



REMISSYTTRANDE

Datum
2023-08-31

Dnr
2023/4583

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Med kopia till:
Ju.L6@regeringskansliet.se

Betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12)

(Departementets diarienummer Ju2023/00712)

Sammanfattning

Justitiekanslern delar utredningens bedömning att det kan finnas skäl att överväga att avskaffa Justitiekanslerns tillsyn över domstolarna och domare. En sådan reform innebär emellertid ofrånkomligen en begränsning av myndighetens tillsynsbefogenheter även i övrigt. Frågan bör därför utredas vidare. Under alla förhållanden bör det inte komma i fråga att begränsa Justitiekanslerns tillsynsbefogenheter på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Justitiekanslern har inga invändningar mot förslaget att ta bort myndighetens befogenheter att väcka åtal och inleda disciplinära förfaranden mot domare, utom när det gäller sådana befogenheter på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Betänkandet innehåller ett stort antal förslag och överväganden. Justitiekanslern har begränsat remissvaret till de frågor som är av direkt betydelse för myndigheten.

Tillsyn över domstolar och domare (avsnitt 13)

Övergripande synpunkter

Den tillsyn som Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän (JO) bedriver över domstolarna och domarna bygger på en lång tradition och har sedan länge setts som en självklar del i det konstitutionella systemet. Ordningen med två parallella extraordinära tillsynsorgan har motiverats och ytterst syftat till att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet i förhållande till det allmänna. Som anges i betänkandet är domstolarnas oberoende inte en förmån för domstolarna eller den enskilde domaren utan är till för att trygga den enskildes rättsskydd. När man överväger att ta bort ett av dessa extraordinära tillsynsorgan bör man därför beakta risken för att det kan komma att påverka enskildas rättsskydd i förhållande till det allmänna. Att det har funnits två organ, med i huvudsak samma tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter, har därtill gjort att jävskonflikter hos organen har kunnat undvikas genom överlämnanden av ärenden mellan myndigheterna.

Justitiekanslern har i praktiken utfört sitt uppdrag med stor respekt för domstolarnas självständighet i dömandet. Med hänsyn till myndighetens förhållande till regeringen, ser Justitiekanslern emellertid – liksom utredningen – att det kan finnas ett värde av att se över myndighetens tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om domstolar och domare.

Utöver sådana mer principiella aspekter på vår tillsynsroll vill Justitiekanslern framhålla den ändrade inriktningen av myndighetens arbete på senare år. En av Justitiekanslerns huvuduppgifter är att företräda staten i skadeståndsmål och andra rättegångar. De senaste åren har den uppgiften kommit att bli allt mer framträdande och tar numera en stor del av våra resurser i anspråk. Den potentiella rollkonflikten som ligger i att Justitiekanslern både är part i och har tillsyn över domstolarna har därmed förstärkts (jfr SOU 1993:37 s. 60). Det talar för att man bör överväga om Justitiekanslerns tillsynsuppgifter och ingripandemöjligheter i fråga om domstolar och domare ska förändras.

Från ett oberoendeperspektiv framstår det som särskilt viktigt att möjligheten att väcka åtal eller initiera ett disciplinärt förfarande mot enskilda domare tas bort. Det är dessutom befogenheter som i praktiken används mycket sällan. Justitiekanslern har mot denna bakgrund inga invändningar mot förslaget i denna del. Det finns dock anledning att påminna om att Justitiekanslerns uppgift att vaka över tryck- och yttrandefrihetens gränser utövas bl.a. genom rollen som åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål liksom vid andra brott mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). En begränsning av befogenheten att väcka åtal skulle på det området få oönskade konsekvenser. Det bör också beaktas att en ordning där Justitiekanslerns möjlighet att åtala eller initiera disciplinära förfaranden mot domare tas bort kan innebära svårigheter hos Riksdagens ombudsmän att hantera uppkomna jävssituationer.

I syfte att långsiktigt stärka domstolarnas och domarnas oberoende kan det finnas skäl att överväga att avskaffa Justitiekanslerns tillsyn över dessa.

En följd av förslaget är emellertid att Justitiekanslerns möjlighet att bedriva en tillsyn inriktad på systemfel, som har varit utmärkande för myndigheten, kommer att begränsas. Förslaget kan exempelvis komma att påverka möjligheterna att på ett effektivt sätt utöva tillsyn över andra aktörer i rättskedjan såsom polis och åklagare. Dessa konsekvenser har inte särskilt uppmärksammats i förslaget.

Justitiekanslern bedömer vidare att förslaget kommer att försvåra utövandet av myndighetens övriga uppgifter, som är tänkta att lämnas oförändrade. Det gäller exempelvis uppgiften att besluta om skadestånd inom ramen för statens frivilliga skadereglering och att utöva tillsyn över rättshjälps-systemet. I dessa ärendekategorier vidtas i dag åtgärder med stöd av lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (tillsynslagen), men det kommer inte längre vara möjligt om reformen genomförs. Förslaget väcker även flera

frågor om gränsdragningar till myndighetens övriga verksamhet. Inte heller dessa aspekter har närmare berörts i betänkandet.

