som förekom under januari–februari 1977 var det endast ett i

vilket uttalades kritik i anledning av ett enskilt klagomål.

JK Gullnäs har i sina arbetsredogörelser för åren 1975 och 1976 uttalat att anmälningarna från enskilda personer spelar en helt betydelselös roll för tillsynsverksamheten och att enligt hans mening rätten för den enskilde att vända sig till JK kunde avskaffas.

Den frågan måste därför ställas om det är meningsfullt att ha JK-ämbetet som ett extraordinärt organ för prövning av klagomål från allmänheten vid sidan av JO-ämbetet och, vilket ej får glömmas, vid sidan av de ordinarie besvärs- eller tillsynsmyndigheter som vanligen finns.[4] En klagande som anser sig felaktigt behandlad och som ej anser sig kunna få rättelse genom ordinarie besvärs- eller tillsynsmyndighet har ju alltid möjligheten att vända sig till JO. Man kan tycka att något behov av att i stället vända sig till JK knappast föreligger. Och om klaganden redan har vänt sig till JO utan att få framgång där synes det i allmänhet vara föga att vinna genom en hänvändelse till JK. Naturligt nog finner nämligen JK ofta att det saknas anledning att företa någon närmare undersökning, när JO redan prövat saken. Detta är särskilt fallet när klagoskrivelserna inte innehåller några mer preciserade anmärkningar. Men även om JK företar någon utredningsåtgärd, t. ex. infordrar JO:s eller vederbörande myndighets akt, visar det sig i allmänhet att JK delar JO:s bedömning. Det kan naturligtvis också inträffa att JK någon gång kommer till annat resultat än JO (ett uppmärksammat sådant fall är publicerat i JO:s ämbetsberättelse 1977/78 s. 19 ff) men detta är mycket sällsynt.

På frågan kan anläggas skilda principiella synpunkter, delvis redan berörda i kapitel 4. I äldre tid när statsskicket var uppbyggt på teorin om maktfördelning och motsatsförhållande förelåg mellan riksdagen och Kungl. Maj:t uppfattades det som angeläget att var och en av dessa hade tillgång till en ombudsman som kunde undersöka missförhållanden inom ämbetshierarkin och därvid bl. a. pröva klagomål från allmänheten. Efter hand som parlamentarismen växte fram minskade motsatsställningen mellan de båda statsmakterna och med den nya regeringsformens ikraftträdande har denna utveckling även formellt befästs. Enligt regeringsformen är regeringen ansvarig inför riksdagen och den verkar endast så länge den är omfattad av riksdagsmajoritetens förtroende. En del av de argument som tidigare talade för en ordning med två klagoinstanser, den ena underställd riksdagen och den andra regeringen, har således numera minskat i styrka. Som anförts i kapitel 4 gäller argumenten dock alltjämt men ändringen ger anledning att uppmärksamma den praktiska gränsdragningen, där olägenheterna av två myndigheter är särskilt framträdande, och söka i görligaste mån undanröja dessa.

En ordning med två myndigheter, vilka har samma kompetens, medför alltid risken att dessa kommer till olika resultat. Inom domstolsväsendet och förvaltningen, där myndigheter har att besluta om rättigheter och skyldigheter för enskilda, har man undvikit sådana motsättningar genom regler som avgränsar myndigheternas kompetens och regler om överklagande och rättskraft. En överordnad myndighets beslut får därvid ersätta det beslut som den underordnade myndigheten meddelat. När det gäller förhållandet mellan JK och JO ligger saken annorlunda till. Båda anses jämställda och ingendera har tillsyn över den andre. Den ene får inte överpröva den andres beslut för att ersätta detta eller för att rikta kritik mot det. Om emellertid den ene prövar

[4] En redogörelse för olika organ för tillsyn och klagomålsprövning återfinns i SOU 1975:23 s. 43 ff.

samma sak som redan prövats av den andre och därvid kommer till ett annat resultat, kan det inte undvikas att det för den enskilde ibland ter sig som om den förres beslut blivit överprövat. Om detta skulle inträffa ofta finns risken att de båda instansernas auktoritet undergrävs. Det är därför enligt utredningens mening önskvärt att sådana motstridiga uttalanden i görligaste mån undviks. Detta talar för att JK-ämbetet normalt inte skall ta någon grundligare befattning med klagoärenden som redan handlagts av JO.

Om vi emellertid har två skilda klagoinstanser är det inte tillfredsställande att den ena skall avhålla sig från undersökning på grund av att den andra redan har prövat saken. Den enskilde kan invaggas i förhoppningen att han kan få sin sak seriöst och förutsättningslöst prövad av båda instanserna, men i realiteten blir hans sak kanske bara prövad av en. Det synes då bättre att klargöra att i vanliga fall endast *en* saklig prövning tillhandahålls.

En mer praktisk betydelse är det att det innebär misshushållning med personalresurser om flera myndigheter befattar sig med i stor utsträckning samma klagoärenden utan att prövningen av dem för den skull blir mer ingående.

Flera skäl talar således för att inskränka JK:s befattning med klagomål. Å andra sidan är det för JK:s möjligheter att utöva effektiv tillsyn av myndigheterna värdefullt att han i viss utsträckning får mottaga klagomål från allmänheten. En prövning av dessa står i nära samband med hans allmänna tillsynsverksamhet. I direktiven uttalas också att allmänheten inte bör vara avskuren från rätt att klaga hos JK. Med hänsyn till det anförda och på förut redovisade principiella grunder bör klagomålsprövningen således ej helt avskaffas. Däremot kan det på anförda skäl vara anledning att inskränka den. I direktiven sägs också att "nuvarande skyldighet för JK att företa undersökning med anledning av inkomna klagomål synes onödigt långtgående och bör mjukas upp. JK bör i viss utsträckning kunna berättigas både att lämna klagomål utan åtgärd och att hänvisa klagomål till annan myndighet."

I den instruktion för JK som gällde när direktiven skrevs, nämligen 1965 års instruktion, stadgades: "När klagomål anföras hos justitiekanslern eller något i annat fall kommer till hans kännedom som synes påkalla åtgärd, skall han föranstalta om undersökning i saken." Efter ordalagen innebar denna bestämmelse att varje klagomål skulle föranleda en undersökning, men den torde ändå ha tillämpats så att utredningsåtgärder underläts om de framstod som omotiverade. I den nu gällande instruktionen har motsvarande bestämmelse fått den lydelsen att JK skall verkställa "den utredning som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden", alltså efter orden en uppmjukning av undersökningsskyldigheten. Som redan nämnts under 5.3.1 anser JK sig inte skyldig göra undersökning i varje klagoärende, utan en hel del klagoskrivelser läggs till akten utan åtgärd.

Enligt utredningens mening bör JK-ämbetet inte vidare uppfattas i första hand som ett organ för prövning av allmänhetens klagomål. JK bör också av principiella skäl uppfattas som en förtroendeman som på regeringens uppdrag eller av eget initiativ utövar tillsyn och därvid gör de undersökningar som regeringen beslutar eller han själv finner påkallade. Den enskilde bör således inte ha något anspråk på att obetingat få sin sak undersökt av JK. Ett klagomål bör uppfattas som en skrivelse varigenom JK:s uppmärksamhet riktas på

visst förhållande, för att JK skall kunna vidta den utredning som han kan finna motiverad.

JK bör sålunda enligt utredningens mening inte vara skyldig att pröva varje klagomål från allmänheten utan behöver endast vidta sådana undersökningar som han anser motiverade.

Sedan flera år har JO enligt sin instruktion haft möjlighet att överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning. Ursprungligen undantogs JK från bestämmelsen men enligt nu gällande instruktion kan JO överlämna klagomål till JK, dock endast efter överenskommelse med denne. På motsvarande sätt inrymmer nu gällande JK-instruktion en möjlighet för JK att efter överenskommelse med JO till denne överlämna ärende som har väckts genom klagomål av enskild. Någon uttrycklig möjlighet för JK att överlämna klagoärende till annan myndighet för handläggning finns inte och så sker ej heller.

En begränsning av JK:s befattning med klagomål från allmänheten bör enligt utredningens mening ske inte bara genom att vissa klagoärenden avskrivs utan åtgärd utan även genom att det öppnas möjlighet för JK att överlämna klagoärende till annan myndighet för utredning och prövning. Som exempel kan anges riksåklagaren vid klagomål mot åklagare, medicinalväsendets ansvarsnämnd[5] vid klagomål mot läkare, kriminalvårdsstyrelsen vid klagomål mot fångvårdspersonal och vederbörande departementschef vid klagomål mot departementstjänsteman. Även om utredningen ej förutser att denna möjlighet kommer att utnyttjas särskilt ofta (hos JO överlämnas endast några procent av klagoärendena) bör likväl instruktionen medge ett sådant överlämnande, där så kan anses lämpligt.

Det synes ännu ej ha förekommit att JK har överlämnat ett klagoärende till JO. I direktiven framläggs tanken på en mer systematisk samordning av JK:s tillsynsverksamhet med JO:s, varvid ändamålet skulle vara att utnyttja de båda ämbetenas samlade resurser på bästa sätt. Även riksdagens JO-utredning fann det angeläget att en samordning kom till stånd på vissa punkter. JK-utredningen vill här föreslå att JK tar upp överläggningar med riksdagens ombudsmän för att få till stånd riktlinjer för hur de båda ämbetenas överlämnandemöjligheter bör utnyttjas. Enligt utredningens mening behöver en överenskommelse inte göras för varje enskilt ärende utan en mer generell överenskommelse om överlämnande av vissa typer av ärenden bör kunna träffas. Utredningen vill över huvud taget förorda återkommande samråd mellan JK och JO om verksamhetens inriktning och även regelbundna kontakter mellan de båda ämbetenas tjänstemän.

Riksdagens JO-utredning nämnde som exempel på ärenden som naturligen ej borde ingå i JO:s verksamhet myndigheters eller tjänstemäns anmärkningar mot en annan myndighet eller mot en tjänsteman vid samma myndighet (SOU 1975:23 s. 110). JK-utredningen delar JO-utredningens bedömning och anser således att den typen av ärenden ej bör överlämnas till JO-ämbetet; i stället bör JK förklara sig beredd att motta sådana ärenden från JO. Även klagomål från en tjänsteman mot den egna myndigheten, t. ex. i ett tjänstetillsättningsärende, synes lämpligen kunna handläggas inom JK-ämbetet och bör ej överlämnas till JO. Däremot synes det många gånger naturligare att klagomål mot kommuner prövas av en riksdagens ombudsman än av den regeringen underställde JK och utredningen vill

[5] I sitt betänkande SOU 1978:26 föreslår medicinalansvarskommittén en ombildning av denna nämnd.

därför nämna dem som exempel på ärenden som kan överlämnas till JO.

Utredningen anser att klagandena normalt bör underrättas om vilken åtgärd JK företar, även om åtgärden endast innebär att klagoskriften läggs till handlingarna.

5.4.2 *JK:s inspektioner*

JK:s inspektionsverksamhet får anses vara ett nödvändigt led i hans uppgift att tillse att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Att endast bygga på anmälningar, klagomål och särskilda uppdrag kan inte ge tillsynen tillräcklig bredd.

Som redovisats ovan är emellertid JK:s inspektionsverksamhet f. n. mycket begränsad. Det rör sig om en eller två veckor och ett tiotal besökta myndigheter per år. En anledning härtill torde vara att JK-ämbetet har en så liten personal att övrig verksamhet blir lidande, om JK själv och två–fyra tjänstemän är borta en längre tid. JK Gullnäs har också bl. a. i sitt remissyttrande över JK-utredningens promemoria antytt att han ifrågasätter värdet av den traditionella typen av inspektioner, som är inriktad på att med ledning av diarier och vid genomläsning av akter söka finna fel av ofta formell natur. I stället har han förklarat sig fästa större vikt vid om myndigheten är organiserad på lämpligt sätt och om den i stort fungerar effektivt och rationellt.

Enligt utredningens bedömning är det värdefullt att regeringens högste tillsynsman håller en nära kontakt med myndigheterna och genom besök på platsen gör sig underrättad om förhållandena. För rättssäkerheten i rättskipningen och förvaltningen synes det vara av stor betydelse att en utomstående person med stora juridiska kvalifikationer kan granska myndigheternas verksamhet och när som helst ta del av deras handlingar. En säker metod att genomföra en sådan granskning, men också en långsam metod, är att studera diarier, akter och registratur och utredningen anser att denna typ av inspektioner alltjämt bör ha sin plats i JK-ämbetets verksamhet. Därvid bör av naturliga skäl huvuddelen av granskningen utföras av tjänstemän vid JK-ämbetet, inte av JK själv. För att effektivisera granskningen bör JK ha möjligheter att tillfälligt knyta till sig tjänstemän som har speciell erfarenhet från den verksamhet som granskas, om sådana tjänstemän ej finns att tillgå inom JK-ämbetet.

Denna typ av besök hos myndigheterna bör ej vara den enda förekommande. Redan nu gör JK och hans tjänstemän resor som mer har karaktären av studiebesök. Ibland torde inspektionerna huvudsakligen kunna inriktas på särskilt utvalda rättsfrågor, t. ex. tillämpningen av en viss författning. Över huvud torde utformningen av inspektionerna få i hög grad variera beroende på vilken myndighet som besöks.

Utredningen finner det värdefullt att JK vid inspektionerna ägnar uppmärksamhet inte bara åt fel i enstaka ärenden utan även åt att myndigheten i stort fungerar väl och effektivt. Särskilt angeläget synes det vara att därvid beakta om de administrativa författningar som styr myndighetens verksamhet och handläggningsrutiner är lämpligt utformade, så att de ej lägger onödigt band på arbetet. Skulle så vara fallet bör JK ta initiativ till

erforderliga författningsändringar.

JK:s tillsyn bör emellertid främst vara inriktad på rättssäkerheten i handläggningen. JK liksom tjänstemännen vid JK-ämbetet är jurister och det är rättsliga frågor som de har särskilda kvalifikationer för. För rent ekonomiska frågor och frågor som kontorsrationalisering och tekniska hjälpmedel i arbetet och om myndigheternas organisation över huvud taget är lämplig finns riksrevisionsverket och statskontoret med sin särskilda sakkunskap. Härtill kommer den omfattande granskningsverksamhet som riksdagens revisorer utövar. Även om JK ej skall vara förhindrad att beakta sådana frågor, i den mån han kommer i beröring med dem, bör han dock rimligen ej ägna någon betydande del av sitt arbete åt dem. I vissa fall kan det emellertid ligga nära till hands att JK i sådan fråga samarbetar med riksrevisionsverket, som ju har att utöva en fortlöpande sakrevision. Finner JK vid inspektioner eller eljest påtagliga brister i organisation eller arbetsrutiner kan han ha anledning att ta upp saken med riksrevisionsverket, om förhållandena ej är sådana att han bör direkt vända sig till regeringen.

Beträffande JO har det i olika sammanhang diskuterats hur mycket tid som bör avsättas för inspektioner. JO-utredningen fann sålunda att det inte var nödvändigt att varje ombudsman tog i anspråk sex–åtta veckor per år för inspektioner och förordade en viss minskning av de rutinbetonade inspektionerna. I det sammanhanget hänvisade JO-utredningen till den pågående utredningen om JK-ämbetet och uttalade att det skulle ligga väl i linje med dess tankegångar om JK-ämbetet i framtiden skulle få i uppgift att ägna mer tid åt inspektioner av de offentliga myndigheterna.

Ombudsmännen själva har för verksamhetsåret 1977/78 inriktat sig på att tillsammans genomföra ca 80 inspektionsdagar, alltså i genomsnitt 20 dagar per ombudsman. För JK:s del finns inte någon motsvarande plan. Med hänsyn till att JK också har andra uppgifter än tillsynsuppgifter och bl. a. har att utföra särskilda utredningar på regeringens uppdrag finner utredningen det svårt att ens ange någon riktlinje för hur mycket tid som bör avsättas för inspektioner. Utredningen vill därför – med instämmande i vad JO-utredningen sagt – nöja sig med det uttalandet att det är angeläget att JK:s inspektionsverksamhet ökas ej obetydligt i förhållande till nuläget. Utredningens förslag i övrigt syftar till att frigöra resurser som bör göra detta möjligt utan förstärkning av den fasta personalen.

Urvalet av myndigheter för inspektion bör naturligtvis bestämmas av JK själv. I likhet med JO-utredningen vill JK-utredningen betona att det i första hand måste ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna att inspektera sina underlydande myndigheter. JK:s inspektioner bör därför till stor del inriktas på sådana områden där inspektion från ordinarie tillsynsorgan ej förekommer. Utredningen kan således instämma i direktivens uttalande om att viss förtur bör ges åt myndigheter, som själva utövar inspektioner inom sitt verksamhetsområde och genom anvisningar och liknande styr underordnade myndigheters verksamhet, samt åt myndigheter som saknar centralmyndighet med inspektionsrätt. Exempel på myndigheter som särskilt bör uppmärksammas är enligt utredningens mening socialstyrelsen, livsmedelsverket, invandrarverket och kriminalvårdsstyrelsen.

Utredningen har hittills åsyftat sådana inspektioner som JK företar rutinmässigt, utan att något särskilt missförhållande föranlett det. Därutöver

bör JK naturligtvis besöka en myndighet så snart särskild anledning finns, t. ex. om någon uppmärksammad händelse inträffat som ger anledning till undersökning på platsen eller om ett särskilt stort antal klagomål riktas mot myndigheten.

5.4.3 *JK:s tillsynsområde*

I sin promemoria i september 1975 diskuterade utredningen JK:s tillsynsområde tämligen utförligt och dess förslag i denna del var inte förenade med några särskilda reservationer. Under det fortsatta utredningsarbetet har inte framkommit något som ger anledning till att frångå de bestämmelser som nu gäller i fråga om tillsynsområdet. Endast en del smärre frågor skall här tas upp till diskussion.

I sitt remissyttrande över promemorian ifrågasatte JK om inte metoden att ange både de offentliga organen och de därtill knutna befattningshavarna innefattade en onödig dubblyr och förordade att tillsynsområdet skulle anknytas till den offentliga verksamheten. Därmed skulle det vara onödigt att även ange befattningshavarna.

Enligt utredningens bedömning blir det en klarare avgränsning om man knyter tillsynen till den offentliga myndighetsorganisationen än om man söker anknyta den till den verksamhet som organen bedriver. Den senare metoden torde förutsätta begrepp som "rättskipning", "dömande" eller "domstolsväsen" för att ange domstolarnas verksamhet, "väghållning" eller "vägväsen" för att ange vägmyndigheternas verksamhet osv. Vad det gäller är ju att söka bestämma de subjekt – organisationer eller personer – som kan bli föremål för JK:s inspektioner, remissförelägganden, uttalanden, kritik eller åtal. Utredningen finner därför ej anledning föreslå att man skall frångå den metod för att bestämma tillsynskretsen som kommit till användning i nu gällande författningar.

En annan fråga som JK tog upp i sitt remissyttrande var om privata rättssubjekt, som anförtrotts myndighetsutövning, borde nämnas vid sidan av myndigheter. F. n. gäller att de som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning står under JK:s – liksom JO:s – tillsyn såvitt avser denna deras verksamhet. Meningen är att endast den verksamhet som avser myndighetsutövning skall vara föremål för JK:s tillsyn, medan det privata rättssubjektets verksamhet i övrigt skall lämnas utanför. Det synes sålunda ej lämpligt att vid bestämmandet av tillsynsområdet jämställa privata rättssubjekt med statliga och kommunala myndigheter.

I fråga om offentliga uppdragstagare uttalade JK att JO-utredningen inte lyckats klart ange vilka uppdragstagare som skulle falla under JO:s tillsyn och att JK-utredningen inte kastat ytterligare ljus över problemet för JK:s del. Särskilt pekade JK på det av JO-utredningen nämnda exemplet att en vid domstol anlitad tolk borde anses som en befattningshavare vid domstolen och således vara underkastad tillsyn medan så ej skulle vara fallet med en av domstolen förordnad personundersökare.

Utredningen är väl medveten om att uttrycket "tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter" ej är så klart att det löser alla gränsdragningsproblem. Det bör dock erinras om att den tidigare bestämningen "ämbetsansvar" var långt ifrån entydig. Genom en rikt utvecklad praxis hade

dock så småningom något så när klarlagts vilka tjänstemän som ansågs ha ämbetsansvar. På motsvarande sätt torde genom praxis, visserligen ej domstolarnas utan JO:s och JK:s egen praxis, så småningom utkristalliseras vad som skall förstås med "befattningshavare vid myndighet". Vid behandlingen av JO-utredningens betänkande uttalade konstitutionsutskottet att utredningens förslag innebar en bättre precisering av tillsynsområdet, och JO Lundvik har inför JK-utredningens ordförande sagt att tillämpningen av bestämmelserna om tillsynsområdet ej erbjuder några större problem för ombudsmännens del. Det bör också beaktas att en del gränsdragningssvårigheter beror på begreppet myndighetsutövning.

I JO:s ämbetsberättelse brukar ombudsmännen i ett särskilt avsnitt redogöra för hur de i olika ärenden bestämt sin tillsynskompetens. Utredningen har tagit del av de båda redogörelser som avser tiden efter den nya JO–instruktionens ikraftträdande, nämligen redogörelsen för första halvåret 1976 (JO 1976/77 s. 205 ff) och redogörelsen för verksamhetsåret 1976/77 (JO 1977/78 s. 242 ff). Enligt utredningens mening är de tolkningar som JO gjort vid tillämpning av sin instruktion utmärkt väl tillämpliga även för JK:s del. Som exempel från domstolarnas verksamhet kan anges att tolk, konkursdomare och rättens ombudsman befunnits stå under JO:s tillsyn medan så ej är fallet med läkare som avgett s. k. § 7-intyg, konkursförvaltare och övervakare. Utredningen finner därför nu ej skäl att föreslå någon annan formulering av bestämmelsen för JK:s tillsynsområde.

I sin promemoria diskuterade utredningen tämligen ingående i vad mån JK skulle ha tillsyn över de kommunala myndigheterna och särskilt frågan om ledamöter av beslutande kommunala församlingar, alltså främst kommunfullmäktige, skulle undantas från JK:s tillsyn så att likhet uppnåddes med JO:s tillsyn. Utredningen fann att så borde ske och denna bedömning godtogs av departementschefen och riksdagen. Utredningen anser att de bestämmelser som nu reglerar JK:s tillsyn över kommunalförvaltningen – kommunfullmäktige är undantagna och vidare finns en erinran om att JK skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas – fått en lämplig utformning och finner därför ej anledning föreslå någon ändring. Utredningen vill emellertid erinra om sitt tidigare uttalande (se 5.4.1) att det i vissa fall kan finnas anledning att överlämna klagomål mot kommun till JO.

Några ord bör sägas om JK:s tillsyn över försvaret. Sedan gammalt har riksdagen funnit det angeläget att särskild tillsyn utövas över militärväsendet och att därvid beaktas särskilt de värnpliktigas behandling. Under åren 1915–1968 fanns t. o. m. en särskild ombudsman, militieombudsmannen (MO), för denna tillsyn. Sedan MO avskaffats finns inom JO-ämbetet en särskild byrå, som handlägger försvarsärenden. Däremot har JK:s tillsyn över försvaret alltid varit svagt utvecklad, möjligen beroende på att det inte bedömts föreligga något behov därav vid sidan av MO:s (JO:s) tillsyn.

Med hänsyn härtill kunde det ifrågasättas om försvaret skulle undantas från JK:s tillsynskompetens. En liknande tanke framfördes av överbefälhavaren vid remissbehandlingen av JO-utredningens betänkande. Emellertid bör beaktas att en dubbel tillsyn från JO:s och JK:s sida hör till det normala inom förvaltningen och något särskilt skäl till att just militärväsendet skulle ha endast en tillsynsform synes svårt att finna. Dessutom har JO:s tillsyn av försvaret närmast minskat under de senare åren medan debatten om

formerna för medborgarnas medverkan i försvaret blir allt livligare. Försvaret är dessutom i hög grad en regeringens angelägenhet. Utredningen anser med hänsyn härtill att även försvaret bör innefattas i JK:s tillsynskompetens.

Sedan länge har JK en särskild befattning med advokatväsendet, på grund av att han äger hos bl. a. advokatsamfundets disciplinnämnd påkalla åtgärd mot advokat som åsidosätter sina plikter. Denna JK:s tillsyn omfattar såväl det stora antalet advokater vid privata advokatbyråer som advokaterna vid de statliga allmänna advokatbyråerna. Dessa senare står emellertid också under JK:s allmänna tillsyn på den grund att de är befattningshavare vid statlig myndighet. Av denna senare anledning står de även under tillsyn av JO. Förhållandet kan te sig överraskande men är en följd av att de allmänna advokatbyråerna räknas till den statliga myndighetsorganisationen. Det är då ej särskilt anmärkningsvärt att de, vid sidan av den särskilda kontroll av deras yrkesutövning som advokatsamfundet och JK utövar, också står under tillsyn av JK och JO. Däremot kunde övervägas att undanta advokaterna, liksom har skett med medicinalpersonal, från reglerna om disciplinansvar i lagen om offentlig anställning, men detta är en fråga som inte faller inom utredningens uppdrag.

5.4.4 *JK:s befogenheter*

Om JK vid sin tillsyn av myndigheter och tjänstemän finner att en befattningshavare har begått något fel eller eljest betett sig olämpligt i tjänsten har han som framgått av redogörelsen under 5.2.3 möjlighet att välja mellan flera olika åtgärder. Det vanligaste är att han gör ett uttalande, vari han anger sin syn på saken och tolkningen av tillämpliga lagbestämmelser samt riktar mer eller mindre stark kritik mot vederbörande myndighet eller tjänsteman. Enligt utredningens mening bör sådana vägledande uttalanden även i fortsättningen vara det normala sätt på vilket JK utövar sin tillsyn. Emellertid bör han till sitt förfogande ha mer ingripande åtgärder för sådana fall, då allvarligare fel begåtts i den offentliga verksamheten. Av dessa är den mest ingripande åtgärden att väcka åtal.

Åtal

Åtalsbefogenheten har fått en betydligt snävare tillämpning efter ämbetsansvarsreformen genom att straffansvaret för vanliga tjänstefel avskaffats, om man bortser från det speciella ansvar som alltjämt åvilar krigsmän. Inför den förestående ämbetsansvarsreformen diskuterades tämligen ingående om JO skulle ha kvar sin åtalsbefogenhet och hur denna borde utnyttjas. För JK:s del fann departementschefen att JK i likhet med JO borde ha kvar sin befogenhet att som särskild åklagare åtala funktionär, som står under hans tillsyn, för brott som sammanhänger med tjänsteutövningen. Utredningen anser att åtalsmöjligheten bör finnas kvar.

JO-utredningen uttalade att JO borde väcka åtal om han finner att en tjänsteman begått något av brotten myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, brott mot tystnadsplikt och mutbrott. Beträffande annat brott i tjänsten, t. ex. förskingring, ansåg utredningen att JO efter omständigheterna borde välja mellan att själv väcka åtal eller överlämna ärendet till allmän

åklagare för utredning och åtalsprövning.

Redan i samband med ämbetsansvarsreformen vidgades beskrivningen av brott mot tystnadsplikt från att avse ämbetsmän till att avse var och en som till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla något. En liknande förändring har senare skett med beskrivningen av mutbrott. Ursprungligen avsåg detta ämbetsmän. Genom ämbetsansvarsreformen utsträcktes straffansvaret till arbetstagare hos staten eller hos kommun samt vissa offentliga uppdragstagare. Numera omfattar brottet alla arbetstagare, oavsett om de är offentliganställda eller privatanställda. Det synes därför inte längre föreligga någon principiell skillnad mellan dessa båda brott och andra brott som offentliga funktionärer begår i tjänsten, t. ex. trolöshet mot huvudman eller misshandel. Utredningen, som instämmer i JO-utredningens uttalande om möjlighet att välja mellan att själv väcka åtal och att överlämna åtalsfrågan till allmän åklagare, anser därför att valmöjligheten bör omfatta även mutbrott och brott mot tystnadsplikt. JK bör således normalt då det gäller brott i tjänsten kunna välja mellan att själv åtala befattningshavaren och att överlämna ärendet till allmän åklagare för åtalsprövning. När det däremot gäller brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, som har uppställts just för att skydda medborgarna mot oriktig maktutövning från myndigheternas sida, anser utredningen att JK själv skall föranstalta om åtal, om inte alldeles särskilda omständigheter talar emot det. En sådan omständighet skulle t. ex. kunna vara att det brott, som framkommit genom JK:s handläggning, ingår som en mindre del i en större brottslighet. Det kan då vara lämpligare att JK överlämnar åt vederbörande åklagare att pröva åtalsfrågan i hela dess vidd.

Disciplinanmälan

JK:s möjlighet att anmäla en befattningshavare för vederbörande disciplinmyndighet, om befattningshavaren har åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och felet inte är sådant att åtal skall väckas, synes inte erbjuda några större problem. Denna befogenhet bör liksom hittills gälla alla befattningshavare som kan avskedas eller avstängas eller för vilka ett disciplinärt ansvar kan utkrävas, oavsett om befattningshavarens ansvar är reglerat i författning eller i kollektivavtal.

Talerätt mot disciplinmyndighets beslut

Större problem erbjuder frågan hur JK skall reagera om disciplinmyndigheten fattar ett beslut som JK av en eller annan anledning är missnöjd med. En sådan anledning kan vara att myndigheten sett med alltför stor förståelse på tjänstemannens handlingssätt och därför ålagt en alltför lindrig påföljd eller ingen påföljd alls. JK har för utredningen framhållit att denna risk ej är obetydlig och att han i sin verksamhet stött på åtminstone ett sådant fall.

Frågan om talerätt i disciplinärenden tilldrog sig stor uppmärksamhet vid tillkomsten av den nya JO-instruktionen och togs även upp till behandling av JK-utredningen i dess promemoria och av departementschefen i propositionen med förslag till lag om JK:s tillsyn. Utredningen vill här ytterligare diskutera denna fråga. Skälet till detta är dels att synnerligen delade meningar

visade sig vid remissbehandlingen av JO-utredningens förslag, dels att konstitutionsutskottet uttalade att det kunde finnas anledning att i ett senare sammanhang ta upp frågan om JO:s ställning och sanktionsbefogenheter till förnyat övervägande, dels ock att JK vid ett offentligt framträdande[6] riktat kritik mot nu gällande regler. Ytterligare ett skäl är att bestämmelserna om fördelning av arbetstvister mellan tingsrätt och arbetsdomstolen ändrats sedan nuvarande regler om JK:s talerätt fastställdes. Det bör dock anmärkas att varken JK eller JO hittills väckt någon talan mot disciplinmyndighets beslut.

Till en början vill utredningen klargöra att det inte faller inom utredningens uppdrag att ompröva ämbetsansvarsreformen eller att föreslå ändringar i de grundläggande regler som antagits av statsmakterna genom denna reform. Även om det kan finnas anledning att ställa sig kritisk till reformen, anser utredningen sig således böra utgå från att de offentliga tjänstemännen har endast ett begränsat straffansvar för sina åtgärder i tjänsten och att det i princip ankommer på arbetsgivarmyndigheten att utkräva ansvar av dem. Vidare har utredningen att beakta att statsmakterna utanför det statligt reglerade löneområdet överlämnat åt arbetsmarknadens parter att bestämma om arbetstagarna skall vara underkastade ett disciplinärt ansvar och hur detta i så fall skall vara utformat. Till de givna utgångspunkterna hör också att den offentlige arbetsgivarens beslut i avskeds- och disciplinfrågor inte kan överklagas i administrativ väg och att den ankommer på arbetstagaren att, om han ej är nöjd med arbetsgivarens beslut, instämma arbetsgivaren enligt lagen om rättegången i arbetstvister, i vissa fall till arbetsdomstolen och i andra fall till tingsrätt med arbetsdomstolen som andra och sista instans.

Det sagda innebär inte att utredningen anser dessa regler i allo tillfredsställande. I själva verket utgör svårigheten att i det nya ansvarssystemet göra JO:s och JK:s tillsyn effektiv och åstadkomma rimligt rättsskydd för berörda medborgare en anledning att ta upp även grundläggande element i ämbetsansvarsreformen till prövning. Om det när större erfarenhet vunnits visar sig att ytterligare svårigheter följer av reformen anser utredningen att en omprövning bör komma till stånd genom en särskild utredning.

Utredningen övergår härefter till den mer speciella frågan om JK:s talerätt inom ramen för det nuvarande systemet. F. n. har såväl JO som JK befogenhet att i vissa fall föra talan mot en disciplinmyndighets beslut så att detta kommer under domstols prövning. Talerätten är begränsad till beslut rörande tjänstemän med ett författningsreglerat disciplinansvar. Utredningen anser att JK även i fortsättningen bör ha en talerätt som medför att han kan få disciplinmyndighetens beslut prövat av ett utomstående organ, såsom en domstol eller en administrativ besvärsmyndighet. Med hänsyn till att ansvarsfrågorna ej är reglerade i författning för alla de befattningshavare som står under JK:s tillsyn låter det sig emellertid med de givna utgångspunkterna inte göra att utsträcka talerätten utanför det statligt löneregleradе tjänstemannaområdet[7]. För att en talerätt i sådant fall skulle bli meningsfull måste man lagreglera det överprövande organets möjligheter att ålägga eller skärpa disciplinpåföljd eller besluta om avskedande. Därmed skulle ansvarsfrågorna bli författningsreglerade och undantas från arbetsmarknadens parter. Även på denna punkt vill utredningen emellertid anmäla att den inte anser ordningen helt tillfredsställande, och att också denna fråga bör dras in i

[6] Sveriges domarförbunds årsmöte i Stockholm den 3 december 1977.

[7] Jfr dock not på sid. 62.

den mer allmänna översyn som enligt vad nyss sagts eventuellt bör ske i en framtid.

Mer tveksamt är det om JK:s talan bör föras enligt lagen om rättegången i arbetstvister. För arbetsdomstolen, som är sammansatt med representanter för arbetsmarknadens parter och som har till huvudsaklig uppgift att döma i tvister rörande kollektivavtal, kan det tyckas vara en främmande uppgift att bedöma om en tjänsteman har åsidosatt sina tjänsteåligganden så allvarligt att han bör åläggas disciplinpåföljd eller avskedas av hänsyn till allmänt medborgerliga intressen. Det framstår för utredningen som i och för sig naturligare att en sådan process förs vid allmän domstol, som också torde vara mer lämpad att tolka de författningar som vanligen reglerar tjänstemännens arbetsuppgifter.

Såsom redan sagts utgår utredningen från gällande ordning enligt vilken den arbetstagare, som är missnöjd med arbetsgivarens beslut, skall föra talan däremot enligt nämnda lag. Om arbetstagaren för en sådan talan, t. ex. med yrkande att en varning skall undanröjas, kan det inträffa att JK samtidigt vill föra talan om att varningen skall utbytas mot löneavdrag eller avskedande. Det är uppenbart att de båda parternas talan i sådant fall måste handläggas i samma ordning. Men även om JK ensam för talan synes det nödvändigt att detta sker vid samma domstol som när arbetstagaren ensam för talan. Man riskerar att olika praxis utbildar sig, om arbetstagarens processer i sista instans hamnar i arbetsdomstolen och JK:s processer i sista instans skulle handläggas t. ex. av högsta domstolen som vanligt tvistemål. Man kan även jämföra det fall att arbetsgivaren ålagt arbetstagaren disciplinpåföljd med det fall att arbetsgivaren underlåtit att döma till sådan påföljd men tingsrätt på talan av JK ådömt påföljd i vanligt tvistemål. I det förra fallet skulle arbetstagaren vända sig till arbetsdomstolen eller till tingsrätt med arbetsdomstolen som slutinstans, i det senare fallet skulle han däremot överklaga till hovrätt med högsta domstolen som slutinstans, något som skulle te sig mycket besynnerligt för honom.

Liknande svårigheter skulle uppstå om JK:s talan mot disciplinmyndighetens beslut skulle föras i administrativ väg och slutligen hamna i t. ex. regeringsrätten.

Utredningen anser det därför ej möjligt att inom ramen för det nuvarande ansvarssystemet införa en särskild processordning för JK, utan hans talan mot disciplinmyndighets beslut bör liksom arbetstagarens talan föras vid domstol enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Enligt de regler som tidigare gällde skulle arbetsdomstolen som första instans uppta bl. a. arbetstvist mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation, å ena sidan, och arbetstagarorganisation eller medlem i sådan organisation, å andra sidan. Om arbetstagaren var organiserad skulle således rättegången föras i arbetsdomstolen, oavsett om det var JK eller arbetstagaren som var kärande, medan tvist mellan JK och oorganiserad arbetstagare skulle föras i tingsrätt. Fr. o. m. den 1 juli 1977 gäller en annan ordning. Arbetsdomstolen skall nu som första domstol uppta tvist som väcks av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation eller av arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal, om målet gäller 1. tvist om kollektivavtal eller annan arbetstvist som avses i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 2. arbetstvist i övrigt under förutsättning att kollektivavtal gäller mellan

parterna eller att enskild arbetstagare som berörs av tvisten sysselsätts i arbete som avses med kollektivavtal vilket arbetsgivaren är bunden av (2 kap. 1 §). I vissa fall får talan i stället väckas vid tingsrätt (2 kap. 2 § andra stycket). Syftet med ändringen var att begränsa arbetsdomstolens arbetsbörda.

I den proposition som låg till grund för ändringen (prop. 1976/77:141) omnämns inte det fallet att talan anhängiggörs av JK eller JO. Det är därför ovisst om lagstiftaren uppmärksammat att en arbetstvist kan initieras av bl. a. JK. Den nya forumregeln synes svår att tillämpa på en talan av JK eller JO men en tolkning därav torde leda till att JK:s talan, liksom JO:s, enligt huvudregeln skall föras direkt i arbetsdomstolen, både när arbetstagaren är organiserad och när han är oorganiserad. Enligt 7 § lagen om JK:s tillsyn skall nämligen vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare då det gäller tvister i anledning av disciplinmyndighets beslut äga motsvarande tillämpning på JK. På det statligt reglerade tjänstemannaområdet torde kollektivavtal regelmässigt föreligga. Med hänsyn härtill torde reglerna om "arbetsgivare som själv slutit kollektivavtal" bli att tillämpa på JK, och arbetsdomstolen blir då första instans.

Utredningen anser att det, inom ramen för lagen om rättegången i arbetstvister, är en godtagbar lösning att JK:s talan mot disciplinmyndighets beslut i princip skall föras vid arbetsdomstolen oavsett om arbetstagaren är organiserad eller oorganiserad. Skulle det i något enstaka fall vara lämpligare att målet handläggs i tingsrätt i första instans finns vissa möjligheter för JK att enligt 2 kap. 2 § andra stycket samma lag i stället väcka sin talan vid tingsrätt. Så kan t. ex. tänkas vara fallet när målet innehåller oklara sakfrågor och mer omfattande bevisning därför behöver upptas på arbetstagarens hemort.

JK kan nu, liksom JO, föra talan inte bara mot sådana beslut som tillkommit på anmälan av honom utan även mot andra beslut som disciplinmyndigheten meddelat. Enligt JO-utredningens förslag skulle talerätten vara begränsad till den förra gruppen av beslut, men konstitutionsutskottet fann en sådan åtskillnad omotiverad och på dess förslag beslöt riksdagen om en mer vidsträckt talerätt. Motsvarande lösning valdes för JK:s del. Någon skyldighet för myndigheten att tillställa JO eller JK sitt beslut i disciplinärendet har emellertid ej föreskrivits, varför JO eller JK endast i undantagsfall kan tänkas få kännedom om det. Utredningen har övervägt om en underrättelseskyldighet skall införas men stannat för att ej föreslå detta. JK bör enligt utredningens mening ej ha i uppgift att generellt övervaka att myndigheterna fyller sina disciplinära arbetsgivaruppgifter, utan JK:s talerätt är till främst som en säkerhetsventil för den händelse en myndighet skulle allvarligt ha underlåtit att beakta vissa allmänt medborgerliga intressen. För detta ändamål torde det vara tillräckligt att JK får kännedom om disciplinbeslut genom tidningarna eller genom anmälningar. Om särskilda skäl påkallar det torde JK kunna ålägga en myndighet att fortlöpande delge honom sina disciplinbeslut under en viss period. När JK själv initierat ett disciplinärende synes han utan svårighet kunna få del av detta.

JO-utredningen uttalade att det genom en talan mot disciplinmyndighets beslut inte var några specifika arbetsgivarintressen som skulle tillvaratas utan medborgarnas intresse av korrekt tjänsteutövning. Detta framhävdes genom bestämmelsen om att disciplinpåföljd fick åläggas eller skärpas endast om det var påkallat från allmän synpunkt. JO-utredningen uttalade sig ej om vem

som skulle företräda staten i fall tjänstemannen för talan mot ett beslut, som disciplinmyndigheten meddelat efter anmälan av JO. Under det fortsatta lagstiftningsärendet klargjordes att det i sådant fall var JO som skulle inta ställning som tjänstemannens motpart. På förslag av JK-utredningen valdes motsvarande lösning för JK:s del.

En följd av att JK i disciplinprocessen är ensam motpart till tjänstemannen synes bli att han inte bara har att hävda allmänt medborgerliga intressen utan även måste iaktta arbetsgivarintresset. JK har i ett offentligt sammanhang riktat uppmärksamheten på detta och kritiserat att JK i sådant fall skall företräda arbetsgivarens intressen.

Statens talan i arbetstvister förs normalt av statens avtalsverk, inte av den myndighet under vilken tjänstemannen lyder. Den egentliga arbetsgivarmyndigheten uppträder därför normalt ej inför domstolen och dess synpunkter får framföras på annat sätt, sannolikt genom avtalsverkets representant. Det vore i och för sig möjligt att ordna processen så att avtalsverket uppträdde som arbetsgivarföreträdare även i processer där JK för talan. En sådan dubbel representation kan emellertid tänkas verka förvirrande för arbetstagarsidan. Det synes inte vara orimligt att JK för att saken skall få en allsidig belysning i processen framför både sina egna synpunkter och dem som avtalsverket eller arbetsgivarmyndigheten till äventyrs önskar anlägga. Det bir sedan domstolens sak att på grundval av helhetsbilden och med avvägande av olika intressen bedöma vilken påföljd som skall åläggas arbetstagaren. Utredningen, som i denna fråga genom sin expert Huldén överlagt med arbetsdomstolens ordförande, anser således att den lösning som har valts beträffande företrädare för staten i arbetstvister i vilka JK är inblandad är godtagbar.

En inadvertens i regelsystemet bör dock påpekas. Om t. ex. JK gjort anmälan till disciplinmyndighet och denna på grund därav ådömt arbetstagaren en disciplinpåföljd, är det inget som hindrar att JO enligt sin instruktion för talan mot beslutet. Skulle samtidigt även arbetstagaren föra talan, skall enligt JK-instruktionen JK "ensam' vara dennes motpart, något som naturligtvis ej är möjligt. Detsamma gäller det omvända fallet att JK för talan mot ett beslut som tillkommit på JO:s initiativ. Utredningen förutsätter att JK och ombudsmännen undviker denna situation genom att ej gå in i disciplinärenden, i vilka den andre har partsställning. Något behov av att i lagtexten reglera detta fall särskilt torde inte föreligga.

Rätt att utdela erinringar?

I 1965 års JK-instruktion fanns en bestämmelse om att JK, om brottet var av ringare beskaffenhet, i stället för att väcka åtal kunde "låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit". I motsvarande bestämmelse för JO utsades att JO kunde låta bero vid "erinran", vunnen rättelse etc. Med stöd av dessa bestämmelser hade JO:s och JK:s s. k. erinringspraxis vuxit fram. JO-utredningen uttalade härom bl. a. att JO:s befogenhet att uttala sig om tjänstemännens handlande är av stor betydelse för att främja medborgarnas rättssäkerhet men tillade också att några "erinringar" i betydelsen av tillrättavisningar eller varningar ej bör förekomma från JO:s sida, eftersom JO ej är någon disciplinär myndighet.

Enligt JO-utredningens mening hade JO sin stora betydelse då han med saklig argumentation påtalar fel och lägger fram sin egen åsikt om lämpligheten av företagna ämbetsåtgärder. JO-utredningen föreslog att stadgandet om rätt att låta bero vid erinran etc. skulle utgå ur JO-instruktionen. Inte heller konstitutionsutskottets förslag, vilket upphöjdes till lag, upptog något sådant stadgande. Utskottet anförde härom bl. a. att riksdagen med hänsyn till JO-ämbetets utpräglade förtroendekaraktär inte borde ge särskilda föreskrifter i detta hänseende, dvs. om hur JO skall formulera sina beslut.

I sin promemoria föreslog även JK-utredningen att bestämmelsen om JK:s rätt att låta bero etc. skulle utgå. JK kritiserade detta förslag i sitt remissyttrande över promemorian och framhöll bl. a. att utdelandet av erinringar är ett – om än svagare – maktmedel varav JO och JK har särskilt behov efter ämbetsansvarsreformens ikraftträdande. Departementschefen fann i propositionen med förslag till lag om JK:s tillsyn att det då inte var motiverat att i lag föra in bestämmelser om t. ex. JK:s erinringar. Han förutsatte emellertid att dittillsvarande praxis i huvudsak kunde bestå. Gällande lag eller instruktion upptar ej någon bestämmelse om rätt att utdela erinran.

