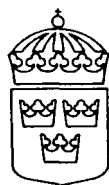


Justitieutskottets betänkande

1985/86:34

om tjänsteansvaret m. m.

(prop. 1984/85:117 delvis jämte motioner)



JuU

1985/86:34

Propositionen m. m.

I proposition 1984/85:117 har regeringen (justitiedepartementet) föreslagit riksdagen att anta av lagrådet granskade förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1975:667) om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst,
4. lag om ändring i lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare,
5. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning,
6. lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

I anslutning till lagförslag 6 påpekas i propositionen att frågan huruvida en motsvarande ändring bör vidtas i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen torde få tas upp av vederbörande utskott vid riksdagsbehandlingen.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1984/85:2976 av Allan Ekström (m), 1984/85:2977 av Elving Andersson (c) och 1984/85:2978 av Eric Hägelmark (fp).

Utskottet har i ett betänkande under våren 1985 (JuU 1984/85:34) behandlat lagförslag 2, som gällde avskaffande av den straffrättsliga särställningen för taxeringsnämndsledamöter, och tre under den allmänna motions tiden år 1984 väckta motioner i samma ämne. I anslutning därtill beslutade utskottet att beträffande ärendet i övrigt inhämta yttrande från konstitutionsutskottet.

Sedan konstitutionsutskottet under hösten 1985 avgivit yttrande i ärendet i viss del har justitieutskottet i ett betänkande i december 1985 behandlat lagförslagen 1, 3, 4 och 5 (JuU 1985/86:8).

Konstitutionsutskottet har nu avgivit yttrande i återstående delar av ärendet (KU 1985/86:11 y), se *bilaga* till detta betänkande.

I detta betänkande behandlar justitieutskottet det i propositionen framlagda lagförslaget 6 och de med anledning av propositionen väckta motionerna. Motionsyrkandena redovisas på s. 2. Det nu aktuella lagförslaget har följande lydelse:

6 Förslag till

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

JuU 1985/86:34

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av justitiekanslern eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitiekanslern ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern. *Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken justitiekanslern för talan.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Motionerna

I motion 1984/85:2976 av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till reglering av tjänsteansvaret i offentlig verksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen.

På anförda skäl förordar motionären att 1975 års ämbetsansvarsreform rivs upp och ersätts med ett nytt system som i sina huvuddrag bygger på den tidigare ordningen.

I motion 1984/85:2977 av Elving Andersson (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samlad översyn och förslag i fråga om tjänsteutövningen m. m. inom den offentliga sektorn.

I motionstexten aktualiseras en vidgning av området för det straffrättsliga tjänsteansvaret.

I motion 1984/85:2978 av Eric Hägelmark (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att sådana förändringar beträffande straffansvaret för alla offentliga tjänstemän bör vidtas, att i huvudsak de regler som gällde i detta avseende före 1976 återinförs samt att JO-utredningen får i uppdrag att utforma lagens bestämmelser.

Tjänsteansvaret

Gällande ordning

I 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) föreskrivs att den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen skall, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, dömas för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, kan straffet bestämmas till fängelse i högst sex år. Om gärningen begås av grov oaktsamhet, kan dömas för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

I 20 kap. 2 § BrB föreskrivs ansvar för mutbrott för arbetstagare, som tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Lagrummet är också tillämpligt på vissa offentliga uppdragstagare och förtroendemän.

I 20 kap. 3 § BrB finns en straffbestämmelse om brott mot tystnadsplikt.

Enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) gäller att om arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom i hans anställning får disciplinpåföljd åläggas honom för tjänsteförseelse, dock ej om felet är ringa (10 kap. 1 §). Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag (10 kap. 2 §). Om arbetstagare begått brott, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, får han avskedas (11 kap. 1 §). Avskedande kan också ske bl. a. om arbetstagare genom annan gärning än brott begått grov tjänsteförseelse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning (11 kap. 2 §).

Tidigare gällande ordning

Den nuvarande ordningen i fråga om ansvar för offentliga funktionärer gäller i princip sedan den 1 januari 1976. Tidigare fanns i BrB särskilda bestämmelser om ansvar för gärningar som var straffbara endast om de begicks av ämbetsmän, s. k. självständiga ämbetsbrott. Med ämbetsmän avsågs i huvudsak statliga och kommunala tjänstemän och vissa andra särskilt angivna offentliga funktionärer. Ämbetsbrotten var tjänstemissbruk, tagande av muta eller otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Dessutom gällde att ansvar för tagande av muta eller otillbörlig belöning eller brott mot tystnadsplikt kunde komma i fråga för ledamöter i bl. a. beslutande statliga och kommunala församlingar. Bestämmelserna i BrB gav domstol möjlighet att som påföljd för ämbetsbrott ådöma suspension eller avsättning, eventuellt i kombination med annan påföljd enligt BrB. Vidare gällde att de som var underkastade ämbetsansvar och begick annat brott än ämbetsbrott under vissa förutsättningar kunde dömas till avsättning.