Förslaget får även konsekvenser för Justitiekanslerns särskilda uppgift att vaka över gränserna för tryck- och yttrandefriheten. Den föreslagna inskränkningen av tillsynskretsen i tillsynslagen innebär nämligen en begränsning av Justitiekanslerns möjligheter att bedriva tillsyn på yttrandefrihetens område i ärenden som rör bl.a. domstolar. Justitiekanslern motsätter sig en sådan förändring.

Konsekvenserna av en inskränkning av Justitiekanslerns tillsynskrets har således inte belysts tillräckligt i betänkandet. Det bedöms inte möjligt att inom ramen för detta remissvar ge en fullständig bild över konsekvenserna av förslaget. Nedan redogörs dock för några av de följder och frågeställningar som skulle uppkomma i olika delar av Justitiekanslerns verksamhet.

Innan förslaget om avskaffandet av tillsynen över domstolar och domare leder till lagstiftning måste gränsdragningsproblemen och konsekvenserna av eventuella förändringar i tillsynsuppgiften utredas vidare.

Justitiekanslerns generella tillsyn över den offentliga förvaltningen

Justitiekanslerns uppgift att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen har sin grund i tillsynslagen, och preciseras i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (JK-instruktionen).

På det sätt som utredningen redogör för bedrivs tillsynen enligt tillsynslagen genom att Justitiekanslern får del av klagomål och anmälningar från enskilda och myndigheter, genom inspektioner eller genom att Justitiekanslern på eget initiativ tar upp frågor. Tillsynen bedrivs också genom att Justitiekanslern årligen granskar myndigheternas ärendeförteckningar (se 9 § JK-instruktionen och 29 § myndighetsförordningen, 2007:515). Under 2022 omfattade den granskningen nästan 200 myndigheter, däribland Statens ansvarsnämnd, Domstolsverket, Domarnämnden, Notariennämnden, Rättshjälpsmyndigheten och Rättshjälpsnämnden.

De tillsynsåtgärder som kan vidtas enligt tillsynslagen är exempelvis att Justitiekanslern riktar kritik mot en myndighet, en domstol eller enskild befattningshavare. Det kan också göras uttalanden av tillsynskaraktär.

Att tillsynen kan utövas genom att Justitiekanslern på eget initiativ tar upp frågor innebär att tillsynsuppgiften kan utföras i de flesta av myndighetens ärendekategorier. Tillsynsfunktionen är som en följd av detta svår att åtskilja från myndighetens övriga verksamhet. Tillsynsaspekter aktualiseras bl.a. i den frivilliga skaderegleringen, inom ramen för Justitiekanslerns tillsyn över rättshjälpsystemet, vid handläggningen av ersättningsanspråk enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra

tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen) och i ärenden på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

Justitiekanslerns tillsyn är, som utredningen anger, huvudsakligen inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten på verksamhetsområden där det saknas ordinarie tillsynsorgan. En sådan tillsyn är i regel inriktad på att granska om rättssystemet som helhet fungerar som det är tänkt. Enligt myndighetens interna riktlinjer bör tillsynen vidare vara särskilt inriktad på frågor som rör grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet samt offentlighet och sekretess (se verksamhetsplan för Justitiekanslern 2023, s. 3).

Av hänsyn till rättsskipningens självständighet iakttar Justitiekanslern sedan länge armlängds avstånd till domstolarna i sin tillsyn. Även i de fall det inte skulle finnas något formellt hinder enligt 11 kap. 3 § regeringsformen (RF), så är det, enligt den praxis som tillämpas, uteslutet att Justitiekanslern i sin tillsyn skulle ha synpunkter på t.ex. en domstols bevisvärdering eller dömmande i enskilt fall. Över huvud taget kan det nog sägas att Justitiekanslern är restriktiv med att utöva tillsyn över domstolarnas verksamhet. Någon inspektion av en domstol har exempelvis inte skett under senare år. Den tillsyn som sker är inriktad på domstolarnas hantering av förfarandefrågor, dvs. att processuella och administrativa regler följs.

Tillsynen av domstolarna har de senaste åren avsett exempelvis följande frågor:

- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar (Justitiekanslerns beslut den 2 mars 2023 i ärende nr 2023/90),
- riktlinjerna för att föras upp på förordnandelistor för offentliga försvarare och andra rättsliga biträden (Justitiekanslerns beslut den 23 november 2022 i ärende nr 2022/887), och
- hanteringen av ett ärende där den misstänkte/tilltalade hade förvaltare (Justitiekanslerns beslut den 7 mars 2022 i ärende nr 2020/7371).