JK-utredningen har inget att invända mot den praxis som hittills har gällt vid JK-ämbetet. Utredningen menar emellertid, liksom konstitutionsutskottet i fråga om JO, att det med hänsyn till JK:s ställning som kvalificerad juridisk instans inte finns någon anledning att i författningstext ge några föreskrifter om hur hans beslut skall formuleras och eventuella kritiska synpunkter framläggas. Att JK skall kunna utdela kritik mot felande myndigheter eller tjänstemän har redan framhållits. En uttrycklig regel om rätt för JK att utdela formella erinringar även sedan straffansvaret för vanliga tjänstefel fallit bort skulle emellertid passa mindre väl med det ansvarssystem som beslutats av statsmakterna genom ämbetsansvarsreformen. Erinringarna skulle uppvisa stora likheter med varningar och man borde då också införa en lagstadgad rätt för vederbörande arbetstagare att överklaga erinringen, vilket i sin tur skulle medföra en långtgående förändring av JK:s ställning. Utredningen anser därför ej att någon bestämmelse om erinringsrätt bör införas.

Rätt att påkalla tolkningsbesked i högsta instans?

I olika sammanhang, bl. a. under remissbehandlingen av JO-utredningens betänkande och av JK-utredningens promemoria, har förslag framförts om att ge JO och JK en rätt att föra talan direkt i högsta instans, alltså högsta domstolen och regeringsrätten, för att få till stånd principuttalanden i rättsfrågor. Bl. a. utvecklades tanken i motion 1975:2179, vari anfördes bl.a.:

> Riksdagen borde inte tillåta att dess förtroendeman vid uppsikten över de statliga och kommunala myndigheterna i realiteten görs maktlös. Ett sätt att ge JO en viss position vore att ge honom möjlighet att hos de högsta instanserna väcka talan om fastställelse av viss tolkning av gällande bestämmelser. Skulle exempelvis JO och en myndighet stanna vid olika uppfattning om tolkning av en viss lagregel, bör det inte förbli vid detta. JO måste ges möjligheter att få en sådan tvist sliten på ett auktoritativt sätt. Redan nu finns möjlighet att i vissa lägen genom förhandsbesked få en viss rättslig

situation bedömd av regeringsrätten. Det skulle sålunda inte innebära något helt nytt om JO skulle få möjlighet att över hela fältet begagna en sådan möjlighet att få klart besked av den högsta instansen om hur en viss bestämmelse skall tillämpas i praktiken. Det torde vara möjligt att finna även andra vägar på vilka JO ges möjlighet att få sina ståndpunkter godtagna, så att JO inte begränsas till att uttala meningar, som ingen har rättslig skyldighet att rätta sig efter.

Med hänsyn till den uppmärksamhet som frågan tilldragit sig vill utredningen något diskutera om en sådan rätt bör införas för JK samt om det i så fall kan anses falla inom utredningens uppdrag att avge förslag därom.

De förslag som framlagts i frågan har såvitt utredningen har sig bekant varit mycket allmänt hållna. Man har inte preciserat i vilka fall bindande uttalanden skall kunna begäras, och inte heller hur rättegången skall vara gestaltad eller vilken betydelse som skall tillmätas den högsta instansens avgörande.

Till en början bör erinras om att högsta domstolens lagförklaringar sedan mycket lång tid kommit ur bruk och att denna utveckling bekräftats genom nuvarande regeringsform, som ej upptar någon bestämmelse härom. Högsta domstolens verksamhet är liksom regeringsrättens helt inriktad på att avgöra enskilda mål eller ärenden. Avgörandena tar sikte på konkreta fall och deras rättsverkan begränsas strikt till parterna i målet och den sak som är föremål för prövning. Huvuddelen av utredningsmaterialet förebringas av parterna och dessa bereds tillfälle att före avgörandet argumentera i rättsfrågorna. De högsta domstolarnas avgöranden har emellertid, utöver den till målet begränsade bindande rättsverkan, en mer långtgående betydelse genom att de anses utgöra prejudikat som bör följas av domstolar och andra rättstillämpande organ i framtiden i liknande mål och ärenden. Den bakomliggande tanken är att målet eller ärendet annars förs upp till den högsta instansen, som därvid tillämpar den rättsgrundsats som fastslagits i dess tidigare avgörande. Någon formell skyldighet att följa de högsta instansernas avgöranden föreligger dock ej.

En talerätt för JK skulle förmodligen aktualiseras främst då det i ett tillsynsärende visar sig att JK och vederbörande myndighet eller tjänsteman har olika uppfattningar om hur en bestämelse i lag eller annan författning skall tolkas. JK hävdar att tjänstemannen handlat fel och denne gör gällande att han handlat rätt. Frågan uppstår då vad JK:s talan skall avse eller med andra ord på vilket plan denna skall föras. Här skall anges tre principiellt olika möjligheter, men sannolikt är även andra varianter tänkbara.

a) I detta alternativ kan domstolens avgörande sägas vara knutet till tillsynsärendet hos JK. Eftersom tvisten gäller om tjänstemannen handlat rätt eller fel skulle domstolens uttalande gälla just detta. Parter i tvisten skulle vara JK och tjänstemannen (alternativt myndigheten). Genom domstolens utlåtande skulle då klargöras hur tjänstemannen borde ha handlat. Om nuvarande disciplinförfarande förutsätts vara oförändrat skulle det ej ankomma på domstolen att besluta om någon påföljd skall åläggas tjänstemannen för eventuellt felaktigt förfaringssätt. Ett problem blir då att domstolens avgörande kan komma att skilja sig från det beslut som fattas av vederbörande instanser i ett eventuellt disciplinärende. Ett annat problem är att det är osäkert vilken efterföljd domstolens avgörande

får. Domstolen kan ju inte sätta kraft bakom orden genom att ålägga disciplinpåföljd och det är inte säkert att den aktuella rättsfrågan senare kan komma under domstolens bedömning efter överklagande i vanligt mål.

b) I detta alternativ skulle domstolens uttalande ej gälla tillsynsärendet utan mer direkt ta sikte på det ärende som varit under handläggning hos myndigheten eller tjänstemannen. Om meningsskiljaktigheten gäller t. ex. hur utsökningslagen skall tillämpas vid exekutiv auktion av en fastighet, skulle domstolen uttala sin mening härom, på samma sätt som den skulle ha gjort om ärendet överklagats dit. Med ett sådant betraktelsesätt borde ej längre JK och tjänstemannen anses som parter, utan de som varit parter i det ursprungliga exekutionsärendet, alltså säljare och köpare. Det är de som blivit berörda av tjänstemannens beslut och kanske också endast de som har lika goda förutsättningar att tillföra domstolen utredning och argument, som om det varit ett vanligt mål vilket överklagats dit. Eftersom det knappast låter sig göra att i efterhand dra in dessa parter i ärendet, synes domstolens avgörande i ett fall som detta bli mindre lämpat som prejudikat än ett avgörande i ett vanligt mål, där parternas synpunkter inhämtats.

c) Den tredje varianten slutligen är att JK underställer domstolen en rättsfråga, utan anknytning till ett konkret ärende. Han kan därvid eventuellt, som föreslås i ett remissyttrande, uppställa en typsituation och underställa domstolen sina uttalanden om hur denna situation rätteligen bör bedömas. I detta fall synes det vara svårt att finna någon naturlig motpart. Risk finns att saken ej får den allsidiga belysning som åstadkommes genom en tvåpartsprocess. Domstolens avgöranden skulle få en helt annan karaktär än nuvarande domar och beslut och det är tveksamt om de skulle kunna bli så konkretiserade att de är ägnade att ligga till grund för framtida rättstillämpning och därvid även tjäna till vägledning för domstolens eget avgörande, om ett mål med den aktuella rättsfrågan kommer upp.

De högsta domstolarnas nuvarande prejudikatbildande verksamhet bygger alltså på förutsättningen att domstolens avgörande av ett enskilt fall länder till efterföljd i andra liknande fall. Genom rättegångsbalken och andra processlagar regleras noga det förfarande som slutligen leder fram till domstolens avgörande, och en princip som upprätthålls noga är att domstolen ej skall uttala sig om mer än vad som behövs för att avgöra det enskilda fallet. Aven regeringsrättens prövning av riksskatteverkets förhandsbesked avser konkreta fall och det finns en klar partsställning. Uppgiften att på talan av JK göra ett allmänt uttalande i en rättstillämpningsfråga skulle således bryta helt med nuvarande processordning och fordra omfattande ingrepp i eller tillägg till rättegångsbalken och andra processlagar.

Ett syfte med en sådan talerätt, som här diskuteras, skulle såvitt utredningen förstått förslagen vara att stärka JO:s och JK:s auktoritet gentemot de offentliga tjänstemännen. Utredningen är dock något tveksam om ett genomförande av förslaget skulle få den effekten, om man inte samtidigt gör om ansvarssystemet för tjänstemännen. Om JO och JK ges rätt att i vissa fall utverka prejudicerande uttalanden av de högsta instanserna

men i ett visst fall väljer att ej begagna denna rätt, finns nämligen en risk att JO:s och JK:s egna uttalanden tillmäts mindre betydelse än f. n. Och vidare synes det mindre lämpligt att de högsta instanserna meddelar tolkningsbesked i fall då de varken kan utmäta påföljd för den som går emot detta besked eller kan fälla rättskraftiga avgöranden i senare uppkomna liknande fall.

Man kan som exempel ta det fallet att JK och en tjänsteman har delade meningar om huruvida en viss bisyssla är förenlig med den senares tjänst och någon av de högsta domstolarna skulle på begäran av JK uttala sin mening. Om tjänstemannen ändå behåller bisysslan, och fallet inte är så allvarligt att det kan bedömas som myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning, kan saken inte vidare komma under bedömning av vare sig allmän domstol eller förvaltningsdomstol utan avgörs i sista hand av arbetsdomstolen efter disciplinförfarande. Det är inte säkert att dennas avgörande överensstämmer med tolkningsbeskedet.

Konstitutionsutskottet uttalade i anledning av den tidigare nämnda motionen att frågan om rätt för JO att begära tolkningsbesked krävde ingående utredningar som ej kunde göras i det sammanhanget och att utskottet ej heller fann anledning tillstyrka en utredning härom innan erfarenheter hade vunnits av ämbetsansvarsreformens verkningar på JO-ämbetet. JK-utredningen erinrar om de kritiska synpunkter som den anlagt på denna reform och finner det antagligt att ansvarssystemet för offentliga tjänstemän så småningom kommer att omprövas. Det är dock för tidigt att med bestämdhet uttala sig om dess verkningar på JK-ämbetet. Med hänsyn härtill och till vad förut sagts finner JK-utredningen ej anledning att mer ingående undersöka frågan om rätt för JK att begära tolkningsbesked eller att föreslå att en utredning skall tillsättas för denna fråga.

5.4.5 *Ärendeförteckningarna*

Det är som framgår av redogörelsen under 5.3.3 ett stort antal myndigheter som har att årligen lämna ärendeförteckningar till JK men det är långt ifrån alla. Många förvaltningsmyndigheter, både centrala och lokala, samt de flesta domstolar har ej att avge sådana förteckningar. Man kan därför fråga sig om det över huvud finns anledning att behålla skyldigheten att lämna förteckningar.

Utredningen anser det självklart att JK i sin tillsynsverksamhet skall vaka även över att myndigheterna handlägger sina ärenden med tillbörlig skyndsamhet. Det enda effektiva medlet för detta synes vara att myndigheterna i en eller annan form redovisar sina oavgjorda ärenden. Det får också antas vara värdefullt för myndigheterna själva att de årligen går igenom sina diarier ser till att dessa är aktuella och undersöker om gamla ärenden kan skyndas på. Om antalet oavgjorda ärenden börjar växa märkbart, får JK kännedom härom genom ärendeförteckningarna och kan vidta lämpliga åtgärder, t. ex. skriva till regeringen om behov av personalförstärkning, omorganisation eller författningsändringar. Utredningen anser därför att myndigheter fortfarande skall vara skyldiga att lämna ärendeförteckningar till JK.

Däremot kan urvalet av myndigheter diskuteras. Möjligen borde alla myndigheter lämna förteckningar, men en granskning av dessa skulle utgöra

en överväldigande uppgift för JK-ämbetet och medföra behov av större personal. Utredningen vill därför ej föreslå detta. Ett urval måste således ske.

Det är svårt att nu urskilja efter vilka principer uppgiftsskyldigheten bestämts. De flesta centrala ämbetsverk skall lämna förteckningar, men inte konsumentverket. De flesta domstolar skall inte rapportera, men det skall kammarrätterna och marknadsdomstolen. En del regionala myndigheter skall lämna uppgifter, t. ex. länsstyrelserna och länsskolnämnderna, men inte länsbostadsnämnderna och lantbruksnämnderna. En del myndigheter skall avlämna uppgift, trots att de år efter år ej har några ärenden att redovisa, t. ex. statens förlikningsmannaexpedition. En princip har möjligen varit att typiska förvaltningsmyndigheter, som har att handlägga enskildas ärenden och utöva myndighet, skall avlämna förteckningar, medan andra organ med mer praktiskt eller tekniskt inriktad verksamhet skall lämnas utanför. Emellertid förekommer både statens kriminaltekniska laboratorium, statens rättskemiska laboratorium, statens rättspsykiatriska kliniker och stationer bland uppgiftslämnarna, medan t. ex. de centrala nämnderna inom kriminalvården ej hör dit.

Utredningen anser att urvalet av myndigheter som skall lämna ärendeförteckningar bör bli föremål för en översyn. Det är emellertid ej möjligt för utredningen att lämna ett detaljerat förslag till nytt urval. För detta fordras en mer ingående kunskap om de olika myndigheternas uppgifter och organisation och arten av de ärenden som myndigheten har att handlägga än vad utredningen besitter. Utredningen vill därför här endast ange vissa riktlinjer för urvalet. Såsom exempel på hur riktlinjerna kan tillämpas hänvisar utredningen till ett utkast som gjorts upp inom utredningens sekretariat och som fogas till betänkandet som *bilaga nr 1*. Utredningen förordar att detta utkast ses över av departementen under ledning av statsrådsberedningen.

För att JK:s granskning skall bli meningsfull bör den enligt utredningens mening ej vara alltför omfattande. Den grundläggande principen bör vara att myndigheter som ej står under någon ordinarie tillsynsmyndighet eller chefsmyndighet skall lämna uppgifter till JK, medan övriga myndigheter skall vara undantagna från uppgiftsskyldigheten; i fråga om de senare bör det ankomma på ordinarie tillsynsmyndighet att övervaka ärendeutvecklingen. En ytterligare inskränkning bör uppnås genom att de myndigheter som ej har andra ärenden än sådana som rör intern administration eller planering eller rådgivning undantas från skyldigheten. Vidare bör JK:s granskning framför allt inriktas på sådan verksamhet som har karaktär av myndighetsutövning eller handläggning av typiska förvaltningsärenden, till följd varav myndigheter som enbart sysslar med mer praktiskt eller tekniskt inriktad verksamhet lämnas utanför. Med det senare åsyftar utredningen t. ex. undervisningsanstalter, forskningsanstalter, tekniska institut och laboratorier, museer, bibliotek, sjukhus, vårdanstalter osv. Även det militära försvaret bör lämnas utanför, däremot ej försvarets centrala förvaltningsmyndigheter.

Vad domstolarna beträffar bör sådana domstolar som nu sorterar under domstolsverket såsom administrativ myndighet kunna undantas från uppgiftsskyldighet. För de allmänna domstolarna blir det då ingen ändring, men kammarrätterna skulle bli befriade från sin nuvarande uppgiftsskyldighet. Länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna skall

enligt beslut av riksdagen brytas ut ur länsstyrelserna och föras under domstolsverkets administration. En särskild kommitté bereder administrativa frågor som har samband med reformen. Enligt utredningens mening är det lämpligt att denna kommitté tar ställning till frågan om länsdomstolarna bör befrias från den nuvarande uppgiftsskyldigheten. De nya försäkringsdomstolarna (se SFS 1978:28) torde inte komma att hänföras till domstolsverket och de bör därför avge ärendeförteckningar.

En följd av utredningens princip är att regionala och lokala myndigheter i allmänhet inte skall lämna ärendeförteckningar, eftersom de normalt sorterar under en central myndighet som kan fordra in erforderliga uppgifter om balansutvecklingen och vidta lämpliga motåtgärder om balanserna ökar oroväckande. Däremot bör länsstyrelser, domkapitel och stiftsnämnder liksom hittills lämna ärendeförteckningar.

Det svåraste gränsdragningsproblemet erbjuder den rika floran av statliga centrala nämnder och liknande organ. F. n. skall t. ex. bokföringsnämnden, vapenfrinämnden, nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader, bussbidragsnämnden och konstnärsnämnden lämna förteckningar, men det skall inte notarienämnden, UD:s understödsnämnd, försvarets skadereglerings-nämnd, psykiatriska nämnden eller nämnden för samhällsinformation. Utredningen vill föreslå den generella principen att dessa nämnder skall lämna ärendeförteckningar till JK, såvida de inte faller inom någon av de kategorier som enligt vad ovan nämnts skall vara undantagna från uppgiftsplikten, t. ex. på grund av att de har en annan tillsynsmyndighet eller inte handlägger typiska förvaltningsärenden. JK bör dock ha möjlighet att ge dispens från uppgiftsskyldigheten.

Många i huvudsak mindre myndigheter regleras inte av allmänna verksstadgan utan av bestämmelser som getts i särskilda brev eller ämbetsskrivelser eller i en lag eller annan särskild författning. Vanligen innebär dessa bestämmelser ej någon skyldighet för myndigheten att lämna ärendeförteckningar till JK. Någon omedelbar revision av dessa olika bestämmelser är enligt utredningens mening inte påkallad, utan eventuella ändringar synes kunna anstå tills det av annan anledning finns behov av att ändra resp. författning.

En annan fråga är vilka ärenden som skall tas upp i förteckningarna. F. n. är det alla ärenden som inkommit tidigare kalenderår, alltså åren innan förteckningen skall avlämnas, och som ej avgjorts den sista februari avlämnandeåret. Eftersom förteckningen skall lämnas den 1 april innebär det att oavgjorda ärenden som är mer än *tre* månader gamla anges. En följd av detta är att många myndigheter, som inte har mycket kort handläggningstid, måste förteckna ett mycket stort antal ärenden. För varje ärende anges diarienummer, parter, saken och inkomstdag samt vidtagna åtgärder, det aktuella utredningsläget eller anledningen till att ärendet är oavgjort. För många myndigheter kan det bli hundratals A4-sidor med förtecknade ärenden. En del myndigheter har erhållit dispens av JK, t. ex. så att ärenden som kommit in under närmast föregående år eller närmast föregående halvår inte behöver förtecknas utan skall redovisas med sammanfattande siffror.

Utredningen anser att JK:s granskning bör, såsom nu också sker, företrädesvis inriktas på de gamla ärendena. Vad som är en normal och godtagbar handläggningstid och en onormalt lång handläggningstid varierar

från myndighet till myndighet och det är inte möjligt för JK att se till att inte den för varje myndighet godtagbara handläggningstiden överskrids, utan granskningen måste bli mer schablonmässig. Utredningen anser att den tidsgräns som nu gäller enligt allmänna verksstadgan, alltså tre månader, är anmärkningsvärt kort. JK synes aldrig intressera sig för ärenden som är låt säga tre–nio månader gamla. För myndigheterna är det ett omfattande och ofruktbart kontorsarbete att förteckna ett stort antal ärenden och detta arbete bör ej göras i vidare mån än som behövs för granskningen.

Utredningen vill därför föreslå att tidsgränserna enligt allmänna verksstadgan förskjuts så att förteckningarna i princip skall uppta endast de ärenden som kommit in *före den 1 juli* året innan förteckningen skall lämnas och som är oavgjorda vid *årsskiftet*. Ärenden som kommit in närmast föregående kalenderhalvår skall alltså ej tas med. Förteckningarnas omfång torde därigenom i många fall begränsas väsentligt. Anledningen till att utredningen vill ändra slutdatum från den sista februari till årsskiftet är att de flesta myndigheter ändå torde göra upp statistik över ärendebalansen vid årsskiftet. Förteckningarna bör lämnas till JK förslagsvis före den 1 mars. JK bör då hinna göra huvuddelen av sin granskning redan under våren. Förslaget innebär således att nuvarande tremånadersperiod förlängs till åtta månader.

Det är enligt utredningens åsikt meningslöst att förteckningarna upptar sida efter sida av samma slag av ärenden. Om ärendena vid t. ex. en avdelning – många myndigheter gör sina förteckningar avdelningsvis – regelmässigt överstiger låt säga tio sidor synes det finnas anledning för myndigheten att begära att JK medger en tidigare tidsgräns för den ärendegruppen. Utredningen anser t. o. m. att JK bör ta eget initiativ till dylika dispenser, så att onödigt kontorsarbete undviks. För de äldre ärenden som verkligen bör förtecknas är det å andra sidan angeläget att myndigheten lämnar så fylliga uppgifter att JK kan bedöma om den långa handläggningstiden haft fog för sig. Uppgifter som att ärendet är "under utredning" bör ej förekomma.

Utredningens förslag syftar till att underlätta för myndigheterna att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Det får naturligtvis inte medföra att myndigheterna låter sina ärenden bli äldre än tidigare. Om förteckningarna begränsas såsom här föreslagits, synes det lämpligt att uppgiftsskyldiga myndigheter också delger JK sin statistik för hela det föregående verksamhetsåret, alltså även balansen vid årsskiftet, uppdelad på lämpliga ärendegrupper.

Den tidsgräns som enligt länsstyrelseinstruktionen gäller för länsstyrelserna synes utredningen lämplig. Å andra sidan kan det ofta finnas anledning för JK att dispensera från bestämmelsen, för att undvika att förteckningarna blir för omfattande. En sådan dispensmöjlighet bör uttryckligen införas i instruktionen.

6 Företrädare för staten vid rättstvister

6.1 Gällande bestämmelser

6.1.1 *Allmän översikt*

Bland de tvister som rör statens rätt kan två arter särskiljas. En grupp karaktäriseras av att ena parten – staten – uppträder såsom ett offentligt rättssubjekt. Exempel härpå utgör tvister rörande skatter och andra offentligrättsliga avgifter. Hit hör också tvister i anledning av att staten enligt lag eller annan författning är skyldig att utge ersättningar och bidrag samt tvister där staten tillvaratar allmänna intressen av icke ekonomisk natur. Den andra gruppen av tvister är sådana som vilket privaträttsligt subjekt som helst kan råka in i, exempelvis skadestånds- och kontraktstvister. Det är i stort sett den senast nämnda arten av tvister som berör vad som brukar betecknas som statens enskilda rätt och vilka utredningen enligt sina direktiv har att behandla.

JK har enligt sin instruktion att under regeringen bevaka statens rätt. I mål som rör statens rätt skall han, om det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra statens talan och enligt särskilda föreskrifter besluta om fullföljande av talan. JK:s uppgift att företräda staten är med den nyss nämnda beskrivningen av begreppet "statens enskilda rätt" inte begränsad till tvister av sådan art utan omfattar i och för sig också offentligrättsliga tvister. I mycket stor utsträckning finns emellertid uttryckliga regler om att annan myndighet skall företräda staten i tvister av offentligrättslig art. Sådana regler finns t. ex. för skatteprocessen och för tillvaratagande av det allmännas intresse i brottmål och liknande. Vid handläggningen av förvaltningsärenden i allmänhet torde utan uttrycklig regel vederbörande myndighet anses företräda det allmännas intresse. JK:s behörighet att på grundval av den nyssnämnda instruktionsbestämmelsen föra statens talan torde vara begränsad till fall där statens ekonomiska intressen, möjligen även intresset av statens säkerhet, direkt berörs.[1] Den regel som finns i instruktionen för JK om dennes behörighet att företräda staten torde således ha begränsad räckvidd när det gäller tvister av klart offentligrättslig art.

En särskild grupp av tvister utgör sådana som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och statligt anställda. Statstjänstemännens anställningsförhållanden är numera till stor del avtalsreglerade. Tvister avseende förhållandet mellan staten och dess anställda kan därför sägas beröra statens enskilda rätt. Enligt kollektivavtalsförordningen (1976:1021) företräds staten i

[1] Jfr SOU 1964:27 s. 519.

flertalet tvister av här angiven art av statens avtalsverk.

En vanlig benämning på mål som rör statens enskilda rätt är kronomål. Sedan nya regeringsformen trätt i kraft är denna beteckning mindre lämplig. Utredningen kommer därför fortsättningsvis inte att använda detta begrepp.

I den följande framställningen talas om "tvist", varmed utredningen avser mål eller utomprocessuella mellanhavanden som rör statens enskilda rätt. Någon mer exakt definition av begreppet har utredningen inte funnit möjlig att göra.

Tvister kan även uppstå mellan statliga myndigheter. Statsmyndigheter är ställföreträdare för staten och torde inte kunna lösa tvister genom att processa mot varandra. Delade meningar härom synes dock föreligga i doktrinen.[2]

Gällande bestämmelser om vem som företräder staten vid tvister är av olika slag. Regleringen är både oenhetlig och i vissa avseenden oklar. Det finns bestämmelser som anger bl. a. vem som för statens talan inför domstol. Bestämmelser av denna art finns i instruktionen för vissa myndigheter och i instruktionen för JK, myndigheterna såvitt avser deras verksamhetsområden och för JK:s del generellt. Länsstyrelserna anses också ha en allmän behörighet att företräda staten. Såvitt avser fordringar som tillkommer staten gäller särskilda regler om vem som företräder staten vid bl. a. bevakning och indrivning. Bestämmelserna är intagna i kungörelsen (1965:921) om bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar, m. m. (avskrivningskungörelsen). För vissa särskilt angivna arter av ärenden finns speciella regler om företrädare för staten. Sådana bestämmelser finns exempelvis i instruktionen för kammarkollegiet.

I fråga om bl. a. skadeståndsanspråk mot staten finns härjämte uttryckliga regler om vem som äger fatta ståndpunkt på statens vägnar. Bestämmelser om rätt att utge skadestånd finns sålunda i instruktionen för vissa myndigheter. Sådan rätt kan även ha tillagts myndighet i ämbetsskrivelser eller liknande eller genom att ett särskilt anslag har ställts till myndighetens förfogande. För mot staten riktade skadeståndsanspråk grundade på skadeståndslagen (1972:207), datalagen (1973:289) eller lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning finns regler som anger såväl vem som förhandlar för statens räkning och för statens talan inför domstol som bestämmelser om vem som får fatta beslut om skadestånd i en central författning, nämligen kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (skaderegleringskungörelsen). Särskilda regler finns såvitt avser skaderegleringen inom militärförvaltningen. För vissa mot staten riktade skadeståndsliknande anspråk enligt bl. a. jordabalken gäller särskilda regler om beslutanderätt och uppgiften att i övrigt företräda staten vid och utom domstol enligt instruktionen (1972:643) för kammarkollegiet.

6.1.2 *Behörighet att företräda staten i rättegång*

De statliga myndigheterna har i sina instruktioner och andra författningsbestämmelser ålagts att fullgöra viss verksamhet. För verkställighet härav har anslag ställts till myndigheternas förfogande. Detta torde innebära att myndigheterna, i den mån särskilda regler inte givits i annan ordning, äger rätt att ingå för verksamheten erforderliga avtal och att, så länge rättegång

[2] Se Söderlund, Kommentar till rättegångsbalken, del I, 1970 s. 315 och där anmärkta artiklar i Förvaltningsrättslig tidskrift.

inte inletts, slutligt reglera avtalen. I rättegång är myndighet behörig att företräda staten endast då den i sin instruktion eller genom annan bestämmelse har tillagts sådan rätt. För att bestämmelserna om behörighet att företräda staten vid domstol skall ha någon mening måste de innebära också att myndigheten i rättegången i allmänhet också har rätt att inta för staten bindande ståndpunkter.

I instruktionen för de affärsdrivande verken och flera andra myndigheter finns en bestämmelse enligt vilken myndigheten "inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol". Detta innebär att dessa myndigheter är behöriga att företräda staten vid förlikningsförhandlingar samt inför domstol eller annan myndighet i alla instanser. Bestämmelser av här angiven art finns såvitt utredningen kunnat utröna i instruktionerna för dels de affärsdrivande verken, nämligen postverket, televerket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, domänverket, förenade fabriksverken och luftfartsverket, dels flera centrala ämbetsverk, nämligen rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, försvarets civilförvaltning,[3] fortifikationsförvaltningen, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, statskontoret, tullverket, byggnadsstyrelsen, riksskatteverket, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentverket, exportkreditnämnden och nämnden för statens gruvegendom, dels ock två grupper av regionala myndigheter, nämligen lantbruksnämnderna och länsbostadsnämnderna.

Behörighetsregler av mer begränsat slag finns exempelvis i instruktionerna för kammarkollegiet (1972:643), domstolsverket (1975:506) och riksskatteverket (1970:752) samt beträffande statens avtalsverk i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m. m.

Kammarkollegiet har att enligt närmare precisering i sin instruktion företräda staten i en hel del uppräknade ärenden av skiftande natur. Det åligger sålunda kollegiet bl. a. att vara bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen samt att i fråga om den statens fasta egendom, vars vård och tillsyn ej ankommer på annan, bevaka rätten till egendomen och föra talan för denna.

Det åligger domstolsverket att "företräda staten vid talan mot allmän domstols beslut rörande kostnad för rättshjälp".

Riksskatteverket skall enligt 3 § 2. i sin instruktion "bevaka statens rätt i fråga om fordran, som vid bristande betalning eller av annan orsak indrives av utmätningsman såsom fordran i allmänt mål, i fråga om fordran som har samband med fordran som nu sagts samt i fråga om garantibelopp enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs, allt i den mån uppgiften ej ankommer på annan". Bestämmelsen i 3 § 2. avser krav exempelvis beträffande skatter, ATP, tullmedel, studiemedel m.m. samt böter, viten och rättegångskostnader. Uttrycket "fordran som har samband med fordran som nu sagts" avser betalningsskyldighet enligt 77 a § uppbördslagen (1953:272), 48 a § mervärdeskattelagen (1968:430) och 27 a § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

Enligt 9 § förordningen om statliga kollektivavtal, m. m. företräder med vissa undantag statens avtalsverk "staten såväl vid som utom domstol i tvist

[3] Civilförvaltningen företräder staten i frågor som rör alla myndigheter som hör till försvarsdepartementet. Fortifikationsförvaltningen företräder staten i frågor som rör försvarsmaktens fasta egendom.

som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten, om tvisten skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister". Enligt 3 § i samma förordning får avtalsverket lämna över åt annan statlig myndighet att handlägga fråga som enligt förordningen ankommer på verket.

Beträffande myndigheter som inte själva har processbehörighet ligger uppgiften att företräda staten i tvist vid underrätt på vederbörande länsstyrelse. Detsamma gäller sådana tvister som inte kan hänföras till viss myndighet. I 9 § första stycket länsstyrelseinstruktionen (1971:400) stadgas följande:

"I mål där statens rätt skall bevakas av länsstyrelsen förordnar länsstyrelsen ombud för staten. Om talan skall fullföljas, skall länsstyrelsen tillse att åtgärder för fullföljd vidtages. I mål där statens rätt skall bevakas av annan myndighet förordnar länsstyrelsen på anmodan av myndigheten ombud för staten."

Länsstyrelsens behörighet framgår visserligen inte klart av denna eller någon annan författningsbestämmelse men den torde historiskt följa av länsstyrelsens allmänna skyldighet att i egenskap av "lantregering" tillvarata statens intressen. Denna länsstyrelsens ställning framträdde tidigare på ett klarare sätt än som nu är fallet. I 15 kap. 5 § gamla rättegångsbalken stadgades sålunda, att om kronan ägde del i någon tvist, skulle Konungens befallningshavande förordna den som hade att försvara kronans rätt i underrätt. Motsvarande bestämmelse saknas i nu gällande rättegångsbalk. Länsstyrelsens allmänna ställföreträdarskap för staten kommer vidare till uttryck i 8 § delgivningslagen (1970:428), enligt vilket lagrum delgivning med staten skall ske genom att handlingen överlämnas till den myndighet som skall bevaka statens talan i målet eller ärendet eller till länsstyrelsen i det län där den myndighet finns hos vilken målet eller ärendet är anhängigt.

I rättegång i överinstans företräds staten i här avsedda fall av JK. Detta följer av instruktionen för justitiekanslern samt en kungörelse (1827:60) den 16 maj 1827 (intagen i lagboken under 11 kap. 5 § rättegångsbalken). Av kungörelsen från 1827 framgår att i de fall staten i underrätt företrätts av ombud förordnat av länsstyrelse frågan huruvida talan skall fullföljas avgörs av JK. Av länsstyrelseinstruktionen följer att denna JK:s befogenhet skall utövas av riksskatteverket i mål som hör till dettas verksamhetsområde.

Om varken den myndighet som berörs av tvisten eller länsstyrelsen äger behörighet att företräda staten i rättegång ankommer detta på JK. JK har nämligen som nämnts en generell behörighet att företräda staten. I mål som rör statens rätt skall han sålunda, om det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra statens talan och enligt särskilda föreskrifter besluta om fullföljande av talan. Det var länge oklart om JK kunde ingripa i ärende som sköttes av annan myndighet t. ex. för att försöka åstadkomma förlikning där process bedömdes som omotiverad. Genom tillägg i instruktionen för JK (1977:621) är fastslaget att JK i tvist som prövas eller kan prövas av allmän domstol äger från annan myndighet överta uppgiften att bevaka statens rätt.

Att samtliga centrala förvaltningsmyndigheter äger rätt att företräda staten i rättegång enligt skaderegleringskungörelsen redovisas närmare i avsnitt 6.1.4.

6.1.3 *Avskrivningskungörelsen*

Bestämmelser om hur statens fordringar skall bevakas och indrivas m. m. återfinns i avskrivningskungörelsen. Vissa fordringar som tillkommer staten berörs inte av kungörelsen. Bestämmelserna skall sålunda inte tillämpas på bl. a. böter, skatter och fordran som uppkommit på grund av lån av statsmedel eller på grund av lån med statlig kreditgaranti.

Bestämmelserna i avskrivningskungörelsen innebär såvitt här är av intresse i huvudsak följande.

Myndigheter, som enligt sina instruktioner saknar behörighet att företräda staten i rättegång, skall överlämna indrivningen av fordringar till bevakningsmyndighet, när det krävs civil rättegång. Samma är förhållandet med bevakning och indrivning av fordringar, som viss längre tid förblivit obetalda. I kungörelsen har samtidigt uttryckligen fastslagits att enklare processuella åtgärder får vidtagas även av myndighet, som enligt sin instruktion inte är behörig att företräda staten i rättegång. Till sådana åtgärder hör bl. a. att föra talan i mål om betalningsföreläggande eller lagsökning, dock inte i mål som hänskjutits till rättegång, att begära att allmän åklagare i samband med åtal förbereder och utför talan om fordringen, att påkalla utmätning och annan verkställighet eller utmätningsed samt att fullfölja talan hos överexekutor i utsökningsmål; allt såvitt avser fordringar, som uppkommit inom myndighetens eller dess underlydande myndigheters verksamhetsområde. I den mån bevakningsmyndigheten bestämmer det kan behörigheten utsträckas att omfatta även konkursansökan och rätt att företräda staten i konkurs. På myndighet som lyder under annan myndighet skall kungörelsen tillämpas endast om det framgår av bestämmelserna. Bevakningsmyndighet äger också avgöra i vad mån sådana underlydande myndigheter skall ha rätt att vidtaga de nämnda enklare processuella åtgärderna.

Bevakningsmyndigheter är försvarets civilförvaltning i fråga om fordran hos myndighet som hör till försvarsdepartementet och i övriga fall kammarkollegiet.

För myndigheter som enligt sina instruktioner har processbehörighet föreligger inte någon skyldighet att överlämna ärenden till bevakningsmyndighet.

Avskrivningskungörelsen innehåller vidare en ingående reglering av myndighets befogenhet att besluta om avskrivning och eftergift av fordran samt ackord rörande fordran.

Bevakningsmyndigheterna utgör rådgivande organ åt andra myndigheter såvitt avser bevakning och indrivning av fordringar. Om bevakningsmyndighet ger anvisningar av allmän innebörd skall JK underrättas.

6.1.4 *Skaderegleringskungörelsen*

Innan de olika bestämmelserna om vem som skall företräda staten vid skadereglering redovisas skall här först något beröras de olika grunder på vilka staten kan bli ersättningsskyldig. Staten kan enligt skadeståndslagen (SkL) bli skadeståndsskyldig enligt den allmänna regeln om ansvar för uppsåtligen eller av vårdslöshet vållad skada (2:1 SkL), enligt reglerna om arbetsgivares ansvar för skada vållad av arbetstagare genom fel eller

försummelse i tjänsten (3:1 SkL) eller enligt de särskilda reglerna om skada vållad vid myndighetsutövning (3:2 SkL). Skadeståndsanspråk mot staten kan även grundas på regler i andra lagar. Särskilda lagregler om utomobligatoriskt, i regel strikt skadeståndsansvar finns bl. a. i lagen (1886:7) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift, lagen (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart, atomansvarighetslagen (1968:45), lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1943:459) om tillsyn över hundar, miljöskyddslagen (1969:387), 3 kap. 3 och 4 §§ jordabalken, datalagen och lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Strikt ansvar för farlig verksamhet förekommer enligt stadgad rättspraxis även vid särskilt farliga militärövningar och omfattande sprängningar. Mot staten riktade skadeståndsanspråk kan även grundas på dessa genom rättspraxis fastlagda regler. Staten kan vidare bli ersättningsskyldig enligt skadeånds- eller därmed likartade regler i 18 kap. 4 § och 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister, 349 och 350 §§ sjölagen (1891:35) samt enligt bestämmelser i trafikskadelagen (1975:1410). Slutligen kan skadeståndsanspråk mot staten grundas på kontraktsbestämmelser.

I fråga om skadeståndsanspråk som riktas mot staten med stöd av skadeståndslagen, datalagen eller lagen om ersättning vid frihetsinskränkning finns regler i skaderegleringskungörelsen om vem som företräder staten vid förhandlingar och i rättegång och om vem som äger besluta om skadestånd. Kungörelsen skall tillämpas även om särskilda regler om skadereglering finns i myndighets instruktion eller i andra till myndighet riktade bestämmelser.[4] Undantag härifrån gäller för försvarets civilförvaltnings handläggning av ersättningsärenden som ej avser beslutsskada.

Bestämmelserna i skaderegleringskungörelsen innebär i huvudsak följande.

Skaderegleringen är organiserad på olika sätt beroende på om anspråket avser beslutsskada eller annan skada. Beslutsskada föreligger när felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut leder till personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada. Annan skada, dvs. skada som uppkommit genom direkt ingripande mot person eller egendom, kallas med en i förarbeten och doktrinen använd term för faktisk skada. Anspråk avseende faktisk skada skall framställas hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det för viss verksamhet inte finns sådan myndighet, hos JK. Anspråk avseende beslutsskada skall däremot alltid framställas hos JK. Detsamma gäller anspråk på ersättning med stöd av datalagen eller lagen om ersättning vid frihetsinskränkning.

Den myndighet hos vilken ersättningsanspråk skall framställas har till uppgift att förhandla för statens räkning och att företräda staten vid domstol.

[4] I 7 § första punkten skaderegleringskungörelsen stadgas: "Denna kungörelse tillämpas utan hinder av vad som gäller om skadereglering enligt instruktion eller annan författning som beslutats av regeringen." Tveksamhet kan råda om huruvida härmed även avses sådana av regeringen meddelade beslut om skadereglering som ej intagits i Svensk Författningssamling. Av förarbetena synes emellertid framgå att även senast nämnda art av skaderegleringsbestämmelser skall sättas åt sidan genom skaderegleringskungörelsen.

Sådan myndighet äger också inom vissa nedan angivna beloppsgränser på statens vägnar besluta i fråga om skadestånd.

Central förvaltningsmyndighets befogenhet att besluta om skadestånd är begränsad till 10 000 kronor. Uppkommer fråga om åtagande för staten att utge skadestånd med högre belopp skall myndigheten *hänskjuta* ärendet till JK. JK:s befogenhet att besluta om skadestånd är i sin tur begränsad till 100 000 kronor. JK skall sålunda hänskjuta ärendet till regeringen om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge belopp överstigande det senast nämnda. Beloppsramarna drar gränserna för den skadereglerande myndighetens befogenhet att själv avgöra ärendet. Myndigheternas behörighet att förhandla med den som kräver skadestånd och att föra statens talan inför domstol berörs följaktligen inte av de angivna gränserna. Respektive myndighet är sålunda behörig att föra statens talan även när kraven överstiger dessa belopp. Beloppsramarna torde emellertid begränsa myndigheternas befogenhet att göra medgivanden i rättegången. Central förvaltningsmyndighet synes sålunda vara skyldig att underställa JK frågan om medgivande av belopp överstigande 10 000 kronor. När fråga uppkommer om att i rättegång medge ett belopp överstigande 100 000 kronor torde JK på motsvarande sätt vara skyldig att hänskjuta frågan till regeringen.

JK har att även på annat sätt ta befattning med skadeståndsanspråk avseende faktisk skada. Central förvaltningsmyndighet skall nämligen enligt 5 § skaderegleringskungörelsen göra *anmälan* till JK 1. innan myndigheten beslutar utge skadestånd, 2. innan myndigheten beslutar avslå framställning om skadestånd som ej är uppenbart ogrundad och 3. innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd. Anmälningsskyldighet i fall som avses i punkterna 1. och 2. föreligger dock numera inte för de affärsdrivande verken (postverket, televerket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, domänverket, förenade fabriksverken och luftfartsverket) och inte heller för domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, statens vägverk, generaltullstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen. Dessa bestämmelser om anmälningsskyldighet utgör ett komplement till en regel om att JK har rätt att från annan myndighet överta handläggningen av ärende enligt kungörelsen. JK kan även uppdra åt annan myndighet att fullgöra vad som enligt kungörelsen ankommer på honom.

Mot beslut i ärende som handlägges enligt kungörelsen får talan inte föras i administrativ ordning. Den som vill ha högre skadestånd än vad central förvaltningsmyndighet, JK eller regeringen beslutat får väcka talan mot staten vid allmän domstol.

6.1.5 *Andra bestämmelser om skadereglering*

Såsom i avsnitt 6.1.1 angivits har vissa myndigheter enligt sin instruktion rätt att reglera genom verksamheten uppkomna skadeståndsanspråk. Sådan rätt kan även ha tillagts myndighet genom ämbetsskrivelser eller liknande eller genom att särskilt anslag har ställts till myndighetens förfogande.

De *affärsdrivande verken* torde ha befogenhet att själva reglera mot dem riktade skadeståndsanspråk med anlitande av driftsmedel. Detta kommer klart till uttryck i instruktionerna för vissa av verken. I 11 § tredje stycket

instruktionen (1965:842) för televerket stadgas sålunda:

"Har person- eller sakskada uppkommit genom verksamheten och är ansvarigheten ej reglerad i särskild ordning, äger televerket utge skäligt skadestånd."

Även instruktionen (1965:843) för statens järnvägar innehåller i 9 § en bestämmelse, formulerad som i televerkets instruktion. Samma föreskrifter gäller för förenade fabriksverken enligt 10 § i instruktionen (1976:723).

Bestämmelser om befogenhet att reglera skador har tidigare funnits även i instruktionerna för postverket, statens vattenfallsverk, domänverket och luftfartsverket (1969:736, 1965:847, 1968:681 och 1967:339). Genom ändringar i instruktionerna för postverket och luftfartsverket (1976:480 och 1976:519) samt i nya instruktioner för statens vattenfallsverk och domänverket (1974:798 och 1975:1021) har dessa bestämmelser tagits bort. Anledningen härtill torde ha varit att bestämmelserna uppfattats som överflödiga efter skaderegleringskungörelsens tillkomst.

Inom den *civila statsförvaltningen i övrigt* tillkommer beslutanderätten i ersättningsfrågor i princip regeringen och riksdagen. Vissa myndigheter har dock fått befogenhet att själv reglera skador. Exempel härpå utgör rikspolisstyrelsen, byggnadsstyrelsen och statens vägverk.

Rikspolisstyrelsen har sålunda genom skrivelse den 19 december 1968 bemyndigats att utge ersättning för sådan förlust av eller skada på tredje mans egendom som uppkommer i samband med polisverksamhet och under sådana omständigheter att staten är skadeståndsskyldig. Detsamma gäller i fall då enskild polisman är skadeståndsskyldig men med hänsyn till tjänstens särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt i det särskilda fallet inte skäligen bör svara för skadan. Rikspolisstyrelsen skall vid prövningen beakta den praxis som har utbildats genom regeringens beslut i frågor om ersättningsanspråk med anledning av skador som har vållats i polisverksamhet. Om ersättning yrkas med högre belopp än 50 000 kronor för ett och samma skadetillfälle skall ersättningsfrågan underställas regeringen för prövning. Genom beslut den 29 maj 1964 har rikspolisstyrelsen bemyndigats att utge ersättning för skada som inträffat vid besiktning av motorfordon och för vilken enskild polisman är ansvarig utan att ha gjort sig skyldig till vissa särskilt angivna grövre förseelser. Bemyndigandet gäller dock inte livränta och därmed jämförliga understöd. Det avser i övrigt dels personskada med undantag för skador som har uppkommit genom olycksfall i arbete för polisens räkning, dels sakskador med undantag för skador på den statliga polisorganisationens egendom. Är det fråga om ersättningsbelopp vilket överstiger 1 000 kronor, skall frågan underställas regeringen för prövning.