Genom 1975 års lagstiftning om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m. m. (prop. 1975:78, JuU 22) infördes den nu gällande ordningen.

Reformen innebär i korthet att det straffbara området inskränktes avsevärt. Det straffrättsliga ansvaret för vanliga tjänstefel ersattes av det ovan beskrivna disciplinära ansvaret. Sanktionssystemet för offentliga funktionärer anpassades till den privata arbetsmarknadens sanktionssystem.

Reformkrav

Olika krav om förändringar i det rådande systemet har gång efter annan framförts i riksdagen. Härvidlag hänvisar utskottet till sitt betänkande JuU 1979/80:5 och där gjorda hänvisningar.

Vid sin behandling av ämnet i det nyss nämnda betänkandet uttalade utskottet att det fanns skäl att se över de nya ansvarsreglerna. Härfter tillsattes en särskild utredning – tjänsteansvarskommittén – för att företa en i princip förutsättningslös granskning av ansvarssystemet. Kommittén har redovisat sina överväganden i sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983:7). Rörande innehållet i detta samt vad som framkommit vid remissbehandling därav hänvisar utskottet till uppgifterna därom i den förevarande propositionen (s. 11–15).

I propositionen uttalar sig departementschefen för en viss utvidgning av kriminaliseringen. Bl. a. under hänvisning till det rådande sambandet med frågan om JO-ämbetets framtida organisation och verksamhet avstår departementschefen emellertid från att lägga fram något lagförslag i ämnet.

Utskottets bedömning

I likhet med vad konstitutionsutskottet anför i sitt förut nämnda yttrande i saken finner justitieutskottet att de bl. a. i de föreliggande motionerna uttalade kraven på en skärpning av straffansvaret för offentliga tjänstemän inte kan lämnas obeaktade.

Justitieutskottet finner sålunda – i likhet med konstitutionsutskottet – att frågan om tjänsteansvaret snarast bör ses över på nytt. En utgångspunkt för denna översyn skall vara att en reell utvidgning av straffansvaret kommer till stånd. En ledstjärna för arbetet bör vara att man tillgodoser medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Utskottet vill anlägga några ytterligare synpunkter på det förordade översynsarbetet.

Enligt utskottets upfattning kan det inte gärna komma i fråga att införa en straffbestämmelse om tjänstefel liknande den som före ämbetsansvarsreformen fanns i 20 kap. 4 § BrB. Enligt den straffbelades minsta handling eller underlåtenhet hur ringa saken än var. Vissa begränsningar erfordras uppenbarligen.

Vad som är förtjänt att överväga är frågan om att ändra det nu gällande kravet på grov oaktsamhet i stadgandet om vårdslös myndighetsutövning i 20

kap. 1 § andra stycket BrB. En annan tanke värd att pröva är huvuvida man inte bör avskaffa det nuvarande kravet i paragrafen på att gärningen skall ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa och i stället sätta upp en avgränsande bestämmelse om att det inte skall dömas till ansvar i ringa fall. I linje med vad departementschefen anför i propositionen torde också böra övervägas en omreglering av begreppet myndighetsutövning i paragrafen bl. a. så att dit förs också sådana områden av den offentliga verksamheten som rör lagtillämpning utan att det därför är fråga om utövande av myndighet. Även andra vägar att nå det äsyftade resultatet får naturligtvis prövas samtidigt som man måste beakta kontaktytorna med den disciplinrättsliga regleringen.

Det bör enligt utskottets mening ankomma på regeringen att besluta om formerna för det av utskottet sålunda förordade översynsarbetet.

Vad utskottet nu med anledning av propositionen och motionerna anför om en översyn av tjänsteansvaret bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

JK-lagen m. m.

Regeringens förslag till ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn innebär att denne befrias från sin nu gällande skyldighet att före en process i arbetstvist förhandla om tvistefrågan med arbetstagarens fackliga organisation.

Förslaget föranleder inget annat uttalande från utskottets sida än att tidpunkten för ikraftträdandet bör bestämmas till den 1 juli 1986.

I sammanhanget har utskottet uppmärksammat att tidigare beslutade lagändringar i 20 kap. 7 § rättegångsbalken kan föranleda följdändringar i 5 § lagen om justitiekanslerns tillsyn. Utskottet utgår från att behovet av sådana justeringar beaktas i regeringskansliet i vanlig ordning.