Som anges ovan så bedriver Justitiekanslern en mer övergripande tillsyn som huvudsakligen är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga förvaltningen. Ett exempel på sådan systematisk tillsyn är Justitiekanslerns granskning från 2020 av försöksverksamheten med snabbare lagföring i brottmål i norra Stockholm, det s.k. snabbspåret (Justitiekanslerns beslut den 24 juni 2020 i ärende nr 2019/7012). Granskningen omfattade hela handläggningen av försöksverksamheten, från polisens inledande ingripande till åklagarens eller domstolens avslutande lagföring. Även om granskningen, som tog sikte på handläggningen ur ett rättssäkerhetsperspektiv, främst var inriktad på polisens och åklagarnas handläggning så berördes även tingsrättens handläggning. Bland annat granskades om tingsrätten hade använt sig av delgivningens formen tillgänglighetsdelgivning i de fall där polisen hade lämnat information om detta.

På liknande sätt skedde under 2020 och 2021 en granskning av hela rättskedjans hantering av unga lagöverträdare inom ramen för snabbspåret

(Justitiekanslerns beslut den 29 januari 2021 i ärende nr 2020/5706). Likaså har Justitiekanslerns granskning av hanteringen av personer i förvar krävt en kontroll av både Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas rutiner i detta avseende (Justitiekanslerns beslut den 19 december 2019 i ärende nr 2019/772).

Konsekvenser för den generella tillsynen

Förslaget innebär att Justitiekanslern inte längre ska utöva tillsyn över domstolar samt domare och vissa andra befattningshavare. En konsekvens av förslaget, som inte särskilt uppmärksammats i betänkandet, är att det i sin tur påverkar Justitiekanslerns möjlighet att utöva en tillsyn inriktad mot att upptäcka systematiska fel i övriga delar av den offentliga förvaltningen. Om tillsynen inte längre ska omfatta domstolarna kan det försvåra möjligheterna att på ett effektivt sätt granska andra aktörer inom rättsväsendet, såsom exempelvis Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten men även i viss mån Kronofogdemyndigheten och Migrationsverket.

Som anges ovan bedrivs tillsynen bl.a. genom att Justitiekanslern årligen granskar myndigheternas ärendeförteckningar. En följd av att tillsynskretsen begränsas är att Justitiekanslern inte kommer kunna granska ärendeförteckningar från Domarnämnden och den föreslagna Domstolsstyrelsen.

Utredningen anger att inte samtliga myndigheter som inordnas under beteckningen Sveriges Domstolar eller på något annat sätt har en koppling till domstolväsendet "uttryckligen" bör undantas från Justitiekanslerns tillsyn, men att Justitiekanslern i praktiken kommer ha begränsade möjligheter att bedriva tillsyn över dessa myndigheter eftersom den föreslagna Domstolsstyrelsen ska ge administrativt stöd och service åt dessa och då de ofta är samlokaliserade med olika domstolar (s. 418 f.). Flera av dessa myndigheter (t.ex. Notarienämnden och Rättshjälpsmyndigheten) omfattas i dag av skyldigheten att lämna ärendeförteckningar till Justitiekanslern. Det är för vår del oklart på vilket sätt Justitiekanslern i praktiken skulle vara förhindrad att bedriva tillsyn över dessa myndigheter, exempelvis genom att granska ärendeförteckningar. Det bör därför i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet klargöras om dessa myndigheter är undantagna från Justitiekanslerns tillsyn eller inte.

Justitiekanslerns frivilliga skadereglering

Som utredningen är inne på bedrivs tillsyn enligt tillsynslagen också inom den frivilliga skaderegleringen. Tillsynsaspekten finns alltid med i handläggningen av skaderegleringsärendena. Detta illustreras bl.a. av att det regelmässigt vid remittering i skadeståndsärenden finns en upplysning om att det som kommer fram i skaderegleringsärendet även kan leda till att det görs uttalanden i tillsynsfrågor. De tillsynsåtgärder som kan vidtas i skaderegleringsärendena motsvarar i huvudsak de som kan vidtas i de renodlade tillsynsärendena. Den frivilliga skaderegleringen innefattar alltså en form av tillsyn.

Ett exempel där Justitiekanslern inom ramen för ett skaderegleringsbeslut har riktat kritik mot en domstol är Justitiekanslerns beslut den 26 augusti 2022 i ärende nr 2020/5587. Ärendet gällde hanteringen av skyddade personuppgifter. I beslutet avlog Justitiekanslern sökandens anspråk på skadestånd men kritiserade en domstol för att den inte hade gjort en noggrann sekretessprövning av ett föreläggande där sökandens nya namn var utskrivet. Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i ärendet avseende domstolens ärendehanteringssystem så skickades en kopia av beslutet till bl.a. Domstolsverket för de eventuella åtgärder som kunde vara aktuella där.

Handläggningen av skadeståndsfrågor ger kunskap och inblickar som är av värde för fullgörandet av tillsynsfunktionen. Det är inte sällan som iakttagelser inom ramen för skaderegleringen leder till att Justitiekanslern inleder ett tillsynsärende på eget initiativ. Ett exempel är Justitiekanslerns beslut den 16 januari 2018 i ärende nr 2017/2929. Det var ett initiativärende avseende en tingsrätts underlåtenhet att underrätta Transportstyrelsen om en frikännande dom efter ett körkortsingripande. Tillsynsärendet initierades sedan Justitiekanslern i ett skaderegleringsärende hade uppmärksammat att tingsrätten hade underlåtit att fullgöra sin underrättelseskyldighet. I beslutet gjorde Justitiekanslern vissa uttalanden om behovet av tydliga rutiner för underrättelser av domar i den typen av ärenden.