I 4 § instruktionen (1976:675) för byggnadsstyrelsen stadgas:

"Har genom verkets verksamhet skada tillfogats person, som ej är anställd hos verket, eller egendom, som ej står under verkets förvaltning, får verket utge skäligt skadestånd, dock ej med mera betydande belopp."

I 7 § andra stycket instruktionen (1967:258) för statens vägverk finns följande bestämmelse:

"Har person- eller sakskada uppkommit genom verksamheten, får vägverket utge skäligt skadestånd, dock ej med mera betydande belopp."

Inom *militärförvaltningen* sköts statens skadereglering – med vissa nedan nämnda undantag – centralt av försvarets civilförvaltning. Enligt 3 § instruktionen (1965:825) för försvarets civilförvaltning skall civilförvaltningen bl. a. "handha verksamhet för skadereglering och indrivning av fordringar samt bevaka kronans rätt i övrigt inom försvarets verksamhetsområde". Av 7 § skaderegleringskungörelsen framgår att detta gäller även när mot staten riktat skadeståndsanspråk grundas på skadeståndslagen och avser faktisk skada. Beslutsskador regleras däremot jämväl inom militärförvaltningen av JK. Närmare regler om den skadereglerande verksamheten inom militärförvaltningen har meddelats genom Kungl. Maj:ts ämbetsskrivelse den 25 maj 1973 med bestämmelser om bemyndigande för försvarets civilförvaltning m. fl. att avgöra vissa ersättningsärenden. Dessa bestämmelser innebär i huvudsak bemyndigande för försvarets civilförvaltning att handha skadereglering i allmänhet, för försvarsgrenschef att reglera markskador i samband med övningar samt för regementschef eller motsvarande chef att utge ersättning med begränsat belopp för vissa slag av skador. Enligt de nämnda bestämmelserna får civilförvaltningen självständigt avgöra skaderegleringsärenden. Yttrande måste dock inhämtas från en särskild nämnd med kvalificerad sammansättning, försvarets skaderegleringsnämnd, bl. a. när den skadelidande begär livränta eller om den slutliga ersättningen beräknas överstiga visst angivet belopp. Om civilförvaltningens bedömning i större omfattning avviker från skaderegleringsnämndens yttrande skall ärendet underställas regeringens prövning. När det är fråga om livränta som kan fastställas för längre tid än tre år, skall civilförvaltningen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. I ärende om livränta skall samråd ske med riksförsäkringsverket. När domstol har avgjort ersättningsfråga och civilförvaltningen anser skäl finnas att fullfölja målet, skall yttrande i fullföljdsfrågan inhämtas från skaderegleringsnämnden. I mål av större vikt skall nämndens yttrande i fullföljdsfrågan alltid inhämtas.

Civilförsvarets skadereglering sköts av civilförsvarsstyrelsen enligt 6 § i dennas instruktion. I paragrafen stadgas följande: "Har genom styrelsens verksamhet någon tillfogats egendomsskada eller den som icke är anställd hos styrelsen eller tjänstgör i civilförsvaret tillfogats kroppsskada, må styrelsen utge ersättning för skadan, om fråga icke är om mera betydande belopp. I ersättningsärende skall styrelsen samråda med försvarets civilförvaltning, om ärendet har principiell betydelse eller samråd bör äga rum av annan anledning."

Såvitt avser rent *kontraktsrättsliga skadeståndsanspråk*, dvs. anspråk grundade på att staten i ett avtalsförhållande tillskyndar sin motpart skada genom att inte fullgöra de särskilda förpliktelser staten åtagit sig genom avtalet, torde i fråga om befogenheten att besluta om skadestånd kunna anföras följande. De statliga myndigheterna har att fullgöra viss i myndighets instruktion närmare angiven verksamhet. Dessa instruktionsbestämmelser i kombination med att anslag för verksamheten ställts till myndighetens förfogande medför att myndigheterna har befogenhet att ingå för verksamhetens bedrivande nödvändiga avtal. Det synes ligga i sakens natur att myndigheterna även har befogenhet att slutföra ingångna avtal och frivilligt reglera på

grund av avtalen uppkomna skadeståndsanspråk. Vid rättegång rörande avtal synes emellertid de regler om behörighet att företräda staten för vilka redogjorts i avsnitt 6.1.2 vara tillämpliga.

Enligt 18 kap. 5 § *jordabalken* företräds staten i ärende om ersättning enligt 18 kap. 4 § samma balk av den myndighet som regeringen bestämmer. Motsvarande gäller för ärenden om ersättning enligt 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen, 9 § lagen om inskrivningsregister samt 349 och 350 §§ sjölagen. I 3 § 1 instruktionen för kammarkollegiet stadgas att det åligger kollegiet att företräda staten i ärenden av berört slag. I 3 a § samma instruktion – paragrafen tillagd genom SFS 1976:136 – föreskrives följande: "Kollegiet förhandlar för statens räkning med den som kräver ersättning enligt de i 3 § 1 angivna bestämmelserna samt får på statens vägnar besluta i fråga om sådan ersättning. Uppkommer fråga om åtagande för staten att utge ersättning med belopp överstigande 100 000 kronor, hänskjutes ärendet till regeringen."

Då det gäller *trafikskadeersättning* har inte några särskilda bestämmelser meddelats om vilken myndighet som skall handlägga krav mot staten. Av förordningen (1976:472) om statliga myndigheters tillämpning av trafikskadelagen synes dock framgå att avsikten är att i här berört avseende likställa trafikskadeersättning med skadestånd. Eftersom det därvid inte är fråga om skadestånd enligt skadeståndslagen blir inte skaderegleringskungörelsen utan i stället i detta avsnitt redovisade bestämmelser tillämpliga.

Såsom tidigare nämnts är de i detta avsnitt angivna reglerna – med undantag för försvarets civilförvaltnings reglering av faktiska skador – inte tillämpliga när mot staten riktade skadeståndsanspråk grundas på skadeståndslagen, datalagen eller lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Beträffande regleringen av anspråk av senast nämnda art skall i stället skaderegleringskungörelsens bestämmelser tillämpas.

6.2 Tillämpningen av gällande bestämmelser

6.2.1 *Utredningens undersökningar*

Genom en enkät till flertalet av de myndigheter som enligt sina instruktioner äger behörighet att inom sina verksamhetsområden företräda staten såväl vid som utom domstol har utredningen försökt skaffa sig en överblick av bl. a. i vilken omfattning dessa myndigheter varit indragna i civila tvister, vilka arter av tvister som varit dominerande, i vilken omfattning uppkomna tvister lett till rättegång, myndigheternas organisation för handläggning av tvister, deras behov av att erhålla råd och hjälp med att föra talan inför domstol samt eventuella svagheter med den nuvarande ordningen. En redovisning av enkäten återfinns i *bilaga nr 2*.

Utredningen har låtit komplettera de uppgifter som erhållits genom enkäten genom att utredningens expert Lambe och utredningens sekreterare besökt omkring 20 centrala förvaltningsmyndigheter, vilka har instruktionsenlig rätt att företräda staten vid och utom domstol. Vid besöken har akter

studerats och samtal med handläggare vid myndigheterna ägt rum.

Från kammarkollegiet har utredningen erhållit en redovisning av bl. a. de tvister kollegiet under perioden 1970–1975 varit indraget i såsom bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen.

Genom förfrågan hos sex länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Jämtlands, Malmöhus, Stockholms, Uppsala och Örebro län, har utredningen vidare hört efter i vilken omfattning respektive länsstyrelse inför domstol eller vid mera omfattande förlikningsförhandlingar under tidsperioden 1970–1975 företrätt staten i tvist som rört dess enskilda rätt.

Uppgifter om ärenden där JK utanför skaderegleringskungörelsens tillämpningsområde företrätt staten i rättegång har i fråga om åren 1974–1977 inhämtats från JK:s arbetsredogörelser för nämnda år. Utredningens expert Lambe har vidare lämnat vissa upplysningar om arten och omfattningen av sådana ärenden från åren 1961–1976.

För att erhålla en uppfattning om omfattningen och karaktären av JK:s befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen har utredningen låtit sekreteraren gå igenom JK:s beslut i dessa ärenden såvitt avser tidsperioden 1973–1975. Genomgången har även belyst de centrala förvaltningsmyndigheternas handläggning av skadeståndsärenden enligt skadeståndslagen. Denna undersökning redovisas i *bilaga nr 3*.

6.2.2 *Centrala förvaltningsmyndigheters handläggning av tvister*

I fråga om de myndigheter som enligt sina instruktioner äger behörighet att inom sina verksamhetsområden företräda staten såväl vid som utom domstol har framkommit i huvudsak följande.

De *affärsdrivande verken* har varit indragna i ett flertal ibland beloppsmässigt omfattande och inte sällan komplicerade tvister. Antalet tvister som enligt verkens redovisning föranlett rättegång, skiljeförfarande eller mera omfattande förhandlingar utgjorde för tidsperioden 1970–1975 för de affärsdrivande verken tillsammans 1 807, varav 1 215 tvister avsåg av televerket efter ansökan om betalningsföreläggande till rättegång hänskjutna krav på oguldna telefon- och TV-avgifter. Av de återstående 592 tvisterna hänförde sig 26 till postverket, 44 till televerket, 10 till förenade fabriksverken, 88 till statens vattenfallsverk, 56 till domänverket, 15 till luftfartsverket och 353 till statens järnvägar. Av dessa tvister avgjordes 254 stycken eller omkring 41 procent av domstol. Variationen i senast nämnda hänseende – vilken dock i viss mån torde bero på skillnader i myndigheternas redovisning av tvister som ej föranlett rättegång – var stor mellan de skilda verken. Medan 80 procent av postverkets redovisade tvister avgjordes av domstol var motsvarande procenttal för televerket 25, för förenade fabriksverken 20, för statens vattenfallsverk 27, för domänverket 57, för luftfartsverket 20 och för statens järnvägar 45. Vissa tvister förliktes först sedan domstolsförfarande inletts, varför antalet tvister som var föremål för rättegång översteg dem som avgjordes av domstol.

Tvisternas art varierade självfallet mellan de skilda verken men två huvudgrupper av tvister kan dock urskiljas som dominerande såväl antals-

som beloppsmässigt, nämligen tvister avseende fordringar som uppkommit genom att verken tillhandahållit eller tillgodogjort sig varor eller tjänster samt tvister där staten krävde eller krävdes på utomobligatoriskt skadestånd. Antalet tvister i sistnämnda grupp, alltså avseende utomobligatoriskt skadestånd, uppgick för de affärsdrivande verken tillsammans till 323 och sammanlagt omtvistat belopp till drygt 27 miljoner kronor. Härav avsåg 199 tvister och ett omtvistat belopp om drygt 15 miljoner kronor statens järnvägar. De tvister där statens järnvägar krävdes på skadestånd avsåg ofta skadestånd på grund av trafikolyckor och kraven torde i hög grad ha grundats på speciallagstiftning, varför skaderegleringskungörelsens bestämmelser inte varit tillämpliga. Vad här sagts om tvister där staten krävts på skadestånd har avsett sådana där det varit fråga om rättegång eller mera omfattande förhandlingar. Härjämte har hos de affärsdrivande verken förekommit ett stort antal fall av skadereglering där tvist i denna mening inte förelegat.

Den beloppsmässigt största tvisten har redovisats av statens vattenfallsverk. Tvisten rörde leveranskontrakt avseende kärnbränsle och omtvistat belopp har uppgivits till 80 miljoner kronor.

Samtliga affärsdrivande verk har juridiskt utbildad personal anställd med huvudsaklig uppgift att handlägga de tvister som verken blir indragna i. Personalen har ofta en betydande erfarenhet av tvistehandläggning såväl vid som utom rätta. Vid speciellt komplicerade tvister har verken i viss utsträckning anlitat advokat för att föra statens talan inför domstol.

I fråga om frekvensen och arten av tvister vid övriga myndigheter har framkommit bl. a. följande.

Statens vägverk har åren 1970–1975 bedrivit en omfattande skadereglering. Antalsmässigt, omkring 700 ärenden om året, dominerade enklare trafikskador där verkets fordon varit inblandade samt mot staten riktade anspråk på grund av påstådd försummad väghållning. Skadeståndskraven varierade från omkring 50 kronor till 100 000-tals kronor. Av dessa ärenden har årligen 20–30 lett till rättegång, varav drygt hälften rörde väghållningen. När mot staten riktade anspråk härrört från trafikskador har de i allmänhet grundats på bilansvarighetslagen, och skaderegleringskungörelsens bestämmelser har därför inte varit tillämpliga. När kraven gällt ersättning för påstådd försummad väghållning har de däremot grundats på skadeståndslagen och skaderegleringskungörelsens bestämmelser skolat tillämpas. Vid anspråk av senast nämnda art samt andra krav grundade på skadeståndslagen har vägverket således inte rätt att besluta om skadestånd överstigande 10 000 kronor samt är skyldigt att anmäla till JK innan verket går i svaromål inför domstol. Antalet av vägverket till JK hänskjutna fall jämlikt 4 § skaderegleringskungörelsen (beslut om skadestånd överstigande 10 000 kronor) och av verket gjorda anmälningar enligt 5 § första stycket 3 samma kungörelse (anmälan om att myndigheten ämnar ingå i svaromål inför domstol) borde således inte vara obetydligt. Den genomgång som utredningen gjort av JK:s befattning med ärenden enligt skaderegleringskungörelsen utvisar emellertid att antalet av vägverket till JK hänskjutna eller till denne anmälda fall är ytterst litet. Orsaken härtill torde vara att skaderegleringskungörelsens bestämmelser inte alltid följts av verket, något som kan ha sin grund i de olika och till synes omotiverade handläggningsregler som gäller beroende på om

anspråk grundas på skadeståndslagen eller andra regler. Vid samtal med handläggare på vägverkets juridiska sektion har denne också framhållit inkonsekvensen i att verket är bundet av relativt snäva gränser, när det är fråga om att utge skadestånd grundade på skadeståndslagen, men har betydligt friare händer då det gäller mot staten riktade ersättningsanspråk på annan grund. I senast nämnda fall är verket endast bundet av sin instruktion enligt vilken verket har rätt att utge skadestånd såvitt det inte avser mera betydande belopp. – Utöver ärenden av tidigare nämnd art har vägverket drabbats av skadeståndskrav i anledning av spräng- och vibrationsskador i samband med verkets byggnadsarbeten. Verket har processat omkring tio gånger om året inför vattendomstol där verket varit sökande för att bygga broar, färjlägen eller utföra vägbyggen i vatten. I senast nämnda mål har ersättningsyrkandena ibland uppgått till betydande belopp. På juridiska sektionen vid vägverket finns utöver ett allmänt kontor ett kontor för markfrågor. Det senast nämnda kontorets uppgifter hänför sig i allt väsentligt till ärenden om markinlösen och intrångsersättning vid upplåtelse av vägrätt.

Huvuddelen av de tvister som hänfört sig till *byggnadsstyrelsen* har härrört från entreprenader, konsultuppdrag, hyresavtal eller fastighetsförvaltning. Styrelsen har för tidsperioden 1965–1975 redovisat tio domstolstvister med ett sammanlagt tvisteföremål av drygt två och en halv miljoner kronor. I två fall avsåg tvisterna belopp mellan 500 000 och 1 miljon kronor och i ytterligare tre fall översteg tvisteföremålet 100 000 kronor. Byggnadsstyrelsens skaderegleringsverksamhet synes ha varit relativt begränsad.

Försvarets civilförvaltning har en väl utbyggd organisation för handläggning av tvister. Civilförvaltningen har för tidsperioden 1970–1975 redovisat ett hundratal tvister som varit föremål för domstolsprövning eller mera omfattande förhandlingar. Flera av dessa har avsett belopp över 100 000 kronor. Dess skaderegleringsverksamhet har under samma period varit omfattande. Ärendena har handlagts av egen personal på civilförvaltningens juridiska byrå. Ett uttryck för civilförvaltningens breda erfarenhet är att myndigheten i skadeståndsärenden utnyttjas såsom remissinstans även utanför försvarets område. Civilförvaltningens enkätsvar synes ge vid handen att civilförvaltningens inställning mot ersättningsyrkande part i flera fall varit restriktiv och att staten i många fall sedermera åtagit sig eller av domstol ålagts att utge ersättning i ärenden där civilförvaltningen till en början bestritt framställt anspråk. Detta beror dock i hög grad på det sätt på vilket civilförvaltningen redovisat sina tvister. Civilförvaltningen har personal, som i huvudsak är anställd för just tvistehandläggning. Flertalet handläggare har god erfarenhet av såväl processföring som tvistehandläggning utom rätta.

Vad som sagts om de affärsdrivande verkens förutsättningar för tvistehandläggning gäller i huvudsak också statens vägverk, byggnadsstyrelsen och försvarets civilförvaltning. Även hos dessa tre myndigheter finns sålunda personal med betydande erfarenhet av tvistehandläggning.

Även *vissa andra centrala förvaltningsmyndigheter* har varit indragna i tvister i icke helt obetydlig omfattning. Detta gäller arbetsmarknadsstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket. Antalet tvister som hos dessa myndigheter föranlett rättegång, skiljeförfa-

rande eller mera omfattande förhandlingar utgjorde för tidsperioden 1965–1975 tillhopa 107, varav 40 tvister hänförde sig till arbetsmarknadsstyrelsen, 26 till kriminalvårdsstyrelsen, 4 till rikspolisstyrelsen, 23 till tullverket och 14 till sjöfartsverket. Av dessa 107 tvister avgjordes 16 stycken av domstol. Man kan inte urskilja några gemensamma huvudgrupper av tvister som varit dominerande. Variationen såvitt avser art av tvister har varit stor mellan de skilda myndigheterna.

Hos *arbetsmarknadsstyrelsen* har entreprenadtvister intagit en klart dominerande roll såväl antals- som beloppsmässigt. Dessa tvister, som för den angivna elvaårsperioden uppgick till 24 stycken, avgjordes samtliga genom förlikning. Tvisteföremålet låg i 6 fall mellan 500 000 och 1 miljon kronor. I 13 fall rörde tvisterna belopp överstigande 100 000 kronor. Arbetsmarknadsstyrelsen var även indragen i tvister avseende fordran på grund av avtal samt tvister avseende utomobligatoriskt eller kontraktsmässigt skadestånd. Arbetsmarknadsstyrelsen handlade härjämte ett stort antal enklare skaderegleringsärenden. Tvistehandläggning och skadereglering utgjorde endast en mindre del av juridiska enhetens arbetsuppgifter. Antalet tvister som prövats av domstol har under den med redovisningen avsedda tidsperioden varit fem, varav styrelsen förlorat fyra. Statens talan i rättegång har förts av egen personal.

Hos *kriminalvårdsstyrelsen* har antalsmässigt dominerat tvister avseende utomobligatoriskt skadestånd. Styrelsen har redovisat 14 tvister av denna art och sammanlagda tvisteföremålet utgjorde knappt 200 000 kronor. Dessa tvister har främst hänfört sig till trafikskador och skador på intagna i anstalt. Styrelsen har även handlagt affärstvister, hyrestvister och tvister om anställningsförmåner eller motsvarande. Åtta tvister har varit föremål för domstolsprövning. Advokat har inte anlitats vid tvistehandläggningen. Tvisteföremålet översteg inte i något av de redovisade fallen 500 000 kronor och i endast två fall avsåg tvisterna belopp större än 100 000 kronor. Kriminalvårdsstyrelsen har härjämte i icke ringa omfattning reglerat enklare skadeståndsanspråk. Av juridiska enhetens arbetstid har omkring hälften åtgått till handläggning av skadeståndsärenden.

Av de fyra tvister *rikspolisstyrelsen* redovisat har tre avsett utomobligatoriskt skadestånd. Tvisterna har handlagts vid domstol och tvisteföremålet översteg inte i något fall 100 000 kronor. Därutöver synes styrelsen ha haft en del fall då polismäns eller styrelsens egendom åsamkats skada. Rikspolisstyrelsens skaderegleringsverksamhet har haft relativt stor omfattning och utgjort drygt hälften av juridiska sektionens arbetsuppgifter. Antalsmässigt har här dominerat bagatellärenden såsom hittegodsärenden och ärenden om beslagtaget gods.

De tvister *generaltullstyrelsen* redovisat har nästan uteslutande avsett statens anspråk på grund av kostnader som uppstått vid bekämpning av oljeutsläpp. Tullverkets krav i dessa fall grundas numera på lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss, vari stadgas ett strikt ansvar för fartygets ägare. Antalet ärenden av detta slag uppgick under tidsperioden 1965–1975 till 21 och fordrat belopp utgjorde drygt 8 miljoner kronor. I tre fall översteg beloppet 1 miljon kronor och i sex fall 100 000 kronor. Inget fall hade när enkätsvaret avgavs i mars 1976 lett till rättegång. Härjämte har generaltullstyrelsen bedrivit en relativt omfattande skaderegleringsverksam-

het. Styrelsen har nästan aldrig anlitat advokat.

Hos *sjöfartsverket* har antalsmässigt dominerat tvister avseende utomobligatoriskt skadestånd. Tvisterna har i allmänhet rört skador uppkomna vid påseglingar av statlig egendom. Sjöfartsverket har även redovisat en tvist avseende ersättning för uthyrd egendom som förlist, en tvist avseende bärgningskostnader och en tvist avseende patentintrång. Tvisteföremålen uppgick i dessa tre fall till 800 000, 1 440 000 respektive 400 000 kronor. Sjöfartsverket har härjämte i icke ringa omfattning reglerat mot staten riktade skadeståndsanspråk. I de tvister som verket redovisat har man i stor utsträckning anlitat advokat.

Liksom de affärsdrivande verken samt statens vägverk, byggnadsstyrelsen och försvarets civilförvaltning har arbetsmarknadsstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket tillgång till juridiskt utbildad personal. Till skillnad från de tidigare behandlade myndigheterna är juristerna till stor del sysselsatta med annat än tvistehandläggning. Genom att processer hos de här berörda myndigheterna förekommit sällan har vederbörande befattningshavare i allmänhet en begränsad erfarenhet därav.

Socialstyrelsen har under tidsperioden 1965–1975 varit indragen i åtta tvister, varav fyra inför domstol. Det har bl. a. varit fråga om anspråk på skadestånd för utebliven vård samt entreprenadtvister härrörande från arbeten utförda av statens vårdanstalt Venngarn. Entreprenadtvisterna är gamla. I ingen av de tvister som handlagts av socialstyrelsen översteg tvisteföremålet 500 000 kronor. Tre tvister avsåg belopp överstigande 100 000 kronor. Juristerna vid socialstyrelsen är anställda för andra uppgifter än tvistehandläggning och handläggande tjänsteman saknar enligt egen utsago helt erfarenhet av sådan verksamhet. Socialstyrelsens skaderegleringsverksamhet synes ha haft blygsam omfattning.

Bostadsstyrelsen – som har tillgång till jurister – har inte haft någon tvist att redovisa. *Länsbostadsnämnderna* har redovisat endast fyra tvister, samtliga sammanhängande med deras verksamhet i fråga om statlig långivning.

Lantbruksstyrelsen har under tidsperioden 1965–1975 inte varit indragen i någon civil tvist som varit anhängig vid domstol, föranlett skiljeförfarande eller medfört mer omfattande förhandlingar. Däremot har styrelsen biträtt lantbruksnämnderna vid deras handläggning av tvister. *Lantbruksnämnderna* har redovisat 40 tvister, vilka samtliga haft anknytning till nämndernas förvärv, försäljning eller innehav av fast egendom. Lantbruksstyrelsen har en juridisk enhet, medan däremot flertalet lantbruksnämnder saknar egen juridisk expertis. I allmänhet har nämnderna därför rådgjort med jurist hos lantbruksstyrelsen och för det fall att tvist blivit domstolsärende eller krävt mer omfattande förhandlingar anlitat advokat. I ungefär hälften av de redovisade tvisterna synes lantbruksnämnd ha varit i huvudsak förlorande part.

Riksantikvarieämbetet har uppgivit sig ha omkring fem domstolstvister och tio utomprocessuella tvister årligen. Tvisterna har varit bl. a. expropriationsmål och mål om skadeståndskrav mot den som rubbat fornlämning. Myndigheten har egna jurister.

Statskontoret har under perioden 1965–1975 haft en tvist med skiljeförfa-

rande. Tvisten rörde hyra av datamaskinsutrustning. Statskontoret har egna jurister men anlitade i den nämnda tvisten advokat.

Fortifikationsförvaltningen har huvudsakligen företrätt staten i ärenden angående förvärv och försäljning av fast egendom, i entreprenadtvister och i ärenden där staten som en följd av sitt fastighetsinnehav krävts på skadestånd. Fortifikationsförvaltningens processer har i allmänhet skötts av befattningshavare vid försvarets civilförvaltning och i något enstaka fall av advokat.

Övriga av enkäten berörda myndigheter som enligt sin instruktion har processbehörighet, nämligen *civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, riksförsäkringsverket, statens jordbruksnämnd* och *statens trafiksäkerhetsverk* har inte haft någon eller endast en tvist att redovisa. De har samtliga egna jurister.

Vid *statens avtalsverk* – vars processbehörighet som tidigare nämnts inte framgår av dess instruktion utan av en särskild förordning – finns för närvarande tre jurister, som sysslar med handläggning av arbetstvister. Antalet juristtjänster vid avtalsverket har varit detsamma sedan verkets tillkomst 1965. Verkets handläggning av tvister avsåg till en början endast sådana på grund av kollektivavtal. Efter hand har arten och antalet tvister ökat. Antalet kollektivavtal och därmed kollektivavtalstvisterna har blivit fler. Genom arbetsrättsliga reformer har tillkommit nya arter av arbetstvister. För närvarande företräder avtalsverket staten i huvudsakligen följande arter av tvister, nämligen kollektivavtalstvister, anställningsskyddstvister, tvister i ärenden om avskedande, avstängning, läkarundersökning eller disciplinpåföljd samt tvister enligt medbestämmandelagen (1976:580). Främst anställningsskyddstvisterna medför en stor arbetsbörda för juristerna vid avtalsverket. Den ökning av arbetsuppgifterna som skett har inneburit att juristerna vid avtalsverket inte haft möjlighet att själva företräda staten vid alla arbetstvister. En inte obetydlig delegation har därför skett till andra myndigheter. Generell delegation att företräda staten vid anställningsskyddstvister och tvister i ärenden om avskedande, avstängning, läkarundersökning eller disciplinpåföljd har sålunda skett till ett tiotal myndigheter. I något fall har avtalsverket också delegerat sin uppgift att företräda staten i arbetstvister i fråga om speciellt ärende.

6.2.3 *Kammarkollegiets befattning med tvister enligt avskrivningskungörelsen m. m.*

Såsom bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen har kammarkollegiet under tidsperioden 1970–1975 företrätt staten i 37 ärenden som varit anhängiga vid domstol eller medfört mera omfattande förhandlingar. Tvisteföremålet har i tio fall överstigit 100 000 kronor, varav tre tvister avsett belopp överstigande 500 000 kronor och en tvist belopp överstigande 1 miljon kronor. I åtta fall har tvisten rört belopp understigande 1 000 kronor. Variationen har varit stor i fråga om tvisternas art. Tvisterna har rört såväl anspråk av rent privaträttslig karaktär såsom fakturafordringar och fordringar på utomobligatoriskt skadestånd som anspråk av mer offentligrättslig art såsom indrivning av felaktigt utbetalda bidrag. Drygt hälften av de redovi-

sade tvisterna har varit föremål för rättegång. I de av domstol slutligt avgjorda tvisterna, elva stycken, har kollegiets motpart i tio fall ålagts betalningsskyldighet med yrkat belopp, medan kollegiets talan i ett fall lämnats utan bifall.

För handläggning av ärenden enligt avskrivningskungörelsen finns inom advokatfiskalskontoret en särskild sektion, som förestås av en förste advokatfiskal.

De ärenden kollegiet handlagt enligt avskrivningskungörelsen har ibland inrymt besvärliga juridiska bedömningsfrågor.

Befattningshavare vid kammarkollegiet har även utnyttjats till bevakning av statens rätt i ärenden utanför avskrivningskungörelsens tillämpningsområde. I två fall har sålunda länsstyrelse under tidsperioden 1970–1975 uppdragit åt den förste advokatfiskal, som handlägger bevakningsärenden, att föra statens talan i mål som avsett krav mot staten. I ett fall har JK från kollegiet övertagit handläggningen av ett mål angående ett statens krav mot annan.

Frekvensen av ärenden angående ersättning enligt stadganden i jordabalken m. fl. författningar, som omnämnts i slutet av avsnitt 6.1.5 (3 § 1. i kollegiets instruktion), har hittills varit låg. Kollegiet har redovisat endast två sådana ärenden.

Kollegiet har som nämnts under avsnitt 6.1.2 också att företräda staten i en hel del mål och ärenden av skiftande natur, huvudsakligen rörande fast egendom. Utredningen har ansett dessa ärenden vara av så speciell art att det ej funnits skäl att närmare undersöka deras antal och vad de avsett.

6.2.4 *Länsstyrelsernas befattning med statens tvister*

De tillfrågade länsstyrelsernas befattning med statens tvister synes under perioden 1970–1975 nästan helt ha inskränkt sig till att förordna ombud för staten vid tvister som uppkommit vid indrivning av skatter och andra allmänna avgifter, dvs. sådana ärenden där riksskatteverket enligt sin instruktion har att bevaka statens rätt. Vanligast förekommande synes ha varit ärenden angående bättre rätt till utmätt egendom samt ärenden om åläggande av personligt betalningsansvar enligt 77 a § uppbördslagen (1953:272). I allmänhet har förordnats jurister vid länsstyrelse eller kronofogdar, personer som haft särskild erfarenhet på området i fråga och som ofta redan i samband med utmätningsärendet erhållit god kännedom om fallet. I de angivna ärendena kan uppstå tvister som rör statens enskilda rätt, exempelvis mellan staten som utmätningssökande och tredje man som gör anspråk på utmätt egendom.

Länsstyrelsen i Stockholms län har uppgivit att man i några fall förordnat ombud för staten i ärenden som rört statliga institutioner utan processbehörighet. Vissa länsstyrelser har riktat kritik bl. a. mot den gällande ordningen att länsstyrelse skall förordna ombud för staten i ärenden där riksskatteverket har att bevaka statens rätt eller i de fall annan myndighet inte är behörig härtill. Förslag har framförts att uppgiften att förordna ombud för staten bör övertas av en för hela landet central myndighet. En länsstyrelse har som en olägenhet med den nuvarande ordningen framhållit bl. a. att personer som förordnats som ombud för staten ofta saknat processvana.

6.2.5 *JK som företrädare för staten i rättegång*

Ärenden där JK företrätt staten i rättegång har avsett de mest skilda frågor. Med stöd av bestämmelsen i sin instruktion om att JK i mål som rör statens rätt skall, om det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra statens talan, har JK tillvaratagit statens intressen i skilda processuella sammanhang såväl vid allmän domstol som vid förvaltningsdomstol. Det bör märkas att JK:s behörighet växlat beroende på vilken behörighet som vid skilda tidpunkter tillkommit andra myndigheter. Bevakningen av statens intressen har gällt inte bara intressen av privaträttsligt slag utan även intressen med uttalat offentligrättslig karaktär. JK har t. ex. haft att bevaka statens intressen vid indrivning av skatter, böter och viten. Sålunda har JK företrätt staten i hovrätt och i högsta domstolen i både utsökningsmål och konkursmål rörande dylika fordringar. I nära anslutning till denna uppgift ligger JK:s befattning med mål om anspråk mot äkta make på betalning av den andra makens skatteskuld jämlikt 13 kap. 14 § giftermålsbalken, mål om anspråk på betalning enligt borgensförbindelse, utställd till säkerhet för skatteskuld, samt mål om anspråk mot arbetsgivare på betalning enligt 77 a § uppbördslagen av oredovisad källskatt.[5]

JK:s verksamhet i de nu angivna fallen har avsett betalningsanspråk i anledning av redan debiterade skattebelopp. JK har dock även företrätt staten inför förvaltningsdomstol i mål som gällt debitering av skatt eller debitering av arbetsgivare för skatt, hänförlig till arbetstagares inkomst. I ett fall har JK företrätt staten i mål om kvarstad till säkerställande av värdeförverkande. I andra fall har JK företrätt staten i mål om verkställighet av förordnande om förverkande och kvarstad.

Vad hitintills upptagits har gällt fall där staten riktat ett anspråk mot enskild medborgare. Även i den motsatta situationen, där medborgare gör gällande anspråk mot staten, har JK i vid omfattning företrätt staten. Till denna grupp kan räknas mål om ersättning enligt lagen om fri rättegång och rättshjälpslagen.[6] Även i andra fall, där fråga varit om ersättning av allmänna medel till enskild i anledning av hans engagemang i rättegång, har JK fört talan för staten. I vissa fall där markägare yrkat ersättning i anledning av intrång i följd av fornminneslagen eller naturskyddslagen har JK företrätt staten i process.[7] JK har också tillvaratagit statens intressen vad gäller mål om anspråk av anställd hos staten eller uppdragstagare hos staten.[8] Denna kategori torde i de flesta fall kunna betecknas som tvister med starka privaträttsliga inslag.

Som exempel på andra mål där JK under senare tid företrätt staten i rättegång kan nämnas mål om bättre rätt till renbetesfjällen i Jämtlands län, mål angående existensen av allemansrätt på viss fastighet och mål vid utländsk domstol om förpliktelse för utländskt rederi att till svenska staten utge ersättning för utbetalda lönegarantibelopp. Förstnämnda mål har överlämnats till JK av kammarkollegiet.

Omkring 20 mål rörande skadeståndskrav mot staten var 1975 aktuella hos JK. Bland dessa ingick nio mål där staten var part i egenskap av huvudman för Karolinska sjukhuset.

Handläggningen av tvister, främst sådana med offentligrättsligt inslag, har efter hand lagts ut på skilda myndigheter. Även om JK:s behörighet alltjämt

[5] I mål om skattefordran och annan fordran som har samband med skattefordran företräds staten sedan 1.7.1973 av riksskatteverket.

[6] Staten företräds numera i dessa fall av domstolsverket.

[7] I mål om ersättning enligt naturvårdslagen företräds staten numera av kammarkollegiet.

[8] I arbetstvister företräds staten numera av statens avtalsverk.

formellt är vidsträckt, är antalet ärenden där JK företrätt staten i rättegång numera litet. Före år 1975 redovisades dessa ärenden under rubriken kronomål. Antalet kronomål var 1970 123, 1971 211, 1972 201, 1973 123 och 1974 22. Antalet inkomna ärenden där JK företrätt staten i rättegång utgjorde under år 1975 15, 1976 25 och 1977 27. Häri är inräknat ärenden, där myndighet som företräder staten vänt sig till JK för råd och upplysningar i en pågående rättegång men inte skaderegleringsärenden. Merparten av ärendena från 1974 och 1975 avsåg återbetalningsskyldighet med anledning av rättshjälp. Handläggningen av mål av senast nämnda slag har från och med den 1 juli 1976 överförts till domstolsverket. Med nu gällande ordning torde därför de ärenden där JK kommer att företräda staten i rättegång kunna förväntas bli få. Även om så blir fallet kan naturligtvis enstaka ärenden komma att ha den omfattningen att de kan innebära mycket arbete för JK-ämbetet.

6.2.6 *JK:s ärenden enligt skaderegleringskungörelsen*

Genom efter hand vidtagna ändringar i skaderegleringskungörelsen, som inneburit att vissa myndigheter befriats från skyldighet att göra anmälan enligt 5 § skaderegleringskungörelsen till JK innan myndigheten beslutar utge skadestånd upp till 10 000 kronor (faktiska skador) eller beslutar avslå framställning om sådant, nedgick antalet skadeståndsärenden hos JK markant. År 1973 utgjorde sålunda antalet inkomna ärenden drygt 560, varav närmare 500 ärenden avsåg anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen och drygt 30 ärenden beslutsskador. År 1975 var antalet inkomna ärenden avseende anspråk enligt skadeståndslagen 250, varav omkring 150 anmälningsfall och drygt 60 beslutsskador. Dessutom hade tillkommit omkring 70 ärenden rörande anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Denna trädde i kraft den 1 juli 1974, varför dessa ärenden inte har någon motsvarighet i 1973 års statistik. Antalsmässigt dominerade år 1975 således alltjämt anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen men tyngdpunkten i JK:s arbete med skadereglering hade förskjutits till beslutsskador och ersättningsanspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning.

Antalet inkomna ärenden enligt skaderegleringskungörelsen utgjorde 1976 drygt 300 och 1977 drygt 400. Av dessa utgjorde vartdera året omkring 90 ärenden anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Utgivna belopp enligt senast nämnda lag var 1975 omkring 120 000 kronor, 1976 omkring 240 000 kronor och 1977 omkring 285 000 kronor.

Den av utredningen gjorda undersökningen avseende JK:s skadereglering åren 1973–1975 har utvisat att JK, trots de vidtagna lättnaderna i fråga om anmälningsskyldighet, ännu år 1975 i icke ringa grad belastades med ekonomiskt obetydliga ärenden. I fråga om anmälningsfallen hade JK ytterst sällan annan mening än anmälande myndighet. Såvitt avser beslutsskadorna rörde dessa i allmänhet små belopp (sammanlagt utgivet belopp 1975 var omkring 24 000 kronor) men medförde en relativt stor arbetsbörda i fråga om inläsning, föredragning och avfattning av beslut. Till sin karaktär var beslutsskadorna inte sällan av synnerligen enkel beskaffenhet såsom slarvfel i fråga om kallelser och kungörelser. Förhållandena synes numera ha ändrats.

Enligt JK:s arbetsredogörelse för år 1977 är sålunda de ärenden tillhörande skadeståndslagens område som numera överlämnas till JK ofta ganska komplicerade.

Utredningens genomgång har visat att myndigheterna ibland haft svårigheter med att utläsa grunden för framställda anspråk med påföljd att de ibland gjort anmälan beträffande sådana ärenden som inte omfattas av skadereglerings kungörelsens bestämmelser, t. ex. yrkanden grundade på avtalsbestämmelser eller speciallagstiftning.

Den verkställda genomgången har inte givit belägg för att den i utredningens direktiv särskilt påtalade olägenheten att JK:s funktion att ha tillsyn över statliga tjänstemän kan komma i konflikt med hans ställning som företrädare för staten skulle vara av någon allvarligare omfattning. Såvitt utredningen känner till har det vid två tillfällen inträffat att JK:s tillsynsfunktion i fråga om statliga tjänstemän kommit i direkt konflikt med hans uppgift att tillvarata statens rätt i skadeståndsärenden. I båda fallen har JK överlämnat till riksåklagaren att föra talan mot berörd tjänsteman.

JK:s avgöranden i fråga om skadestånd enligt skadeståndslagen har endast i ett fåtal fall lett till att den skadelidande väckt talan vid domstol med yrkande om annan utgång.

I ärendena enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning synes någon svårighet i allmänhet inte ha funnits att avgöra huruvida rätt till ersättning förelegat eller ej. Svårigheterna synes i stället ha varit att fastställa ersättningens belopp, främst såvitt avser ersättning för lidande. Vid bestämmande av ersättningen för lidande synes JK ha använt vissa "tumregler". Den gällande ordningen för handläggning av anspråk av här ifrågavarande art har medfört en enhetlig praxis och lett till att besluten endast undantagsvis har förts vidare till domstol. Av de under år 1974 avgjorda ärendena inträffade detta inte i något fall, av de under 1975 avgjorda ärendena i tre fall, av de under 1976 avgjorda ärendena i fyra fall och av de under 1977 avgjorda ärendena i två fall. Såvitt utredningen känner till har domstol endast i två fall tillerkänt den ersättningsberättigade högre ersättning än vad JK beslutat om.

Anspråk på skadestånd med stöd av 23 § datalagen har under tiden 1 juli 1976, då uppgiften att reglera sådana lades på JK, till den 15 september 1977 enligt en av JK själv gjord undersökning framställts i 14 fall. Ärendena har huvudsakligen härrört från trafiksäkerhetsverket, värnpliktsverket och länsstyrelse. De synes ha varit okomplicerade och har i allmänhet avsett mycket små belopp.

I fråga om JK:s handläggning av skadeståndsärenden har framkommit att denne i allmänhet fattat beslut på grundval av de i ansökningarna uppgivna omständigheterna utan att några egentliga förhandlingar dessförinnan skett med motparten. JK:s beslut i ärendena har också i allmänhet varit utformade på ett sådant sätt att den juridiskt obevandrade inte av dem kunnat utläsa att det bara varit fråga om statens partsståndpunkt och att möjlighet funnits att väcka talan mot staten vid domstol.

6.3 Utredningens överväganden och förslag

6.3.1 *Allmänna utgångspunkter*

Behörighet att företräda staten vid domstol tillkommer f. n. endast myndigheter som uttryckligen genom bestämmelser i instruktioner eller liknande tillagts sådan rätt. Utom domstol torde däremot samtliga myndigheter ha behörighet att företräda staten inom sina verksamhetsområden oavsett om uttryckliga regler utfärdats härom.

Instruktionerna för vissa myndigheter, f. n. ett trettiotal centrala myndigheter samt länsbostadsnämnder och lantbruksnämnder, innehåller en bestämmelse enligt vilken myndigheten inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol.

I fråga om vissa andra myndigheter, t. ex. kammarkollegiet, finns i myndighetens instruktion bestämmelser enligt vilka myndigheten företräder staten ej generellt inom myndighetens verksamhetsområde utan inom ett eller flera mer eller mindre snävt avgränsade ämnesområden.

Då det gäller tvister som berör myndigheter som inte själva har processbehörighet ligger uppgiften att företräda staten inför underrätt på vederbörande länsstyrelse, medan det ankommer på JK att företräda staten inför högre rätt.

Särskilda bestämmelser om vem som skall företräda staten inför domstol gäller då det är fråga om skadeståndsanspråk som riktas mot staten och grundas på skadeståndslagen. Enligt skaderegleringskungörelsen skall nämligen den centrala förvaltningsmyndighet, inom vars verksamhetsområde skadan inträffat, företräda staten inför domstol. Det är också denna myndighet som skall företräda staten vid frivillig skadereglering rörande sådana ersättningsanspråk. Skillnad har dock gjorts mellan beslutsskador och andra (s. k. faktiska) skador. Det ankommer alltid på JK att företräda staten vid reglering av beslutsskador och eventuellt processer om sådana skador. När det gäller faktiska skador är vederbörande centrala förvaltningsmyndighet behörig att processa utan beloppsbegränsning, men vid frivillig skadereglering är befogenheten att besluta utge skadestånd begränsad till 10 000 kronor. Uppkommer fråga om att utge större belopp skall ärendet hänskjutas till JK. Skaderegleringskungörelsen innehåller också bestämmelser om skyldighet att anmäla vissa ärenden för JK.

I fråga om skadeståndsanspråk som riktas mot staten men inte grundar sig på skadeståndslagen är det i princip regeringens sak att besluta. Myndigheterna anses nämligen ha behörighet att reglera sådana skador endast i den mån särskilda bestämmelser tillagt dem sådan rätt. Några särskilda regler om vem som skall företräda myndigheten inför domstol då det gäller dylika skadeståndsanspråk finns inte, utan generella regler om processbehörighet får tillämpas.

Som denna genomgång visar, och som framhållits i direktiven, är den nuvarande regleringen oenhetlig. Den synes inte vara resultatet av en systematisk bearbetning utan torde ha tillkommit genom lagstiftningsåtgärder vid skilda tidpunkter och utan inbördes sammanhang. Därtill kommer att begreppet företräda är tämligen vagt och inte löser frågan om vilken befogenhet som tillkommer den som företräder staten. Detta blir särskilt

märkbart när det är en annan myndighet än den som berörs av tvisten som skall företräda staten. Det kan då vara tveksamt om det är företrädaren eller den berörda myndigheten som skall besluta om t. ex. antagande av förlikningsbud. Liknande oklarhet i fråga om befogenheter föreligger då länsstyrelsen på begäran av en myndighet förordnat ombud för staten. I de fall då det getts uttryckliga regler som begränsar myndighets rätt att besluta på statens vägnar, vilket exempelvis är fallet i fråga om mot staten riktade skadeståndsanspråk, är det inte helt klart i vad mån sådan bestämmelse inskränker myndighets rätt att göra medgivanden eller vitsorda omständigheter i rättegång.

En väsentlig uppgift för utredningen blir därför att söka finna en reglering som är mer enhetlig. Det bör om möjligt gälla både frågan om vem som skall företräda staten i tvister i allmänhet och den mer speciella frågan om vem som skall ha befogenhet att företräda staten vid skadereglering. Även om det i båda fallen gäller vem som skall företräda staten anser utredningen att framställningen blir klarare om man söker skilja de allmänna processbehörighetsreglerna från frågan om hur skaderegleringen skall anordnas. Dessa båda frågor bör därför behandlas i särskilda avsnitt.