Som inledningsvis angetts har i propositionen i anslutning till förslaget om ändring i lagen om justitiekanslerns tillsyn aktualiserats frågan om en motsvarande ändring i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Utskottet noterar att konstitutionsutskottet i sitt yttrande förklarar att konstitutionsutskottet kommer att föreslå en sådan ändring för JO:s del i samband med sin behandling av frågan om JO-ämbetets framtida organisation och verksamhet.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande översyn av tjänsteansvaret

att riksdagen med anledning av proposition 1984/85:117 i denna del och med anledning av motionerna 1984/85:2976, 1984/85:2977 och 1984/85:2978 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför i detta hänseende.

2. beträffande *JK-lagen*

JuU 1985/86:34

att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, dock med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 juli 1986.

Stockholm den 13 maj 1986

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrlaid

Närvarande: Karin Ahrlaid (fp), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Bengt-Ola Rytter (s), Eva Johansson (s) och Lars Sundin (fp).

Konstitutionsutskottets yttrande

JuU 1985/86:34

Bilaga

1985/86:11 y

om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m. m.

(prop. 1984/85:117 delvis jämte motioner)

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har begärt konstitutionsutskottets yttrande över proposition 1984/85:117 om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet (med undantag för ett av propositionens lagförslag) jämte tre följdmotioner.

Utskottet har tidigare (KU 1985/86:1 y) yttrat sig över vissa av de remitterade frågorna. I detta yttrande behandlar utskottet främst frågan om en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentliga funktionärer. Utgångspunkten för utskottets ställningstagande är JO:s verksamhet, vilken för närvarande är under behandling i utskottet genom utskottets beredning av JO-utredningens betänkande JO-ämbetet – En Översyn (SOU 1985:26). Även i det ärendet har utskottet att behandla motioner som rör det straffrättsliga tjänsteansvaret. Utskottet tar i sitt yttrande till justitieutskottet också upp dessa motioner. Däremot anser utskottet det inte motiverat att i förevarande sammanhang närmare gå in på det arbetsrättsliga disciplinansvaret eller på den i några motioner upptagna frågan om eventuella sanktioner eller andra åtgärder för fall då kommuners beslutande församlingar fattar beslut i strid mot lag eller domstols beslut. Det kan erinras om att civilministern i ett interpellationssvar den 29 november 1985 upplyst att regeringen inom kort avser att tillsätta en utredning med uppdrag att bl. a. utreda sistnämnda fråga. Utskottet har inhämtat att avsikten är att i det sammanhanget även låta utreda frågan om JO:s möjlighet att överklaga disciplinbeslut på det oreglerade kommunala området.

Det sätt på vilket de offentliga funktionärerna utövar sin verksamhet är en mycket viktig rättssäkerhetsfråga. Som en garanti för allmänhetens skydd gentemot felaktig behandling i det allmännas verksamhet har det i svensk rätt sedan lång tid funnits särskilda straffbestämmelser för överträdelse i tjänsten. Dessa straffbestämmelser har vid olika tillfällen setts över och ändrats. En genomgripande ändring av den rådande ordningen tillkom genom 1975 års ämbetsansvarsreform. Denna innebar i korthet att det straffbara området inskränktes avsevärt och att i stället det s. k. disciplinansvaret utvidgades. Härigenom anpassades sanktionssystemet för offentlig anställda till vad som gällt och gäller på den privata arbetsmarknaden.

Sedan reformen genomfördes har röster höjts för ett utvidgat straffrättsligt ansvar för offentliga tjänstemän. Detta ledde till att en parlamentarisk utredning – tjänsteansvarskommittén – tillsattes redan år 1979. Inriktningen på arbetet var enligt direktiven att straffansvaret skulle skärpas.

Kommittén redovisade sitt uppdrag i april 1983 i slutbetänkandet (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet. Kommitténs enhälliga slutsats var att det inte fanns anledning att frånga de grundläggande motiv som det nuvarande ansvarssystemet bygger på eller att utvidga det straffbara området. I stort ansåg således kommittén att systemet fungerade tillfredsställande och därför borde bestå utan några ingripande förändringar. Dock föreslogs en viss ändring av straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) som innebär att begreppet myndighetsutövning ersätts med en förklarande beskrivning. Kommittén framhöll särskilt att avsikten med den nya föreslagna lydelsen inte var att ge lagrummet någon ny innebörd utan endast att precisera räckvidden av begreppet myndighetsutövning. (Det bör här anmärkas att utredningen ville tillägga begreppet en mycket vidsträckt innebörd.)

Remissmottagandet blev blandat. Ett övervägande antal remissinstanser instämde i att straffbestämmelsens räckvidd borde vara oförändrad. Några få – däribland JO – ansåg dock att det straffbara området borde utvidgas.