Konsekvenser för den frivilliga skaderegleringen

Justitiekanslern håller med utredningen om att det även fortsättningsvis kommer vara möjligt för Justitiekanslern att i den frivilliga skaderegleringen undersöka en domstols hantering av ett visst mål eller ärende. Varken den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 3 § RF eller inskränkningen av tillsynskretsen i tillsynslagen kommer att hindra detta.

Det kommer alltså fortsatt vara möjligt för Justitiekanslern att, inom ramen för den frivilliga skaderegleringen, göra bedömningar av om en domare eller domstol har agerat på ett sådant sätt att staten är skadeståndsskyldig. Detsamma gäller när Domarnämnden eller den föreslagna Domstolsstyrelsen är berörd av skadeståndsanspråket. Vidare kommer Justitiekanslern fortsatt kunna besluta om att den myndighet som är berörd i skadeståndsärendet ansvarar för att ersättningen och andra kostnader betalas ut till motparten (se 2 a § JK-instruktionen).

Däremot kommer det, som utredningen konstaterar, genom den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 3 § RF inte längre vara möjligt för Justitiekanslern att rikta kritik mot domstolar i beslutet som gäller skadeståndsanspråket, om kritiken rör den rättskipande verksamheten (s. 417). Genom den föreslagna förändringen i tillsynslagen kommer det inte heller vara möjligt att i skaderegleringsärenden som rör domstolar, Domarnämnden eller den föreslagna Domstolsstyrelsen göra uttalanden av tillsynskaraktär eller vidta andra åtgärder enligt tillsynslagen. Det gäller oavsett om frågan rör den rättskipande verksamheten eller någon annan del av verksamheten.

Förslaget om att begränsa tillsynskretsen leder till vissa gränsdragningsproblem. Det är svårt att i praktiken upprätthålla någon klar gräns mellan redovisningen av den skadeståndsrättsliga analysen och sådana uttalanden av tillsynskaraktär som träffas av förslaget. Justitiekanslerns uppgift i den frivilliga skaderegleringen förutsätter att myndigheten i besluten kan redovisa skadeståndsrättsliga överväganden på ett öppet och förklarande sätt. Det gäller förstås sådana överväganden som är direkt bestämmande för utgången för skadeståndsfrågan men även andra aspekter av det ifrågasatta agerandet kan, för förståelsen av ett beslut, behöva beröras i skälen.

Förslaget väcker även frågor om det finns något utrymme för Justitiekanslern att uppmärksamma brister som har identifierats i den rättskipande verksamheten genom att skicka en kopia av skadeståndsbeslutet till JO eller någon annan berörd myndighet (jfr Justitiekanslerns beslut den 26 augusti 2022 i ärende nr 2020/5587). Den typen av underrättelser betraktas i vår verksamhet som en form av tillsynsåtgärd. Om sådana underrättelser skulle träffas av förslaget finns det en risk att viktig kunskap från Justitiekanslerns skadereglering går förlorad.

Dessa konsekvenser och frågor har inte närmare berörts i betänkandet och behöver utredas vidare innan förslaget leder till lagstiftning.

Justitiekanslerns tillsyn över rättshjälpsområdet

Justitiekanslern har en betydelsefull roll när det gäller kontrollen av utgifterna för rättsliga biträden. Justitiekanslern utövar den uppgiften bl.a. genom sin möjlighet att överklaga beslut om ersättning av allmänna medel till rättsliga biträden (lagen, 2005:73, om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut, 45 § rättshjälpslagen, 1996:1619, och 8 § lagen, 1996:1620, om offentligt biträde). Som ett led i den uppgiften granskar Justitiekanslern årligen runt 2 400 ersättningsbeslut och andra beslut om rättshjälp som omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet enligt 22–24 §§ Domstolsverkets föreskrifter om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern (DVFS 2022:2).

Vid sidan av talerätten bevakar Justitiekanslern att rättshjälpssystemet används på avsett sätt genom särskilda granskningar av den statliga kontrollen av ersättningar till rättsliga biträden.

För att ge en ökad tillsynsmöjlighet över rättshjälpssystemet och därmed bidra till en stärkt kontroll över utgifterna för rättsliga biträden fick Justitiekanslern ett ökat anslag för 2022 (se prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 1 s. 72, se även verksamhetsplan för Justitiekanslern 2022, s. 6).

Flera tillsynsprojekt har bedrivits på rättshjälpsområdet de senaste åren. År 2020 genomförde Justitiekanslern en särskild granskning av ett stort antal beslut i första instans genom vilket rättsliga biträden hade erhållit en sammanlagd ersättning om minst 150 000 kr (Justitiekanslerns protokoll den 18 januari 2021 i ärende nr 2020/6592). I granskningen konstaterade Justitiekanslern att det förekom brister i flera led av kontrollsystemet, bl.a.

när det gäller fullgörandet av domstolarnas skyldighet att underrätta Justitiekanslern om sådana beslut.