En annan viktig uppgift är självfallet att utforma en reglering som innebär att tvistehandläggning och skadereglering kommer att skötas av tillräckligt kvalificerad personal. Därvid måste beaktas inte bara att statens intressen blir väl tillvaratagna utan även att allmänhetens kontakter med staten särskilt i fråga om skadereglering underlättas och att de skadelidande erhåller en så snabb och riktig skadereglering som möjligt. Det kan därvid vara lämpligt att lägga ut vissa uppgifter på de centrala förvaltningsmyndigheterna, medan andra uppgifter bör vara koncentrerade till ett enda för statsförvaltningen gemensamt organ. En utgångspunkt bör vara att ett sådant organ liksom hittills bör finnas, men utredningen har enligt direktiven stor frihet vid utformningen av detta. Valet står därvid mellan JK, som f. n. i viss mån fyller denna funktion, annan central myndighet med omfattande uppgifter på detta område såsom kammarkollegiet eller försvarets civilförvaltning, eller på ett helt nytt organ. Frågan om valet av centralinstans behandlas i avsnitt 6.3.8.

Den tvistehandläggning som på särskilt angivna områden f. n. handhas av kammarkollegiet, riksskatteverket och statens avtalsverk bör diskuteras särskilt. Mycket talar för att särskilda regler även i fortsättningen bör gälla för dessa myndigheter.

6.3.2 *Behörighet att företräda staten i rättegång*

F. n. torde de statliga myndigheterna i hög grad själva lösa uppkomna tvister, oftare på affärsmässiga grunder än efter särskilda juridiska överväganden. I kontraktsförhållanden torde sålunda parterna inte sällan lösa tvister genom tilläggsavtal. Detta framstår som en naturlig följd av att myndighet satts att sköta viss verksamhet och härvid i förekommande fall har att bl. a. ingå avtal. För lösande av meningsskiljaktigheter utan rättegång synes den fackkunskap som finns hos vederbörande myndighet i allmänhet vara tillräcklig. Den sålunda rådande ordningen, som innebär att myndigheterna genom förhandlingar själva löser uppkomna tvister, framstår således som ändamålsenlig och

bör bibehållas. Först när parterna inte lyckas uppnå någon lösning och en domstolsprövning blir aktuell uppkommer enligt utredningens mening behov av att ingripa med särskild reglering, antingen så att myndigheten tilläggs processbehörighet, eventuellt med viss begränsning, eller så att uppgiften att bevaka statens rätt överförs på en instans med särskild processerfarenhet. Hur regleringen skall ske beror naturligtvis på vilken myndighet det gäller.

Utredningen vill således föreslå att alla myndigheter, centrala såväl som lokala, får i uppgift att själva handlägga sina tvister på det "förprocessuella" stadium då rättegång eller annat liknande förfarande ännu ej blivit aktuellt. Någon särskild författningsbestämmelse synes ej behövas för att tillägga myndigheterna sådan behörighet utan denna bör anses ingå i myndighetens allmänna åligganden. Med ett sådant synsätt blir det överflödigt och snarast missvisande att i fråga om en del myndigheter föreskriva att de äger företräda staten "utom domstol". Utredningen föreslår därför att de instruktionsbestämmelser som nu finns av denna innebörd skall upphävas.

Vad som enligt utredningens mening således bör särskilt regleras är hur staten bör vara företrädd i tvister som är eller kan antas bli föremål för rättegång.

Enligt utredningens direktiv förutsätts att rätten att företräda staten liksom hittills i betydande utsträckning kommer att vara utspridd på skilda myndigheter. För en sådan spridning talar främst den omständigheten att den bästa fackkunskapen vid lösande av en tvist i allmänhet finns hos den myndighet som handhar verksamhetsområdet i fråga. Härjämte bör beaktas att de tvister som inte avser utomobligatoriskt skadestånd till stor del torde röra av myndigheterna slutna avtal. Det framstår många gånger som naturligt och önskvärt att samma myndighet som slutit avtalet även företräder staten vid rättegång i fråga om avtalets tillämpning. En ordning som innebär att den myndighet som berörs av en tvist och har kännedom om fakta i ärendet även företräder staten då tvisten handläggs av domstol medför också i allmänhet lägre administrativa kostnader än då ytterligare myndigheter måste sätta sig in i ärendet.

I fråga om de affärsdrivande verken utgör vidare den omständigheten att de drivs enligt affärsmässiga grunder och såtillvida företer likheter med statligt ägda bolag ytterligare ett skäl till att dessa bör ha en betydande grad av frihet vid lösande av sina tvister.

Å andra sidan anser utredningen det viktigt att de myndigheter som företräder staten inför domstol har personal som besitter kunskap och erfarenhet av processföring. För att sådan erfarenhet skall uppnås är det betydelsefullt att myndigheten har ett ej obetydligt antal tvister att handlägga. Sådana myndigheter som sällan eller aldrig har några domstolstvister bör därför enligt utredningens mening i princip ej tilläggas processbehörighet.

De affärsdrivande verken har samtliga tillgång till egna jurister. Detsamma gäller övriga centrala förvaltningsmyndigheter som enligt sin instruktion har rätt att inom sitt verksamhetsområde företräda staten vid domstol.

Hos de affärsdrivande verken har förekommit ett flertal ibland beloppsmässigt omfattande eller rättsligt komplicerade tvister. Tvisternas art har självfallet varierat mellan de skilda verken. Två huvudgrupper kan dock

urskiljas som dominerande såväl antals- som beloppsmässigt, nämligen tvister avseende fordringar som uppkommit genom att verken tillhandahållit eller tillgodogjort sig varor eller tjänster samt tvister där staten kräver eller krävs på utomobligatoriskt skadestånd.

Verken har juristpersonal som är anställd med huvudsaklig uppgift att svara för bevakningen av statens rätt i tvister. Frekvensen av tvister (vid eller utom rätta) är hög och personalen har därför en betydande processerfarenhet. Förutsättningarna förefaller goda för att bevakningen skall kunna genomföras med kunnighet och omsorg.

Hos övriga centrala förvaltningsmyndigheter som enligt sina instruktioner har rätt att företräda staten inför rätta har frekvensen av tvister och tvisternas art varit mycket varierande mellan de skilda myndigheterna. Statens vägverk har sålunda handlagt tvister i mycket stor omfattning. Vissa myndigheter, nämligen arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket har också handlagt relativt många tvister som rört statens enskilda rätt. Hos övriga processbehöriga myndigheter har antalet tvister däremot varit ringa.

Även vid en del myndigheter som ej är affärsverk har juristerna således fått ganska stor processerfarenhet. Vid många andra myndigheter som äger företräda staten vid domstol intar emellertid rättegångar en blygsam plats i myndighetens verksamhet. I några fall finns inte ens någon process att redovisa. Vid dessa myndigheter är juristerna med undantag för någon enstaka myndighet helt eller huvudsakligen sysselsatta med arbetsuppgifter som är helt artskilda från sådana som hör samman med processer. Även om sålunda arbetsuppgifterna i allt väsentligt rört annat, har verkets personal i förekommande fall i allmänhet haft att svara för bevakningen av statens intressen när rättegång inletts eller varit nära förestående. Endast undantagsvis har advokat anlitats. Genom att processer vid dessa myndigheter förekommer sällan erhåller vederbörande befattningshavare en mycket ringa erfarenhet av rättegångar. Utredningens undersökningar har visat att det på vissa håll förelegat brister i myndigheternas tvistehandläggning och att vissa rättegångar kunde ha undvikits om staten företrätts av mer erfaren personal.

Med hänsyn härtill har utredningen diskuterat om myndigheter som enligt vad ovan sagts inte har personalresurser därtill kan tillföras personal med erforderliga kvalifikationer. Utredningen har emellertid funnit att det är uteslutet att vid alla dessa myndigheter anställa sådan personal med hänsyn till den låga frekvensen av rättegångar.

En annan tänkbar möjlighet är att varje myndighet med låg frekvens av rättegångar vid behov anlitar advokat eller privatpraktiserande jurist. Ett sådant arrangemang är dock ej alltid möjligt att genomföra. De rättsproblem som aktualiseras i en tvist med myndighet har ibland en sådan stark offentligrättslig prägel att advokat med erforderlig kompetens för uppdraget kan vara svår att finna. I andra fall åter är advokaten i vart fall i så hög grad beroende av myndighetens ställningstagande i skilda frågor att på myndigheten ändå kommer att ställas höga krav på juridiska insikter för ett behörigt tillvaratagande av statens rätt.

Den enligt utredningens mening lämpligaste lösningen synes i allmänhet i

stället vara att processföringen i fråga om tvister som berör myndigheter som själva saknar tjänstemän med kunskaper och erfarenheter härtill läggs på en central instans. Detsamma gäller i viss mån myndigheter som sällan eller aldrig har några tvister som föranleder rättegång.

Mot bakgrund av vad tidigare sagts har utredningen funnit lämpligt att indela myndigheterna i tre grupper med varierande processrättslig kompetens. Den gjorda indelningen grundar sig på utredningens undersökning av nuvarande förhållanden och kan vid behov lätt ändras.

Den ena gruppen bör omfatta affärsverken samt statens vägverk och byggnadsstyrelsen. Dessa bör i princip ha fullständig behörighet att företräda staten i rättegångar.

En annan grupp bör omfatta arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och sjöfartsverket. Även dessa bör ha processbehörighet, men den bör såsom närmare kommer att utvecklas vara ganska begränsad.

Till denna grupp bör även föras länsstyrelserna. Länsstyrelserna har som tidigare nämnts av hävd ansetts ha behörighet att företräda staten inför domstol. På länsstyrelserna finns i allmänhet god tillgång på jurister. Även om dessa ofta inte är specialister på just processföring, synes länsstyrelserna kunna tillerkännas processbehörighet såvitt avser ärenden som rör deras egen verksamhet.

Den tredje gruppen är sådana myndigheter som inte skall ha någon processbehörighet. Utredningen har stannat för att till denna grupp föra alla övriga statliga myndigheter. Detta innebär att cirka femton myndigheter, förutom lantbruksnämnderna och länsbostadsnämnderna, som nu har processbehörighet enligt utredningens förslag kommer att fråntas denna. Statens talan i rättegångar bör i stället enligt utredningens förslag föras av centralinstansen. Härigenom säkerställs att processföringen kommer att handläggas på ett kvalificerat sätt. Även om det är många myndigheter som enligt förslaget kommer att vara utan processbehörighet blir det sannolikt ett ganska litet antal tvister som myndigheterna kommer att få överlämna till centralinstansen, eftersom denna grupp av myndigheter har så få processer. Vidare vill utredningen betona att även myndigheterna i denna grupp liksom övriga myndigheter skall handlägga sina tvister själva på det stadium då rättegång ännu ej är aktuell.

Centralmyndigheten bör förestås av en kvalificerad jurist med stor processerfarenhet. Utredningen har under sina kontakter med olika myndigheter funnit att det finns ett behov även hos processbehöriga myndigheter att få råd och hjälp med tvistehandläggning. Utredningen anser därför att centralmyndigheten vid behov bör bistå andra myndigheter med råd och anvisningar för handläggning av tvister, inte bara sådana som gått till rättegång utan även tvister som myndigheterna handlägger utom rätta. För att centralmyndigheten skall kunna fylla sin rådgivande funktion väl bör den ges en god inblick i den processverksamhet som förekommer inom statsförvaltningen. Vidare anser utredningen att centralmyndigheten i likhet med vad som nu gäller om JK bör kunna överta tvister från övriga myndigheter, om det t. ex. visar sig att någon tvist missköts eller drar ut på tiden. Denna rätt att överta tvister bör i första hand avse domstolstvister men undantagsvis bör den även kunna ingripa på ett förprocessuellt stadium för att undvika

rättegång. För att möjliggöra för centralmyndigheten att fullgöra denna funktion bör de processbehöriga myndigheterna i viss utsträckning vara skyldiga att anmäla sina tvister till centralmyndigheten.

I första hand bör tvister som kan ha principiell betydelse utanför myndighetens område anmälas. I andra hand bör även ekonomiskt betydelsefulla tvister anmälas till centralmyndigheten. Avgörandet av sådana tvister kan ha budgetmässiga konsekvenser för statsförvaltningen som är så långtgående att det ej bör anförtros den enskilda myndigheten att helt självständigt bedöma dem. För de kvalificerade myndigheterna i den första gruppen bör denna anmälningsskyldighet inte omfatta annat än de allra största tvisterna, förslagsvis dem som rör en halv miljon kronor eller mer. Utredningen anser dock att beloppet bör sättas lägre då det gäller krav mot staten på skadestånd, något som kommer att behandlas under avsnitt 6.3.3. För de processbehöriga myndigheterna i den andra gruppen bör anmälningsskyldigheten avse tvister som rör förslagsvis 20 000 kronor eller mer. Anmälningsskyldigheten bör inträda på det stadium när det finns anledning att antaga att tvisten inte kommer att biläggas utan domstolsprövning. Centralmyndigheten bör kunna befria en myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet, både generellt och för särskilda grupper av ärenden. Givetvis förutsätts att även icke processbehöriga myndigheter tar kontakt med centralinstansen i tvister som kan antas föranleda rättegång.

F. n. har länsstyrelserna viss befattning med rättegångar som handläggs vid underrätt. Om staten instämmes till domstol kan stämningen alltid delges med länsstyrelsen. Vidare åligger det länsstyrelsen att förordna ombud för staten samt att företräda staten när annan processbehörig myndighet inte finns. I högre instans är det i stället JK som för statens talan i dessa fall.

Enligt utredningens mening bör dessa länsstyrelsens uppgifter i fortsättningen övertas av centralmyndigheten. Det bör således ankomma på denna att företräda staten i såväl underrätt som högre instans, när det inte finns någon annan berörd myndighet eller när berörd myndighet saknar processbehörighet. Centralmyndigheten bör kunna föra processerna med egen personal eller anlita annan att vara rättegångsombud. Det bör stå centralmyndigheten fritt att anlita personal vid annan myndighet eller att anlita lämplig advokat. Med sin riksomfattande överblick bör centralmyndigheten även vara lämpad att på begäran av processbehörig myndighet ge förslag på lämpligt ombud. Om processobehörig myndighet har ett stort antal domstolstvister av samma art bör centralmyndigheten ha möjlighet att ge generellt förordnande för tjänsteman vid myndigheten att företräda staten i sådana rättegångar. Detta kan tänkas vara lämpligt t. ex. då det gäller lantbruksnämnderna.

I de fall centralmyndigheten för statens talan inför domstol i tvist som berör annan myndighet bör det självfallet ankomma på centralmyndigheten att ta ställning till sådana frågor som kan uppkomma under handläggningen, t. ex. göra medgivanden och anta förlikningsbud.

Ett avskaffande av länsstyrelsernas befattning med andra myndigheters tvister får viss betydelse för forumfrågan. Enligt 10 kap. 2 § rättegångsbalken sökes kronan i tvistemål i allmänhet där den myndighet, som har att bevaka talan i målet, har sitt säte. I tvist som berör processobehörig myndighet är det länsstyrelsen som företräder staten. Domstolen i länsstyrelsens residensort är

då allmänt tvistemålsforum, vilket numera, sedan flera myndigheter utlokaliserats, ger kärande viss möjlighet att stämma staten inför domstol i landsorten. Om centralmyndigheten i stället åläggs att i sådant fall bevaka statens talan blir Stockholms tingsrätt rätt forum, något som kan vara till viss olägenhet för kärande som ej bor i Stockholm.

Rättegångsbalken medger emellertid att talan i anledning av skadegörande handling får väckas vid rätten i den ort, där handlingen företogs eller skadan uppkom (10:7 RB). Vid vissa andra typer av tvister gäller andra forumregler. Hos de myndigheter som enligt utredningens förslag kommer att sakna processbehörighet torde antalet tvister som leder till rättegång bli mycket litet. Utredningen anser därför inte att olägenheten av att centralmyndigheten i stället för länsstyrelsen görs till företrädare för staten i underrätt är så betydande att den behöver inverka på förslaget.

Delgivning med staten sker enligt 8 § delgivningslagen (1970:428) genom att handlingen överbringas till den myndighet som skall bevaka statens talan i målet eller ärendet eller till vederbörande länsstyrelse. Utredningen föreslår att denna bestämmelse ändras så att delgivning skall kunna ske med centralmyndigheten i stället för med länsstyrelsen. Det synes vara en fördel att en kärande, som är osäker på vilken myndighet som rätteligen skall föra statens talan, alltid kan få till stånd laga delgivning med staten genom att vända sig till centralmyndigheten.

6.3.3 *Statens skadereglering*

Samtliga myndigheter har f. n. rätt att utomprocessuellt reglera uppkomna tvister, som avser annat än skadeståndskrav mot staten. Några uttryckliga begränsningar i avseende på beloppet finns härvid inte. Som anförts i avsnitt 6.3.2 bör denna ordning bibehållas. Denna princip bör enligt utredningens mening i hög grad gälla även i fråga om frivillig skadereglering. Genom en sådan för den skadelidande smidig ordning torde frivillig uppgörelse underlättas. De administrativa kostnaderna blir också i allmänhet lägre än när ytterligare någon myndighet skall sätta sig in i ärendet.

Mot staten riktade krav på utomobligatoriskt skadestånd har emellertid i gällande rätt ansetts kräva speciella regler i fråga om myndigheternas befogenhet att utge ersättning. Orsaken härtill torde vara att det här föreligger större svårigheter än vid rättstvister av annat slag att överblicka vilka kostnader som kan uppstå för statsverket. Vissa slag av skadestånd eller skadeståndsliknande ersättningar har också sådan karaktär att regleringen av dem även av andra orsaker, exempelvis värdet av enhetlig praxis, kräver särskilda bestämmelser. Av de anförda skälen anser utredningen att vissa slag av ersättningsanspråk bör handläggas av en central instans och att det i fråga om andra anspråk för flertalet myndigheter är ofrånkomligt att myndigheternas rätt att utge ersättning liksom nu är begränsad.

Enligt utredningens mening bör bestämmelserna om myndigheternas skadereglering återfinnas i en central författning, som i princip omfattar alla typer av utomobligatoriskt skadestånd. Handläggningsreglerna bör i största möjliga utsträckning vara desamma oavsett grunden för anspråket. Genom en enhetlig reglering blir föreskrifterna mer överskådliga för såväl myndigheter som allmänhet. Härtill kommer att ett mot staten riktat skadeånds-

anspråk kan stödjas alternativt på skadeståndslagen och andra bestämmelser. Det synes i sådant fall önskvärt att anspråket i sin helhet handläggs enligt samma regler. Utredningen föreslår därför att skaderegleringskungörelsen ersätts av en skaderegleringsförordning som omfattar även utomobligatoriskt skadestånd som inte grundas på skadeståndslagen. De särskilda skadeståndsbestämmelserna i instruktionerna för vissa myndigheter bör upphävas.

Såvitt gäller mot staten riktade skadeståndsanspråk med stöd av kontraktsrättsliga bestämmelser talar emellertid starka skäl för att låta sådana anspråk falla utanför den nya skaderegleringsförordningen. De särskilda skäl som anförts för att ha speciella regler i fråga om statens skadereglering föreligger inte här i samma grad. Härtill kommer att en avtalstvist ofta innefattar yrkanden om såväl skadestånd som annat, exempelvis avtalets ogiltighet. Det framstår närmast som självklart att samma myndighet bör företräda staten beträffande tillämpningen av avtalet i hela dess vidd. I flertalet fall är för övrigt befogenheten att ingå avtal långt mer betydelsefull än regleringen av eventuella skadeståndsanspråk grundade på avtalet. Mot staten riktade skadeståndsanspråk grundade på kontraktsrättsliga regler bör således undantas från skaderegleringsbestämmelsernas tillämpningsområde.

Av förordningen (1976:472) om statliga myndigheters tillämpning av trafikskadelagen framgår att avsikten varit att jämställa trafikskadeersättning med skadestånd vid myndigheternas skadereglering. Utredningen hade före förordningens utfärdande i skrivelse till departementschefen framfört vissa synpunkter på den lämpliga organisationen av statens trafikskadereglering och anfört att åtskilligt synes tala för att denna fråga görs till föremål för särskild utredning. I avbidan på resultatet av en sådan utredning bör de regler som utredningen nu föreslår beträffande skadereglering gälla även fall där anspråk på trafikskadeersättning riktas mot staten.

Liksom f. n. bör den nya skaderegleringsförordningen omfatta anspråk på ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning.

De anspråk som kan uppkomma med stöd av 18 kap. 4 § jordabalken och övriga i slutet i avsnitt 6.1.5 nämnda lagrum har stor likhet med krav på skadestånd och bör enligt utredningens mening lämpligen regleras i detta sammanhang.

Utredningen har vid sina undersökningar funnit att de myndigheter som enligt skaderegleringskungörelsen har rätt att i viss grad reglera faktiska skador har skött skaderegleringen på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. Utredningen anser därför att samtliga centrala förvaltningsmyndigheter liksom nu bör kunna reglera de skador som uppstår i deras verksamhet, varvid man dock av skäl som tidigare anförts inte kan undvara vissa begränsningar.

Avgörande för vilka gränser som skall gälla bör förutom myndigheternas tillgång till juridisk sakkunskap vara frekvensen av skaderegleringsärenden hos myndigheten och därmed också den erfarenhet på detta område som myndighetens personal kan antas besitta.

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

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

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

För närvarande har samtliga centrala förvaltningsmyndigheter enligt skaderegleringskungörelsen befogenhet att utge skadestånd upp till 10 000 kronor. För de flesta myndigheter gäller dock att de skall göra anmälan till JK innan de beslutar att utge skadestånd. Med hänsyn till penningvärdets fall och till önskvärdheten att i stor utsträckning lägga skaderegleringen hos myndigheterna föreslår utredningen att beloppsgränsen för återstoden av de centrala förvaltningsmyndigheterna höjs till 20 000 kronor. Utredningen anser att myndigheterna bör kunna självständigt handlägga dessa ärenden, som rör tämligen begränsade belopp, och föreslår därför att nuvarande anmälningsskyldighet slopas. Om myndigheten anser att mer än 20 000 kronor bör utges skall ärendet däremot *hänskjutas* till centralinstansen. Detsamma bör gälla om ärendet har principiell betydelse.

JK äger f. n. enligt skaderegleringskungörelsen från annan myndighet överta handläggningen av ärende som avses i kungörelsen. Utredningen anser att centralinstansen bör ha motsvarande rätt.

I fråga om småskador synes det vara en onödig omgång att varje skaderegleringsärende handläggs av central förvaltningsmyndighet. Utredningen anser därför att sådan myndighet bör ges rätt att uppdra åt underlydande myndighet att svara för regleringen av faktiska skador. Rätten till delegation bör enligt utredningens mening begränsas till anspråk om högst 2 000 kronor.

Länsstyrelserna har nu inte någon rätt att reglera skador. Det ligger i linje med utredningens grundsyn att även tillägga dessa befogenhet att reglera skador som uppstår i deras egen verksamhet. Utredningen vill därför föreslå att länsstyrelserna i likhet med den stora gruppen centrala förvaltningsmyndigheter får rätt att utge skadestånd upp till 20 000 kronor.

Bland mot staten riktade skadeståndskrav intar *beslutsskador* en särställning. Beträffande regleringen av sådana skador framförde departementschefen i propositionen med förslag till skadeståndslag m. m. bland annat följande synpunkter (prop. 1975:5 s. 384 ff.).

Det gäller här på ett helt annat sätt än när det är fråga om faktisk skada ställningstaganden i förvaltningsrättsliga frågor, delvis av komplicerad beskaffenhet. Det blir i allmänhet fråga om en prövning, huruvida fel eller försummelse har begåtts av befattningshavare i chefsställning vid viss myndighet, t. ex. länsstyrelse eller ett centralt ämbetsverk. Med hänsyn till dessa förhållanden är det naturligt att man inriktar sig på en enhetlig organisation av skaderegleringen vid beslutsskador. Det är angeläget att de som skall företräda staten besitter erforderlig kunskap och erfarenhet beträffande frågor av skadeståndsrättslig och förvaltningsrättslig natur. De centrala ämbetsverken har i allmänhet inte tillgång till personal med sådana kvalifikationer. Det är av både organisatoriska och ekonomiska skäl ej tänkbart att det vid varje verk inrättas särskilda tjänster för skaderegleringen. Det är för övrigt i hög grad angeläget att man uppnår enhetlighet i bedömningen av de skiftande och ibland sannolikt

svårbedömda rättsliga frågor som kommer upp. Det kan vidare förväntas att allmänhetens förtroende för förhandlingsorganisationen på den statliga sidan kommer att bero inte bara av de enskilda förhandlarnas sakliga och formella kompetens utan också av i vilken mån de uppfattas som oberoende och opartiska.

Utredningen delar den uppfattning som departementschefen sålunda givit uttryck för. De skäl som han anfört gäller dock främst komplicerade eller ekonomiskt betydelsefulla fall.

Utredningen har funnit att vissa av de av JK handlagda beslutsskadorna avsett blygsamma belopp och till sin karaktär ofta varit av synnerligen enkel beskaffenhet såsom skador uppkomna genom slarvfel i fråga om kallelser och kungörelser. Det kan i och för sig övervägas att sprida ut regleringen av sådana beslutsskador på skilda myndigheter. Att skilja ut de fall det här är fråga om är emellertid svårt. Det torde därför vara lämpligast att regleringen av alla beslutsskador i första hand liksom hittills sker centralt. Centralinstansen bör dock ha möjlighet att när den upptäcker vissa typfall av bagatellartade beslutsskador delegera till berörda myndigheter att reglera sådana skador. Utredningen förutsätter att centralinstansen också utnyttjar denna möjlighet.

När ett mot staten riktat ersättningsanspråk grundas på lagen om ersättning vid frihetsinskränkning företräds staten enligt gällande ordning av JK. Enligt lagen föreligger under vissa förutsättningar rätt till ersättning av staten vid dels judiciella frihetsinskränkningar såsom straffprocessuella tvångsåtgärder och andra förberedande frihetsinskränkningar samt fängelse och andra straffrättsliga påföljder och dels vid administrativa frihetsberövanden. Ersättningsärenden enligt nämnda lag kan sålunda beröra skilda förvaltningsområden. På grund härav och med hänsyn till vikten av att erhålla enhetlig praxis bör det även fortsättningsvis ankomma på en central instans att ta ställning till dessa anspråk.

Också i fråga om mot staten riktade skadeståndsanspråk med stöd av 23 § datalagen företräds staten enligt gällande ordning av JK. Nämnda bestämmelse i datalagen innebär att den som tillfogas skada genom att personregister innehåller oriktig uppgift om honom har rätt till ersättning för såväl ekonomisk som ideell skada av den registeransvarige. Det är här fråga om ett relativt nytt rättsområde, där de ekonomiska konsekvenserna för statens del och eventuella svårigheter vid bedömningen är svåra att överblicka. Det synes därför lämpligt att staten då den krävs på ersättning enligt 23 § datalagen även fortsättningsvis företräds av en central instans.

De ersättningsärenden kammarkollegiet handlägger enligt jordabalken m. fl. författningar rör beslutsskador eller står ärenden om beslutsskada nära. Det har i praxis visat sig att ersättning yrkats på alternativa grunder varav en del prövats av kollegiet och en del av JK. Dessa ärenden bör därför enligt utredningen alltid handläggas av centralinstansen vare sig den blir kammarkollegiet eller annan myndighet.

Inom försvarets verksamhetsområde bör skaderegleringen enligt utredningens mening även fortsättningsvis i huvudsak skötas centralt av försvarets civilförvaltning. Civilförsvarets skadereglering, med vilken försvarets civilförvaltning f. n. tar stor befattning, bör lämpligen överföras till sistnämnda myndighet. En närmare redogörelse för skaderegleringen inom försvaret har lämnats i avsnitt 6.1.5. Utredningen har inte uppfattat sitt

uppdrag så att den har att överväga ändringar i de detaljregler som inom försvaret gäller i fråga om skadereglering. Även i fortsättningen kommer därför att gälla att yttrande i vissa fall skall inhämtas från försvarets skaderegleringsnämnd och att ärenden i vissa fall skall underställas regeringens prövning. För att uppnå samordning mellan skaderegleringen inom försvaret och inom den civila statsförvaltningen bör dock civilförvaltningen liksom bl. a. de affärsdrivande verken anmäla till centralinstansen innan den utger ersättning som överstiger 100 000 kronor eller beslutar i ärende som har principiell betydelse. Liksom hittills bör beslutsskador handläggas av en centralinstans.

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

I fråga om anspråk som är av den arten att den frivilliga regleringen enligt vad tidigare sagts bör ligga centralt (beslutsskador, anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning, anspråk enligt datalagen och anspråk enligt 18 kap. 4 § jordabalken m. fl. lagrum) bör statens talan i rättegång föras av centralinstansen.

Liksom beträffande andra domstolstvister bör även här för myndigheterna föreligga en anmälningsskyldighet till centralinstansen av ekonomiskt betydelsefulla eller principiellt intressanta ärenden. Gränserna för sådan anmälan bör på detta område sättas vid samma belopp som föreslagits gälla i fråga om frivillig reglering, nämligen 100 000 kronor för vissa och 20 000 kronor för andra myndigheter.

6.3.4 *Kammarkollegiets tvistehandläggning*

Kammarkollegiet är bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen. Kollegiet har därför att företräda staten i rättegångar enligt denna kungörelse. Dessa tvister kan avse de mest skiftande saker och kan ofta innehålla rättsfrågor som även andra myndigheter möter vid sin tvistehandläggning. Utredningen har, som senare framgår, övervägt om kammarkollegiet bör vara central instans för statens tvistehandläggning men stannat för att detta inte bör bli fallet. Utredningen har då tagit upp frågan om kollegiets processföring enligt avskrivningskungörelsen bör överföras till den tilltänkta centralinstansen. Utredningen anser dock att kollegiets stora erfarenhet av bevakningsärenden bör utnyttjas och att något hinder inte föreligger mot att låta kollegiet behålla dessa ärenden. Det kan för övrigt anmärkas att en följd av utredningens förslag om avskaffande av processbehörigheten för vissa myndigheter torde bli att kollegiets befattning med rättegångar enligt avskrivningskungörelsen ökar.

För att få erfarenheter från hela statsförvaltningen samlade på en hand är det önskvärt med en viss samordning mellan kammarkollegiet och centralinstansen. Utredningen föreslår därför att kollegiet – på motsvarande sätt som bl. a. de affärsdrivande verken – bör åläggas anmälningsskyldighet till

centralinstansen av domstolstvister enligt avskrivningskungörelsen, när de rör ett belopp som överstiger en halv miljon kronor eller är av principiell betydelse. Kammarkollegiet bör självfallet kunna erhålla råd från centralinstansen och denna bör ha rätt att överta handläggningen av domstolstvist från kollegiet.

Enligt sin instruktion företräder kammarkollegiet staten i en hel del särskilt uppräknade ärenden av skiftande natur, bl. a. vissa mål som rör statens fasta egendom, vattenmål och mål om ersättning eller inlösen enligt naturvårdslagen. En del av dessa ärenden har starka offentligrättsliga inslag. Andra torde mera röra statens enskilda rätt men är ändå av sådan speciell karaktär att kammarkollegiet med sin särskilda erfarenhet av fastighetsfrågor bör handlägga dem självständigt. Utredningen anser därför att kollegiet ej bör vara skyldigt anmäla dessa ärenden till centralinstansen.

Med hänsyn till att kollegiet knappast torde beröras av rättegångar utanför i instruktionen uppräknade områdena finner utredningen inte anledning att tillägga kollegiet generell processbehörighet. En följd av detta blir att rättegångar om skadeståndskrav som riktas mot kollegiet inte skall föras av kollegiet utan av centralinstansen. Kollegiets utomprocessuella skadereglering bör följa samma regler som det stora flertalet centrala förvaltningsmyndigheter, dvs. kollegiet bör ha rätt att utge skadestånd för faktiska skador upp till 20 000 kronor.

Handläggningen av ersättningsärenden enligt jordabalken m. fl. författningar har behandlats i avsnitt 6.3.3.

6.3.5 *Riksskatteverkets tvistehandläggning*

Många av de tvister där riksskatteverket enligt 3 § 2. i sin instruktion bevakar statens rätt är av sådan speciell art att det för deras vidkommande i allmänhet inte finns skäl att ha anmälningsrutiner till en för hela statsförvaltningen gemensam centralinstans. Detta gäller exempelvis mål om betalningsskyldighet enligt uppbördslagen m. fl. författningar. Vissa arter av tvister där statens rätt bevakas av riksskatteverket enligt nämnda bestämmelse kan emellertid innefatta frågor som kan ha principiellt intresse även för andra myndigheter. Detta gäller främst mål om tvistig fordran eller återvinning i konkurs. För att uppnå enhetlig praxis och för att öppna större möjlighet för myndigheterna att ta del av varandras kunskaper och erfarenheter bör därför för riksskatteverket införas en anmälningsskyldighet till centralinstansen i fråga om principiellt viktiga ärenden. Någon anledning att föreskriva beloppsgränser finns inte. Riksskatteverket bör liksom andra myndigheter kunna erhålla råd från den centrala instansen. Vidare bör centralinstansen kunna överta handläggningen av domstolstvister från verket.

Några rättegångar utanför tillämpningsområdet för 3 § 2. i instruktionen torde inte uppkomma hos riksskatteverket. Dess nuvarande generella processbehörighet bör därför liksom för många andra centrala myndigheter avskaffas.

I rättegångar som kan uppkomma inom området för 3 § 2. instruktionen förs statens talan nu av ombud, som förordnats av länsstyrelse. Det är således inte riksskatteverket som tar befattning med ärendena i första instans. Denna ordning synes praktisk och bör bibehållas. Eftersom länsstyrelsens uppgift att

förordna ombud enligt utredningens förslag tas bort bör man införa en särskild bestämmelse om att riksskatteverket kan uppdra åt länsstyrelse att fullgöra uppgift som ankommer på verket enligt 3 § 2. instruktionen.

6.3.6 *Statens avtalsverks handläggning av arbetstvister*

Arbetsrätten är av sådan speciell natur att det hos den som skall företräda staten i arbetstvister i allmänhet torde krävas icke ringa specialkunskaper och erfarenheter på området. Andra myndigheter än avtalsverket saknar oftast egna tjänstemän med dessa kvalifikationer. Att tillföra ett flertal myndigheter befattningshavare med speciella kunskaper och erfarenheter på arbetsrättens område synes av flera skäl varken möjligt eller lämpligt. För att staten i arbetstvister skall bli representerad på ett tillfredsställande sätt är det enligt utredningens mening i stället lämpligast att dessa tvister i största möjliga utsträckning handläggs av avtalsverket. På grund av ökande arbetsbörda har verket inte haft möjlighet att självt handlägga alla arbetstvister utan har i betydande utsträckning delegerat uppgiften till andra myndigheter. För att undvika att så sker fordras att avtalsverket tillförs sådana personella resurser att handläggningen av arbetstvister i huvudsak kan ske centralt av verket. Utredningen, som inte gjort någon närmare beräkning av behovet av förstärkning vid avtalsverket, föreslår därför att avtalsverket tillförs sådana personalresurser att en sådan central handläggning blir möjlig.

Utredningen föreslår som nämnts att det inrättas en centralinstans med ett visst övergripande ansvar för bl. a. statens handläggning av de civila tvister där staten är part. Även om begreppet arbetstvist är vittomfattande är dessa tvister i praktiken nästan alltid av sådan specifik arbetsrättslig art att deras handläggning enligt utredningens mening bör lämnas utanför denna centralinstans verksamhetsområde.

Civila tvister av annan art som kan beröra avtalsverket bör lämpligen handläggas av centralinstansen, varför generell processbehörighet inte behöver införas.

6.3.7 *Tvistehandläggningen inom försvaret*

I tvister som berör myndighet som hör till försvarsdepartementet företräds staten inför domstol ävensom vid skadereglering i allmänhet av försvarets civilförvaltning. Civilförvaltningen är bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen. Civilförvaltningen har jurister anställda med huvudsaklig uppgift att handha just dessa uppgifter och har, såvitt utredningen kunnat finna, skött dessa på ett tillfredsställande sätt. Civilförvaltningen bör därför även i fortsättningen behålla sin vidsträckta processbehörighet.

Vid sidan av försvarets civilförvaltning är det för närvarande inom försvaret endast fortifikationsförvaltningen och civilförsvarsstyrelsen som enligt sina instruktioner företräder staten vid domstol, fortifikationsförvaltningen "i frågor som rör försvarsmaktens fasta egendom" och civilförsvarsstyrelsen "inom sitt verksamhetsområde".

Fortifikationsförvaltningen uppdrar för närvarande i hög grad åt försvarets civilförvaltning att företräda staten vid rättegång.

Civilförsvarsstyrelsen har under perioden 1965–1975 endast vid ett tillfälle

råkat i tvist som avgjorts av domstol. Arbetsuppgifterna för juristerna vid civilförsvarsstyrelsen är huvudsakligen andra än att biträda vid tvistehandläggning.

Vid processföring anlitar sålunda fortifikationsförvaltningen för närvarande i hög grad försvarets civilförvaltning, trots att den själv äger rätt att företräda staten inför domstol. Genom den tillämpade ordningen blir staten i rättegång i allmänhet representerad av företrädare med förhandlings- och processverksamhet som huvudsaklig uppgift. Något behov av att låta civilförsvarsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen behålla sin rätt att företräda staten inför domstol synes inte föreligga. Enligt utredningens mening framstår det som lämpligt att staten även såvitt avser fortifikationsförvaltningen och civilförsvarsstyrelsen inför domstol företräds av försvarets civilförvaltning.

Den tvistehandläggning som handhas av försvarets civilförvaltning är i stora delar likartad den som sköts av de större civila statliga myndigheterna. Civilförvaltningen bör därför behandlas på samma sätt som affärsverken, statens vägverk och byggnadsstyrelsen. För uppnående av bl. a. enhetlig praxis inom hela statsförvaltningen synes därför lämpligt att försvarets civilförvaltning åläggs anmälningsskyldighet till centralinstansen i vad avser domstolstvister som rör belopp överstigande en halv miljon kronor eller är av principiellt intresse. Härjämte bör civilförvaltningen liksom andra myndigheter kunna erhålla råd från den nämnda centralinstansen. Centralinstansen bör också ha rätt att då detta påkallas av särskilda skäl överta handläggningen av domstolstvister från civilförvaltningen.

Utredningens överväganden i fråga om skaderegleringen inom försvaret har redovisats i avsnitt 6.3.3. Det där sagda innebär att civilförvaltningens skyldighet att anmäla domstolstvister rörande skadestånd bör inträda redan om yrkat belopp överstiger 100 000 kronor.

6.3.8 *Valet av centralinstans*

Utredningens förslag innebär att liksom nu en central instans skall finnas för tvistehandläggning och skadereglering inom statsförvaltningen, såväl på den civila sidan som på den militära sidan. Vad som här åsyftas är tvister som rör statens enskilda rätt. Avsikten är att även myndigheter med egen processerfaren personal (affärsverken och med dem jämställda verk ävensom kammarkollegiet, riksskatteverket och försvarets civilförvaltning) skall kunna vända sig till centralmyndigheten för råd i aktuella processer; i vissa fall – tvister rörande betydande värden eller frågor av principiell art – föreslås för dessa verk t. o. m. en skyldighet att göra anmälan till centralinstansen. Vad gäller övriga centrala förvaltningsmyndigheter innebär förslaget, att centralinstansen kommer – alltefter myndigheternas behörighet att företräda staten i rättegång – att ta större eller mindre befattning med deras processer. De flesta centrala förvaltningsmyndigheter kommer – liksom nu är fallet utanför skaderegleringskungörelsens tillämpningsområde – att sakna rätt att uppträda i process. Uppgiften härför kommer att åvila centralinstansen. Vissa typer av skadereglering föreslås i sin helhet ligga på centralinstansen. Det gäller bl. a. ersättning vid s. k. beslutsskada (3 kap. 2 § skadeståndslagen 1972:207), vid skada till följd av oriktig dataregistrering (23 § datalagen

1973:289) och vid frihetsinskränkning (lagen, 1974:515, om ersättning vid frihetsinskränkning). Centralinstansen kommer även att få reglera större faktiska skador. Den skall även liksom f. n. JK kunna från andra myndigheter överta domstolstvister och skaderegleringsärenden.

Centralinstansens verksamhet kommer att beröra vitt skilda delar av den statliga förvaltningen. De tvister och skaderegleringar som centralinstansen får befattning med kommer att vara av inbördes mycket skiftande karaktär. För att uppgifterna som åvilar centralinstansen skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt är erforderligt att tjänstemännen har en bred överblick över rättsfrågor som kan bli aktuella. Vissa tvister och skaderegleringar kommer att vara dominerade av rent privaträttsliga frågor, andra tvister åter fordrar förtrogenhet med offentligrättsliga frågeställningar. I det förstnämnda avseendet torde affärsjuridik och fastighetsjuridik i vid mening komma att inta en framträdande plats. Den offentliga rätten aktualiseras i många ärenden inte minst när det gäller regleringen av beslutsskador. Till detta kommer att tjänstemännen vid centralinstansen måste för att lösa sina uppgifter ha en betydande erfarenhet av processföring inför domstolar och andra rättskipande organ.

En väsentlig fördel med en ordning med en central instans är att praxis från hela statsförvaltningen kan samlas till ett enda organ. Därigenom skapas goda förutsättningar för en enhetlig bedömning ävensom för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter i gemensamma frågor. Genom att hela statsförvaltningen föres till en och samma centralinstans erhålls också garantier för att centralinstansen vinner erfarenheter från alla delar av den statliga förvaltningen, vilket torde vara av betydelse för centralinstansens roll som rådgivare och informationsbas.

JK fyller redan nu i stor utsträckning denna funktion av centralinstans, när det gäller både statens rättegångar och skadereglering. Det skulle därför ligga nära till hands att behålla denna ordning och tillföra JK de ytterligare uppgifter som utredningens förslag omfattar.

Emellertid påpekas redan i utredningens direktiv att ett visst spänningsförhållande kan uppkomma mellan JK:s tillsynsfunktion och hans uppgift att bevaka statens enskilda rätt.

Vad där åsyftas är den situation där JK kan ha anledning inskrida mot en tjänsteman till följd av brottsligt förfarande eller i varje fall ett förfarande som är oförenligt med lagen om offentlig anställning och det i anslutning härtill föreligger ett skadeståndsanspråk mot staten, som ankommer på JK att handlägga. Den dubbelroll JK här ibland har fått kreera har i vissa fall lett till att han överlämnat tillsynsfrågan till riksåklagaren.

Även i andra fall kan uppkomma situationer där det är svårt att förena JK:s skadereglerande uppgifter med hans övriga. JK har i många sammanhang myndighetsutövningsuppgifter. Beslut av JK kan av enskilda berörda komma att läggas till grund för skadeståndstalan mot staten. JK är bl. a. särskild åklagare för brott som avses i 5 § lagen om justitiekanslerns tillsyn och åklagare för tryckfrihetsbrott och brott mot radioansvarighetslagen. Såsom sådan åklagare kan han också komma att fatta beslut t. ex. om anhållanden, vilka läggs till grund för ersättningskrav enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Även andra exempel finns, t. ex. JK:s befattning med ärende enligt lagen med särskilda bestämmelser om tvångs-

medel i vissa brottmål.

Ersättningsanspråk mot staten, som nu avses, har ännu icke varit aktuella i JK:s verksamhet. Reses sådana anspråk torde de dock ej kunna handläggas av den befattningshavare vilken tidigare såsom JK meddelat det beslut eller företagit den åtgärd som åberopas som grund för skadeståndsanspråket. Med det nuvarande systemet torde särskild JK behöva förordnas för det aktuella skadeståndsärendet.

Vad hitintills anförts har avseende på punktvis förekommande kollisioner mellan olika tjänsteåligganden. En olägenhet med betydligt större räckvidd är att JK både uppträder som part i rättegång eller därmed jämställt rättsligt förfarande och tillika har tillsyn över den domstol eller motsvarande organ som prövar tvisten. Från principiella utgångspunkter framstår den ordningen som otillfredsställande.

Samma kritik kan också riktas mot att det organ som bevakar statens enskilda rätt tillika har tillsynsbefogenheter beträffande advokat som motsidan i tvisten anlitat. JK:s tillsyn beträffande advokatväsendet innefattar befogenheter för honom att påkalla disciplinnämnds prövning av disciplinärende ävensom att fullfölja talan mot disciplinnämndens beslut hos högsta domstolen.

De angivna förhållandena innefattar starka skäl att ej lägga centralinstansens uppgifter på JK. Utredningen delar således den uppfattning som framförs i direktiven och vill i stället söka finna en lösning som innebär att man kommer ifrån den motsättning som råder mellan olika arbetsuppgifter. Ett annat skäl till att lägga centralinstansens uppgifter på annan än JK är att det härigenom frigörs krafter för JK att ägna sig åt sina huvuduppgifter som tillsynsmyndighet och juridiskt expertorgan åt regeringen. Å andra sidan vill utredningen redan nu framhålla att det är vissa fördelar förknippade med att tillsynen över tjänstemän utövas av ett organ som har god inblick i skadereglering. Utredningen återkommer strax till det.