Under 2021 konstaterade Justitiekanslern i sin rättshjälpsgranskning att den vanligaste beslutstypen som överklagades var positiva förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader för tidsspillan och utlägg till s.k. distansbiträden. Mot den bakgrunden beslutade Justitiekanslern under hösten 2021 att inleda en granskning av dessa typer av beslut (Justitiekanslerns protokoll den 30 juni 2022 i ärende nr 2022/2589). Granskningen utmynnade i slutsatsen att det förekom flera brister i efterlevnaden av regleringen om förhandsbesked och slutliga beslut om ersättning för merkostnader till distansbiträden. Det konstaterades bl.a. att det fanns brister i domstolarnas skyldighet att underrätta Justitiekanslern om sådana beslut, att förhandsbesked hade begärts och beviljats sent i processen och att det i stor utsträckning hade slutligt beviljats ersättning för sådana merkostnader trots att det inte fanns något positivt förhandsbesked och utan att frågan om det förelåg särskilda skäl behandlades i domskälen.

Konsekvenser för tillsynen över rättshjälpsområdet

Förslaget om att inskränka tillsynskretsen i tillsynslagen innebär att Justitiekanslern inte längre kommer att kunna bedriva tillsynsprojekt inom rättshjälpsområdet. Genom möjligheten att överklaga domstolarnas beslut i rättshjälpsärenden har Justitiekanslern en unik inblick i området. Den kunskapen riskerar alltså att gå förlorad om möjligheten till tillsyn över domstolarna på rättshjälpsområdet tas bort.

De senaste årens tillsynsprojekt har visat att det finns brister när det gäller fullgörandet av domstolarnas underrättelseskyldighet till Justitiekanslern. Som redovisas närmare nedan begär Justitiekanslern därför regelmässigt in kompletterande handlingar och upplysningar från domstolarna på rättshjälpsområdet med stöd av 9 och 10 §§ tillsynslagen. Utan en sådan möjlighet kan det bli svårt att fullgöra uppgiften att bevaka att rättshjälpsystemet används på avsett sätt. (Se också avsnittet *Särskilt om Justitiekanslerns behov av handlingar och upplysningar.*)

Detta är konsekvenser som inte närmare berörs i betänkandet.

Förslaget ger också upphov till gränsdragningsproblem. Exempelvis framstår det som osäkert om Justitiekanslern vid fullgörandet av sin uppgift på rättshjälpsområdet kommer kunna ta underhandskontakter med domstolarna för att påpeka brister eller andra iakttagelser avseende bl.a. domstolarnas underrättelseskyldighet. Så sker inte sällan i dag t.ex. när en underrättelse har skickats så sent att Justitiekanslern inte längre har möjlighet att överklaga beslutet. På det sättet får domstolarna information om att det kan finnas anledning att ändra sina rutiner för när underrättelserna skickas. Ett annat exempel på när underhandskontakter sker är när en domstol brustit i skyldigheten att höra åklagaren om ersättningsanspråk som överstiger 100 000 kronor (se 1 § förordningen, 2005:77, om kontroll av vissa ersättningsanspråk m.m.). Om domstolarna inte längre skulle omfattas

av Justitiekanslerns tillsyn, särskilt med beaktande av den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 3 § RF, är det dock oklart om Justitiekanslern kommer kunna ta sådana kontakter.

Mot bakgrund av det anförda bör det övervägas om det är lämpligt att Justitiekanslern – utan möjlighet till tillsyn på rättshjälpsområdet och utan rätt att få del av handlingar och upplysningar från domstolarna – fortsatt ska ha uppgiften att bevaka att rättshjälpsystemet används på avsett sätt och rätten att överklaga beslut i rättshjälpsärenden. Under alla förhållanden behöver frågan utredas vidare innan förslagen leder till lagstiftning.

Justitiekanslerns reglering av ersättning enligt frihetsberövandelagen

En av Justitiekanslerns uppgifter är vidare att handlägga anspråk på ersättning med stöd av frihetsberövandelagen. Myndigheten handlägger runt 2 000–2 500 sådana ärenden varje år. Inom ramen för den verksamheten tar Justitiekanslern del av ett stort antal domar i mål där enskilda personer har varit frihetsberövade.

Det som framkommer i frihetsberövandeärendena ger ibland anledning att inleda ett separat tillsynsärende. Justitiekanslern har i flera fall vid beslutet om ersättning enligt frihetsberövandelagen uppmärksammat att sökanden har varit frihetsberövad för länge och inlett ett tillsynsärende för att utreda anledningen till detta. Så var exempelvis fallet i Justitiekanslerns beslut den 11 juli 2018 i ärende nr 2017/5081 där Kriminalvården och en rådmän vid en tingsrätt fick kritik med anledning av att en person hade varit felaktigt frihetsberövad i 28 dagar. Tillsynsärenden av detta slag berör typiskt sett både domstolarnas ansvar för upprättandet av avräkningsunderlag och Kriminalvårdens straffidsbeslut.