Vad som först bör diskuteras är om man, såsom sägs i direktiven, kan föra centralinstansens funktioner till någon annan redan bestående myndighet. De myndigheter som därvid synes böra komma ifråga är i första hand kammarkollegiet, vilket f. ö. omnämns i direktiven som exempel, samt försvarets civilförvaltning. Båda har att i stor utsträckning företräda staten i processuella sammanhang och civilförvaltningen har en omfattande skadereglering. I var och en av myndigheterna finns personer med processerfarenhet. Vissa förstärkningar av myndigheterna måste ske men torde i båda fallen bli begränsade.

Om kammarkollegiets uppgifter som statens företrädare i tvister kan allmänt sägas, att uppgifterna hänför sig i stor utsträckning till specialområden. Det är endast som bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen som kammarkollegiet har en generellt utformad kompetens. Vid indrivningen av statens fordringar enligt kungörelsen kan sålunda kammarkollegiet få befattning med alla typer av fordringstvister. Däremot har kammarkollegiet ej någon motsvarande generell kompetens när det gäller andra anspråk än fordringsanspråk eller när det gäller anspråk mot staten.

Någon motsvarande begränsning av behörigheten föreligger inte för försvarets civilförvaltning. Denna företräder i princip staten i varje tvist där staten är part, vare sig det gäller statens anspråk eller anspråk mot staten och

oavsett anspråkets natur. I stället gäller den begränsningen att civilförvaltningen ej tar befattning med frågor utanför försvarets område.

Utredningen anser att det visserligen vore möjligt att förlägga centralinstansens uppgifter till endera av dessa myndigheter men att detta inte är en helt lyckad lösning med hänsyn till arten av de uppgifter som verken nu har och dem som den tilltänkta centralinstansen skall ha. Vad civilförvaltningen beträffar synes det utredningen främmande att ge denna en kontrollerande övergripande funktion i förhållande till den civila statsförvaltningen, och vad kammarkollegiet beträffar är det svårt att på ett naturligt sätt inordna skaderegleringen och processföringen hos de mycket stora centrala förvaltningsmyndigheterna, t. ex. de affärsdrivande verken, under kammarkollegiets tillsyn. Utredningen vill därför pröva en annan lösning av organisationsfrågan.

En möjlighet är att inrätta en ny självständig myndighet med eget kansli. Även om centralinstansen skall ha ett visst övergripande ansvar för statens rättegångar och dess skadereglering, kommer flertalet processer och utomprocessuella förhandlingar, främst tvister inom verksamhetsområdena för affärsverken och några andra stora centrala verk, att skötas av vederbörande myndighet. En beräkning av personalbehovet vid centralinstansen ger vid handen att antalet tjänstemän kommer att bli litet. Omfattningen av arbetsuppgifterna torde ej bli sådan att den motiverar inrättande av en myndighet med eget kansli. Av bl. a. kostnadsskäl vill utredningen ej föreslå denna lösning.

Som tidigare nämnts är det inte bara nackdelar utan även vissa fördelar förknippade med ett nära samband mellan JK:s tillsynsfunktioner och skaderegleringsuppgifter. Särskilt när det gäller regleringen av skador för vilka staten är ansvarig utanför avtalsförhållanden framträder ett starkt samhälleligt intresse att åtgärder vidtas för att förhindra nya skadefall. En allvarlig skada eller upprepade skador inom en myndighets verksamhetsområde kan ge anledning till en närmare granskning av dennas verksamhet och ge anledning att inskrida med kritik eller mer långtgående åtgärder mot någon tjänsteman inom myndigheten, eller med förslag om ändrade föreskrifter eller rutiner. Sådant inskridande kan man få till stånd lättare om skaderegleringen förläggs till organ som har tillsynsfunktioner. Å andra sidan kan det för utövandet att tillsynen vara en fördel att ha en god inblick i skaderegleringen. Särskilt när det gäller beslutsskador uppstår också rättsliga problem i fråga om tolkning av begreppet myndighetsutövning som kan vara gemensamma för tillsynen och skaderegleringen. Utredningen har därför övervägt om man i anslutning till JK-ämbetet lämpligen bör inrätta en särskild myndighet som skall ha gemensamt kansli med JK men handlägga sina ärenden självständigt i förhållande till denne. Myndigheten skulle förestås av en kvalificerad jurist och utredningen anser att denne lämpligen bör benämnas statsadvokat.

Det spänningsförhållande som enligt vad tidigare sagts råder mellan JK:s tillsynsfunktion och centralinstansens uppgifter synes tämligen väl kunna undanröjas om statsadvokaten blir självständig i förhållande till JK. Om JK och statsadvokaten har gemensamt kansli och tjänstemännen således träffas dagligen synes man kunna få till stånd ett önskvärt meningsutbyte, vilket underlättar att de båda ämbetena ömsesidigt tillvaratar varandras erfarenheter. Med ett gemensamt kansli öppnas också möjlighet att tillvarata de båda

ämbetenas personalresurser på bästa sätt. Utredningen finner att en sådan organisation är lämpligare än att lägga centralinstansens uppgifter på kammarkollegiet eller försvarets civilförvaltning och föreslår därför att ett särskilt *statsadvokatämbete* inrättas.

Den frågan kan ställas om JK skall kunna under vissa förutsättningar överta statsadvokatens ärenden eller ingripa i hans handläggning. Utredningen anser emellertid att en sådan befogenhet skulle äventyra den självständighet som utredningen eftersträvat. Utredningens förslag förutsätter att tjänsten som statsadvokat kommer att innehas av en högt kvalificerad jurist. Vid sådant förhållande synes det inte föreligga något behov av att vid sidan av JK:s allmänna tillsynsfunktion över statliga myndigheter och deras befattningshavare ge denne befattning med sådana ärenden som handläggs av statsadvokaten. En sådan lösning överensstämmer också väl med utredningens direktiv enligt vilka – även om utredningen är oförhindrad att pröva en lösning som närmare anknyter till nuvarande ordning – JK i princip bör befrias från uppgiften att tillvarata statens intressen i civila rättegångar och vid uppgörelser utom rätta. Utredningen anser således att statsadvokaten bör ha en oberoende ställning i förhållande till JK och att samordningen dem emellan endast bör vara administrativ.

JK har f. n. enligt sin instruktion att bevaka statens rätt, oavsett om det är offentligrättsliga tvister eller tvister som rör statens enskilda rätt. Det vore i och för sig möjligt att överföra hela denna uppgift på statsadvokaten. Utredningen anser emellertid att dennes uppgift i princip bör begränsas till sådana frågor som rör statens enskilda rätt. Övriga fall, som dels torde vara mycket få, dels av mycket växlande karaktär, bör fortfarande vara kvar hos JK. Emellertid är uttrycket statens enskilda rätt mycket vagt och bör ej användas för att ange statsadvokatens verksamhetsområde. Utredningen har därför valt att dra gränsen efter vilka domstolar, som skall behandla tvistefrågorna. Det alldeles övervägande antalet mål som rör statens enskilda rätt handläggs av allmän domstol. Endast sällan torde mål om statens enskilda rätt förekomma t. ex. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningen föreslår därför att statsadvokaten skall företräda staten inför allmän domstol. Är målet av den art att det först efter fullföljd kan komma under allmän domstols prövning, exempelvis mål vid arrendenämnd eller hos överexekutor, omfattar behörigheten målet alltifrån första instans. Behörigheten skall därjämte gälla mål vid bostadsdomstolen och inför skiljemän. Utredningen är väl medveten om att denna gränsdragning kan medföra att statsadvokaten i något fall blir behörig att handlägga en tvist med offentligrättsligt inslag och att å andra sidan JK:s behörighet någon gång kan komma att omfatta en tvist som rör statens enskilda rätt, men olägenheten därav bedöms ändå bli mindre betydande än om man använder uttrycket statens enskilda rätt.

7 Utredningens överväganden i fråga om JK:s övriga uppgifter

7.1 Nuvarande uppgifter

En sammanfattande redogörelse för JK:s arbetsuppgifter har lämnats i avsnitt 2.2.1.

JK:s tillsynsuppgift samt frågan om vem som vid skadereglering och i andra sammanhang skall bevaka statens enskilda rätt är de områden där det i utredningens direktiv särskilt påpekas behov av översyn och ändringar. Utredningens överväganden i fråga om dessa uppgifter har redovisats i kapitlen 5 och 6.

Det är enligt utredningen odiskutabelt att det är av stort värde att utanför regeringskansliet ha tillgång till en högt kvalificerad juridisk instans som kan tillhandagå regeringen med råd i fråga om lagförslag och andra juridiska angelägenheter och som på regeringens uppdrag kan verkställa utredningar. Framför allt uppgiften att på regeringens uppdrag utföra undersökningar anser utredningen vara väsentlig. Genom att JK enligt utredningens förslag avlastas uppgiften som skadereglerare och statens företrädare i rättegång blir det större utrymme för att ta dennes juridiska kvalifikationer i anspråk. Funktionen som *regeringens rådgivare* i rättsliga frågor bör JK enligt utredningens mening således även ha i framtiden.

Statsmakterna har nyligen tagit ställning till JK:s åligganden enligt *tryckfrihetsförordningen*. Utredningen har inte funnit anledning till att ta upp denna fråga till närmare övervägande.

Inte heller i fråga om JK:s uppgifter enligt *radioansvarighetslagen* finns enligt utredningens mening skäl att överväga några ändringar.

Det lämpliga i att JK såsom representant för det allmänna har möjlighet att påkalla åtgärder mot advokater har inte ifrågasatts i utredningens direktiv. Dessa synes fastmer utgå från att JK skall ha kvar sin *tillsyn över advokatväsendet*. I direktiven har däremot berörts den intressekonflikt som föreligger mellan denna uppgift och JK:s åliggande som regeringens företrädare i civila tvister. Med den av utredningen föreslagna reformen, som innebär att en statsadvokat bl. a. i väsentlig grad övertar JK:s uppgift att företräda staten vid civila tvister, undanröjs i huvudsak denna konflikt. På grund av det anförda finns enligt utredningens mening inte skäl att föreslå någon ändring i fråga om JK:s tillsyn över advokater.

Uppgiften att tillvarata allmänhetens integritetsskyddsintressen har som tidigare nämnts under senare år tillagts JK enligt *datalagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen* och *lagen om TV-övervakning*. Inte heller i fråga om dessa

åligganden finns något nämnt i utredningens direktiv om att de bör läggas på annat organ eller ändras på annat sätt. Uppgifterna ligger väl i linje med JK:s allmänna tillsynsuppgifter. Utredningen har därför inte funnit skäl att föreslå några ändringar i denna del.

Ärenden enligt *lagen om ekonomiska föreningar* och enligt *lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål* är få och betyder arbetsmässigt inget för JK-ämbetet. På grund härav och då någon nackdel med den nuvarande ordningen, såvitt utredningen är bekant, inte föreligger, finns enligt utredningens mening inget skäl att överväga ändring i gällande ordning.

7.2 Handläggningen av anspråk på brottsskadeersättning

En fråga som utredningen ansett sig böra överväga är organisationen för handläggning av anspråk på brottsskadeersättning enligt den av riksdagen nyligen antagna brottsskadelagen. Enligt denna skall ärenden om brottsskadeersättning prövas av en särskild nämnd, brottsskadenämnden.

I propositionen, prop. 1977/78:126, som grundas på brottsskadeutredningens betänkande (SOU 1977:36) Ersättning för brottsskador, uttalar departementschefen följande i fråga om nämndens kansli.

"Jag anser liksom utredningen att det finns skäl som talar för att brottsskadenämnden administrativt knyts till någon annan myndighet eller får kansli gemensamt med annan myndighet. Närmast i åtanke kommer en myndighet som svarar för statlig skadereglering, främst JK. Frågan om den framtida organisationen av den statliga skaderegleringen utreds emellertid f. n. av JK-utredningen (Ju 1974:20). I väntan på utredningens förslag och statsmakternas ställningstagande till detta bör slutlig ställning inte tas till frågan om var nämndens kansli skall vara placerat. I stället får en provisorisk lösning väljas. Härvid bör bl. a. beaktas att huvuddelen av den personal som f. n. sysslar med brottsskadeärenden är placerad vid socialstyrelsen. Det ligger därför nära till hands att t. v. låta brottsskadenämndens kansli vara knutet till socialstyrelsen. Kansliet bör dock inte ingå i styrelsens organisation utan tillsammans med själva nämnden bilda en självständig myndighet under justitiedepartementet. Nämnden och dess kansli bör emellertid få ta i anspråk lokaler hos socialstyrelsen och i kostnadsbesparande syfte utnyttja vissa av styrelsens servicefunktioner. Efter samråd med chefen för socialdepartementet förordar jag den nu angivna lösningen."

I fråga om valet av värdmyndighet för brottsskadenämnden uttalade JK-utredningen i sitt remissyttrande över brottsskadeutredningens betänkande bl. a. följande.

"I det av brottsskadeutredningen föreslagna systemet finns åtskilliga skadeståndsrättsliga inslag. Sålunda är bl. a. bedömningar i fråga om kausalitet och vid skadevärdering likartade dem som görs vid reglering av skadeståndsanspråk. Med hänsyn härtill vore det av värde om brottsskadenämnden och JK-ämbetet med en eventuell statsadvokat hade handläggare som kunde utnyttjas av båda organen. Dessa omständigheter talar således för att utse JK till värdmyndighet för brottsskadenämnden. Följden av en sådan konstruktion blir emellertid att flertalet tjänstemän vid det under JK lydande kansliet huvudsakligen kommer att syssla med ärenden med vilka JK eller en eventuell statsadvokat inte har någon befattning, något som enligt JK-utredningens

mening är mindre lyckat. Enligt JK-utredningens uppfattning bör en förutsättning för att utse JK till värdmyndighet för brottsskadenämnden vara att JK eller en eventuell statsadvokat utses till ordförande i nämnden. En ordning där JK är ordförande i brottsskadenämnden synes vara väl förenligt med brottsskadeutredningens intentioner i fråga om nämndens sammansättning. Med utgångspunkt från den lösning som JK-utredningen närmast stannat för vill utredningen således i första hand förorda att JK utses till ordförande i brottsskadenämnden och att nämndens kansli knyts till JK-ämbetet."

Utredningen anser alltjämt att det vore lämpligt att JK, statsadvokaten och brottsskadenämnden hade handläggare som på ett smidigt sätt kunde utnyttjas av alla tre myndigheterna. Utredningen vill därför föreslå att den personal som erfordras för beredande av ärenden om brottsskadeersättning tillförs det för JK och statsadvokaten föreslagna gemensamma kansliet, där JK föreslås bli administrativ chef, och organisatoriskt får ingå i detta som en särskild byrå. Denna byrås uppgift blir främst att handlägga ärenden om brottsskadeersättning men personalen inom byrån skall även kunna utnyttjas av JK och statsadvokaten i deras verksamhet. Personal inom andra byråer vid kansliet skall också kunna utnyttjas för beredande av ärenden om brottsskadeersättning.

Den sålunda föreslagna organisationen kan i och för sig genomföras även om varken JK eller statsadvokaten kommer att bli ordförande i brottsskadenämnden. Såsom utredningen anfört i sitt remissyttrande över brottsskadeutredningens betänkande är det dock mindre lämpligt att en stor del av tjänstemännen vid det under JK lydande kansliet huvudsakligen kommer att syssla med ärenden med vilka JK eller statsadvokaten inte har någon befattning. Såväl JK som statsadvokaten synes i och för sig väl lämpade att vara ordförande i nämnden. Till komplettering av vad som sagts i remissyttrandet bör emellertid framhållas att det från principiell synpunkt inte är helt invändningsfritt att lägga löpande förvaltningsuppgifter av detta slag på JK, vars främsta uppgift ju skall vara att utöva tillsyn över myndigheterna. Eftersom JK inte står under JO:s tillsyn skulle även den för allmänheten betydelsfulla verksamheten som ordförande i brottsskadenämnden vara undandragen JO:s tillsyn, om det ingick i JK:s arbetsuppgifter att vara ordförande i nämnden. Detta resultat torde kunna undvikas om man inte författningsmässigt förenar JK-ämbetet med ordförandeskapet utan endast låter samma person bekläda de båda posterna. Samma betänkligheter synes inte föreligga mot att förena uppgiften att vara statsadvokat med ordförandeskapet i nämnden. Å andra sidan är det mest i överensstämmelse med utredningens intentioner att begränsa statsadvokatens instruktionsenliga arbetsuppgifter till ärenden som rör statens enskilda rätt, nämligen i huvudsak processföring och utomprocessuell skadereglering.

Utredningen vill därför nu, utan att ta ställning till vem som bör utses till ordförande i brottsskadenämnden, förorda att nämndens kansligöromål fullgörs av det för JK och statsadvokaten gemensamma kansliet.

7.3 Besvärsrätt för JK i förvaltningsärenden

I direktiven sägs att frågorna om det allmännas möjligheter att anföra besvär över förvaltningsbeslut, som inte rör statens enskilda rätt, och om utsträckt tillämpning av kontradiktoriskt förfarande genom partsrepresentation för det allmänna i förvaltningsärenden kan behöva undersökas särskilt men att de i princip faller utanför utredningens uppdrag. Detta bör emellertid enligt direktiven inte hindra att utredningen på särskilda punkter tar ställning till frågan om JK skall ta till vara vad som brukar kallas allmänna intressen, såsom nu sker enligt t. ex. datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen.

Såsom framgår under 7.1 har utredningen ej funnit skäl att föreslå ändring i JK:s uppgift att föra talan för att tillvarata allmänna intressen enligt nämnda lagar. Enligt utredningens förslag skall JK även kunna föra talan i en del andra sammanhang, bl. a. i vissa disciplinärenden.

Inom utredningen har emellertid väckts tanken att man skulle undersöka om JK borde tilläggas en mer allmän rätt att överklaga förvaltningsmyndighets beslut, främst för att få till stånd ett prejudikat eller för att få rättelse i ett uppenbart felaktigt beslut. Tanken har utvecklats närmare i en promemoria, vari bl. a. framhålls att man som alternativ till en generell talerätt för JK kan tänka sig att överväga en mer begränsad talerätt på vissa områden, t. ex. statsbidragsärenden, ärenden om näringstillstånd och ärenden om auktorisation för utövande av viss yrkesverksamhet.

Sedan utredningen funnit att frågan om en generell talerätt för JK skulle fordra alltför ingående studier på olika specialområden för att kunna genomföras inom utredningens ram beslöts att möjligheten av att ge JK en mer begränsad talerätt skulle undersökas med utgångspunkt i den föreslagna gruppen auktorisationsärenden.

Ett närmare studium av olika auktorisationsområden – läkare, auktoriserade revisorer, bevakningsföretag, skorstensfejarmästare, låssmeder m. fl. – har emellertid gett vid handen att frågan om en talerätt för det allmänna på ett visst yrkesområde är så intimt förknippad med auktorisationsförfarandet och tillsynen i övrigt att den bör övervägas av särskilda sakkunniga för varje yrkesområde. Om därvid behov av en talerätt för det allmänna skulle visa sig på något område är det enligt utredningens bedömning inte säkert att talerätten bör tillkomma JK. En myndighet med fackkunskaper på området borde i många fall ligga närmare till. Det kan vidare erinras om att talerätt för särskilda representanter för det allmänna finns på flera områden, t. ex. taxeringsintendenter och allmänna ombud i olika skatteärenden, och att frågan om talerätt behandlats nyligen av olika utredningar, såsom på socialförsäkringsområdet och rörande hälso- och sjukvårdspersonalens ansvarsförhållanden.

Utredningen har med hänsyn till det sagda stannat för att inte göra någon mer ingående utredning av frågan om besvärsrätt för JK och lägger inte fram något förslag i denna del.

8 Den framtida organisationen

Utredningen föreslår, som tidigare framgått, att det inrättas en ny myndighet, statsadvokaten, som bl. a. övertar vissa av JK:s nuvarande åligganden. Arbetsuppgifterna för JK och statsadvokaten blir enligt förslaget i huvudsak följande.

JK	*Statsadvokaten*
Tillsyn över myndigheter och befattningshavare	Processföring
Regeringens rådgivare i rättsliga frågor	Skadereglering
Tryckfrihet	
Åklagare enligt radioansvarighetslagen	
Ärenden enligt datalagen, inkassolagen, kreditupplysningslagen och lagen om TV-övervakning	
Advokatärenden	
Vissa uppgifter enligt lagen med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen om ekonomiska föreningar	
Administration	

8.1 JK:s och statsadvokatens kansli

Enligt utredningens förslag skall JK och statsadvokaten till sitt förfogande ha ett gemensamt kansli, som också skall fullgöra kansligöromål för brottsskadenämnden.

Utredningen föreslår att JK blir administrativ chef för kansliet. Det skall

alltså ankomma på denne bl. a. att fastställa arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom kansliet, att anställa sådan personal, som inte skall tillsättas av regeringen, och att bevilja ledighet. JK skall också begära anslag för kansliets verksamhet. I administrativa frågor som rör även statsadvokatens och brottsskadenämndens verksamhet skall JK samråda med statsadvokaten och brottsskadenämndens ordförande. Kansliet beräknas av utredningen inte bli av den storleksordningen att det behöver finnas någon särskild kanslichef. Administrativa göromål vid JK-ämbetet handläggs f. n. av en avdelningsdirektör. Även i fortsättningen får någon tjänsteman handlägga sådana, varvid man dock får räkna med att dessa kommer att uppta en stor del av dennes arbetstid.

Enligt utredningens mening bör kansliet organiseras i tre byråer, nämligen en byrå för främst JK:s ärenden, en byrå för främst statsadvokatens ärenden och en byrå för främst brottsskadenämndens ärenden. Handläggarna inom en byrå skall kunna utnyttjas även vid annan byrå. När exempelvis arbetsbördan inom brottsskadenämndens byrå är liten skall statsadvokaten och JK kunna utnyttja handläggare inom denna byrå för att förbereda deras ärenden et vice versa.

Utredningen har låtit handläggarna vid JK-ämbetet göra en uppskattning av vilken belastning de olika arbetsuppgifterna utgör för dem. På grundval härav och den uppfattning utredningen genom bl. a. sin enkät erhållit om frekvensen av domstolstvister och skadereglering inom statsförvaltningen har utredningen beräknat JK:s och statsadvokatens personalbehov enligt följande.

Juristpersonalen hos JK har under huvuddelen av 1976 och 1977 utgjorts av – förutom JK – fem jurister som tjänstgjort på heltid. Därtill kommer extra personal som anlitats för särskilda uppdrag. Omkring en och en halv årsarbetskraft har sysslat med sådana ärenden som föreslås bli överflyttade till statsadvokaten. För att möjliggöra en ökning av inspektionsverksamheten bör den handläggande personalen hos JK ändå inte minskas.

Vid inspektioner eller andra betungande arbetsuppgifter bör JK också, som tidigare sagts, kunna utnyttja tjänstemän inom andra byråer om arbetsläget där medger det.

Att med någon grad av säkerhet bedöma den framtida frekvensen av domstolstvister och skadeståndsanspråk mot staten är mycket svårt. Utredningen uppskattar emellertid statsadvokatens behov av handläggare i initialskedet till – förutom statsadvokaten – två handläggare.

Utredningen har inte ansett det ankomma på den att beräkna antalet handläggare och skrivpersonal åt brottsskadenämnden. I denna del hänvisas till brottsskadeutredningens betänkande SOU 1977:36 s. 170 ff. Som tidigare sagts föreslås att dessa handläggare får bilda en särskild byrå inom det för JK och statsadvokaten gemensamma kansliet.

Vid kansliet föreslås härjämte finnas en registrator och en expeditionsvakt. Vidare bör liksom nu JK ha en assistent för skrivarbete. För statsadvokatens verksamhet beräknar utredningen att det kommer att finnas behov av två personer för skrivarbete.

Tillskottet skulle med denna organisation bli statsadvokaten, två handläggare och två skrivbiträden. Här har då bortsetts från att brottsskadenämndens verksamhet kan medföra en arbetsökning för den gemensamma personal

som sysslar med administration, vaktmästeri m. m.

När JK är förhindrad att utöva sin tjänst bör det liksom nu ankomma på regeringen att förordna ersättare. Detsamma föreslår utredningen i fråga om statsadvokaten. Utredningen föreslår att i avvaktan på regeringens beslut JK:s åligganden inklusive administrativa ärenden skall fullgöras av chefen för den byrå som har att främst handlägga JK:s ärenden och statsadvokatens åligganden av chefen för den byrå som har att handlägga främst statsadvokatens ärenden. Normalt bör sålunda samma person inte ibland tjänstgöra som JK och ibland som statsadvokat, eftersom den önskvärda åtskillnaden mellan myndigheterna då inte uppnås.

JK och statsadvokaten föreslås också, liksom nu gäller för JK, få anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

8.2 Delegationsfrågor m. m.

8.2.1 *Justitiekanslern*

Att JK bör få rätt att överlämna klagomål från allmänheten till annan lämplig myndighet för undersökning och prövning har behandlats i avsnitt 5.4.1.

Enligt 14 § i sin nuvarande instruktion får JK förordna ombud att föra talan i mål som rör statens rätt. Även i andra processuella sammanhang får han enligt samma paragraf i allmänhet uppdra åt annan att föra sin talan. Denna möjlighet bör enligt utredningen självfallet kvarstå.

I 19 § instruktionen stadgas att i arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt byråchef eller annan tjänsteman att på eget ansvar vidta åtgärd för ärendes beredande. Även denna delegationsmöjlighet bör enligt utredningen självfallet bestå.

Någon rätt för JK att delegera befogenheten att inspektera finns inte för närvarande. JO har däremot sådan rätt. Enligt utredningen, som förutsätter att JK-ämbetets inspektionsverksamhet får ökad omfattning, bör en motsvarande befogenhet som finns för JO införas i fråga om JK. Utredningen föreslår sålunda att JK får bemyndiga byråchef vid kansliet eller annan lämplig person att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på JK:s vägnar.

JK har f. n. inte heller någon rätt att delegera sin befogenhet att avgöra ärenden. Den verksamhet som med utredningens förslag kvarstår för JK är enligt utredningens mening av sådan art, att det i princip bör ankomma på JK personligen eller på den som i JK:s frånvaro tjänstgör i dennes ställe att avgöra ärenden. Bortsett från administrativa ärenden vill utredningen således inte föreslå någon sådan delegationsrätt för JK.

I likhet med vad som nu gäller bör i JK:s frånvaro inte få fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtas åtgärd, som rubbar eller ändrar av honom meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder. Detta bör också som f. n. gälla även vid ledighet på JK:s tjänst till dess regeringen bestämmer annat.

Kansliet kommer med utredningens förslag att bli betydligt större än vad JK:s kansli är för närvarande. De administrativa ärendena torde därmed komma att öka i omfattning. För att avlasta JK föreslår utredningen att JK får delegera till byråchef eller annan tjänsteman vid kansliet att besluta i

administrativa ärenden som ej är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på JK. Det får ankomma på JK att avgöra vilka frågor han vill delegera. Befogenheten att anställa juristpersonal bör JK enligt utredningens mening i allmänhet inte överlåta åt annan.

Liksom nu bör det normala handläggningssättet vara att JK avgör ärenden efter föredragning. Utredningen vill sålunda föreslå en bestämmelse härom som, i likhet med vad nu gäller, även bör innehålla att JK dock får avgöra ärende utan föredragning.

8.2.2 *Statsadvokaten*

Utredningen vill till en början klargöra att dess avsikt är att statsadvokaten personligen i stor utsträckning bör företräda staten i rättegångar, företrädesvis sådana som är komplicerade eller ekonomiskt betydelsefulla. Vidare bör han själv besluta i skadeståndsärenden av större vikt. För att statsadvokaten skall kunna fullgöra sina uppgifter måste han emellertid ha möjligheter att förordna ombud och delegera sina uppgifter till andra. Statsadvokatens arbetsbörda torde sålunda bli ojämn och han kan långa perioder bli upptagen av rättegångar. Han kan omöjligen behärska alla de områden som kan bli aktuella i tvister där staten är part. Många ärenden blir med säkerhet också av enkel beskaffenhet. Med hänsyn till bl. a. vad sålunda anförts vill utredningen föreslå att statsadvokaten får relativt stora möjligheter att uppdra åt annan att fullgöra sina uppgifter.

I fråga om både uppgiften att företräda staten i rättegång och skadereglering föreslår sålunda utredningen att statsadvokaten såväl generellt som i särskilt fall äger uppdra åt annan myndighet att fullgöra uppgift som ankommer på honom.

Om statsadvokaten inte delegerar sin befogenhet att företräda staten till annan myndighet bör han självfallet kunna överlämna åt byråchef eller annan tjänsteman vid kansliet att vidtaga åtgärd för ärendes beredande. Utredningen föreslår således en sådan rätt för statsadvokaten.

Vid utförande av statens talan föreslås statsadvokaten få rätt att förordna ombud att föra statens talan. Han kan härvid förordna såväl handläggare vid kansliet eller tjänstemän vid andra myndigheter som privatpraktiserande jurister.

Enligt utredningens mening bör statsadvokaten också ges möjlighet att delegera befogenheten att avgöra ärenden till tjänstemän vid kansliet. Utredningen föreslår sålunda att statsadvokaten får bemyndiga byråchef vid den byrå som har att främst biträda denne att avgöra ärende eller grupp av ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på statsadvokaten.

Som tidigare framgått föreslår utredningen i fråga om JK vissa begränsningar i beslutanderätten för den som fullgör JK:s åligganden. Motsvarande inskränkningar bör gälla beträffande statsadvokaten. Utredningen föreslår sålunda att det när statsadvokaten är frånvarande inte får fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtas åtgärd, som rubbar eller ändrar av honom meddelade föreskrifter eller tillämpade grunder. Motsvarande föreslås gälla vid ledighet på statsadvokatens tjänst till dess regeringen bestämmer annat.

Utredningen föreslår en bestämmelse om att statsadvokatens ärenden i allmänhet skall avgöras efter föredragning av vederbörande handläggare. Statsadvokaten bör dock ha rätt att avsluta ett ärende utan föredragning. I övrigt bör statsadvokaten naturligtvis själv avgöra vilka handläggningsrutiner som bör tillämpas inom hans byrå.

8.3 Publicering av JK:s beslut

Utredningen föreslår ingen ändring i JK:s skyldighet att lämna regeringen en årlig arbetsredogörelse. Arbetsredogörelserna har i huvudsak innehållit statistiska uppgifter och inte någon närmare redogörelse för särskilda ärenden. Den ges inte ut i tryckt form och får ingen större spridning.

JK:s avgöranden refereras inte sällan i massmedia. Någon gång har redogörelse för JK:s beslut lämnats i t. ex. Tidskrift för Sveriges advokatsamfund och JO:s ämbetsberättelse. Till skillnad från JO, som regelbundet publicerar sina beslut i bl. a. en tryckt ämbetsberättelse, ger JK inte ut sina avgöranden i tryckt form.

Det skulle enligt utredningens mening vara av värde om de viktigare av JK:s beslut kunde ges en omfattande och relativt snabb spridning. Detta gäller de ärenden som har stort allmänintresse men också sådana avgöranden som kan antagas vara vägledande för många myndigheter. Ett sätt att få till stånd en sådan spridning vore att JK i likhet med JO utgav en årlig ämbetsberättelse. Det är tveksamt om antalet ärenden att publicera blir så stort att det motiverar en årlig publikation. Arbetsinsatsen för att upprätta en sådan skulle också bli betydande. En ordning med en årlig ämbetsberättelse skulle vidare få till följd att vissa beslut skulle publiceras först lång tid efter det att de fattats. Utredningen vill således inte föreslå att JK skall ge ut en årlig ämbetsberättelse.

Enligt utredningens mening finns inte behov av att JK publicerar sina beslut vid på förhand fastställda tidpunkter. Endast i fråga om viktigare beslut finns enligt utredningen skäl till offentliggörande i tryckt form. Sådana avgöranden är inte jämnt fördelade över året. Utredningen vill således inte heller föreslå att JK ger ut sina beslut vid ett antal på förhand fastställda tidpunkter.

Den lämpligaste lösningen att ge spridning åt JK:s avgöranden synes utredningen i stället vara att JK ges möjlighet att efter eget bedömande ge ut viktigare beslut i tryckt form. Utredningen föreslår därför att JK får en sådan rätt.

8.4 Kostnadsberäkning

Här tas upp de kostnader som den föreslagna reformen med en statsadvokat kan beräknas medföra. Vid bedömning av dessa kostnader bör beaktas de vinster som staten kan antas göra dels genom att vissa förvaltningsmyndigheter avlastas uppgifter att företräda staten i rättegång, dels genom att processföring och skadereglering kommer att skötas på ett bättre sätt än som nu är fallet. Detta bör rimligen medföra besparingar som åtminstone delvis

Tabell 6 Statsadvokatens personal

Tjänst	Antal	Lönekostnad, kr
Statsadvokat	1	188 351
Byråchef	1	157 392
Handläggare (byrådirektör)	1	109 971
Assistent	1	79 163
Kontorsbiträde	1	71 274
Summa		606 151[a]

[a] Förutom denna lönekostnad bör beräknas vikariemedel på 30 000 kronor.

uppväger kostnaderna.

De kostnader som bör beaktas är lönekostnader för statsadvokaten, handläggare och övrig personal, omkostnader, kostnader för resor och för anlitande av utomstående samt engångsutgifter i samband med myndighetens inrättande. Lokalkostnader har däremot inte inräknats.

Antalet tjänster för handläggande personal torde som tidigare sagts kunna beräknas till två. Utredningens beräkning av personalkostnaderna för statsadvokaten framgår av tabell 6. Kostnadsberäkningen har gjorts efter vedertagna schablonregler. Ökningen av personalkostnaderna uppgår till drygt 600 000 kronor. Härvid har inte alls beaktats den kostnad som brottsskadenämnden medför.

Övriga kostnader för statsadvokaten har utredningen beräknat enligt följande.

Omkostnader	50 000 kronor
Resor	60 000 kronor
Medel för anlitande av utomstående	100 000 kronor
Inventariekostnader	45 000 kronor, engångskostnad

9 Specialmotivering

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen om justitiekanslerns tillsyn

I sin promemoria i september 1975 i anledning av ämbetsansvarsreformen lade utredningen fram bl. a. ett förslag till lag med vissa bestämmelser om justitiekanslern och ett förslag till ändring av JK-instruktionen. Den föreslagna lagen var mycket kortfattad och avsåg främst att reglera JK:s rätt att föra talan mot disciplinmyndighets beslut. Bl. a. bestämmelserna om JK:s tillsynsområde återfanns i instruktionsförslaget. Utredningen uttalade att flera omständigheter talade för att väsentliga bestämmelser om JK:s verksamhet borde tas upp i lag, men på det stadium utredningens arbete då befann sig på ansåg utredningen att endast vissa nödvändiga ändringar borde göras.

JK förordade i sitt remissyttrande att reglerna om JK:s tillsynsområde skulle placeras i lag och uttalade sammanfattningsvis det önskemålet att alla bestämmelser som reglerar JK:s tillsynsbefogenheter, ställning o. d. i möjligaste mån samlas i en enda lag och i en instruktion för JK.

Enligt departementschefen krävde regeringsformen i större utsträckning än vad utredningen räknat med lagform för de föreskrifter som skulle införas, bl. a. i fråga om JK:s befogenhet att öva tillsyn över kommunerna och hans rätt att vid vite infordra vissa uppgifter. I enlighet därmed utarbetades den nuvarande lagen om JK:s tillsyn, som upptar betydligt fler bestämmelser än utredningens tidigare lagförslag.

När det nu är fråga om att ta slutlig ställning till hur JK:s verksamhet bör författningsregleras delar utredningen den uppfattning som både JK och departementschefen gett uttryck för, nämligen att väsentliga bestämmelser om JK:s tillsynsverksamhet bör samlas i en lag. Enligt utredningens mening fyller den nu gällande lagen i det stora hela väl de krav som man sålunda bör ställa. Emellertid bör ytterligare två paragrafer, som nu återfinns i JK-instruktionen, enligt utredningens mening överföras till lagen. Skälet härtill redovisas under respektive paragraf. Utredningen föreslår att den ena bestämmelsen skall tilläggas 6 § som ett nytt stycke och att den andra skall utgöra en ny 8 §, varvid nuvarande 8–10 §§ får ny numrering.

Det bör i detta sammanhang tilläggas att utredningen övervägt att föreslå att grundläggande bestämmelser om JK:s hela verksamhet, alltså inte bara hans tillsyn, ges i lagens form, och att dennas rubrik i enlighet härmed ändras till Lag om justitiekanslern. Skälet till en sådan lag skulle framför allt vara att

huvuddragen av JK:s verksamhet reglerades i den äldre regeringsformen men att den nya regeringsformen i stort sett saknar materiella bestämmelser om JK.

Emellertid har utredningen stannat för att ej föreslå en sådan lag och skälet härtill är bl. a. den nuvarande regeringsformens innehåll. Däri anges att JK lyder under regeringen. Detta innebär ju att det i princip är regeringen som skall bestämma vilka uppgifter denne skall ha och i vilka former han skall verka. Endast sådana uppgifter som berör t. ex. enskilda personer och tjänstemän eller kommuner bör därför, såsom departementschefen tidigare angett, tas in i lagen. I övrigt bör regeringen reglera JK:s verksamhet genom instruktion, såsom brukar ske med andra statliga myndigheter som lyder under regeringen.

6 §

Första och andra styckena är oförändrade.

Bestämmelser som reglerar JK:s befogenhet att göra anmälan till disciplinmyndighet, att föra talan mot disciplinmyndighets beslut och att bryta preskriptionen för disciplinpåföljd återfinns nu i lagen om JK:s tillsyn, JK-instruktionen och LOA. Regleringen blir härigenom ganska svåröverskådlig. Det låter sig inte göra att ta bort några av dessa bestämmelser från LOA. Däremot kan med fördel bestämmelsen i instruktionen om JK:s rätt att utfärda sådan skriftlig anmaning, som enligt LOA har preskriptionsavbrytande verkan, överföras till lagen om JK:s tillsyn. Bestämmelsen tar sikte på såväl statliga som kommunala befattningshavare och hänger så nära samman med JK:s ställning i det disciplinära förfarandet att den även av den anledningen bör föras över till lagen. Det föreslagna *tredje stycket* motsvarar ordagrant 6 § i nuvarande instruktion.

8 §

Bestämmelsen att JK ej bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl, rör även befattningshavare som ej är statliga. Den bör därför ha sin plats i lagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar ordagrant 5 § i nuvarande instruktion.

9.2 Förslaget till förordning med instruktion för justitiekanslern och statsadvokaten

JK och statsadvokaten skall enligt utredningens förslag vara skilda myndigheter. För att bl. a. undvika hänvisningar och upprepningar föreslår utredningen emellertid en gemensam instruktion för JK och statsadvokaten. Förslaget i de delar som berör JK har utarbetats med dennes nuvarande instruktion som förebild. Utredningen har utgått från att brottsskadenämnden kommer att få en egen instruktion. Förslag till sådan har lagts fram i brottsskadeutredningens betänkande SOU 1977:36.

1 §

Paragrafen motsvarar för JK:s del 1 § i dennes nuvarande instruktion. Till skillnad från den gällande bestämmelsen har här gjorts undantag även för 10 § i allmänna verksstadgan. Detta undantag är endast av formell art, eftersom en motsvarighet till sistnämnda paragraf föreslås i 15 § i denna instruktion.

Utredningen föreslår att allmänna verksstadgan med samma undantag som för JK:s del skall tillämpas även på statsadvokaten och det gemensamma kansliet.

2 §

Att uttrycket "ombudsman" inte bör reserveras för uppgiften att föra statens talan har behandlats i kap. 4. Utredningen anser det lämpligt att JK även i fortsättningen betecknas som "regeringens högste ombudsman". Liksom JO – riksdagens ombudsman – har JK att utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

Andra och tredje styckena motsvarar 4 § andra och tredje styckena i gällande instruktion för JK.

3 §

Paragrafen har en viss motsvarighet i 15 § i nuvarande instruktion men innebär en uppmjukning av skyldigheten att verkställa utredning av klagomål och en rättighet att överlämna klagoärenden till annan myndighet. Frågan i *första stycket* om inriktningen av JK:s tillsyn har behandlats under 5.4.2. Frågan i *andra stycket* om överlämnande av klagomål har behandlats under 5.4.1.

4 §

Första stycket motsvarar 3 § andra stycket i gällande instruktion för JK.

I *andra stycket* regleras JK:s uppgift att bevaka statens rätt. Enligt utredningens förslag under 6.3.8 skall uppgiften att bevaka statens rätt i stor utsträckning överföras till statsadvokaten. Dennes verksamhetsområde föreslås, som framgår av 10 §, i huvudsak bli begränsat till – förutom skadereglering och rådgivning – att företräda staten inför allmän domstol. JK bör företräda staten endast i den mån uppgiften inte ankommer på statsadvokaten eller annan myndighet. Vid rättegång inför förvaltningsdomstol blir det således JK och inte statsadvokaten som skall företräda staten när det inte, såsom i allmänhet torde vara fallet, ankommer på annan myndighet.

5–9 §§

Paragraferna överensstämmer med 7–11 §§ i gällande instruktion för JK.

10 §

I paragrafen regleras statsadvokatens uppgift att företräda staten i rättegångar. Såsom framgår av bl. a. avsnitt 6.3.2, där uppgiften utförligt behandlats, skall statsadvokaten normalt företräda staten endast när annan processbehörig myndighet inte finns. Meningen är också att statsadvokatens uppgifter skall begränsas till rättegång, medan myndigheterna själva normalt skall handlägga sina tvister på det förprocessuella stadiet. Avgränsningen av statsadvokatens verksamhetsområde gentemot JK:s har motiverats i avsnitt 6.3.8.

11 §

Paragrafens *första stycke* handlar om statsadvokatens befattning med andra myndigheters tvister. Han skall sålunda lämna annan myndighet råd och anvisningar. Detta gäller inte bara i sådana ärenden som enligt särskilda bestämmelser i myndighets instruktion eller skaderegleringsförordningen skall anmälas till honom utan generellt när myndighet begär det. Statsadvokaten föreslås också, i likhet med vad JK har f. n., få rätt att från annan myndighet överta handläggningen av tvist. Sistnämnda rätt bör enligt utredningens mening främst i fråga om de affärsdrivande verken utnyttjas restriktivt. Skulle tvisten såsom någon gång kan tänkas ske ha ett offentligrättsligt inslag bör särskild restriktivitet iakttas, eftersom myndigheten då kan förväntas ha speciell sakkunskap att handlägga den själv. Normalt bör således endast tvister som klart kan sägas röra statens enskilda rätt övertas. Ytterligare motivering till första stycket har lämnats i avsnitt 6.3.2.

Statsadvokatens verksamhetsområde skall enligt utredningens förslag inte omfatta arbetstvister ens om dessa, såsom ibland sker, prövas av allmän domstol. Utredningen föreslår därför en undantagsbestämmelse i *andra stycket*. Se vidare under 6.3.6.

12 §

Paragrafen reglerar statsadvokatens rätt att delegera sina uppgifter till annan myndighet och hans möjligheter att befria myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet. Delegation bör kunna ske såväl generellt som i särskilt fall. Frågan härom har behandlats i avsnitt 8.2.2. Även statsadvokatens rätt att befria från anmälningsskyldighet bör kunna utnyttjas både generellt och för särskilda grupper av ärenden. Också i skaderegleringsförordningen föreslås en bestämmelse om rätt för statsadvokaten att befria myndighet från anmälningsskyldighet, varför det här föreslagna stadgandet huvudsakligen får tillämpning på sådan anmälningsskyldighet som är föreskriven i myndigheters instruktioner. I samband med delegation eller befrielse från anmälningsskyldighet bör statsadvokaten naturligtvis kunna meddela erforderliga föreskrifter för handläggning av tvister. Utredningen föreslår därför en bestämmelse härom.

13 §

Enligt utredningens förslag under 6.3.3 och 6.3.8 skall viktiga uppgifter i fråga om skadereglering överföras från JK till statsadvokaten. Utredningen föreslår därför här en hänvisning till skaderegleringsförordningen.

14–15 §§

Paragraferna reglerar den föreslagna organisationen. I denna fråga hänvisas till slutet av avsnitt 6.3.8 samt avsnitten 7.2 och 8.1.

16 §

De i paragrafen reglerade delegationsmöjligheterna har motiverats i avsnitten 8.2.1 och 8.2.2. Rätten att överlämna åt byråchef eller annan tjänsteman att vidta åtgärd för ärendes beredande äger tillämpning på både JK och statsadvokaten. Denna rättighet har f. n. sin motsvarighet i 19 § i instruktionen för JK. Möjligheten att delegera beslutanderätten i administrativa ärenden avser JK.

17 §

Paragrafens *första stycke* handlar om JK:s rätt att delegera befogenheten att inspektera. I fråga om motiveringen hänvisas till avsnitt 8.2.1.

Andra, tredje och *fjärde styckena* överensstämmer i huvudsak med 14 § andra och tredje styckena i nu gällande instruktion för JK. Enligt nu gällande instruktion får JK lämna uppdrag att utföra åtal åt "riksåklagaren", byråchef hos JK eller annan lämplig person. Även om det med nu gällande lydelse är möjligt för JK att lämna sådana uppdrag till "allmän åklagare", bör detta enligt utredningens mening klart anges. Härigenom uppnås också överensstämmelse med 38 § andra stycket åklagarinstruktionen, där det stadgas att det åligger "allmän åklagare" att på uppdrag av bl. a. JK väcka och utföra de åtal som beslutats av denne.