Ett annat exempel på kopplingen mellan ärendena om ersättning enligt frihetsberövandelagen och myndighetens tillsyn är Justitiekanslerns beslut den 29 januari 2021 i ärende nr 2020/2437. Det var ett initiativärende angående domares skyldigheter att upprätta avräkningsunderlag. I beslutet konstaterade Justitiekanslern att myndigheten inom ramen för sin uppgift att handlägga anspråk på ersättning enligt frihetsberövandelagen och genom underrättelser från domstolar i frågor om rättshjälpsersättning hade uppmärksammat att domstolarna gjorde olika bedömningar om när ett avräkningsunderlag skulle upprättas. I beslutet gjorde Justitiekanslern vissa uttalanden om domares skyldighet att upprätta avräkningsunderlag och om den ottydlighet som fanns i den aktuella regleringen.

Konsekvenser för tillsynen över frihetsberövanden

Genom uppgiften att handlägga ersättningsanspråk enligt frihetsberövandelagen ges en god insyn i domstolars och myndigheters hantering av frågor som rör frihetsberövanden. Det finns från rättssäkerhetssynpunkt fördelar av att det organ som hanterar sådana ersättningsanspråk också har möjlighet att utöva tillsyn. En sådan tillsyn berör typiskt sett flera aktörer i rättskedjan, inte sällan även domstolarna.

Förslaget om att undanta domstolarna från Justitiekanslerns tillsyn innebär därmed försämrade möjligheter för Justitiekanslern att utöva tillsyn på det här området på ett effektivt sätt. Det finns också en risk att viktig kunskap om hanteringen av frihetsberövade personer förloras när dessa uppgifter skiljs åt. Dessa konsekvenser av förslaget behandlas inte i betänkandet.

Justitiekanslerns roll på tryck- och yttrandefrihetsområdet

Enligt tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna ska Justitiekanslern vaka över att gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids (se 9 kap. 1 § TF, 7 kap. 1 § YGL, och 6 § JK-instruktionen). Det innebär att Justitiekanslern är den myndighet som i första hand har till uppgift att utöva tillsyn över tryck- och yttrandefriheten, såväl att de rättigheter den ger respekteras som att missbruk beivras. Uppgiften att vaka över yttrandefrihetens gränser utövas genom rollen som åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål och vid andra brott mot bestämmelserna i TF och YGL samt genom att utöva tillsyn på dessa områden.

Justitiekanslerns tillsynsbefogenheter grundar sig både på det övergripande uppdraget att vaka över yttrandefrihetens gränser i 9 kap. 1 § TF och myndighetens särskilda tillsynsmandat över offentlig verksamhet i 1 § tillsynslagen.

Åklagarrollen och tillsynsuppdraget på yttrandefrihetens område överlappar till viss del i Justitiekanslerns verksamhet. Både åtalsrätten och tillsynsbefogenheterna är diskretionära och ger utrymme för lämplighetsöverväganden i enskilda fall. Tillsynsverksamheten och åtalsrätten på det här området berör även domstolar och enskilda domare.

Att gränsen mellan dessa ansvarsområden är relativt öppen illustreras av Justitiekanslerns beslut den 4 juni 2012 i ärende nr 2012/3417. I det fallet beslutade Justitiekanslern att inte inleda förundersökning mot en lagman vid en tingsrätt för påstått brott mot represalieförbudet i 2 kap. 6 § YGL men uttalade i beslutet att lagmannen hade gått över gränsen för vad som var lämpligt med hänsyn till grunderna för den yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Ett annat exempel på detta är Justitiekanslerns beslut den 3 oktober 2019 i ärende nr 2019/5147 där Justitiekanslern inte fann skäl att inleda förundersökning mot en kammarrättspresident för påstått brott mot efterforskningsförbudet men valde att inleda ett separat tillsynsärende mot kammarrätten (Justitiekanslerns beslut 21 oktober 2020 i ärende nr 2019/5829).

Det förekommer också att Justitiekanslern gör uttalanden av tillsynskaraktär i samband med att en förundersökning läggs ned eller när åtalsfrågan prövas.

Konsekvenser för rollen på tryck- och yttrandefrihetsområdet

Justitiekanslern instämmer i utredningens bedömning att myndighetens åtalsrätt enligt TF och YGL inte bör ändras. Även om Justitiekanslerns åtalsrätt är tänkt att lämnas oförändrad så innebär den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 8 § RF ofrånkomligen en begränsning av Justitiekanslerns befogenhet att väcka åtal för brott mot bestämmelserna i tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna. Justitiekanslern motsätter sig en sådan förändring.