18 §

Paragrafen reglerar statsadvokatens möjlighet att delegera befogenheten att avgöra ärenden. Delegation kan ske till byråchef vid den byrå som har att främst handlägga statsadvokatens ärenden. Rätten bör enligt utredningen ej utnyttjas i fråga om ekonomiskt betydelsefulla eller principiellt viktiga ärenden.

19 §

Paragrafen handlar om JK:s och statsadvokatens möjligheter att förordna ombud i ärenden som rör statens rätt. För JK:s del överensstämmer stadgandet med 14 § första stycket i nu gällande instruktion. Som ombud kan förordnas såväl handläggare vid kansliet eller tjänstemän vid andra myndig-

heter som privatpraktiserande jurister. Frågan har behandlats i avsnitten 6.3.2, 8.2.1 och 8.2.2.

20–21 §§

I paragraferna regleras vad som skall ske när JK eller statsadvokaten är hindrad att utöva sin tjänst eller när tjänsterna inte är tillsatta. För JK:s del motsvaras paragraferna av 16 och 17 §§ i nu gällande instruktion. Frågan har behandlats under 8.1 och 8.2.

22 §

Paragrafen handlar om vilka handläggningsrutiner som normalt bör tillämpas av JK och statsadvokaten vid avgörande av ärenden. För JK:s del motsvaras paragrafen av 18 § i gällande instruktion.

23 §

Paragrafen handlar om tjänstetillsättning. *Första och andra styckena* motsvaras för JK:s del av 20 § i nu gällande instruktion för denne. Även statsadvokaten bör enligt utredningens mening utnämnas av regeringen.

Tredje stycket. Att JK skall samråda med statsadvokaten eller brottsskadenämndens ordförande vid antagande av tjänsteman som huvudsakligen skall tjänstgöra hos statsadvokaten eller bereda brottsskadenämndens ärenden har berörts i avsnitt 8.1.

24 §

Paragrafen överensstämmer med 21 § i JK:s nuvarande instruktion.

9.3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

Utredningen föreslår, som tidigare framgått av avsnitt 6.3.8, att den föreslagna centralinstansen för processföring och skadereglering benämns statsadvokat.

I namnfrågan har utredningen kontaktat generalsekreteraren i advokatsamfundet, advokaten Lennart Reuterwall. Denne har i brev till utredningens ordförande, efter att ha omnämnt att han under hand diskuterat frågan med samfundets styrelse, anfört följande.

"Titeln advokat – och ordets begagnande i olika sammansättningar – är förbehållen samfundets ledamöter. Från alla synpunkter är det angeläget för samfundet att bevara rådande ordning och i konsekvens härmed motverka att titeln med olika prefix begagnas av andra jurister än samfundsledamöter.

Väl kan sägas att benämningen 'statsadvokat' får anses utgöra ett undantag som i och för sig skulle kunna accepteras. Ingen skulle komma på tanken att staten på ett otillbörligt sätt skulle utnyttja advokattiteln. Mot detta står emellertid risken att andra skulle kunna ta ordet 'statsadvokat' till intäkt för krav på titeln advokat i förening med

bank-, försäkrings-, förbunds- etc. Sådana krav kan bli svåra att avvärja, om staten själv inte tar större hänsyn till bestämmelserna i 8 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken och 17 kap. 15 § tredje stycket brottsbalken än att man anser sig kunna använda titeln.

Sammanfattningsvis ser således samfundet helst att den föreslagna myndigheten ges en annan benämning än 'statsadvokat'. Jag är medveten om svårigheterna att finna ett alternativt namn och har trots försök inte kunnat komma på något."

Utredningen, som har viss förståelse för samfundets synpunkt, har inte kunnat finna någon annan lämplig benämning på den föreslagna centralinstansen. Enligt utredningens mening gör ett begagnande av titeln statsadvokat en klargörande undantagsbestämmelse i 8 kap. 1 § rättegångsbalken önskvärd. Utredningen föreslår således en sådan. Den av advokatsamfundet befarade risken att andra skulle kräva att få använda benämningen advokat i olika sammansättningar torde också minska om titeln statsadvokat lagfästs på föreslaget sätt.

9.4 Förslaget till lag om ändring i delgivningslagen

Den föreslagna ändringen innebär att laga delgivning med staten alltid skall kunna ske hos statsadvokaten i stället för som nu hos vederbörande länsstyrelse. Frågan har behandlats i avsnitt 6.3.2, till vilket utredningen hänvisar.

Nu föreliggande möjlighet att delge hos länsstyrelse är tillämplig även vid delgivning med riksdagen och dess verk. Utredningens förslag innebär att delgivning med såväl statliga myndigheter som lyder under regeringen som sådana som lyder under riksdagen alltid kan ske hos statsadvokaten.

9.5 Förslaget till skaderegleringsförordning

Utredningen föreslår att bestämmelserna om statsmyndigheternas skadereglering tas in i en central författning. Härigenom blir reglerna mer överskådliga för myndigheterna och allmänheten än om de skulle finnas i existerande instruktioner och liknande. Det blir då också enklare att vidtaga ändringar av allmän räckvidd. Författningsförslaget har utformats med skaderegleringskungörelsen (1972:416) som förebild.

1 §

I paragrafen anges vilka anspråk som omfattas av förslaget till förordning. Det äger tillämpning på anspråk mot staten på utomobligatoriskt skadestånd och vissa härmed likartade ersättningar, nämligen trafikskadeersättning, ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning och ersättning enligt 18 kap. 4 § eller 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen, 9 § lagen om inskrivningsregister och 349 och 350 §§ sjölagen.

För att förordningen skall äga tillämpning skall det vara fråga om anspråk som riktas mot staten. Bestämmelserna är sålunda inte tillämpliga när anspråk riktas mot statligt ägda bolag och andra självständiga organ. Statliga

förvaltningsuppgifter har i inte ringa grad anförtrotts åt sådana organ, exempelvis AB Svensk Bilprovning. För skador som inträffar på grund av myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar kan staten vara ansvarig. Om ett anspråk avseende ersättning för sådan skada framställs hos statsadvokaten eller annan statlig myndighet torde anspråket, även om det i ansökan riktats mot annat organ, ofta vara att anse som riktat mot staten. Skulle så vara fallet omfattas det av förordningen.

Förordningen äger enligt *punkt 1* tillämpning på alla anspråk på skadestånd som inte grundas på avtal eller bestämmelser om skadestånd i avtalsförhållande. Nuvarande skaderegleringskungörelse avser däremot endast skadestånd som grundas på skadeståndslagen, datalagen eller lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Anspråken kan förutom på skadeståndslagen grundas på speciallagstiftning eller regler som utbildats genom rättspraxis. Utredningens avsikt är att den föreslagna förordningen skall ges en vid tillämpning. Endast anspråk som klart grundas enbart på avtal eller regler om skadestånd i avtalsförhållande ligger utanför förordningens tillämpningsområde. Om en myndighet är osäker om huruvida ett anspråk omfattas av de föreslagna bestämmelserna bör den inhämta statsadvokatens mening härom. I 1 § skaderegleringskungörelsen anges nu att den även avser anspråk enligt 23 § datalagen. Dessa anspråk rör utomobligatoriskt skadestånd och behöver inte nämnas särskilt i fortsättningen.

Samma regler som föreslås i fråga om regleringen av utomobligatoriskt skadestånd föreslås i *punkt 2* gälla i fråga om trafikskadeersättning enligt trafikskadelagen. Sådan ersättning jämställs även f. n. med skadestånd i fråga om de statliga myndigheternas rätt att utge ersättning. Detta framgår av förordningen (1976:472) om statliga myndigheters tillämpning av trafikskadelagen. Däremot omfattas trafikskadeersättning f. n. ej av skaderegleringskungörelsen.

Enligt *punkt 3* skall ersättningsyrkanden som grundas på lagen om ersättning vid frihetsinskränkning liksom f. n. omfattas av den centrala författningen om skadereglering.

I fråga om anspråk som avses i *punkt 4* företräds staten f. n. av kammarkollegiet. Vissa av de skador som ersätts enligt de angivna bestämmelserna företer likheter med beslutsskador. Svårigheter kan uppstå att avgöra huruvida ett anspråk avser ersättning enligt någon av de uppräknade reglerna eller anspråk enligt skadeståndslagen på grund av felaktigt beslut i myndighetsutövning. Genom att låta de angivna anspråken omfattas av förordningen kommer handläggningsreglerna att vara desamma oavsett vilken av grunderna som åberopas. Att såväl anspråk i anledning av beslutsskada som anspråk enligt de under punkt 4 angivna bestämmelserna skall framställas hos och handläggas av statsadvokaten framgår av 2 och 3 §§.

2 §

I paragrafen anges till vilken myndighet den som anser sig ha ersättningsanspråk mot staten bör vända sig med sitt krav. Om ett anspråk på ersättning framställs hos annan myndighet än som anges i paragrafen, bör myndigheten vara den skadelidande behjälplig med att överlämna kravet till rätt myndighet.

Enligt huvudregeln i *första stycket* skall anspråk på ersättning framställas hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om det för viss verksamhet inte finns sådan myndighet, hos länsstyrelse i fråga om skada som inträffat i dennas verksamhet och i övrigt hos statsadvokaten. Att regelns tillämpning är begränsad följer av andra stycket.

Uttrycket central förvaltningsmyndighet förekommer i skadereglerings-kungörelsen. Förarbetena till denna bestämmelse behandlar inte närmare vad som avses med begreppet. Att avgöra om en myndighet är "central förvaltningsmyndighet" medför i allmänhet ingen svårighet. I något fall kan dock tveksamhet härom uppstå.

I många myndigheters instruktioner är uttryckligen angivet att myndigheten är central förvaltningsmyndighet. Så är emellertid inte fallet med alla de myndigheter som i det sammanhang begreppet används här måste betraktas som sådana. I instruktionerna för de affärsdrivande verken samt i fråga om t. ex. generaltullstyrelsen finns sålunda ingen sådan uttrycklig uppgift.

Frågan har i litteraturen berörts i "Molin–Månsson–Strömberg: Offentlig förvaltning" (1975), där det sägs bl. a. följande (s. 95): Allmänt brukar den centrala statsförvaltningen definieras som de myndigheter, vilka står i lydnadsförhållande till regeringen samt avlämnar petita direkt till det departement, varunder de administrativt hör. Därutöver bör deras geografiska kompetens gälla hela riket. Lägger man härtill att myndigheten bör ha en organisatorisk struktur i avdelningar och/eller byråer, har man därmed i stort sett också avgränsat ämbetsverken från centralorganen i övrigt. Ämbetsverkens antal kan uppskattas till närmare 80. Övriga centralorgan – kanske ett hundratal – kan inte sägas falla in under de här nämnda kriterierna. De är som regel små lekmanna- eller expertråd, ibland fristående, såsom statens råd för byggnadsforskning, och ibland knutna till ett ämbetsverk, t. ex. socialstyrelsens socialpsykiatriska nämnd.

I förslaget till förordning avses med centrala förvaltningsmyndigheter myndigheter i vilkas instruktioner särskilt angivits att de utgör sådana, eller myndigheter, som utan att detta är fallet, uppfyller de i anmärkta arbete uppställda kriterierna på ämbetsverk. Om en myndighet är osäker om huruvida den enligt förordningen är att betrakta som central förvaltningsmyndighet, bör den vända sig till statsadvokaten för att få klarlagt vilka befogenheter som tillkommer den i fråga om skadereglering. Om statsadvokaten anser att myndigheten inte är central förvaltningsmyndighet kan han ändock enligt 9 § uppdra åt myndigheten – generellt eller i särskilt fall – att reglera ersättningsanspråk som omfattas av förslaget till förordning.

Länsstyrelserna har nu ej någon kompetens att reglera skador enligt skaderegleringskungörelsen. Deras befattning med skadereglering enligt förslaget är inskränkt till skador som inträffat i deras egen verksamhet. Det är sålunda endast anspråk avseende sådana skador som skall framställas hos länsstyrelse. Om skada inträffat inom verksamhetsområdet för annan myndighet inom länet skall den, om myndigheten i fråga är central förvaltningsmyndighet eller lyder under sådan, framställas hos den centrala förvaltningsmyndigheten och annars hos statsadvokaten. Exempelvis skall faktiska skador som inträffat hos kronofogdemyndighet, länsbostadsnämnd och tingsrätt regleras av vederbörande centrala förvaltningsmyndighet, dvs.

riksskatteverket, bostadsstyrelsen och domstolsverket. Länspolischef ingår däremot i länsstyrelsen. Faktiska skador som uppstår i dennes verksamhet skall således regleras av länsstyrelsen.

Förslaget innebär att de centrala skaderegleringsfunktionerna överförs från JK till statsadvokaten. Enligt paragrafens *andra stycke* skall vissa anspråk alltid framställas hos denne. Detta gäller anspråk på skadestånd för beslutsskada, skadeståndsanspråk enligt 23 § datalagen, anspråk på ersättning enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning och anspråk på ersättning enligt vissa stadganden i jordabalken m. fl. författningar.

Gränsen mellan beslutsskada och faktisk skada är inte helt klar. Ett studium av förarbetena till skadeståndslagen ger närmast vid handen att beslutsskada är sådan som vållas vid det materiella avgörandet av mål och ärenden. JK har tolkat begreppet beslutsskada mer vidsträckt. Som sådan har han t. ex. ansett felaktiga utskrifter av kallelser m. m. Eftersom sammanförandet av alla beslutsskador till en enda instans utgör en avvikelse från den mer generella ordningen för reglering av skador, finns det enligt utredningens mening inget skäl att ge begreppet en extensiv tolkning. Om en myndighet är tveksam om huruvida ett hos den framställt anspråk avser beslutsskada eller ej, bör myndigheten höra sig för med statsadvokaten. Det får efter hand ankomma på statsadvokaten att avgöra var gränsen bör dras och ge myndigheterna besked härom. Statsadvokaten har, även om han anser att ett anspråk avser beslutsskada, enligt 9 § möjlighet att delegera sina uppgifter – generellt eller i särskilt fall – till annan myndighet.

Att anspråk på ersättning inom försvaret i allmänhet skall framställas hos försvarets civilförvaltning framgår av 10 §. Det gäller dock ej sådana anspråk som avses i andra stycket utan de skall framställas hos statsadvokaten även om de avser försvaret.

3 §

I paragrafen anges vilken myndighet som företräder staten vid frivillig skadereglering och vad detta närmare innebär. Paragrafen anger däremot inte vem som skall företräda staten inför domstol utan detta förutsätts i princip bli reglerat genom myndigheternas instruktioner.

Företrädare för staten vid frivillig skadereglering är den myndighet hos vilken anspråk enligt 2 § skall framställas. På denna myndighet ankommer det sålunda att förhandla med den som framställt anspråk. Myndigheten har också rätt att avslå yrkanden eller med för staten bindande verkan besluta om att viss ersättning skall utgå. Att beslutanderätten är underkastad begränsningar eller förenad med viss anmälningsskyldighet till statsadvokaten framgår av 4, 5 och 7 §§.

Ofta torde det redan av ansökan klart framgå om ett anspråk är berättigat eller ej. Något utrymme för egentliga förhandlingar finns då inte utan myndigheten kan direkt fatta beslut i ersättningsfrågan. Ibland kan dock t. ex. bevisläget vara osäkert och det kan då finnas skäl att förhandla sig fram till en förlikning hellre än att orsaka en process vars utgång på förhand framstår som osäker. Vilket belopp som bör utges kan också ibland finnas skäl att förhandla med den skadelidande om.

Myndighetens beslut i ersättningsfrågan bör utformas på sådant sätt att det

klart framgår att det endast är fråga om ett partsbesked och att motparten inte genom beslutet är avskuren från möjlighet att få sin sak rättsligen prövad.

4 §

De i paragrafen angivna myndigheterna föreslås, i olikhet mot vad som nu gäller enligt skaderegleringskungörelsen, få rätt att i princip utan begränsning besluta i fråga om ersättning. I vissa fall skall de dock göra anmälan till statsadvokaten. Motiven härför har behandlats i allmänmotiveringen, avsnitt 6.3.3. Anmälan skall sålunda ske 1. innan myndigheten beslutar utge ersättning som överstiger 100 000 kronor, 2. innan myndigheten beslutar i ärende som har principiell betydelse, eller 3. innan myndigheten avger svaromål till domstol om den vid domstolen yrkade ersättningen överstiger 100 000 kronor eller tvisten har principiell betydelse. Samtliga dessa myndigheter kommer enligt utredningens förslag att vara processbehöriga.

Beloppsgränsen är tillämplig på såväl engångsbelopp som periodiska ersättningar. Vid uppskattning av värdet av periodisk ersättning kan ledning hämtas av kapitaliseringsreglerna i lagen (1947:755) om statlig förmögenhetsskatt.

Med att ett ärende har principiell betydelse åsyftas främst fall där likartade ärenden finns eller kan tänkas uppstå hos annan myndighet och avgörandet kan komma att ha betydelse även vid handläggning av dessa. Sådan betydelse kan myndighets avgörande ha för annan myndighet t. ex. i ärende där rättsfrågan är oklar eller det sätt på vilket myndigheten tänker avgöra ärendet inte står i överensstämmelse med vad som får anses vara praxis hos annan myndighet. Det får ankomma på vederbörande myndighet att på eget ansvar avgöra när ett ärende kan antas ha principiell betydelse.

Något formkrav föreslås inte för anmälan men det lämpligaste torde i allmänhet vara att denna görs skriftligt och innehåller en kort redogörelse för yrkandena, fakta och myndighetens egen bedömning. I brådskande fall bör anmälan kunna ske per telefon. Statsadvokaten får sedan avgöra i vad mån han anser sig behöva ytterligare redovisning eller ta del av myndighetens akt. Innan myndigheten gör anmälan, bör den själv ha bildat sig en uppfattning i ärendet. Det ligger i sakens natur att myndighet som gjort anmälan avvaktar statsadvokatens besked innan den vidtar ytterligare åtgärd i ärendet.

5 §

I paragrafen anges begränsningar i myndigheternas rätt att besluta om skadestånd. Andra centrala förvaltningsmyndigheter än som är nämnda i 4 § får sålunda inte besluta utge skadestånd som överstiger 20 000 kronor. F. n. är beloppsgränsen 10 000 kronor för sådana skador som regleras enligt skaderegleringskungörelsen. De skall inte heller besluta i ärende som har principiell betydelse. Samma begränsningar skall gälla för länsstyrelse. Anser myndighet att mer än 20 000 kronor skall utges eller att ärendet har principiell betydelse skall den hänskjuta ärendet till statsadvokaten. Paragrafen hindrar inte att myndigheten själv helt eller delvis avslår ett ersättningsyrkande som överstiger 20 000 kronor. Att icke processbehörig myndighet i vissa fall skall göra anmälan till statsadvokaten innan den avslår ersättningsyrkande är

stadgat i 7 §.

Vad som avses med att ett ärende har principiell betydelse har behandlats i motiveringen till 4 §. Detsamma gäller frågan om beräkning av värdet av periodiska ersättningar.

Att statsadvokaten generellt eller i det särskilda fallet kan överlåta beslutanderätten till den myndighet som berörs av anspråket följer av 9 §.

Enligt skaderegleringskungörelsen gäller att JK skall hänskjuta ärende till regeringen om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge belopp överstigande 100 000 kronor. Enligt utredningens mening är begränsning av statsadvokatens beslutanderätt inte en sak som bör regleras i en generell författning av skaderegleringsförordningens typ utan hör närmast hemma i ett regleringsbrev. Det föreligger därför inte anledning att införa en bestämmelse härom i denna förordning.

Denna paragraf kommer att omfatta både myndigheter med processbehörighet och sådana som ej själva får föra statens talan. Att de förstnämnda skall anmäla bl. a. domstolstvister som avser mer än 20 000 kronor framgår av deras instruktioner.

6 §

Utredningens förslag i föregående paragrafer innebär att rätten att besluta i fråga om ersättning begränsas till – förutom statsadvokaten – centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser. När ett ersättningsanspråk reses mot myndighet som lyder under central förvaltningsmyndighet skall beslutanderätten i princip ligga på den senare, med de begränsningar och anmälningsskyldigheter som följer av 4, 5 och 7 §§ eller på annat sätt bestämts av statsadvokaten.

I denna paragraf ges dock möjlighet för central förvaltningsmyndighet att delegera sin beslutanderätt till underlydande myndighet. Sådan möjlighet finns inte enligt skaderegleringskungörelsen. Delegationsrätten föreslås begränsad till fall där yrkandet uppgår till högst 2 000 kronor. Chefsmyndigheten kan naturligtvis sätta gränsen lägre samt göra andra inskränkningar, t. ex. begränsa beslutanderätten till fall där yrkat belopp utges eller där parterna eljest blir ense. Genom anmälningsrutiner eller liknande bör chefsmyndigheten sörja för att delegation sker på sådant sätt att rättegång inte inleds utan att chefsmyndigheten dessförinnan haft möjlighet att ta ställning i ärendet.

Genom förslaget torde generaltullstyrelsens önskemål i den under 1.1 omnämnda skrivelsen vara tillgodosett.

Paragrafen avser inte sådana anspråk som enligt 2 § alltid skall framställas hos statsadvokaten. Att statsadvokaten i fråga om sådana har möjlighet att delegera beslutanderätten följer av 9 §.

7 §

Flertalet av de myndigheter som enligt utredningens förslag erhåller rätt att frivilligt reglera mot staten riktade ersättningsanspråk kommer till skillnad från nu inte att ha behörighet att företräda staten i rättegång. Statens talan inför domstol skall i fråga om dessa myndigheter enligt 8 § föras av

statsadvokaten. Denne bör enligt utredningen ges möjlighet att ingripa redan innan process inleds bl. a. för att tillse att staten inte dras in i rättegångar som han bedömer som omotiverade. De myndigheter som inte erhållit processbehörighet kan antagas ha begränsade möjligheter att överblicka konsekvenserna av att staten dras in i en rättegång. I paragrafen föreslås därför en bestämmelse om att icke processbehörig myndighet skall göra anmälan till statsadvokaten innan den beslutar att helt eller delvis avslå ersättningsanspråk, om det kan antagas att tvisten på grund av avslaget kommer att föras inför domstol.

Det ankommer sålunda på vederbörande myndighet att bedöma om det finns skäl att tro att motparten kommer att ta initiativ till en rättslig prövning. Motpartens avsikt härvidlag torde ofta framgå av vad som förekommit vid de muntliga eller skriftliga kontakter som föregår myndighetens beslut.

Myndigheter som har processbehörighet och som således skall företräda staten även om det blir rättegång får förutsättas kunna göra en lämplig avvägning av när staten bör gå in i rättegång.

8 §

I paragrafen ges vissa regler om vem som för statens talan i rättegång i tvister som rör anspråk som omfattas av förordningen.

Beträffande sådana anspråk som enligt utredningens förslag skall regleras centralt av statsadvokaten, dvs. anspråk enligt 2 § andra stycket, skall staten också i rättegång företrädas av statsadvokaten. I fråga om andra anspråk, dvs. anspråk på grund av faktisk skada och anspråk på trafikskadeersättning, förs statens talan av vederbörande myndighet om denna enligt sin instruktion har rätt att inom sitt verksamhetsområde företräda staten inför domstol. Om myndigheten däremot saknar processbehörighet företräds staten i rättegång av statsadvokaten beträffande alla typer av anspråk.

Underlydande myndighet som enligt 6 § erhållit rätt att reglera ersättningsanspråk har inte behörighet att föra statens talan inför domstol. Talan förs i stället av vederbörande chefsmyndighet om denna är processbehörig och annars av statsadvokaten.

Beloppsgränsen 20 000 kronor i 5 § hindrar inte att sådan central förvaltningsmyndighet som sägs där och som är processbehörig för statens talan även om yrkat belopp överstiger 20 000 kronor. Myndigheten kan dock inte utan statsadvokatens samtycke lämna ett i rättegång bindande medgivande som avser mer än 20 000 kronor. Någon större olägenhet behöver detta dock inte medföra. På grund av den föreslagna anmälningsskyldigheten, se under 9.7, skall statsadvokaten ha fått kännedom om ärendet senast när rättegång inleds och kan då ge myndigheten närmare direktiv om bl. a. vilka medgivanden den får göra.

9 §

I paragrafens *första stycke* anges den befattning som statsadvokaten alltid skall ta med ett ärende som anmäls till honom. Han skall sålunda ge anmälande myndighet erforderliga anvisningar för handläggning av ärendet. Anvisningarna bör liksom anmälan kunna lämnas muntligen då så anses

lämpligt. Att statsadvokaten på begäran skall tillhandagå andra myndigheter med råd och anvisningar även i fall när anmälningsskyldighet inte föreligger följer av instruktionen för justitiekanslern och statsadvokaten.

I *andra stycket* finns bl. a. bestämmelser som gör det möjligt för statsadvokaten att vidga andra myndigheters befogenheter i fråga om skadereglering.

Statsadvokaten kan sålunda befria myndighet från föreskriven anmälningsskyldighet. Bestämmelser om sådan finns i 4 och 7 §§. Statsadvokaten har därvid möjlighet att antingen helt befria myndighet från sådan skyldighet eller också meddela befrielse såvitt avser vissa arter av ärenden eller sätta högre beloppsgränser för anmälan.

Statsadvokaten kan vidare bemyndiga myndighet, som har att hänskjuta ärende, att själv besluta i ärendet. Regler om hänskjutande finns i 5 §. Statsadvokaten kan, sedan myndighet hänskjutit ett ärende, bemyndiga myndigheten att själv besluta i detta. Han kan också generellt meddela befrielse för myndighet från att hänskjuta ärenden till honom eller sätta beloppet för hänskjutande högre. Om han helt meddelar befrielse från att hänskjuta ärenden ligger det i sakens natur att han i allmänhet i vart fall föreskriver sådan anmälningsskyldighet som gäller enligt 4 §. Bestämmelserna i andra stycket gör det alltså möjligt för statsadvokaten att föra in ytterligare myndigheter i den krets som finns angiven i 4 §.

Enligt andra stycket kan statsadvokaten också – generellt eller i särskilt fall – uppdra åt annan myndighet att fullgöra vad som enligt förordningen ankommer på honom. Att statsadvokaten bör utnyttja denna möjlighet i fråga om enklare beslutsskador har berörts i allmänmotiveringen, avsnitt 6.3.3.

Statsadvokaten har även möjlighet att från annan myndighet överta handläggningen av ärende enligt förordningen. Detta bör dock endast ske undantagsvis men kan i komplicerade fall visa sig vara smidigare än att ge vederbörande myndighet anvisningar. Rätten att överta handläggningen gäller i och för sig även ärenden beträffande vilka anmälningsskyldighet inte föreligger men torde här i allmänhet sakna betydelse då statsadvokaten inte får vetskap om dem.

10 §

Inom försvaret sköts f. n. skaderegleringen i huvudsak centralt av försvarets civilförvaltning. En redogörelse för skaderegleringen inom försvaret har lämnats i avsnitt 6.1.5. Utredningen anser att den gällande ordningen i princip bör bestå. Det krävs därför i fråga om försvaret en undantagsbestämmelse från 2 § första stycket. I paragrafen föreslås en regel om att anspråk mot staten på ersättning för skada som inträffat inom verksamhetsområdet för myndighet, som enligt departementsförordningen hör till försvarsdepartementet, med avvikelse från bestämmelsen i 2 § första stycket skall framställas hos försvarets civilförvaltning. Detta innebär bl. a. att civilförvaltningen skall reglera skador även för civilförsvarsstyrelsens räkning.

Vissa anspråk inom försvaret regleras dock f. n. av annan än försvarets civilförvaltning. Försvarsgrenschef reglerar sålunda markskador i samband med övningar och regementschef eller motsvarande chef smärre anspråk av

visst slag. Utredningen vill inte heller i denna del föreslå någon ändring. Bestämmelsen om att anspråk på ersättning skall framställas hos försvarets civilförvaltning bör därför förses med det undantaget att den gäller "i den mån annat ej är särskilt föreskrivet".

Såsom närmare framgår av avsnitt 6.1.5 är försvarets civilförvaltning i vissa fall skyldig att inhämta yttrande från försvarets skaderegleringsnämnd samt att underställa ärenden regeringens prövning. Utredningen har, såsom anförts i avsnitt 6.3.3, inte uppfattat sitt uppdrag så att den har att överväga ändringar i dessa regler. Enligt vad utredningen inhämtat torde frågan härom komma att övervägas inom försvarsdepartementet. I paragrafens *andra stycke* föreslås en bestämmelse som hänvisar till dessa speciella regler.

11 §

Såsom nämnts i avsnitt 1.1 har JK påtalat att skaderegleringskungörelsen saknar bestämmelse om rättegångskostnad i ärende hos JK.

Såsom en allmän princip torde gälla att ersättning för rättegångskostnader inte kan tillerkännas sökande i ärende hos förvaltningsmyndighet. Det synes utredningen tveksamt om denna princip gäller i ärende där myndighetens beslut närmast innebär en partsståndpunkt i en civil tvist som kan prövas av allmän domstol.

Vid domstol kan en skadelidande erhålla ersättning för sina rättegångskostnader. Motsvarande bör enligt utredningen självfallet – bl. a. för att inte försvåra uppgörelse mellan parterna – gälla även när skaderegleringen sker frivilligt. För att undanröja tveksamhet härom föreslås i denna paragraf ett stadgande som uttryckligen anger att myndighet i samband med att den beslutar om ersättning enligt förordningen får utge skälig ersättning till motparten för dennes kostnader i ärendet. Den nyligen införda möjligheten att utge kostnadsersättning i ärende om ersättning för frihetsinskränkning blir således utvidgad till att avse alla ärenden enligt skaderegleringsförordningen.

12 §

Liksom f. n. gäller enligt skaderegleringskungörelsen bör myndighets beslut i skaderegleringsärende inte få överklagas i administrativ ordning. Den som är missnöjd med beslutet får i stället väcka talan mot staten vid allmän domstol. I den mån central förvaltningsmyndighet enligt 6 § uppdragit åt underlydande myndighet att besluta i fråga om ersättning bör sökanden emellertid ha rätt att få saken prövad av chefsmyndigheten. I paragrafen föreslås således en bestämmelse om att besvär inte får föras mot beslut av central förvaltningsmyndighet, länsstyrelse eller statsadvokaten i ärende som handläggs enligt förordningen.

JK har i sin skrivelse till regeringen (se 1.1) ifrågasatt att rätten att väcka talan vid domstol för den som är missnöjd med myndighets beslut i fråga om skadestånd skulle tidsbegränsas. En sådan tidsbegränsning skulle emellertid ställa staten i ett gynnsammare läge än andra skadeståndsskyldiga. Utredningen vill därför ej föreslå någon sådan begränsning.

Den föreslagna förordningen medför att vissa instruktionsbestämmelser om rätt att utge skadestånd blir obehövliga och bör upphävas. Dessa bestämmelser har angivits efter förslaget till skaderegleringsförordning.

9.6 Förslag till instruktionsbestämmelser för byggnadsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, luftfartsverket, postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, statens vägverk och televerket

För ovanstående liksom för flera andra myndigheter finns f. n. en bestämmelse att myndigheten inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol. Såsom framgår under 6.3.2 bör dessa instruktionsbestämmelser i fortsättningen endast avse rättegångar, varför bestämmelsen omformulerats att avse endast företrädande inför domstol. Bestämmelsen innebär att verket är processbehörigt men också att verket får som ett åliggande att företräda staten inför domstol inom sitt verksamhetsområde.

I de flesta fall torde det inte bereda någon svårighet att avgöra om ett ärende faller inom myndighetens verksamhetsområde. En tolkning av myndighetens instruktion och andra bestämmelser som kan ha givits om myndighetens verksamhet torde i allmänhet ge besked i detta avseende. Begreppet verksamhetsområde bör enligt utredningen ges en vid tolkning. Därunder faller bl. a. tvister i anledning av avtal som myndigheten ingått samt över huvud taget anspråk som har sin grund i den förmögenhet som myndigheten förvaltar. I fall när det råder osäkerhet om det ankommer på myndigheten att företräda staten, bör myndigheten vända sig till statsadvokaten, som därvid kan ge anvisningar eller eventuellt själv överta handläggningen.

Att verket företräder staten inför domstol innebär att det ankommer på det inte bara att utföra talan utan även att ta ställning till sådana frågor som kan uppkomma under rättegången, t. ex. göra medgivanden och anta förlikningsbud. För att utföra statens talan är det inte nödvändigt att verket använder egen personal utan det kan där så är lämpligt anlita privatpraktiserande jurist eller tjänsteman vid annan myndighet som ombud.

Med domstol åsyftas såväl allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar som specialdomstolar i alla instanser. Med domstol bör vidare jämställas skiljenämnder ävensom myndigheter som har uppgifter som ligger rättskipningen nära, såsom statens va-nämnd, arrendenämnd och hyresnämnd. Utredningen har inte funnit nödvändigt att föreslå något uttryckligt tillägg på denna punkt.

Vad angår arbetstvister gäller på grund av kollektivavtalsförordningen att avtalsverket generellt representerar staten inom alla myndigheters verksamhetsområden. Avtalsverket kan dock delegera uppgiften till verken.

I *andra stycket* föreslås bestämmelser om skyldighet för verket att samråda med statsadvokaten.

Utredningen anser det angeläget att statsadvokaten får viss kontroll över mål där myndigheten avser att fullfölja talan till högsta domstolen och över mål där statens motpart fullföljt talan dit. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att verket skall samråda med statsadvokaten innan det

fullföljer talan till högsta domstolen eller avger genmäle eller förklaring dit.

Statsadvokaten kan förväntas få en god kännedom om personer som är lämpliga att anlita som ombud. Han kan också i vissa fall finna det lämpligare att själv eller genom någon av sina handläggare föra talan än att verket förordnar annat ombud. Utredningen föreslår därför att verket skall samråda med statsadvokaten innan det uppdrar åt person utom verket att vara ombud för staten.

I *tredje stycket* föreslås en bestämmelse om anmälningsskyldighet till statsadvokaten av ekonomiskt betydelsefulla tvister eller tvister av principiell betydelse. Beloppsgränsen föreslås bli 500 000 kronor. Motiven för anmälningsskyldigheten har redovisats i avsnitt 6.3.2. Anmälan skall ske "så snart verket finner anledning till antagande att tvisten ej kommer att biläggas utan prövning av allmän domstol, arrendenämnd, hyresnämnd eller skiljemän". Det ankommer på myndigheten att avgöra när förhandlingarna mellan parterna nått ett sådant skede att anmälan skall ske. Den sista tidpunkten för anmälan blir innan myndigheten inger stämningsansökan eller avger svaromål.

Vad som avses med att en tvist har principiell betydelse har behandlats i specialmotiveringen till 4 § i förslaget till skaderegleringsförordning. Detsamma gäller beräkningen av periodiska ersättningar. I den mån yrkandet avser annat än pengar får verket göra en uppskattning av värdet.

Vid krav enligt förslaget till skaderegleringsförordning är beloppet för anmälan ett annat, nämligen 100 000 kronor. Utredningen föreslår att det i denna paragraf införs en erinran härom.

De bestämmelser som skall ersättas av förslaget har angivits efter paragrafens föreslagna lydelse.

9.7 Förslaget till instruktionsbestämmelser för arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen och sjöfartsverket

Första och andra styckena överensstämmer med förslaget till instruktionsbestämmelse för de affärsdrivande verken m. fl. myndigheter. I fråga om innebörden av dessa stycken hänvisas därför till specialmotiveringen under 9.6.

Tredje stycket skiljer sig i vissa avseenden från motsvarande förslag för affärsverken m. fl. myndigheter. Beloppet för anmälan föreslås sålunda här till 20 000 kronor. Någon hänvisning till skaderegleringsförordningen behövs inte för dessa myndigheter. Även i fråga om rättegång om anspråk enligt den föreslagna skaderegleringsförordningen skall anmälan således ske om yrkandet överstiger 20 000 kronor. I övrigt hänvisas till specialmotiveringen under 9.6.

De bestämmelser som skall ersättas av förslaget har angivits efter paragrafens föreslagna lydelse.

Utredningen föreslår att behörigheten och uppgiften att företräda staten i rättegång i princip avskaffas för de myndigheter som ej behandlats ovan under 9.6 och 9.7, något som motiverats under 6.3.2. I enlighet härmed föreslås att processbehörighetsregeln i instruktionerna för 16 centrala myndigheter samt lantbruksnämnder och länsbostadsnämnder upphävs. Dessa myndigheter skall enligt utredningens förslag inte företräda staten inför domstol. I enlighet med vad som angetts under 9.6 bör med domstol jämställas annan myndighet med uppgifter som ligger rättskipningen nära samt skiljenämnd. Inför sådant organ ankommer det i stället normalt på statsadvokaten att föra statens talan.

Att dessa myndigheter liksom myndigheter med processbehörighet förutsätts ha rätt att företräda staten i andra sammanhang än inför rättskipande myndighet framgår av vad som sagts under 6.3.2. En del av dessa myndigheter har som särskild uppgift enligt sin instruktion att företräda staten i en viss typ av ärenden, t. ex. riksförsäkringsverket i mål om allmän försäkring. Dessa uppgifter skall myndigheterna självfallet behålla. Vidare bör erinras om att avskrivningskungörelsen medger centrala myndigheter att oberoende av processbehörighet företa vissa enklare indrivningsåtgärder, t. ex. ansöka om betalningsföreläggande eller utmätning. Även utan uttryckligt stadgande kan myndigheten naturligtvis uppträda inför domstol som sökande t. ex. i ärende om lagfart eller annat som hör till den s. k. frivilliga rättsvården.

9.8 Förslaget till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen

Utredningens förslag i fråga om länsstyrelsernas befattning med rättegångar där staten är part har redovisats i avsnitt 6.3.2 och, såvitt avser ärenden som hör till riksskatteverkets verksamhetsområde, i avsnitt 6.3.5. Dessa förslag innebär bl. a. ett avskaffande av länsstyrelsernas uppgifter att på anmodan av annan myndighet förordna ombud för staten samt att i ärenden som inte rör deras egen verksamhet företräda staten när annan processbehörig myndighet inte finns. I fråga om vissa ärenden som rör riksskatteverkets verksamhetsområde skall verket emellertid kunna uppdra åt länsstyrelse att bevaka statens rätt. Utredningen föreslår att länsstyrelsernas uppgift i fråga om rättegångar som rör deras egen verksamhet blir reglerad i 9 § och att bestämmelser om deras befattning med ärenden som hör till riksskatteverkets verksamhetsområde tas in i en ny paragraf, 9 a §.

9 §

Paragrafens *första stycke* behandlar länsstyrelsens behörighet och uppgift att företräda staten i rättegång. Bestämmelsen avser endast ärenden som rör länsstyrelsens egen verksamhet. Den avser sålunda exempelvis rättegångar om avtal som länsstyrelsen ingått och krav i anledning av faktiska skador som orsakats av personal vid länsstyrelsen. I fråga om ärenden som rör verksamheten hos andra myndigheter inom länet ankommer det inte på

länsstyrelsen utan på vederbörande centrala förvaltningsmyndighet eller, om denna inte är processbehörig, på statsadvokaten att företräda staten i rättegång. Inför högsta domstolen anser utredningen att endast statsadvokaten eller central förvaltningsmyndighet bör få företräda staten. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att statens talan där i ärenden som rör länsstyrelses egen verksamhet skall föras av statsadvokaten.

Motsvarande bestämmelser som föreslås i *andra och tredje styckena* har föreslagits för arbetsmarknadsstyrelsen m. fl. myndigheter. Utredningen hänvisar därför till specialmotiveringen under 9.7.

9 a §

Bestämmelsen i *första stycket* i den föreslagna lydelsen berörs i specialmotiveringen till förslaget till förordning om ändring i instruktionen för riksskatteverket, avsnitt 9.11.

Det föreslagna *andra stycket* motsvarar med vissa formella ändringar nu gällande tredje stycke i 9 §. Stadgandet nödvändiggörs av bestämmelsen i 12 kap. 3 § rättegångsbalken om att bl. a. utmätningsman ej får vara ombud, med mindre regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer ger lov därtill.

12 §

Motivet till införande av en bestämmelse om dispensmöjlighet för JK har angetts i slutet av avsnitt 5.4.5. Länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten har inte undantagits från uppgiftsskyldigheten. Utredningen erinrar om att dessa domstolar skall brytas ut från länsstyrelserna och läggs samman till länsrätter, vilka i administrativt hänseende förs in under domstolsverket (prop. 1977/78:170, KU 1977/78:47). Det kan därför, som sagts i avsnitt 5.4.5, bli aktuellt att ompröva dessa domstolars uppgiftsskyldighet.

1827 års kungörelse blir med utredningens förslag obehövlig och föreslås upphävd.

9.9 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för kammarkollegiet

Utredningen föreslår här en ny paragraf om skyldighet för kammarkollegiet att till statsadvokaten anmäla vissa tvister som kollegiet tar befattning med som bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen. Motiven till bestämmelsen har redovisats i avsnitt 6.3.4. Paragrafen motsvarar – bortsett från att här inte finns någon erinran om bestämmelserna i skadereglerings-förordningen – tredje stycket i förslaget till instruktionsbestämmelser för affärsverken, byggnadsstyrelsen och vägverket. Utredningen hänvisar därför till specialmotiveringen under 9.6. Eftersom kammarkollegiet inte skall föra några processer om anspråk enligt förslaget till skaderegleringsförordning behövs inte här, såsom i fråga om bl. a. de affärsdrivande verken, någon hänvisning till denna förordning.

9.10 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för försvarets civilförvaltning

Den föreslagna paragrafen överensstämmer – med nedan angivet undantag – med motsvarande förslag till instruktionsbestämmelser för de affärsdrivande verken, byggnadsstyrelsen och statens vägverk.

Området för civilförvaltningens behörighet och åliggande att företräda staten anges här på ett annat sätt än i fråga om affärsverken m. fl. myndigheter. Medan motsvarande paragraf för sistnämnda myndigheter avser sådant som rör myndigheten eller underlydande myndighets verksamhetsområde äger den föreslagna bestämmelsen för civilförvaltningen tillämpning på fråga som rör myndighet som enligt departementsförordningen hör till försvarsdepartementet (se 6.3.7). Detta innebär sålunda till skillnad från vad som nu formellt gäller att staten även i rättegångar som hänför sig till civilförsvarsstyrelsens eller fortifikationsförvaltningens verksamhetsområden skall företrädas av civilförvaltningen. Som framgår av andra stycket kan emellertid civilförvaltningen, om den finner det lämpligt, efter samråd med statsadvokaten förordna person vid exempelvis civilförsvarsstyrelsen eller fortifikationsförvaltningen att vara ombud för staten.

I övrigt hänvisar utredningen till specialmotiveringen under 9.6.

9.11 Förslaget till förordning om ändring i instruktionen för riksskatteverket

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3.5 att riksskatteverkets generella processbehörighet avskaffas. Bestämmelsen härom i 4 § i instruktionen föreslås få ändrad lydelse.

Paragrafens *första stycke* handlar om anmälningsskyldighet till statsadvokaten beträffande ärenden av principiell betydelse. Motiveringen till bestämmelsen finns i avsnitt 6.3.5.

I *andra stycket* föreslås en bestämmelse som möjliggör för riksskatteverket att uppdra åt länsstyrelse att fullgöra verkets uppgifter. I fråga om motiveringen till stadgandet hänvisas till avsnitt 6.3.5. Som tidigare framgått föreslår utredningen att det i länsstyrelseinstruktionen förs in en bestämmelse som ålägger länsstyrelse att fullgöra sådana uppgifter. Talan inför högsta domstolen skall dock i förevarande fall föras av riksskatteverket självt.

9.12 Förslaget till förordning om ändring i avskrivningskungörelsen

En följd av att JK:s uppgifter i fråga om processföring i huvudsak överförs till statsadvokaten blir att statsadvokaten och inte JK bör vara den som underrättas om de anvisningar av allmän innebörd som bevakningsmyndighet lämnar övriga myndigheter. Utredningen förslår därför i paragrafen en ändring i detta avseende.

9.13 Förslaget till förordning om ändring i allmänna verksstadgan

Motiveringen till den föreslagna ändringen i allmänna verksstadgan framgår under 5.4.5.

Bilaga 1 Myndigheternas skyldighet att lämna ärendeförteckningar till JK

I kolumn 1 anges vilka myndigheter som år 1978 är skyldiga att lämna ärendeförteckningar till JK. Listan över uppgiftsskyldiga myndigheter har erhållits från JK-ämbetet. Kolumn 2 upptar ett inom utredningssekretariatet uppgjort förslag till reviderad lista över vilka myndigheter som i framtiden skall lämna sådana förteckningar. Kursiv stil utmärker ändring.

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Justitiedepartementet		
Riksåklagaren	ja	ja
Domstolsverket	ja	ja
Rikspolisstyrelsen	ja	ja
Statens kriminaltekniska laboratorium	ja	*nej*
Kriminalvårdsstyrelsen	ja	ja
Centralnämnden för fastighetsdata	ja	ja
Datainspektionen	ja	ja
Bokföringsnämnden	ja	ja
Kammarrätten i Stockholm	ja	*nej*
Kammarrätten i Göteborg	ja	*nej*
Kammarrätten i Sundsvall	ja	*nej*
Kammarrätten i Jönköping	ja	*nej*
Högsta domstolen	nej	nej
Regeringsrätten	nej	nej
Lagrådet	nej	nej
Bostadsdomstolen	nej	nej
Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	nej	nej
Notarienämnden	nej	nej
Kriminalvårdsnämnden	nej	*ja*
Ungdomsfängelsenämnden	nej	*ja*
Interneringsnämnden	nej	*ja*
Brottsförebyggande rådet	nej	*ja*
Fideikommissnämnden	nej	*ja*
Hovrätterna	nej	nej
Tingsrätterna	nej	nej
Hyresnämnderna	nej	nej
Arrendenämnderna	nej	nej
Rättshjälpsnämnderna	nej	nej
De allmänna advokatbyråerna	nej	nej
Åklagarmyndigheterna	nej	nej
De lokala polismyndigheterna	nej	nej
Kriminalvårdsanstalterna	nej	nej
Skyddskonsulenterna	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Utrikesdepartementet		
Biståndsutbildningsnämnden	ja	ja
Nedrustningsdelegationen	nej	nej
UD:s antagningsnämnd	nej	nej
UD:s nämnd för konsulära sjöfolks- och sjöfartsärenden	nej	nej
UD:s understödsnämnd	nej	nej
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	nej	*ja*
Beredningen för studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielserörelser	nej	nej
Beredningen för u-landsinformation	nej	nej
Beredningen för u-landsforskning	nej	nej
Beskickningar och konsulat	nej	nej
Försvarsdepartementet		
Försvarets civilförvaltning	ja	ja
Försvarets sjukvårdsstyrelse	ja	ja
Fortifikationsförvaltningen	ja	ja
Försvarets materielverk	ja	ja
Värnpliktsverket	ja	ja
Krigsarkivet	ja	ja
Civilförsvarsstyrelsen	ja	ja
Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar	ja	ja
Försvarets rationaliseringsinstitut	ja	ja
Vapenfrinämnden	ja	ja
Värnpliktsnämnden	ja	ja
Överbefälhavaren	nej	nej
Försvarsstaben	nej	nej
Chefen för armén och arméstaben	nej	nej
Rikshemvärnschefen jämte hemvärnsstaben	nej	nej
Chefen för marinen och marinstaben	nej	nej
Chefen för flygvapnet och flygstaben	nej	nej
Försvarets forskningsanstalt	nej	nej
Försvarets radioanstalt	nej	nej
Försvarets datacentral	nej	nej
Statens försvarshistoriska museer	nej	nej
Flygtekniska försöksanstalten	nej	nej
Försvarets hundskola	nej	nej
Delegationen för militärhistorisk forskning	nej	nej
Fartygsuttagningskommissionen	nej	nej
Försvarets arbetsmiljökommitté	nej	nej
Försvarets centrala företagsnämnd	nej	nej
Försvarets fastighetsnämnd	nej	nej
Försvarets haverikommission	nej	nej
Försvarets personalnämnd	nej	nej
Försvarets personalvårdsnämnd	nej	nej
Försvarets skaderegleringsnämnd	nej	*ja*
Försvarets skolnämnd	nej	nej
Försvarets underrättelsenämnd	nej	nej
Militära arbetstidsdelegationen	nej	nej
Försvarets arbetstidsnämnd	nej	nej
Riksvärderingsnämnden	nej	nej
Totalförsvarets chefsnämnd	nej	nej
Totalförsvarets upplysningsnämnd	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Hemvärnets centrala förtroendenämnd	nej	nej
Militärbefälhavarna	nej	nej
Försvarsområdesbefälhavarna	nej	nej
Försvarshögskolan	nej	nej
Militärhögskolan	nej	nej
Försvarets gymnasieskola	nej	nej
Försvarets förvaltningsskola	nej	nej
Försvarets brevskola	nej	nej
Armén, marinen, flygvapnet	nej	nej
Försvarets intendentkår	nej	nej
Försvarets medicinalkår	nej	nej
Auditörer och vice auditörer	nej	nej
Socialdepartementet		
Socialstyrelsen	ja	ja
Statens rättskemiska laboratorium	ja	*nej*
Nämnden för sjukv.- och socialv.byggn.	ja	*nej*
Riksförsäkringsverket	ja	ja
Statens rättsläkarstation, Stockholm	ja	*nej*
Statens rättsläkarstation, Uppsala	ja	*nej*
Statens rättsläkarstation, Linköping	ja	*nej*
Statens rättsläkarstation, Lund	ja	*nej*
Statens rättsläkarstation, Göteborg	ja	*nej*
Statens rättsläkarstation, Umeå	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska klinik, Stockholm	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska klinik, Uppsala	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska klinik, Lund	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska klinik, Göteborg	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Stockholm	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Linköping	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Växjö	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Örebro	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Sundsvall	ja	*nej*
Statens rättspsykiatriska station, Umeå	ja	*nej*
Psykiatriska nämnden	nej	*ja*
Nämnden för internationella hälso- och socialvårdsärenden	nej	nej
Nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande	nej	nej
Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut	nej	nej
Försäkringsdomstolen (fr. o. m. 1.1.1979 försäkringsöverdomstolen)	nej	*ja*
Försäkringsrådet (fr. o. m. 1.1.1979 försäkringsrätter)	nej	*ja*
Allmänna pensionsfonden	nej	nej
Statens bakteriologiska laboratorium	nej	nej
Styrelsen för provinsialläkarfonden	nej	nej
Statens handikappråd	nej	nej
Handikappinstitutet	nej	nej
Svenska centralkommittén för rehabilitering	nej	nej
Statens socialvårdskonsulenter	nej	nej
Ungdomsvårdsskolorna	nej	nej
Statens vårdanstalter för alkoholmissbrukare	nej	nej
Länsnykterhetsnämnderna	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
De allmänna försäkringskassorna	nej	nej
Länsläkarna	nej	nej
Karolinska sjukhuset	nej	nej
Akademiska sjukhuset	nej	nej
Oralkirurgiska polikliniker	nej	nej
Särskolor för psykiskt utvecklingsstörda	nej	nej
Styrelsen för vårdartjänst	nej	nej
Kommunikationsdepartementet		
Postverket	ja	ja
Televerket	ja	ja
Statens järnvägar	ja	ja
Statens vägverk	ja	ja
Statens trafiksäkerhetsverk	ja	ja
Sjöfartsverket	ja	ja
Sjömansnämnden	ja	*nej*
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	ja	*nej*
Luftfartsverket	ja	ja
Transportnämnden	ja	ja
Fraktbidragsnämnden	ja	ja
Bussbidragsnämnden	ja	ja
Lånenämnden för den mindre skeppsfarten	ja	ja
Transportforskningsdelegationen	nej	nej
Sjösäkerhetsrådet	nej	nej
Handelsflottans kultur- och fritidsråd	nej	nej
Handelsflottans pensionsanstalt	nej	*ja*
Statens väg- och trafikinstitut	nej	nej
Statens geotekniska institut	nej	nej
Samtrafiksnämnden för järnvägarnas gods-samtrafik	nej	*ja*
Buss- och taxivärderingsnämnden	nej	*ja*
Radiostörningsnämnden	nej	nej
Stängselnämnden	nej	*ja*
Ekonomidepartementet		
Myntverket	ja	ja
Statistiska centralbyrån	ja	ja
Bankinspektionen	ja	ja
Försäkringsinspektionen	ja	ja
Indexnämnden	nej	nej
Konjunkturinstitutet	nej	nej
Ekonomiska planeringsrådet	nej	nej
Utredningsrådet	nej	nej
Stockholms fondbörs	nej	nej
Statens krigsskadenämnd	nej	nej
Statens krigsförsäkringsnämnd	nej	nej
Budgetdepartementet		
Kammarkollegiet	ja	ja
Statskontoret	ja	ja
Byggnadsstyrelsen	ja	ja
Riksrevisionsverket	ja	ja
Riksskatteverket	ja	ja
Kilometerskattenämnden	ja	ja
Presstödsnämnden	ja	ja

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Statens tjänstepensionsnämnd	ja	ja
Trygghetsnämnden	ja	ja
Statens personalpensionsverk	ja	ja
Statens personalnämnd	ja	ja
Statens tjänstebostadsnämnd	ja	ja
Statens personalutbildningsnämnd	ja	ja
Nämnden för vissa omplaceringsfrågor	ja	ja
Statens ansvarsnämnd	ja	ja
Statens utlandslönenämnd	ja	*nej*
Statens chefslönenämnd	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Stockholm	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Linköping	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Kalmar	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Malmö	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Göteborg	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Karlstad	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Sundsvall	ja	*nej*
Statens regionala hälsoråd, Umeå	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd i Motala	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd vid Tekniska högskolan	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd i Östersund	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd i Sundsvall	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd i Växjö	ja	*nej*
Statens lokala hälsoråd i Borås	ja	*nej*
Datamaskincentralen för administrativ data-behandling (DAFA)	nej	nej
Mellankommunala skatterätten	nej	nej
Skatteutjämningsnämnden	nej	nej
Statens förhandlingsnämnd	nej	nej
Stats-kommunala marknämnden	nej	nej
Nämnden för samhällsinformation	nej	*ja*
Statens avtalsverk	nej	*ja*
SAV:s lönedelegation	nej	nej
Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor	nej	nej
Statsverkens arbetsstudieråd	nej	nej
Statsverkens yrkesråd	nej	nej
Statens personalbostadsdelegation	nej	nej
Statens grupplivnämnd	nej	*ja*
Statstjänstenämnden	nej	nej
Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd	nej	nej
Statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor	nej	nej
Statens arbetsmiljönämnd	nej	nej
Skiljenämnden för arbetarskyddsfrågor	nej	nej
Statens förhandlingsråd	nej	nej
Statens markdelegation	nej	nej
SHA-nämnden	nej	nej
Rådgivande nämnden i medbestämmandefrågor	nej	nej
Markegångsdeputerade	nej	nej
Kyrkobokföringsinspektörerna	nej	nej
Institutet för storhushållens rationalisering	nej	nej
Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet	nej	nej
Utbildningsdepartementet		
Riksarkivet	ja	ja

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Kungl. biblioteket	ja	ja
Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer	ja	ja
Universitets- och högskoleämbetet	ja	ja
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	ja	ja
Centrala studiestödsnämnden	ja	ja
Skolöverstyrelsen	ja	ja
Statens institut för läromedelsinformation	ja	ja
Statens kulturråd	ja	ja
Forskningsrådsnämnden	ja	ja
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet	ja	ja
Medicinska forskningsrådet	ja	ja
Naturvetenskapliga forskningsrådet	ja	ja
Konstnärsnämnden	ja	ja
Universitetet i Stockholm	ja	*nej*
Tekniska högskolan i Stockholm	ja	*nej*
Karolinska institutet	ja	*nej*
Högskolan för lärarutbildning i Stockholm	ja	*nej*
Universitetet i Uppsala	ja	*nej*
Högskolan i Eskilstuna/Västerås	ja	*nej*
Högskolan i Falun/Borlänge	ja	*nej*
Högskolan i Gävle/Sandviken	ja	*nej*
Högskolan i Örebro	ja	*nej*
Universitetet i Linköping	ja	*nej*
Högskolan i Jönköping	ja	*nej*
Universitetet i Lund	ja	*nej*
Högskolan i Växjö	ja	*nej*
Högskolan i Kalmar	ja	*nej*
Högskolan i Kristianstad	ja	*nej*
Universitetet i Göteborg	ja	*nej*
Chalmers tekniska högskola	ja	*nej*
Högskolan i Borås	ja	*nej*
Högskolan i Karlstad	ja	*nej*
Universitetet i Umeå	ja	*nej*
Högskolan i Luleå	ja	*nej*
Högskolan i Sundsvall/Härnösand	ja	*nej*
Högskolan i Östersund	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Stockholms län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Uppsala län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Södermanlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Östergötlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Jönköpings län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Kronobergs län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Kalmar län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Gotlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Blekinge län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Kristianstads län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Malmöhus län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Hallands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Göteborgs och Bohus län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Älvsborgs län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Skaraborgs län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Värmlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Örebro län	ja	*nej*

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Länsskolnämnden i Västmanlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Kopparbergs län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Gävleborgs län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Västernorrlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Jämtlands län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Västerbottens län	ja	*nej*
Länsskolnämnden i Norrbottens län	ja	*nej*
Statens ungdomsråd	ja	ja
Studiemedelsnämnden i Stockholm	ja	*nej*
Studiemedelsnämnden i Uppsala	ja	*nej*
Studiemedelsnämnden i Linköping	ja	*nej*
Studiemedelsnämnden i Lund	ja	*nej*
Studiemedelsnämnden i Göteborg	ja	*nej*
Studiemedelsnämnden i Umeå	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Stockholms län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Uppsala län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Södermanlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Östergötlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Jönköpings län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Kronobergs län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Kalmar län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Gotlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Blekinge län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Kristianstads län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Malmöhus län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Hallands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Göteborgs och Bohus län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Älvsborgs län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Skaraborgs län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Värmlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Örebro län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Västmanlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Kopparbergs län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Gävleborgs län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Västernorrlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Jämtlands län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Västerbottens län	ja	*nej*
Vuxenutbildningsnämnden i Norrbottens län	ja	*nej*
Riksarkivets heraldiska sektion och statens heraldiska nämnd	nej	nej
Statens konstmuseer	nej	nej
Livrustkammaren	nej	nej
Naturhistoriska riksmuseet	nej	nej
Etnografiska museet	nej	nej
Statens sjöhistoriska museum	nej	nej
Regionstyrelserna för högskolan	nej	nej
Samarbetsnämnden för lokal- och utrustningsprogramkommittéerna för universitet och högskolor (Lup-nämnden)	nej	nej
Svenska unescorådet	nej	nej
Styrelsen för sekretariatet för framtidsstudier	nej	nej
Forskningsberedningen	nej	nej
Nordiska Afrikainstitutet	nej	nej
Latinamerikanska institutet i Stockholm	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Forskningsinstitutet för atomfysik	nej	nej
Kiruna geofysiska institut	nej	nej
Institutet för social forskning	nej	nej
Internationella meteorologiska institutet i Stockholm	nej	nej
Statens psykologisk-pedagogiska bibliotek	nej	nej
Forskningsbiblioteksrådet	nej	nej
Statens konstråd	nej	nej
Sveriges författarfond	nej	nej
Regionmusiken	nej	nej
Statens biografbyrå	nej	*ja*
Statens filmgranskningsråd	nej	nej
Statens barnfilmnämnd	nej	nej
Radionämnden	nej	*ja*
Nordiska institutet för samhällsplanering	nej	nej
Statens skolor för vuxna	nej	nej
Konstfackskolan	nej	nej
Sjöbefälsskolorna	nej	nej
Statens skogsinstitut	nej	nej
Trädgårdsskolan i Norrköping	nej	nej
Specialskolor	nej	nej
AMU-centra	nej	nej
Folkhögskolor	nej	nej
Landsarkiven	nej	nej
Dialekt- och ortnamnsarkiv samt visarkiv	nej	nej
Länsbibliotek	nej	nej
Landsantikvarier	nej	nej
Svenskt biografiskt lexikon	nej	nej
Svenska språknämnden	nej	nej
Statens scenskolor	nej	nej
Statens musikdramatiska skola	nej	nej
Statens dansskola	nej	nej
Dramatiska institutet	nej	nej
Nämnden för utställningar av svensk konst i utlandet	nej	nej
Centralnämnden för skolungdomsutbytet med utlandet	nej	nej
Jordbruksdepartementet		
Lantbruksstyrelsen	ja	ja
Skogsstyrelsen	ja	ja
Statens livsmedelsverk	ja	ja
Fiskeristyrelsen	ja	ja
Statens jordbruksnämnd	ja	ja
Statens naturvårdsverk	ja	ja
Koncessionsnämnden för miljöskydd	ja	ja
Statens strålskyddsinstitut	ja	ja
Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden	ja	*nej*
Statens växtsortnämnd	ja	ja
Sveriges lantbruksuniversitet	ja	*nej*
Svenska FAO-kommittén	nej	nej
Miljövårdsberedningen	nej	nej
Finsk-svenska gränsälvskommissionen	nej	nej
Miljödatanämnden	nej	nej
Lantbruksnämnderna	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Statens Lantbruksinformation	nej	nej
Statens hingstdepå och stuteri	nej	nej
Statens centrala frökontrollanstalt	nej	nej
Statens Lantbrukskemiska laboratorium	nej	nej
Statens maskinprovningar	nej	nej
Statens veterinärmedicinska anstalt	nej	nej
Jordbrukstekniska institutet	nej	nej
Svensk matpotatiskontroll	nej	nej
Svenska kontrollanstalten för mejeriprodukter och ägg	nej	nej
Skogsvårdsstyrelserna	nej	nej
Statens lokala fiskeriadministration	nej	nej
Institutet för vatten- och luftvårdsforskning	nej	nej
Institutet för skogsförbättring	nej	nej
Nämnden för skogsteknisk forskning	nej	nej
Statens råd för skogs- och jordbruksforskning	nej	nej
Handelsdepartementet		
Kommerskollegium	ja	ja
Generaltullstyrelsen	ja	ja
Marknadsdomstolen	ja	ja
Näringsfrihetsombudsmannen	ja	ja
Statens pris- och kartellnämnd	ja	ja
Lotterinämnden	ja	ja
Patent- och registreringsverket	ja	ja
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	ja	ja
Importkontoret för u-landsprodukter	nej	nej
Konsumentverket med Allmänna reklamationsnämnden	nej	*ja*
Resegarantinämnden	nej	*ja*
Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	nej	nej
Oljekrisnämnden	nej	nej
Regionala tullmyndigheter	nej	nej
Exportkreditnämnden	nej	*ja*
Sveriges exportråd	nej	nej
Handelsprocedurrådet	nej	nej
Handelssekreterare	nej	nej
Handelskammare	nej	nej
Arbetsmarknadsdepartementet		
Statens förlikningsmannaexpedition	ja	*nej*
Arbetsmarknadsstyrelsen	ja	ja
Arbetarskyddsstyrelsen	ja	ja
Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	ja	ja
Statens invandrarverk	ja	ja
Arbetsdomstolen	nej	*ja*
Statens arbetsklinik	nej	nej
Styrelsen för arbetarskyddsfonden	nej	nej
ILO-kommittén	nej	nej
Nämnden för styrelserepresentationsfrågor	nej	nej
Förlikningsmän i arbetstvister	nej	nej
Länsarbetsnämnderna och den offentliga arbetsförmedlingen	nej	nej
Yrkesinspektionen	nej	nej
Centrum för arbetslivsfrågor	nej	nej
Arbetsmarknadsråd	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Bostadsdepartementet		
Bostadsstyrelsen	ja	ja
Statens planverk	ja	ja
Statens va-nämnd	ja	ja
Statens lantmäteriverk	ja	ja
Statens råd för byggnadsforskning	nej	nej
Statens institut för byggnadsforskning	nej	nej
Länsbostadsnämnderna	nej	nej
Lantmäteristaten	nej	nej
Industridepartementet		
Statens industriverk	ja	ja
Sveriges geologiska undersökning	ja	ja
Statens vattenfallsverk	ja	ja
Statens kärnkraftinspektion	ja	ja
Styrelsen för teknisk utveckling	ja	ja
Statens provningsanstalt	ja	ja
Domänverket	ja	ja
Förenade fabriksverken	ja	ja
Krigsskyddsnämnden för kraftanläggningar	ja	ja
Rådet för mindre och medelstora företag	nej	nej
Rådet för företagsutveckling	nej	nej
Expertrådet för långsiktiga prognoser	nej	nej
Hemslöjdsnämnden	nej	nej
Rådgivande nämnden för transport av farligt gods	nej	nej
Rådet för eldistributionsfrågor	nej	nej
Nämnden för statens gruvegendom	nej	nej
Nämnden för energiproduktionsforskning	nej	nej
Statens utvecklingsfond	nej	nej
Statens råd för vetenskaplig information och dokumentation	nej	nej
Statens skeppsprovningsanstalt	nej	nej
Statens delegation för rymdverksamhet	nej	nej
Näringspolitiska rådet	nej	nej
Regionalpolitiska rådet	nej	nej
Programrådet för radioaktivt avfall	nej	nej
Nämnden för fartygskreditgarantier	nej	nej
Byggbranschrådet	nej	nej
Skogsbranschrådet	nej	nej
Stålbranschrådet	nej	nej
Teko-branschrådet	nej	nej
Delegationen för informationssystemet företag–samhälle	nej	nej
Delegationen för strukturfrågor inom vissa branscher	nej	nej
Sprängämnesinspektionen	nej	nej
Bergsstaten	nej	nej
Statens elektriska inspektion	nej	nej
Prisregleringsnämnden för elström	nej	nej
Nämnden för värdering av eldistributions-anläggning m. m.	nej	nej
Affärsverksdelegationen	nej	nej
Sveriges standardiseringskommission	nej	nej
Tekniska nomenklaturcentralen	nej	nej
Svenska träforskningsinstitutet	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Svenska textilforskningsinstitutet	nej	nej
Institutet för metallforskning	nej	nej
Svenska livsmedelsinstitutet	nej	nej
Institutet för optisk forskning	nej	nej
Svenska silikatforskningsinstitutet	nej	nej
Institutet för verkstadsteknisk forskning	nej	nej
Korrosionsinstitutet	nej	nej
Ytkemiska institutet	nej	nej
Grafiska forskningslaboratoriet	nej	nej
Svenska förpackningsforskningsinstitutet	nej	nej
Möbelinstitutet	nej	nej
Glasforskningsinstitutet	nej	nej
Kommundepartementet		
Statens brandnämnd	ja	ja
Länsstyrelsernas organisationsnämnd	ja	ja
Civilbefälhavaren i Södra civilområdet	ja	*nej*
Civilbefälhavaren i Västra civilområdet	ja	*nej*
Civilbefälhavaren i Östra civilområdet	ja	*nej*
Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde	ja	*nej*
Civilbefälhavaren i Nedre Norrlands civilområde	ja	*nej*
Civilbefälhavaren i Övre Norrlands civilområde	ja	*nej*
Länsstyrelserna	ja	ja
Länsrätterna	ja	ja (tills vidare)
Länsskatterätterna	ja	ja (tills vidare)
Fastighetstaxeringsrätterna	ja	ja (tills vidare)
Domkapitlet i Uppsala	ja	ja
Domkapitlet i Linköping	ja	ja
Domkapitlet i Skara	ja	ja
Domkapitlet i Strängnäs	ja	ja
Domkapitlet i Västerås	ja	ja
Domkapitlet i Växjö	ja	ja
Domkapitlet i Lund	ja	ja
Domkapitlet i Göteborg	ja	ja
Domkapitlet i Karlstad	ja	ja
Domkapitlet i Härnösand	ja	ja
Domkapitlet i Luleå	ja	ja
Domkapitlet i Visby	ja	ja
Domkapitlet i Stockholm	ja	ja
Stiftsnämnden i Uppsala	ja	ja
Stiftsnämnden i Linköping	ja	ja
Stiftsnämnden i Skara	ja	ja
Stiftsnämnden i Strängnäs	ja	ja
Stiftsnämnden i Västerås	ja	ja
Stiftsnämnden i Växjö	ja	ja
Stiftsnämnden i Lund	ja	ja
Stiftsnämnden i Göteborg	ja	ja
Stiftsnämnden i Karlstad	ja	ja
Stiftsnämnden i Härnösand	ja	ja
Stiftsnämnden i Luleå	ja	ja
Stiftsnämnden i Visby	ja	ja
Riksnämnden för kommunal beredskap	nej	nej
Fögderiväsendet	nej	nej
Exekutionsväsendet	nej	nej
Svenska kyrkans missionsstyrelse	nej	nej

Myndighet	Skyldighet år 1978	Föreslås vara skyldiga
Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete	nej	nej
Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet	nej	nej
Svenska kyrkans diakoninämnd	nej	nej
Boställsnämnderna	nej	nej
Samarbetsnämnden för statsbidrag till vissa trossamfund	nej	nej

Bilaga 2 Redovisning av utredningens enkät beträffande myndigheters handläggning av tvister m. m.

För att söka kartlägga bl. a. i vilken omfattning staten vid eller utom domstol varit indragen i tvister som rört dess enskilda rätt har utredningen hos myndigheter som inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol hemställt om redovisning av de civila tvister som respektive myndighet varit indragen i såsom representant för staten. Enkäten omfattade nästan alla förvaltningsmyndigheter som har rätt att företräda staten vid domstol men avsåg inga myndigheter som saknar sådan behörighet. Enkäten sändes ut i februari 1976 och svaren skulle avges senast den 15 mars 1976. Redovisning har sålunda begärts från arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, domänverket, fortifikationsförvaltningen, förenade fabriksverken, försvarets civilförvaltning, kriminalvårdsstyrelsen, samtliga lantbruksnämnder, lantbruksstyrelsen, luftfartsverket, samtliga länsbostadsnämnder, postverket, riksantikvarieämbetet, riksförsäkringsverket, rikspolisstyrelsen, sjöfartsverket, socialstyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens järnvägar, statens trafiksäkerhetsverk, statens vattenfallsverk, statens vägverk, statskontoret, televerket och tullverket. Redovisningen har för de affärsdrivande verken, dvs. domänverket, förenade fabriksverken, luftfartsverket, postverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk och televerket samt för försvarets civilförvaltning och statens vägverk avsett perioden 1970–1975 och för de övriga myndigheterna perioden 1965–1975. Myndigheterna anmodades att ange samtliga tvister avseende statens enskilda rätt som under de angivna perioderna varit anhängiga vid domstol, föranlett skiljeförfarande eller medfört mer omfattande förhandlingar. Från redovisningen skulle undantas bl. a. mål vilka avgjorts genom betalningsföreläggande eller lagsökning.

Kammarkollegiet har anmodats redovisa samtliga de civila tvister kollegiet under tiden 1970–1975 varit indraget i såsom representant för staten med tillämpning av 3 § punkterna 1 och 11 i kollegiets instruktion. Enligt nämnda punkt 1 åligger det kollegiet att företräda staten i ärende om ersättning enligt 18 kap. 4 § eller 19 kap. 19 § jordabalken, föra talan mot beslut som avses i 19 kap. 17 § samma balk samt fullgöra de uppgifter som enligt 20 kap. 13 § nämnda balk ankommer på kollegiet. Jämlikt ovannämnda punkt 11 åligger det kollegiet att vara bevakningsmyndighet i fråga om vissa statens fordringar enligt avskrivningskungörelsen (1965:921).

Riksskatteverket övertog den 1 juli 1973 JK:s uppgift att bevaka statens rätt i vissa ärenden angående offentligrättsliga anspråk. Från verket har utredningen begärt redovisning av samtliga tvister av nämnda art som verket varit

indraget i som representant för staten.

Myndigheterna ombads också att lämna uppgift rörande sin organisation för handläggning av tvister.

Enkätsvaren har i huvudsak givit följande information.

1 De affärsdrivande verken

De affärsdrivande verken har samtliga juridiska avdelningar som, med undantag för några få fall där talan förts av advokat, handlagt de tvister dessa myndigheter varit indragna i.

På *poststyrelsens* juridiska avdelning tjänstgör sex jurister, varav tre är tingsmeriterade. Av de av postverket redovisade tvisterna har verket i två ärenden anlitat advokat för att föra statens talan. Övriga ärenden har handlagts av tjänstemän på poststyrelsens juridiska avdelning eller i enklare ärenden utanför Stockholm av andra posttjänstemän. I några ärenden angående fastighets- och hyresförhållanden har advokat rådfrågats.

Chefen för *televerkets* juridiska sektion, där fem jurister tjänstgör, innehar generaldirektörens fullmakt att själv eller genom av honom befullmäktigat ombud inför domstolar och andra myndigheter samt inför skiljemän bevaka televerkets rätt och utföra dess talan. Förlikningsförhandlingar förs i samarbete med personal på berörda telekontor. I större och komplicerade tvister – i genomsnitt två eller tre gånger om året – har televerket anlitat advokat.

Statens järnvägars juridiska avdelning är organiserad på en enhet vid centralförvaltningen och regionalt lokaliserade enheter i Stockholm, Göteborg, Malmö och Gävle. I Stockholm har SJ fyra jurister, av vilka två tillhör centralförvaltningen och två den regionala enheten. Vid var och en av de övriga enheterna finns en jurist anställd. Varje jurist handlägger uppkomna civila tvister inom sitt kompetensområde med stöd av generell fullmakt, ufärdad av chefsjuristen. Denne befullmäktigar i vissa fall även annan, inte rättsbildad personal inom verket att utföra SJ:s talan inför domstol. Så har t. ex. lantmäteriutbildad personal vid centrala banavdelningens enhet för fastighets- och äganderättsfrågor företrätt SJ i vissa tvister. Endast undantagsvis har SJ anlitat advokat, då främst i sjömål eller utlandstvister.

På *förenade fabriksverkens* juridiska avdelning finns två jurister anställda. Advokat har anlitas i samband med utlandsaffärer och vid större komplicerade rättegångar. I övrigt har tvisterna handlagts av personal på juridiska avdelningen.

På *statens vattenfallsverks* juridiska sektion tjänstgör sex jurister, varav tre sysslar med sådana tvister som avsetts i enkäten. I princip handläggs tvisterna av verkets egen personal. Advokat har anlitats dels vid vissa komplicerade entreprenadtvister, dels av kostnadsskäl vid rättegångar på stort avstånd från Stockholm.

På *domänverkets* rättssektion, som är direkt underställd generaldirektören, är anställda en förste domänfiskal, en domänfiskal och en byrådirektör, samtliga tingsmeriterade jurister. Rättssektionen har förutom de i enkätsvaret redovisade tvisterna handlagt ett relativt stort antal (250–300 per år) lagsökningsmål avseende huvudsakligen arrende och hyror, ansökningar om

betalningsförelägganden avseende virkesköp, konkursbevakningar, trafikskadeärenden (oftast smärre olyckor på arbetsplatserna i skogen) m. m. Vidare bevakar rättssektionen – med biträde av värderingsteknisk expert – statens rätt i ett stort antal vattenmål. Domänverket äger eller är delägare i ett antal bolag. Verkets jurister har att vid behov ge dessa juridisk service. Talan i rättegångar förs nästan undantagslöst av verkets egna jurister. Advokat har anlitats vid något enstaka tillfälle.

Enligt arbetsordning för *luftfartsverket* finns inom administrativa avdelningen en juridisk sektion, vars chef tillika är luftfartsverkets ombudsman i rättsliga angelägenheter. På juridiska sektionen finns fem juristtjänster, varav endast tre för närvarande är besatta. Ombudsmannen är behörig att själv eller genom av honom befullmäktigat ombud inför domstolar, andra myndigheter och skiljemän anhängiggöra, utföra och bevaka luftfartsverkets rätt och talan. Enligt arbetsordningen skall vissa slag av ärenden alltid handläggas inom juridiska sektionen, t. ex. rättegångar, rättsliga angelägenheter rörande fast egendom, rättsliga åtgärder för indrivning av fordringar samt skadeståndsärenden. Andra slag av ärenden får, även om de innehåller juridiska frågor, handläggas av vederbörande enhet men skyldighet föreligger att inhämta yttrande från chefen för juridiska sektionen. Det får således anses vara garanterat att eventuella tvister, som har juridisk karaktär, kommer att handläggas helt eller delvis inom juridiska sektionen och med denna som huvudansvarig. Ombudsmannafunktionen ombesörjes av ombudsmannen själv eller, efter befullmäktigande, av någon av juridiska sektionens jurister. I några fall, där särskilda omständigheter förelegat, har advokat anlitats. I något fall (okomplicerat hänskjutet betalningsföreläggande) har luftfartsverket företrätts av lokal förvaltningschef.

De affärsdrivande verkens i enkäten redovisade tvister framgår av tabellerna 1 och 2. I enkätsvaren har bl. a. tvisternas art angivits på en mängd olika sätt. I tabellerna har gjorts försök att hänföra tvisterna till ett begränsat antal arter. På grund av olika diariesystem hos de skilda myndigheterna, olikheter i redovisningsteknik m. m. gör tabellerna inte anspråk på exaktheet utan är endast avsedda att ge en ungefärlig bild av respektive myndighets befattning med tvister.

2 Statens vägverk

Den juridiska sektionen vid statens vägverk är indelad i ett allmänt kontor och ett kontor för markfrågor.

Vägverket har inte haft möjlighet att detaljredovisa sina tvister. Enkäten avsåg perioden 1970–1975.

Allmänna kontoret har som svar på utredningens enkät uppgivit följande.

Inom kontoret tjänstgör fem jurister som i princip utan åtskillnad handlägger samma sorts ärenden.

Antalet ärenden per år uppgår till cirka 1 000, av vilka 70 procent är rena rutinärenden (dels enklare trafikskador typ påbackning, dels påstådd försummad väghållning typ tjälskador, gropar i vägbanan).

Skadereglering av ersättningsanspråk för trafikskador och för försummad

Tabell 1 Tvister där affärsdrivande verk varit kärande perioden 1970–1975

Affärsdrivande verk	Tvistens art	Antal tvister	Omtvistat värde	Avgörande genom			Helt eller delvis bifallna tvister	Värde som tillkommit myndigheten
				Dom el. beslut av domstol el. annan myndighet	Skiljedom	Förlikning el. beslut av myndigheten		
Postverket[a]	Kontraktsmässigt skadestånd	8	32 700	7		1	6	22 100
	Utomobl. skadestånd	10	535 800[b]	8		1	9	35 800
	Fordran p. g. a. avtal	3	105 800	2		1	3	105 800
Televerket	Oguldna telefon och TV-avgifter[c]	1 215						
	Utomobl. skadestånd	30	5 090 500[d]	10		20	24	77 100
Förenade fabriksverken	Fordran p. g. a. avtal	5	275 000			5	3	248 500
Statens vattenfallsverk[e]	Fordran p. g. a. avtal	35[f]	811 500	12	1	17	30	561 500
	Utomobl. skadestånd	10[g]	205 000	5		4	9	158 000
Domänverket	Fordran p. g. a. avtal	5	219 800	1		4	4	219 000
	Utomobl. skadestånd	12	15 500	12			9	8 500
	Fastighetsregl. arrende, hyra[h]	32[i]	60 000	16		8	23	57 000
Luftfartsverket	Fordran p. g. a. avtal	3	489 000	3			3	489 000
	Utomobl. skadestånd	1	15 000			1	1	11 000
Statens järnvägar	Fordran p. g. a. avtal[k]	111	995 000	68		42[m]	106	862 000
	Utomobl. skadestånd[j]	100	1 960 000	56		36[n]	89	1 163 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	9	585 000	4		4[o]	7	238 000
	Fastighetstvister m. m.[l]	14	8 841	12		2	14	6 200
	Tolkning av avtal	3	ej angivet		3		3	ej angivet

[a] Postverket har inte redovisat ärenden handlagda enligt lagen om tvistemål om mindre värden och inte ärenden där postverkets skadeståndstalan i samband med brottmål förts av åklagare.
[b] Ett ännu ej avslutat ärende rör 500 000 kronor.
[c] Endast antalet mål har redovisats.
[d] Ett mål rörande 5 000 000 kronor ogillat.
[e] Vattenmål vid kärnkraftsutbyggnader, vattenmål inom den lukrativa vattenrätten, expropriationsmål för kraftledningar och fastighetsärenden har ej redovisats.
[f] 5 mål rörande 5 500 kronor är ej avslutade.
[g] Ett mål rörande 4 000 kronor är ej avslutat.
[h] Partsställning och belopp har ej alltid kunnat anges.
[i] 8 ärenden är ännu ej avgjorda.
[j] Många av dessa mål är uppenbarligen sådana där åklagare fört talan i samband med åtal.
[k] Dessa mål avser huvudsakligen fordran p. g. a. utförda frakter samt hyresfordringar.
[l] Omtvistat värde har bara kunnat anges i tre fall. Under fastighetstvister hänförs bl. a. ärenden ang. avhysning.
[m] Ett ärende är ännu ej avslutat.
[n] Åtta ärenden är ännu ej avslutade.
[o] Ett ärende är ännu ej avslutat.

Tabell 2 Tvister där affärsdrivande verk varit svarande perioden 1970–1975

Affärsdrivande verk	Tvistens art	Antal tvister	Omtvistat värde	Avgörande genom			Tvister där motpartens talan inte alls vunnit bifall	Värde som myndigheten ålagts el. åtagit sig att utge
				Dom el. beslut av domstol el. annan myndighet	Skiljedom	Förlikning el. beslut av myndigheten		
Postverket[a]	Hyresfordran	1	50 000		1		1	0
	Kontraktsmässigt skadestånd	2	186 000	2			2	0
	Utomobl. skadestånd	2	100 000	2			1	20 000
Televerket	Avtalsvite	1	245 870		1		0	60 000
	Hyra, nyttjanderättsersättning m. m.	6	308 000	1		5	kan ej anges	173 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	1	190 000			1	0	40 000
	Utomobl. skadestånd	2	906 000			2	0	490 000
	Ersättning för uppfinning	4	2 620 000			4[b]	0	421 000
Förenade fabriksverken	Fordran p. g. a. avtal	2	322 000			2	0	322 000
	Ersättning enl. byggnadslagen	2	514 000	2			0	514 000
	Skadestånd p. g. a. olycksfall i arbetet	1	86 000			1	0	86 000
Statens vattenfallsverk	Leveranskontrakt röran-de kärnbränsle[c]	1	80 000 000					
	Skadestånd p. g. a. olycksfall i arbetet	23	684 000	1		22	1	513 000
	Utomobl. skadestånd	19[d]	292 000	6		13	5	112 000
Domänverket	Entreprenadtvist[e]	2	100 000	1			0	15 000
	Förköpsrätt till fast egendom	1	1 000 000	1			0	1 000 000
	Utomobl. skadestånd	4	244 000	1		3	4	0
Luftfartsverket	Fordran p. g. a. avtal	1	15 000			1	0	12 500
	Utomobl. skadestånd	10[f]	3 733 000			7	1	467 000
Statens järnvägar	Utomobl. skadestånd	99	13 330 000[g]	15		68[h]	8	1 853 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	8	362 000	1		5[i]	1	144 000
	Entreprenadtvist	3	86 000	1		2	1	43 000
	Fastighetstvist	6	80 000	5[j]			2	8 000

[a] Postverket har inte redovisat ärenden handlagda enligt lagen om rättegången i tvistemål om mindre värden, inte utom rätta handlagda ärenden angående postverkets ansvarighet för försändelser eller medel enligt gällande ansvarighetsbestämmelser och inte utmätningsärenden.
[b] Förlikning har skett sedan råd inhämtats från statens nämnd för arbetstagares uppfinningar.
[c] Målet är ej avslutat.
[d] Ett mål rörande 6 000 kronor är ej avslutat.
[e] En entreprenadtvist rörande 40 000 kronor är ännu ej avslutad.
[f] Tre ärenden avseende 2,9 milj. kronor är ännu ej avslutade.
[g] Vid skadeståndstvister preciseras ofta inte yrkandena utan parterna förhandlar sig fram till ett ersättningsbelopp. Som omtvistat värde har i dessa fall angivits det belopp som parterna enats om att SJ skall utge. Till det angivna beloppet kommer vissa icke preciserade livräntor.
[h] Sexton ärenden avseende 10 924 000 kronor är ännu ej avslutade.
[i] Två ärenden avseende 18 000 kronor är ännu ej avslutade.
[j] Ett ärende avseende 70 000 kronor är ännu ej avslutat.

väghållning är den till antalet ärenden mest omfattande. Förhandlingar sker regelmässigt direkt med den skadelidande, framför allt vid småskador, i övrigt sker förhandlingar med försäkringsbolag eller advokater. Skadeståndskraven kan variera från omkring 50 kronor upp mot hundratusentals kronor.

Antalet rättegångar i dessa ärenden har rört sig om 20–30 per år. Regelmässigt har verket gått in i rättegångar i samband med dödsolyckor eller svårare personskador där det kunnat bli fråga om livräntor och betydande skadeståndsanspråk. Enbart de ideella anspråken vid personskada har ibland uppgått till 50 000–100 000 kronor.

Vid trafikolyckor med verkets fordon där dödsolyckor eller svårare personskada inträffat och då verkets förare åtalats har verket ansett att det är förenligt med god personalpolitik att biträda verkets förare även då målsägandetalan inte förs mot verket.

Utgången av rättegångarna varierar självklart. I mål angående försummad väghållning är det ytterst sällan som verket ådöms full skadeståndsskyldighet. Regelmässigt utgår ett jämkat skadestånd eller också ogillas talan.

Vägverkets allmänna sektion har processat inför vattendomstol cirka 10 gånger per år nästan enbart i ansökningsmål, där verket är sökande för att bygga broar, färjlägen eller utföra vägbyggen i vatten. I dessa mål kan ersättningsyrkandena uppgå till betydande belopp (i visst fall upp mot 1 miljon kronor).

Verket har också processat inför fastighetsdomstol vad avser ersättningskrav för spräng- och vibrationsskador, som uppkommit i samband med verkets byggnadsverksamhet.

I något enstaka fall har verket deltagit i sjöförklaringar, dels där verkets färjor varit inblandade i sjöolyckor, dels där verket utomstående fartyg seglat på verket tillhörig egendom (broar).

Markkontoret har i sitt enkätsvar uppgivit följande.

På markkontoret tjänstgör fyra jurister, som var och en i princip handlägger ärenden av likartad natur. Dessutom tjänstgör på kontoret två tekniska medarbetare av vilka den ene företrädesvis utför värderingar av jordbruksmark och intrång på sådan mark medan den andre biträder med bl. a. värderingar av byggnader och mark av annat slag än jordbruksmark.

Förhandlingar rörande ersättning för med vägrätt ianspråktagen mark samt övriga marklösenfrågor handläggs på det regionala planet av en marklösengrupp inom respektive vägförvaltning. Det totala årliga antalet frivilliga uppgörelser rörande ersättning för vägrätt uppgår till ungefär 6 000. I vissa av dessa ärenden biträder representant för markkontoret personligen respektive vägförvaltning vid förhandlingarna, i många fall lämnas råd och anvisningar skriftligen eller per telefon.

I de fall frivilliga uppgörelser inte kommer till stånd tar i allmänhet respektive markägare initiativ till rättegång, men det förekommer även att vägverket anhängiggör talan. Antalet rättegångar har rört sig om 40–50 per år. Rättegångarna har avsett jord- och skogsbruk, råmarks- och tätbebyggelsevärden, byggnader, intrång i rörelse samt grus- och stentäkter. Kraven har varierat från några tusental kronor upp till belopp som någon gång överstigit en miljon kronor.

Beträffande rättegångsresultaten torde generellt kunna sägas att dessa i

flertalet fall varit gynnsamma för vägverkets del.

Förutom här berörda vägrätts- och expropriationsmål har markkontoret handlagt även mål som grundar sig på miljöskyddslagens regler, dels mål rörande bullerimmissioner vid fastighetsdomstol som första instans, dels ock administrativa besvärsmål, som grundar sig på hälsovårdsstadgan. I dessa mål har ännu inte skapats någon enhetlig praxis. Med hänsyn till miljöfrågornas växande aktualitet finns skäl antaga att antalet sådana mål kommer att öka i omfattning.

3 Myndigheter med tämligen omfattande tvistehandläggning

Förutom de affärsdrivande verken har arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket varit indragna i civila tvister såsom representant för staten i tämligen stor omfattning.

Arbetsmarknadsstyrelsen har en juridisk enhet som svarar för reglering av person- och egendomsskador som uppkommit vid styrelsens eller länsarbetsnämnds verksamhet. Styrelsens produktionsenhet svarar bl. a. för utförande av beredskapsarbeten i styrelsens regi. Därvid förekommer entreprenadupphandlingar. Tvister som uppkommer vid denna verksamhet handläggs i viss utsträckning av produktionsenheten. Ofta samråder dock produktionsenheten med juridiska enheten angående ärendenas handläggning. Vid större tvister och i de fall domstolsförfarande kan bli aktuellt överlämnas dock vanligen handläggningen av ärendena till juridiska enheten.

Huvuddelen av de tvister som *byggnadsstyrelsen* varit indragen i har avgjorts utan rättsligt förfarande och är ej särskilt redovisade i enkäten. Tvisterna härrör huvudsakligen från entreprenader, konsultuppdrag, hyresavtal eller fastighetsförvaltning. Handläggning av tvister, där juridisk expertis erfordras, sker inom administrativa byrån, ombudsmannasektionen, där tre jurister tjänstgör. Tvister som rör hyresavtal eller fast egendom handläggs dock i första hand av jurist på respektive facksektion. I många tvister företräds styrelsen av såväl jurist som tekniker.

Vid *kriminalvårdsstyrelsen* handläggs civila tvister av styrelsens juridiska enhet, som har tre handläggande jurister och är direkt underställd verksledningen. Ärendena har under perioden 1965–1975 handlagts av enhetens egna jurister utan biträde av advokat eller annan utomstående.

Vid *rikspolisstyrelsen* handläggs civilrättsliga frågor vid kanslibyråns juridiska sektion. Vid denna finns för närvarande två jurister, en avdelningsdirektör med hovrättsfiskalskompetens och en byrådirektör med tingsmeritering. Dessutom tjänstgör för en kortare tid en polissekreterare vid sektionen. Krav och betalningsföreläggande handläggs och förbereds av en assistent. Två kansliskrivare behandlar ärenden rörande skadereglering till följd av trafik med polisverkets motorfordon. Rikspolisstyrelsen har tecknat försäkring för polisväsendets motorfordon, varför skaderegleringen inom detta område till stor del sköts av försäkringsbolag.