Som anges ovan bedriver Justitiekanslern med stöd av bl.a. tillsynslagen även tillsynsverksamhet på yttrandefrihetens område. Även om utredningen tycks utgå från att Justitiekanslerns särskilda uppgift att vaka över gränserna för yttrandefriheten också ska lämnas oförändrad (s. 419) så påverkar den föreslagna inskränkningen av tillsynskretsen i tillsynslagen – som inte är avgränsad till den rättskipande delen av domstolarnas verksamhet – Justitiekanslerns möjligheter att bedriva tillsyn på yttrandefrihetens område i ärenden som rör bl.a. domstolar.

Det är inte ändamålsenligt om Justitiekanslerns tillsynsuppdrag på yttrandefrihetsområdet skulle begränsas på det sättet. Att Justitiekanslern både kan ingripa mot missbruk av yttrandefriheten *och* genom tillsyn kan värna skyddet för yttrandefriheten är en grundläggande del av den svenska yttrandefrihetsregleringen. Att ett centralt organ har båda dessa roller – som åklagare och försvarare av yttrandefriheten – brukar motiveras av legitimitetsskäl och har den fördelen att en instans opartiskt bevakar den konstitutionella yttrandefrihetsordningen som sådan snarare än att inta det ena eller det andra intresseperspektivet (se Hans-Gunnar Axberger, JK och yttrandefriheten i antologin Justitiekanslern 300 år, 2013, s. 149–151).

I praktiken överlappar också åtalsrätten och tillsynsuppgiften i Justitiekanslerns verksamhet. Tillsynsfunktionen är som en följd av detta svår att åtskilja från myndighetens övriga uppdrag på yttrandefrihetens område. Det illustreras av de ovan nämnda fallen från 2012 och 2020 som gällde anmälningar om påstådda efterforskningar och repressalier vid domstolar. När det gäller just ärenden om efterforskning och/eller repressalier är det inte ovanligt att motstridiga uppgifter och brist på konkreta bevis får till följd att den utredning som Justitiekanslerns vidtar inte ger tillräckligt underlag för att väcka åtal. De uttalanden som Justitiekanslern gör i ett nedläggningsbeslut kan ändå, med t.ex. hänvisning till grunderna för den yttrandefrihetsrättsliga regleringen, innefatta kritiska synpunkter på den händelse som utretts. Det innebär att en stor del av rättsbildningen avseende efterforsknings- och repressalieförbuderna har kommit att utvecklas genom Justitiekanslerns tillsyn.

Tillsynsverksamheten har alltså på det här området både en principiell och praktisk viktig funktion för Justitiekanslerns uppgifter på det yttrandefrihetsrättsliga området.

Mot den bakgrunden motsätter sig Justitiekanslern en förändring av myndighetens tillsynsuppgift på yttrandefrihetens område.

Vidare är den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 3 § RF svår att förena med den nuvarande lydelsen av 9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § YGL eftersom regleringen ger uttryck för att Justitiekanslern ska utöva tillsyn på yttrandefrihetens område, även i den del som berör domstolarnas rättskipande verksamhet. På det här området uppstår även sådana gränsdragningsvårigheter mellan rättskipande och annan verksamhet som betänkandet tar upp (s. 544 f.). Mot bakgrund av den vidsträckta definitionen av begreppet "rättskipande verksamhet" som anges i betänkandet är det också oklart om åtgärder i form av efterforskning och/eller repressalier som aktualiseras i de ovan nämnda fallen från 2012 och 2020 skulle träffas av den föreslagna grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 3 § RF.

Dessa konsekvenser och frågor har inte berörts i betänkandet och behöver utredas vidare.

Särskilt om Justitiekanslerns behov av handlingar och upplysningar

För att Justitiekanslern ska kunna handlägga sina ärenden på ett effektivt sätt finns det ofta behov av att hämta in kompletterande handlingar eller upplysningar från domstolar och myndigheter. Det behovet finns i flera av Justitiekanslerns ärendetyper.

Bestämmelserna i tillsynslagen om rätten att få tillgång till handlingar (9 §) och upplysningar (10 §) tillämpas i hela Justitiekanslerns verksamhet. Bestämmelserna tillämpas alltså inte enbart i tillsynsärendena, utan även i t.ex. den frivilliga skaderegleringen, i rättegångarna samt vid handläggningen av rättshjälpsärenden och ärenden om ersättning enligt frihetsberövandelagen.

I den frivilliga skaderegleringen finns det inte sällan behov för Justitiekanslern att hämta in kompletteringar i syfte att få ett fullgott underlag för besluten. Det gäller särskilt i ärenden där enskilda ansöker om skadestånd direkt hos Justitiekanslern. Men även när anspråk överlämnats till Justitiekanslern från en myndighet kan det finnas behov av kompletteringar.

Kompletteringarna kan hämtas in på olika sätt men det är vanligt att Justitiekanslern begär in handlingar från eller skickar en remiss till den domstol eller myndighet som är berörd av skadeståndsanspråket. I remisserna anges normalt att myndigheten eller domstolen ska yttra sig till Justitiekanslern. Vidare brukar det framgå av remisserna att yttrandet bör innehålla en redogörelse för de omständigheter som anspråket hänför sig till och för de lagar och andra föreskrifter som kan ha betydelse för bedömningen av det ifrågasatta agerandet samt en motiverad bedömning av frågan om skadeståndsskyldighet föreligger för staten.