Till *socialstyrelsens* avdelning för administration är knutna första och andra lagbyrån, vilka var och en har sina speciella arbetsuppgifter. Vid uppkomna

tvister företräds styrelsen av en av sina jurister från berörd lagbyrå.

Generaltullstyrelsens civila tvister handläggs av tullverkets ombudsman. Enligt instruktionen (1973:884) för tullverket gäller att en avdelningsdirektör inom styrelsens kanslibyrå är verkets ombudsman som, om styrelsen inte för särskilt fall bestämmer annat, själv eller genom ombud får föra statens talan.

Hos *sjöfartsverket* handläggs civila tvister vid administrativa avdelningens allmänna sektion i samråd med berörd facksektion och i förekommande fall efter erhållande av utredning från verkets regionala förvaltning. Verket har i de fall tvisten gällt stora värden eller eljest varit av komplicerad natur uppdragit åt advokat att föra verkets talan. I sju av de i enkäten redovisade fjorton tvisterna har sjöfartsverket sålunda anlitat advokat.

De tvister myndigheter i denna grupp varit indragna i under perioden 1965–1975 framgår av sammanställningen i tabellerna 3 och 4. Dessa tabeller avser sålunda elva år medan tabellerna 1 och 2 samt 5 och 6 avser sex år, vilket bör hållas i minnet vid en jämförelse. Samma förbehåll beträffande redovisningens exakthet som gjorts i fråga om de affärsdrivande verken gäller beträffande dessa myndigheter.

4 Myndigheter med få eller inga tvister

Av de återstående tillfrågade myndigheterna har bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna, lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnderna, civilförsvarsstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens jordbruksnämnd, statens trafiksäkerhetsverk, statskontoret och riksantikvarieämbetet redovisat endast ett fåtal eller inga tvister alls för perioden 1965–1975.

Bostadsstyrelsen är chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna och äger enligt instruktionen (1965:669) för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna att inom sitt verksamhetsområde företräda staten såväl vid som utom domstol. Enligt samma instruktion företräder *länsbostadnämnd* inom sitt verksamhetsområde staten såväl vid som utom domstol dels mot den som är skyldig att erlägga betalning till nämnden, dels i fråga om egendom som nämnden förvaltar, dels i övriga frågor som angår nämndens verksamhet, om styrelsen inte förbehållit sig denna uppgift.

Enligt bostadsstyrelsens gällande arbetsordning åligger det chefen för låne- och bidragsbyrån bl. a. att föra statens talan i mål, där styrelsen är part ävensom att i övrigt bevaka statens rätt. Enligt nämnda arbetsordning har den under chefen för låne- och bidragsbyrån arbetande ombudsmannasektionen att bevaka statens fordringar i den mån detta inte ankommer på styrelsen. På ombudsmannasektionen tjänstgör två jurister.

Länsbostadsnämnderna företräds när tvist uppstår av vederbörande länsbostadsdirektör eller den han ger fullmakt att företräda nämnden. Möjlighet finns att erhålla juridiskt biträde från bostadsstyrelsen.

Bostadsstyrelsen har inte haft något ärende av den art som efterfrågats i enkäten att redovisa.

Av landets tjugofyra länsbostadsnämnder har tjugo inte redovisat någon tvist. De fyra återstående nämnderna har redovisat var sin tvist. Tvisterna har gällt bevakning av statliga lånefordringar och därmed sammanhängande

Statlig myndighet	Tvistens art	Antal tvister	Omtvistat värde	Avgörande genom			Helt el. delvis bifallna tvister	Värde som tillkommit myndigheten
				Dom el. beslut av domstol el. annan myndighet	Skiljedom	Förlikning el. beslut av myndigheten		
Arbetsmarknadsstyrelsen	Utomobl. skadestånd	1	12 000	1			1	12 000
	Fordran p. g. a. avtal	3	395 000	1		2	3	305 000
	Hyra	1	23 000	1			0	0
	Entreprenadtvister	3	155 000			3	3	122 000
Byggnadsstyrelsen	Kontraktsmässigt skadestånd	2	950 000	1		1	2	950 000
Kriminalvårdsstyrelsen	Utomobl. skadestånd	5	136 000	2		3	4	84 000
	Fordran p. g. a. avtal	3	425 000			3	3	85 000
	Hyrestvist	3	13 000[a]	3			3	13 000
Rikspolisstyrelsen[b]	–	–	–	–	–	–	–	–
Socialstyrelsen	Hyrestvist	1	kan ej anges			1	1	kan ej anges
	Fordran p. g. a. avtal	1	80 000[c]					
Generaltullstyrelsen[d]	Utomobl. skadestånd	1	12 000			1	1	12 000
	Oljebekämpningsfall	21[e]	8 260 000[f]			19	19	3 164 000
Sjöfartsverket	Utomobl. skadestånd	9[g]	270 000	1		7	8	193 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	1	800 000			1	1	318 000
	Bärgningskostnader	1	1 440 000			1	1	386 000

[a] Beloppet avser sammanlagd årlig hyra.

[b] Rikspolisstyrelsen är kärande framförallt i mål om ersättning för skada på polisman och på styrelsens egendom. Då skadorna ofta uppkommit i samband med brott, våld mot tjänsteman respektive skadegörelse, brukar åklagare föra styrelsens talan i brottmål. I de få fall skadeståndsdelen har utbrutits till särskild handläggning har styrelsen själv fört talan. Mer omfattande processer har inte förekommit. Ärenden rörande betalning för gäld handläggs regelmässigt som betalningsföreläggande, endast undantagsvis har stämning i tvistemål erfordrats.

[c] Ärendet är ej avslutat.

[d] Tullverket svarar för åtgärder till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Ersättning för tullverkets kostnader för sådana åtgärder utkrävs av den som vållat oljeutsläppet om denne är skadeståndsskyldig. – Utöver de i tabellen redovisade tvisterna har hos generaltullstyrelsen förekommit dels åtskilliga trafikskadefall som reglerats vid förhandlingar genom tullverkets ombudsman, dels ett antal genom förhandlingar reglerade skadefall som uppkommit vid trafik med tullverkets båtar samt ett antal skadeståndsanspråk grundade på tullverkets åtgärder i samband med tullkontroll och godsförvaring.

[e] Två fall avseende kostnader om sammanlagt 3 531 000 kronor är ännu ej avslutade. I ett av dessa fall tillvaratas tullverkets intressen av advokat.

[f] Beloppet avser den sammanlagda kostnaden som uppstått i dessa ärenden.

[g] Ett ärende avseende 11 131 kronor har under åberopande av

Tabell 4 Tvister där statlig myndighet varit svarande perioden 1965–1975

Statlig myndighet	Tvistens art	Antal tvister	Omtvistat värde	Avgörande genom			Tvister där motpartens talan inte alls vunnit bifall	Värde som myndigheten ålagts el. åtagit sig att utge
				Dom el. beslut av domstol el. annan myndighet	Skiljedom	Förlikning el. beslut av myndigheten		
Arbetsmarknadsstyrelsen	Utomobl. skadestånd	5	80 000	1		4	1	66 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	6	352 000			6	2	132 000
	Entreprenadtvister	21	6 761 000			21	4	3 210 000
Byggnadsstyrelsen	Hyra	1	5 000/år			1	0	5 000/år
	Fastighetsförvaltning	3	475 000	3			1	325 000
	Utomobl. skadestånd	1				1	0	4 000
	Entreprenadtvist	3	1 200 000	1	2		0	900 000
Kriminalvårdsstyrelsen	Utomobl. skadestånd	9	61 000[a]	2		7	2	37 000
	Kontraktsmässigt skadestånd	3	94 000			3	0	60 000
	Fordran p. g. a. avtal	1	9 000			1	0	6 000
	Arbetstvist	2	63 000	1		1	0	19 000
Rikspolisstyrelsen	Fordran p. g. a. avtal	1	5 000			1	0	2 500
	Utomobl. skadestånd	3	86 000	1		2	1	30 000
Socialstyrelsen	Kontraktsmässigt[b] skadestånd	3[c]	450 000			1	0	40 000
	Utomobl. skadestånd	2[d]	214 000	1			1	0
	Semesterlön	1	58 000			1	0	58 000
Tullverket	Kontraktsmässigt skadestånd[e]	1	100 000	1			0	100 000
Sjöfartsverket	Utomobl. skadestånd	2	201 000 holländska floriner 2 000 kr	1		1	1	1 700 kr
	Patientintrång[f]	1	400 000					

[a] I två ärenden avseende skadestånd för kroppsskada är något belopp ej angivet. Anspråken har avvisats av kriminalvårdsstyrelsen resp. JK.
[b] Tvisterna avser skadeståndsanspråk i anledning av om- och tillbyggnader utförda av statens vårdanstalt Venngarn.
[c] Två tvister avseende 370 000 kronor är ännu ej avgjorda.
[d] En tvist avseende 4 000 kronor är ännu ej avgjord.

frågor. Sammanlagda tvisteföremålet har uppgått till omkring 90 000 kronor.

Chefsmyndighet för lantbruksnämnderna är *lantbruksstyrelsen*, som enligt instruktionen (1967:425) för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna inom sitt verksamhetsområde företräder staten såväl vid som utom domstol. Enligt samma instruktion företräder *lantbruksnämnd* i fråga som rör nämndens verksamhetsområde staten såväl vid som utom domstol.

Inom lantbruksstyrelsen finns inrättad en juridisk enhet som bl. a. svarar för handläggning av juridiska ärenden av kvalificerad art. Ärenden angående tvisteemål m. m. som avses i enkäten bereds inom juridiska enheten och avgörs av lantbruksstyrelsen i plenum eller av generaldirektören. På juridiska enheten tjänstgör tre jurister.

Enligt av lantbruksstyrelsen utfärdad arbetsordning för lantbruksnämnderna äger lantbruksdirektören bl. a. att företräda nämnden vid domstolar och andra myndigheter med rätt att sätta annan i sitt ställe. Nämnderna saknar med något undantag juridisk expertis och därför biträder lantbruksstyrelsens juridiska enhet nämnderna vid mer komplicerade tvister. Nämnderna anlitar ibland advokat. Särskilt anslag för ersättning till utomstående expertis finns till nämndernas förfogande.

Lantbruksstyrelsen har inte haft något ärende av den art som efterfrågats i enkäten att redovisa.

Av landets tjugofyra lantbruksnämnder har tio inte redovisat någon tvist. De återstående nämnderna har redovisat tillhopa fyrtio tvister. Härav rörde sex nämndernas myndighetsutövning vid tillämpning av jordförvärvslagen (1965:290) och kungörelsen (1971:420) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering. I övriga tvister har nämnd företrätt staten såsom köpare, säljare eller innehavare av fast egendom. Det har i tolv fall rört omfattningen av inköpt eller försålt egendom, i nio fall arrendetvister eller vräkningar från inköpta fastigheter, i nio fall fastighetsbildningstvister, i tre fall utomobligatoriskt skadestånd och i ett fall tvist angående leveransavtal.

På *civilförsvarsstyrelsen* äger sektionschefen för kanslibyråns administrativa sektion företräda styrelsen i sådana tvister som avses i enkäten. På sektionen tjänstgör två jurister.

Civilförsvarsstyrelsen har redovisat en tvist. Det gällde ett hyresmål avseende 35 000 kronor. Staten vann målet.

Vid *riksförsäkringsverket* skall chefen för lagbyråns ombudsmannasektion, eller den som förordnats att vikariera på tjänsten vid förfall för denne, äga företräda verket inför domstol. På ombudsmannasektionen tjänstgör förutom chefen ytterligare en handläggare och i övrigt fem personer.

Riksförsäkringsverket har inte haft några tvister som varit anhängiga vid domstol, föranlett skiljeförfarande eller medfört mer omfattande förhandlingar att redovisa.

Statens jordbruksnämnd företräds i tvistemål av chefen för administrativa byrån eller den jurist inom byrån han förordnar därtill.

Nämnden har redovisat en tvist avseende återbetalning av skördeskadeavgifter om 521 000 kronor. Kravet överlämnades till kammarkollegiet, som företrädde staten inför domstol. Staten vann målet.

Inom *statens trafiksäkerhetsverks* centralförvaltning finns såväl en juridisk stabsenhet med en hovrättsassessor som chef som en administrativ sektion

inom kanslibyrån med bl. a. tre jurister för handläggning av mer allmänna frågor.

Verket har sedan sin tillkomst 1968 inte varit indraget i någon civil tvist såsom representant för staten.

Statskontoret är enligt sin instruktion (1975:569) central förvaltningsmyndighet för rationalsieringsverksamheten inom statsförvaltningen i den mån uppgiften inte ankommer på annan myndighet. Det åligger statskontoret att bl. a. svara för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen.

En praktisk följd av nämnda föreskrift är att statskontoret hyr eller köper datamaskinutrustning för större delen av statsförvaltningen. Statskontoret arbetar här på ett tekniskt komplicerat område i snabb utveckling. Eftersom konsumenten vanligen har krav på modernaste möjliga vara kan leverantören ha svårigheter att få fram varan i tid eller i varje fall att prestera en tillräckligt utprovad produkt. Detta kan leda till konflikter. Statskontorets standardavtal avseende hyra eller köp av datamaskinutrustning innehåller en bestämmelse att tvist angående tolkning eller tillämpning av avtalet skall avgöras genom skiljedom i Sverige enligt svensk lag om skiljemän. Antalet "levande" avtal med skiljedomsklausul uppgick i mars 1976 till inemot ett tusen. Förfarande inför skiljenämnd har i de hänseenden enkäten avser påkallats vid endast ett tillfälle. En leverantör hade när enkätsvaret avgavs påkallat skiljeförfarande i tvister som rörde två avtal. Tvisterna har avgjorts genom skiljedom den 23 augusti 1976. Statskontoret anlitade advokat. Staten vann större delen av målet.

Statskontorets organisation för handläggning av sådana tvister varom här är fråga grundar sig främst på två specialiserade arbetsenheter, dataadministrativa enheten och upphandlingsenheten, inom tekniska avdelningen. Vardera enheten förestås av en kontraktsanställd organisationsdirektör med stor erfarenhet inom området. I dataadministrativa enhetens personal ingår en jurist på avdelningsdirektörsnivå med huvuduppgift att arbeta med kontraktsfrågor. Tekniska avdelningen har möjlighet att få ytterligare juridiskt biträde av administrativa byråns allmänna enhet. Medel finns dessutom tillgängliga för att i mån av behov anlita advokat. Slutligen har tekniska enheten kontakt med upphandlingssakkunnig personal inom andra statliga myndigheter.

På *riksantikvarieämbetet* handläggs tvister inom myndighetens administrativa byrå antingen av byråchefen eller av chefen för allmänna sektionen, som båda är jurister.

Under perioden 1965–1975 har ämbetet företrätt kulturminnesvården i fem expropriationsmål. Enligt kulturminnesvårdens speciallagstiftning (fornminneslagen m. fl. lagar) förutsätts att tvister rörande vissa ersättningar och kostnader kan förekomma. Om ämbetet och dess motpart inte kommer överens om ersättningarnas storlek, skall frågan avgöras av fastighetsdomstol. Någon domstolsprövning av det slaget har hittills inte förekommit. Enligt fornminneslagen kan staten föra talan om skadestånd mot den som rubbar fast fornlämning. Ämbetet för då målsägartalan i brottmål, i regel genom allmän åklagare, eller kärandetalan i civil rättegång. Varje år förekommer två eller tre sådana mål. Vissa fordringar på grund av ämbetets uppdragsverksamhet har överlämnats till kammarkollegiet för indrivning

enligt avskrivningskungörelsen. Det rör sig om sammanlagt omkring tio ärenden under åren 1965–1975. Vissa av dem har föranlett rättegång. Civila tvister i övrigt som föranlett rättegång är tämligen sällsynta – en eller två per år.

Ett av de senaste målen rörde t. ex. frågan om vissa föremål var deponerade eller donerade till statens historiska museum. Myndigheten stod som svarande i målet. Förlikning träffades under rättegången. Civila tvister med mera omfattande förhandlingar, som inte föranleder rättegång, uppgår till omkring tio per år. Sådana tvister har mestadels rört fordran på grund av träffat avtal.

5 Försvaret

På *försvarets civilförvaltning* finns en juridisk byrå, vilken är indelad i fyra sektioner. Två av sektionerna är rättssektioner, vilka bl. a. handlägger sådana civila tvister som avses i enkäten. På varje rättssektion tjänstgör tre jurister. Till den ena rättssektionen är knuten en skadevärderingsdetalj och till den andra en indrivningsdetalj.

I sin detaljredovisning av tvister har civilförvaltningen medtagit dels samtliga av domstol prövade mål avseende skadestånd – dock ej dem där åklagare fört talan i samband med åtal – dels alla av domstol prövade civila tvister avseende annat än skadestånd och dels förlikningsförhandlingar om de gällt livränta eller också ersättning eller annan rätt till ett värde av minst 30 000 kronor eller oberoende av värde medfört arbete och tidsåtgång, som i stort kan jämföras med vad som krävs för utförande av statens talan i ordinärt tvistemål med förberedelse och huvudförhandling.

De sålunda redovisade tvisterna framgår av tabellerna 5 o 6.

Utanför detaljredovisningen har civilförvaltningen lämnat bl. a. expropriations- och vattenmål, ärenden om ersättning enligt kungörelsen (1964:811) om ersättning för intrång i fiske till följd av militär verksamhet samt remisser från departement i ärenden rörande rätt till skadestånd.

Civilförvaltningen har under perioden 1970–1975 handlagt omkring 25 expropriationsmål, i allmänhet omfattande och i flera fall avseende miljonbelopp. Under samma period har civilförvaltningen handlagt sju vattenmål. Ärenden enligt 1969 års kungörelse om särskilt olycksfallsskydd för värnpliktiga uppgick under 1975 till 70 stycken.

Från 1969 har civilförvaltningen övertagit statskontorets tidigare uppgift att vara allmän remissinstans i hos statsdepartement anhängiga ärenden rörande rätt till skadestånd. Detta gäller också andra departement än försvarsdepartementet och kan således gälla varje slag av statlig verksamhet. Antalet remisser av nu ifrågavarande slag från andra departement än försvarsdepartementet har hållit sig på en tämligen stabil frekvensnivå och har ej överstigit tio per år.

Fortifikationsförvaltningen skall enligt sin instruktion (1965:827) företräda staten såväl vid som utom domstol i frågor som rör krigsmaktens fasta egendom. Förvärv och försäljning m. m. av fast egendom samt entreprenadavtal gällande utförande av olika slags byggnader, befästningar m. m. faller under detta bemyndigande.

Tabell 5 Tvister där försvarets civilförvaltning varit kärande perioden 1970–1975

Tvistens art	Antal tvister	Antal tvister som varit föremål för rättegång	Sammanlagt yrkat belopp	Sammanlagt medgivet belopp	Antal tvister som avgjorts genom dom el. beslut av domstol el. annan myndighet[a]	Förlikning	Antal helt el. delvis bifallna tvister	Sammanlagt värde som tillkommit staten
Utomobligatoriskt skadestånd	10	8[b]	225 000	500	7	3	10	168 000
Kontraktsmässigt skadestånd	1	1	44 000	0		1	1	22 000

[a] Skiljedomsförfarande har ej förekommit i tvist, vari civilförvaltningen företrätt staten.
[b] Samtliga dessa tvister avser skadestånd i anledning av brott.

Tabell 6 Tvister där försvarets civilförvaltning varit svarande perioden 1970–1975

Tvistens art	Antal tvister	Antal tvister som varit föremål för rättegång	Sammanlagt yrkat belopp	Sammanlagt medgivet belopp	Antal tvister som avgjorts genom dom el. beslut av domstol el. annan myndighet	Förlikning	Antal tvister där motpartens talan icke alls vunnit bifall	Sammanlagt värde som staten ålagts el. åtagit sig att utge
Ersättning för personskada[a]	36	25	3 145 000[b]	670 000[c]	9[d]	21	1	1 120 000[e]
Utomobl. skadestånd för sakskada	25	12	1 894 000[f]	360 000	7[g]	15	4	787 000
Fordran p. g. a. avtal	1	1	20 000	0	1		0	20 000
Hyres- eller arrendetvist	6	5	–[h]	–	4	2	2	–
Arbetstvist	2	1	17 000[i]	0		1	0	–
Jämkning i avtalat pris	1	0	50 000 000	0		1	0	25 000 000
Bärgarlön	1	0	5 200 000	1 500 000		1	0	2 500 000
Ersättning enligt lagen om arbetstagares uppfinningar	1	1	1 000 000	0	1		0	250 000

[a] Det synes här vara fråga om dels ärenden angående ersättningar enligt kungörelsen (1969:761) om särskilt olycksfallsskydd för värnpliktiga m. fl., dels skadestånd till värnpliktig eller tredje man. Antalet tvister avseende trafikskada utgör 17. De senast nämnda tvisterna innefattar i vissa fall även ersättning för sakskada.

[b] I sex tvister har härjämte yrkats livränta. I fyra tvister har belopp ej kunnat preciseras. Det har endast angivits att det varit fråga om avsevärda belopp.

[c] I 18 tvister har ersättningsskyldighet helt bestritts.

[d] Sex tvister är ännu ej avgjorda.

[e] Härjämte har i fyra fall utgått livränta samt i två fall belopp ej kunnat preciseras.

[f] Enkätsvaret synes ge vid handen att ersättningsskyldighet till en början helt har bestritts i 20 tvister. (Vid besök hos civilförvaltningen har framkommit att så inte varit fallet.)

[g] Tre tvister är ännu ej avgjorda.

[h] Belopp har ej kunnat anges.

[i] I en tvist kan belopp ej anges. En tvist är ännu ej avgjord.

Ärenden angående förvärv och försäljning av fast egendom m. m. handläggs av fortifikationsförvaltningens markbyrå. I ärenden där förhandlingar om markanskaffning förts under bakomliggande expropriationshot har vid totalstrandning expropriationsförfarande inletts. Därvid har fortifikationsförvaltningen i det övervägande antalet fall uppdragit åt försvarets civilförvaltning att sköta processföringen. I enstaka fall har förekommit att advokat anlitats. Även i övriga mål vid de allmänna domstolarna liksom i mål och ärenden vid hyres- och arrendenämnder uppdras regelmässigt åt försvarets civilförvaltning att föra processen. I vissa fall har handläggare vid fortifikationsförvaltningen uppträtt som ombud (tvist om bättre rätt till vatten, överklagad gränsbestämning). Mål och ärenden enligt vattenlagen, lagen om enskilda vägar samt fastighetsbildningslagen handläggs i de flesta fall av befattningshavare vid fortifikationsförvaltningen eller, efter uppdrag, vid lokal förvaltningsmyndighet. Det förekommer emellertid att även uppdrag inom dessa rättsområden lämnas till försvarets civilförvaltning.

Fortifikationsförvaltningen har inte kunnat lämna någon detaljredovisning av sina tvister. Som exempel på tvister där fortifikationsförvaltningen företrätt staten vid förlikningsförhandlingar har nämnts sådana som rört bullerstörningar vid flygflottiljer och, i vissa fall, vid skjutfält. I sådana ärenden har förekommit uppgörelse uppemot 600 000 kronor. Vidare har förekommit fall där entreprenör utfört anläggningsarbeten på enskild mark utan att erforderliga medgivanden förelegat. Härutöver har nämnts, att skadeståndsanspråk p. .g. a. att betesdjur skadats därför att befästningsanläggningar haft otillräcklig täckning eller att taggtråd funnits i markerna har handlagts inom fortifikationsförvaltningen. Skador till följd av splitter i sågtimmer liksom vägskador i samband med verksamhet som har anknytning till försvarets fasta anläggningar regleras också regelmässigt inom fortifikationsförvaltningen.

Ärenden angående entreprenadavtal handläggs av fortifikationsförvaltningens administrativa byrå. Fortifikationsförvaltningen har under perioden 1965–1975 företrätt staten i två sådana till domstol hänskjutna tvister. Enligt av fortifikationsförvaltningen tillämpade föreskrifter vid upphandling av entreprenader skall tvist avgöras av domstol. Något dylikt avgörande genom skiljeförfarande har därför inte förekommit under ifrågavarande tidsperiod. Fortifikationsförvaltningen handlägger mellan fem och tio tvister årligen avseende utförande och omfattning av kontrakterade arbeten.

6 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet åligger som tidigare nämnts bl. a. att företräda staten i vissa ärenden om ersättning enligt jordabalken samt att vara bevakningsmyndighet i fråga om vissa statens fordringar enligt avskrivningskungörelsen.

Mål av förstnämnda slag handläggs inom advokatfiskalskontorets allmänna sektion.

För mål och ärenden enligt avskrivningskungörelsen finns en särskild sektion inom advokatfiskalskontoret. Sektionen förestås av en förste advokatfiskal, som kan beräknas ägna 70 procent av sin tjänstetid åt bevakningsärenden (inbegriper även icke tvistiga fordringar). Därutöver tjänstgör en

amanuens på heltid på sektionen, varjämte en assistent på advokatfiskalskontoret kan beräknas ägna 70 procent av sin tjänstetid åt bevakningsärenden. – Tvistiga mål anmäls för generaldirektören när fråga uppkommit om förlikning eller då dom meddelats. Därvid avgör verkschefen huruvida och i så fall vilken förlikning som skall bjudas eller om bjuden förlikning skall godtas respektive om meddelad dom skall överklagas. Vid dessa föredragningar är chefen för vederbörande sakområde på allmänna avdelningen närvarande.

Kollegiet har redovisat två ärenden om ersättning enligt jordabalken. Inget av dessa var när enkätsvaret avgavs slutligt avgjort. Ärendena rörde tillhopa belopp i storleksordningen 50 000–70 000 kronor.

Ärenden enligt avskrivningskungörelsen som varit anhängiga vid domstol eller eljest medfört mer omfattande förhandlingar uppgår för tidsperioden 1970–1975 enligt kollegiets redovisning till 37. Av dessa ärenden har 20 varit föremål för rättegång och tvisteföremålets sammanlagda värde utgjort drygt tre miljoner kronor. Staten har härav efter i vissa fall beslut om avskrivning eller eftergift erhållit betalning eller rätt till betalning med knappt två och en halv miljoner kronor. Statens krav har i fem fall (1,8 miljoner kronor) avsett återbetalning av olika former av statsbidrag, i 19 fall fordringar på grund av levererade varor eller utförda tjänster m. m. (900 000 kronor) och i 13 fall utomobligatoriskt skadestånd (300 000 kronor). Tvisteföremålens värde har varierat mellan 100 kronor och drygt en miljon kronor.

7 Riksskatteverket

Enligt 3 § 2 punkten instruktionen (1970:752) för riksskatteverket åligger det verket särskilt att "bevaka statens rätt i fråga om fordran, som vid bristande betalning eller av annan orsak indrives av utmätningsman såsom fordran i allmänt mål, i fråga om fordran som har samband med fordran som nu sagts samt i fråga om garantibelopp enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs, allt i den mån uppgiften ej ankommer på annan".

Orden "... fordran, som vid bristande betalning ..." avser de fall då krav utgått från debiterande myndighet exempelvis beträffande skatter, ATP, tullmedel, studiemedel m. m. Vidare avses med "... eller av annan orsak indrives av utmätningsman såsom fordran i allmänt mål, ..." böter, viten och rättegångskostnader, beträffande vilka krav inte framställts från den debiterande myndighetens sida. Nästa led "... fordran som har samband med fordran som nu sagts ..." avser betalningsskyldighet enligt 77 a § uppbördslagen (1953:272), 48 a § lagen (1968:430) om mervärdeskatt och 27 a § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning. En definition av begreppet "allmänt mål" lämnas i lagen (1972:180) om avrundning av vissa fordringar till helt krontal m. m. Lagens 1 § 2 st lyder: "Med allmänt mål avses i denna lag mål hos kronofogdemyndighet om uttagande av skatt eller tull, staten tillkommande avgift eller liknande medel som får uttagas genom utmätning utan föregående dom, böter eller annat som indrives i samma ordning som böter, avgift till statsverket enligt vattenlagen (1918:523) eller belopp som erlagts av allmänna medel och enligt domstols beslut skall återbetalas till statsverket."

Tabell 7 Riksskatteverkets kronomål 1974 och 1975

	1974	1975
Inkomna kronomål	390	516
Därav utmätningsmål	207	281
införselmål	18	23
lönegarantimål	15	18
konkursmål	15	28
mål om exekutiv försäljn. av av fast egendom	15	24
mål om godemansarvoden i konkurs	6	11
övriga besvärsmål	23	15
mål enligt 77 a § uppbördsF.	69	86
övriga tvistemål	6	11
övriga mål	16	14
Därav föremål för process	250	297
avgjorda i hovrätt eller HD	160	202
fordringsbelopp ca	6,6 milj. kr.	6,3 milj. kr.
avgjorda till statens fördel	136	174
fordringsbelopp ca	5,9 milj. kr.	5,3 milj. kr.
Processer som pågick vid utgången av året	94	95

Uppgiften att bevaka statens rätt i ovan avsedda ärenden övertog riksskatteverket den 1 juli 1973 från JK. Ärendena handläggs inom exekutionsjuridiska sektionen av en särskild grupp bestående av fyra befattningshavare. Gruppchefen leder och fördelar arbetet inom gruppen och beslutar i de mål som övriga handläggare i gruppen tilldelas. I de mål som gruppchefen handlägger själv beslutar sektionschefen. Riksskatteverket har i mycket liten utsträckning anlitat ombud. Detta har så gott som uteslutande skett när det varit fråga om betalningsskyldighet enligt 77 a § uppbördslagen och då endast för den muntliga förhandlingen. Den skriftliga handläggningen har helt skötts av verket.

För andra halvåret 1973 utgjorde antalet inkomna mål 91 och kronans fordran i dessa mål uppgick till drygt tre och en halv miljoner kronor. För åren 1974 och 1975 har verket hänvisat till vissa statistikuppgifter, som utredningen omarbetat till tabell 7.

Bilaga 3 Redovisning av utredningens genomgång av JK:s befattning med ärenden enligt skadereglerings-kungörelsen

Omfattningen av JK:s befattning enligt skaderegleringskungörelsen med anspråk avseende s. k. faktiska skador och beslutsskador framgår såvitt avser 1973 av tabellerna 1–3, såvitt avser 1974 av tabellerna 4–6 och såvitt avser 1975 av tabellerna 7–9. I tabell 10 har upptagits 1974 och 1975 avgjorda ärenden avseende anspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Uppgifterna grundar sig på en av utredningens sekreterare verkställd genomgång av JK:s beslut och utgående skrivelser och överensstämmer inte fullständigt med JK:s egen statistik. Skillnaderna är emellertid inte större än att de med hänsyn till ändamålet med den verkställda genomgången torde sakna betydelse.

Tabell 1 Anmälningar enligt 5 § skaderegleringskungörelsen.[a] Tabellen avser ärenden avgjorda år 1973

Anmälande myndighet	Antal anmälningar enligt			Antal fall där JK haft annan uppfattning än anmälande myndighet
	Punkt 1	Punkt 2	Punkt 3	
Arbetsmarknadsstyrelsen[b]	45			
Byggnadsstyrelsen	4			
Försvarets civilförvaltning[c]	1			
Försvarets materielverk	2			
Generaltullstyrelsen[b]	8			
Karolinska sjukhuset		1		
Kriminalvårdsstyrelsen[b]	3			
Lantmäteristyrelsen	2			
Luftfartsverket[b]	25	2		
Postverket[b]	20			
Rikets allmänna kartverk	2			
Rikspolisstyrelsen[b]	3			
Sjöfartsverket	4			
Skolöverstyrelsen	2			
Statens järnvägar[b]	10			
Statens naturvårdsverk	1			
Statens vattenfallsverk[b]	2			
Statens vägverk[b]	275	2		2
Televerket[b]	50	3	1	2
Summa	459	8	1	4

[a] I 5 § skaderegleringskungörelsen, som avser s. k. faktiska skador, stadgas att central förvaltningsmyndighet skall göra anmälan till JK 1) innan myndigheten beslutar utge skadestånd 2) innan myndigheten beslutar avslå framställning om skadestånd som ej är uppenbart ogrundad 3) innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd.

[b] Myndigheten är numera undantagen från anmälningsskyldighet enligt punkterna 1 och 2.

[c] Ärendet avser en beslutsskada avseende felaktig inkallelse genom fel vid databehandling. JK har jämlikt 6 § uppdragit åt försvarets civilförvaltning att handlägga beslutsskador av detta slag.

Tabell 2 Faktiska skador där JK jämlikt 2 §[a] eller 4 §[b] skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1973

Berörd myndighet	Antal fall enligt 2 §	Antal fall enligt 4 §	Av JK beslutade belopp (kronor)	Antal fall av delegation av beslutanderätten jämlikt 6 §
Arbetsmarknadsstyrelsen		1	17 800	
Rikspolisstyrelsen		1		1
Statens vägverk		1	12 000	
Stiftsnämnd	1		0	
Summa	1	3	29 800	1

[a] 2 § skaderegleringskungörelsen avser anspråk för skador som inträffat inom sådan verksamhet där det inte finns någon central förvaltningsmyndighet.
[b] 4 § skaderegleringskungörelsen avser skador överstigande 10 000 kronor.

Tabell 3 Beslutsskador. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1973

Berörd myndighet	Av JK beslutade skadeståndsbelopp i kronor eller fall där JK delegerat beslutanderätten
Arrendenämnd	0
Försvarets civilförvaltning	delegation i 4 fall
Generaltullstyrelsen	delegation
Kriminalvårdsstyrelsen	delegation
Länsstyrelse	delegation
Länsstyrelse	delegation
Länsstyrelse	707
Länsstyrelse	50
Skogsstyrelsen	0
Skogsvårdsstyrelse	0
Skolöverstyrelsen	0
Statens invandrarverk	delegation
Tingsrätt	56
Tingsrätt	0
Tingsrätt	97
Tingsrätt	526
Tingsrätt	266
Tingsrätt	479
Tingsrätt	1 855
Tingsrätt	85
Tingsrätt	148
Tingsrätt	190
Tingsrätt	602
Tingsrätt	91
Tingsrätt	0
Tingsrätt	100
Tingsrätt	209
Tingsrätt	70
Tingsrätt	92
Åklagarmyndighet	0
Summa 33	5 623

Tabell 4 Anmälningar enligt 5 §[a] skaderegleringskungörelsen. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1974

Anmälande myndighet	Antal anmälningar enligt			Antal fall där JK haft annan uppfattning än anmälande myndighet
	Punkt 1	Punkt 2	Punkt 3	
Arbetsmarknadsstyrelsen[b]	83			
Bilregisternämnden	1			
Byggnadsstyrelsen	3			
Domänverket[b]	3			2
Försvarets civilförvaltning[c]	4			
Generaltullstyrelsen[b]	18			
Kriminalvårdsstyrelsen[b]	12			
Lantmäteristyrelsen	9			2
Luftfartsverket[b]	24	1		
Poststyrelsen[b]	9			
Rikspolisstyrelsen[b]	34			
Sjöfartsverket	3			
Skolöverstyrelsen	5			
Statens järnvägar[b]	7			1
Statens vattenfallsverk[b]	5	1		1
Statens vägverk[b]	129	1		8
Televerket[b]	19			3
Summa	368	3		17

[a] I 5 § skaderegleringskungörelsen, som avser s. k. faktiska skador, stadgas att central förvaltningsmyndighet skall göra anmälan till JK 1) innan myndigheten beslutar utge skadestånd 2) innan myndigheten beslutar avslå framställning om skadestånd som ej är uppenbart ogrundad 3) innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd.

[b] Myndigheten är numera undantagen från anmälningsskyldighet enligt punkterna 1 och 2.

[c] Ärendena avser felaktig inkallelse genom fel vid databehandling. JK har jämlikt 6 § uppdragit åt försvarets civilförvaltning att handlägga beslutsskador av detta slag.

Tabell 5 Faktiska skador där JK jämlikt 2 §[a] eller 4 §[b] skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1974

Berörd myndighet	Antal fall enligt 2 §	Antal fall enligt 4 §	Av JK beslutade belopp (kronor)	Antal fall av delegation av beslutanderätten jämlikt 6 §[c]
Byggnadsstyrelsen		1		1
Generaltullstyrelsen		1		1
Kungl. biblioteket	1		145	
Luftfartsverket		3		3
Länsstyrelse	1		100	
Rikspolisstyrelsen		1	0	
Rikspolisstyrelsen		1	12 500	
Rikspolisstyrelsen		1	33 978	
Statens vattenfallsverk		1	0	
Statens vattenfallsverk		1		1
Statens vägverk		1	12 000	
Statens vägverk		1	26 732	
Televerket		1		1
Summa	2	13	85 455	7

[a] 2 § skaderegleringskungörelsen avser anspråk för skador som inträffat inom sådan verksamhet där det inte finns någon central förvaltningsmyndighet.
[b] 4 § skaderegleringskungörelsen avser skador överstigande 10 000 kronor.
[c] Av JK:s akter framgår att summan av de belopp berörda myndigheter utgett efter delegation uppgår till omkring 125 000 kronor.

Tabell 6 Beslutsskador. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1974

Berörd myndighet	Av JK beslutade skadeståndsbelopp i kronor eller fall där JK delegerat beslutanderätten
AB Svensk Bilprovning	0
AB Svensk Bilprovning	80
AB Svensk Bilprovning	339
Bilregisternämnden	0
Bilregisternämnden	0
Generaltullstyrelsen	330
Generaltullstyrelsen	1 640
Generaltullstyrelsen	300
Generaltullstyrelsen	0
Hovrätt	125
Justitiedepartementet	0
Kronofogdemyndighet	0
Kronofogdemyndighet	21 500
Lantbruksstyrelsen	0
Länsstyrelse	250
Länsstyrelse	500
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	90
Länsstyrelse	1 200
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	5 000
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	32
Rikspolisstyrelsen	0
Rikspolisstyrelsen	0
Rikspolisstyrelsen	700
Rikspolisstyrelsen	17
Rikspolisstyrelsen	delegation
Rikspolisstyrelsen	delegation
Tingsrätt	100
Tingsrätt	0
Tingsrätt	508
Tingsrätt	217
Tingsrätt	1 660
Tingsrätt	553
Tingsrätt	132
Tingsrätt	191
Summa 40	35 464

Tabell 7 Anmälningar enligt 5 §[a] skaderegleringskungörelsen. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1975

Anmälande myndighet	Antal anmälningar enligt			Antal fall där JK haft annan uppfattning än anmälande myndighet
	Punkt 1	Punkt 2	Punkt 3	
Arbetsmarknadsstyrelsen[b]	55			
Byggnadsstyrelsen	3			
Domänverket[b]	3			
Försvarets civilförvaltning[c]	1			
Generaltullstyrelsen[b]	25			
Kriminalvårdsstyrelsen[b]	12		1	
Lantbruksstyrelsen	10			
Luftfartsverket[b]	19			1
Sjöfartsverket			1	
Statens lantmäteriverk	6			
Statens vattenfallsverk[b]	4			
Statens vägverk[b]			3	
Poststyrelsen[b]			1	
Skolöverstyrelsen	4			3
Summa	142		6	4

[a] I 5 § skaderegleringskungörelsen, som avser s. k. faktiska skador, stadgas att central förvaltningsmyndighet skall göra anmälan till JK 1) innan myndigheten beslutar utge skadestånd 2) innan myndigheten beslutar avslå framställning om skadestånd som ej är uppenbart ogrundad 3) innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd.

[b] Myndigheten är numera undantagen från anmälningsskyldighet enligt punkterna 1 och 2.

[c] Ärendet avser en beslutsskada avseende felaktig inkallelse genom fel vid databehandling. JK har jämlikt 6 § uppdragit åt försvarets civilförvaltning att handlägga ärenden av detta slag.

Tabell 8 Faktiska skador där JK jämlikt 2 §[a] eller 4 §[b] skaderegleringskungörelsen skall besluta i fråga om skadestånd. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1975

Berörd myndighet	Antal fall enligt 2 §	Antal fall enligt 4 §	Av JK beslutade belopp (kronor)
Arbetsmarknadsstyrelsen		1	0
Byggnadsstyrelsen		1	12 000
Domänverket		1	0
Generaltullstyrelsen		1	0
Kriminalvårdsstyrelsen		1	13 150
Kriminalvårdsstyrelsen		1	10 500
Lantbruksstyrelsen		1	0
Rikspolisstyrelsen		1	13 485
Rikspolisstyrelsen		1	0
Statens vattenfallsverk		1	15 758
Statens vattenfallsverk		1	0
Statens vägverk		1	0
Stiftsnämnd	1		5 900
Televerket		1	18 560
Televerket		1	12 249
Televerket		1	28 204
Televerket		1	21 929
Summa	1	16	151 735

[a] 2 § skaderegleringskungörelsen avser anspråk för skador som inträffat inom sådan verksamhet där det inte finns någon central förvaltningsmyndighet.
[b] 4 § skaderegleringskungörelsen avser skador överstigande 10 000 kronor.

Tabell 9 Beslutsskador. Tabellen avser ärenden avgjorda år 1975

Berörd myndighet	Av JK beslutade skadeståndsbelopp (kronor)
AB Svensk Bilprovning	116
AB Svensk Bilprovning	265
AB Svensk Bilprovning	614
Bilregisternämnden	0
Bilregisternämnden	0
Bilregisternämnden	0
Bilregisternämnden	0
Domstolsverket	267
Domstolsverket	113
Fastighetsbildningsmyndighet	3 010
Försvarets civilförvaltning	0
Försäkringskassa	0
Generaltullstyrelsen	200
Generaltullstyrelsen	308
Generaltullstyrelsen	1 511
Generaltullstyrelsen	0
Hyresnämnd	150
Invandrarverket	0
Kammarrätt	50
Kronofogdemyndighet	1 870
Kronofogdemyndighet	1 181
Länsstyrelse	500
Länsstyrelse	350
Länsstyrelse	865
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	363
Länsstyrelse	400
Länsstyrelse	107
Länsstyrelse	390
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	48
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	100
Länsstyrelse	100
Länsstyrelse	75
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	0
Länsstyrelse	1 500
Rikspolisstyrelsen	0
Rikspolisstyrelsen	1 260
Rikspolisstyrelsen	0
Rikspolisstyrelsen	600
Rikspolisstyrelsen	4 755
Rikspolisstyrelsen	500
Riksskatteverket	0
Riksskatteverket	0
Riksskatteverket	75
Riksskatteverket	25
Riksskatteverket	372
Socialhögskolan	0
Tingsrätt	184
Tingsrätt	90
Tingsrätt	103

KUNGL. BIB. 1978-10-03 STOCKHOLM

Berörd myndighet	Av JK beslutade skadeståndsbelopp (kronor)
Tingsrätt	380
Tingsrätt	395
Tingsrätt	0
Tingsrätt	0
Tingsrätt	198
Tingsrätt	181
Tingsrätt	300
Åklagarmyndighet	0
Summa 62	23 871

Tabell 10 Ersättningsanspråk enligt lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. Tabellen avser ärenden avgjorda 1974[a] och 1975

Beslutade belopp[b] (kronor)	Antal ärenden 1974	Antal ärenden 1975[c]
1– 2 000	1	25
2 001– 4 000	3	9
4 001– 6 000	2	6
6 001– 8 000	0	1
8 001–10 000	0	2
10 001–12 000	2	1
	8	44

Anm.: I de ärenden då ersättning inte utgått (1 fall 1974 och 8 fall 1975) har detta i allmänhet berott på att formella förutsättningar brustit, nämligen att frihetsberövandet skett före lagens ikraftträdande eller att frihetsberövandet varat mindre än 24 timmar. Någon svårighet att avgöra huruvida rätt till ersättning förelegat eller ej synes inte ha uppstått. Svårigheterna synes i stället ha varit att fastställa ersättningens belopp främst såvitt avser ersättning för lidande.

[a] Lagen om ersättning vid frihetsinskränkning trädde i kraft den 1 juli 1974.

[b] Totalt har utgivits 1974 omkring 45 000 kronor och 1975 omkring 120 000 kronor.

[c] Enligt JK:s statistik utgjorde antalet 1975 inkomna ärenden 68, antalet under samma år avgjorda ärenden 55 och sammanlagt utbetalt belopp 120 743 kronor.

KUNGL. BIBL.
1978 -10- 03
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny vårdutbildning. U.
51. Svensk trädgårdsnäring. Jo.
52. Lägg besluten närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisatoriska frågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]
Personregister-Datorer-Integritet. [54]
Att sambo och gifta sig. [55]
JK-ämbetet. [59]

Utrikesdepartementet

Kultur och information över gränserna. [56]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Utredningen om vissa vårdutbildningar inom högskolan. 1. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. [15] 2. Ny vårdutbildning. [50]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]
Svensk trädgårdsnäring. [51]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]
Förbud mot investeringar i Sydafrika. [53]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]
Resor till arbetet. [57]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energikommissionen. 1. Energi. [17] 2. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. [49]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]
Lägg besluten närmare människorna! [52]
Organisatoriska frågor inom länsstyrelserna. [58]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1978 -10- 03
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1978 -10- 03
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04316
ISSN 0375-250X