Även i de rättegångar där Justitiekanslern företräder staten som ombud är det ofta nödvändigt att Justitiekanslern remitterar den myndighet eller domstol som är berörd. På samma sätt som i skaderegleringsärendena innehåller remisserna i rättegångarna normalt formuleringar om att myndigheten eller domstolen *ska* yttra sig. Ibland kan det dock vara tillräckligt att Justitiekanslern begär in handlingar från dessa.

Vid sidan av remisser hämtar Justitiekanslern mera formlöst in information och handlingar från domstolar och myndigheter med stöd av tillsynslagens bestämmelser. Det görs bl.a. i den frivilliga skaderegleringen, i rättegångarna och i ärenden där Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av frihetsberövandelagen.

Så sker även i stor utsträckning inom ramen för Justitiekanslerns uppgift att granska och överklaga domstolarnas beslut i rättshjälpsärenden. Justitiekanslerns granskning förra året av distansbiträdens ersättning mynnade ut i slutsatsen att det fanns stora brister i domstolarnas underrättelser till Justitiekanslern i sådana fall och att en begäran om komplettering av underlaget hade krävts i närmare 80 procent av de granskade ärendena (se Justitiekanslerns protokoll den 30 juni 2022 i ärende nr 2022/2589).

Konsekvenser av förslagen till ändringar av rätten till handlingar och upplysningar från domstol

Förslagen om att Justitiekanslern inte längre ska ha rätt att få tillgång till domstolarnas handlingar och att dessa inte längre ska ha någon skyldighet att lämna upplysningar (9 och 10 §§ tillsynslagen) får konsekvenser i flera delar av Justitiekanslerns verksamhet.

Syftet med remisserna i den frivilliga skaderegleringen och rättegångarna är att Justitiekanslern ska få klarhet i de faktiska omständigheter som anspråket hänför sig till och de lagar och andra föreskrifter som kan ha betydelse för bedömningen av myndighetens eller domstolens ifrågasatta agerande. Remisserna fyller därmed en viktig funktion i dessa ärendekategorier.

Förslaget innebär att det kommer vara frivilligt för en domstol att svara på en remiss, även om domstolen är berörd av skadeståndsanspråket eller rättegången. Om domstolen väljer att inte svara – eller har möjlighet att avstå från att ge ut sekretesskyddade uppgifter – finns det en risk att Justitiekanslern inte får fullgott underlag i skadeståndsärendena och inte heller kan utforma statens talan på ett ändamålsenligt sätt i rättegångarna. Det leder i sin tur till att Justitiekanslerns möjligheter att utföra uppgifterna inom den frivilliga skaderegleringen och i rättegångarna försämras.

Även vissa gränsdragningsfrågor uppstår.

En fråga är om förslaget hindrar att Justitiekanslern mera formlöst hämtar in information och handlingar från domstolarna inom ramen för bl.a. tillsynsverksamheten, den frivilliga skaderegleringen, rättshjälpsärenden och

ärenden om ersättning enligt frihetsberövandelagen. Om så är fallet, kommer det försvåra utförandet av dessa uppgifter. I rättshjälpsärendena skulle det kunna få till följd att Justitiekanslern i praktiken fräntas sin överklagandemöjlighet mot bakgrund av de brister som konstaterats när det gäller domstolarnas underrättelser till Justitiekanslern.

Förslaget väcker även frågan om domstolarna kommer vara förhindrade att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till Justitiekanslern när uppgiftsskyldigheten enligt tillsynslagen tas bort (jfr 10 kap. 2 och 28 §§ offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400).

Dessa konsekvenser och frågor har inte berörts i betänkandet och behöver utredas vidare innan förslagen leder till lagstiftning.

Övriga förslag i betänkandet

Justitiekanslern välkomnar de övriga förslagen i betänkandet. De bedöms kunna stärka skyddet för demokratin samt domstolarnas och domarnas oberoende. Inte minst bör förslaget om att i grundlag ange att rättskipningen utövas av oberoende domstolar och förslagen om formerna för grundlagsändring kunna bidra till ett stärkt skydd.

Förslagen som rör Domstolsstyrelsen bör enligt Justitiekanslern kunna stärka domstolarnas och domarnas oberoende, men innebär samtidigt en stor förändring. Det kan under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet behövas ytterligare överväganden, bl.a. när det gäller frågan om styrelsens sammansättning.

Justitiekanslern välkomnar att det införs en möjlighet för de högsta instanserna att sammanträda i särskild sammansättning. Justitiekanslern är dock tveksam till att avgöranden som träffas i sådan sammansättning inte föreslås få formell status som prejudikat i bägge domstolarna.

Ärendet har föredragits av Erik Mårild och Elin Widegren. I ärendets beredning har även byråcheferna Daniel Kjellgren och Anneli Skoglund deltagit.

Mari Heidenborg