När det gällde frågan om att ersätta uttrycket myndighetsutövning med en mera förklarande beskrivning av dess innebörd var meningarna mera delade. Några remissinstanser framhöll för övrigt att den föreslagna nya lydelsen av straffbestämmelsen rent faktiskt innebar en inte obetydlig utvidgning av det straffbara området.

I den nu aktuella propositionen föreslås inte någon ändring beträffande straffansvaret i 20 kap. 1 § BrB. Det anförs dock i propositionen att straffbarheten har ett nära samband med JO:s kompetensområde och att det därför kan finnas anledning att återkomma i frågan när riksdagens JO-utredning avslutat sitt arbete.

JO-utredningen kom till slutsatsen att bestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB bör ha den vidsträckta innebörd som tjänsteansvarskommittén ansåg att den egentligen har redan nu. Enligt utredningens mening borde en lagändring ske för att säkerställa att nämnda innebörd av begreppet myndighetsutövning beaktas vid rättstillämpningen. Nästan alla de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt JO-utredningens förslag.

En rad motioner, som syftar till en skärpning av det straffrättsliga tjänsteansvaret, har väckts dels som följdmotioner till den nu aktuella propositionen, dels som följdmotioner till JO-utredningens betänkande. Vidare har ett flertal motioner i ämnet väckts under de allmänna motionstiderna 1985 och 1986. Till den nyss nämnda första kategorin hör motionerna 1984/85:2976 av Allan Ekström (m), 1984/85:2977 av Elving Andersson (c) och 1984/85:2978 av Eric Hägelmark (fp). I motionerna kritiseras gällande ansvarssystem för offentliga tjänstemän m. m. I motion 1984/85:2976 redovisas olika skäl som enligt motionären talar för att ämbetsansvarsreformen skall rivs upp – bl. a. framhålls att JO efter den reformen saknar effektiva sanktionsmedel – och ett nytt system utarbetas som i sina huvuddrag bygger på äldre ordning. I motion 1984/85:2977 förordas bl. a. att riksdagen i ett sammanhang – sedan den då arbetande JO-utredningen avgivit sitt förslag – prövar frågan om en vidgning av området för det straffrättsliga tjänsteansvaret och att riksdagen begär en översyn av detta ansvar under beaktande av JO-utredningens arbete. I motion 1984/85:2978 förordas – under hänvisning

bl. a. till JO:s i remissvar över tjänsteansvarskommitténs betänkande framförda synpunkter på behovet av en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret – en återgång till i huvudsak de regler som gällde för ämbetsansvaret före 1976.

De övriga motioner vari tjänsteansvaret behandlas utgörs av motionerna 1984/85:452 yrkande 8 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1984/85:1532 yrkande 1 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), 1985/86:172 yrkande 1 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1985/86:173 yrkande 3 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1985/86:175 yrkande 2 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), 1985/86:K207 yrkande 12 av Ulf Adelsohn m. fl. (m), 1985/86:K211 yrkande 3 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), 1985/86:K214 yrkande 8 av Karin Söder m. fl. (c) och 1985/86:K302 yrkande 1 av Knut Wachtmeister m. fl. (m).

Ett genomgående tema i motionerna är att JO bör ges förbättrade möjligheter att ingripa vid fel och försummelser genom olika förändringar av tjänsteansvaret. I m-motionerna yrkas att straffansvaret för tjänstefel återinförs, i fp-motionerna förordas bl. a. en översyn av reglerna om stats- och kommunaltjänstemäns straff- och disciplinansvar syftande till en skärpning av möjligheterna till sanktioner mot dessa tjänstemän och i c-motionen anges att det bör övervägas att återinföra ämbetsansvaret för de grupper som har ett självständigt handlägg- och beslutsansvar. I vpk-motionen tillstyrks JO-utredningens förslag i frågan.

Med utgångspunkt i JO:s verksamhet, vilket är det intresse utskottet särskilt skall bevaka, visar motionerna och den i det föregående lämnade redovisningen i övrigt att det finns uttalade krav på en skärpning av straffansvaret för tjänstemän på det statliga och det kommunala området. Enligt utskottets mening kan den kritik mot den nuvarande ordningen som här och i andra sammanhang getts uttryck för inte lämnas obeaktad. Utskottet vill därför för sin del förorda att frågan snarast ses över på nytt. Justitieministerns uttalande i propositionen, att det kan finnas anledning att återkomma till frågan i samband med behandlingen av det nu aktuella JO-ärendet, går också i denna riktning.

Utgångspunkten för översynen, som enligt utskottets mening bör göras i den form regeringen bestämmer, skall vara att en reell skärpning av straffansvaret kommer till stånd. Med detta ställningstagande, som utskottet också har för avsikt att redovisa i sitt kommande betänkande om JO-ämbetet – bl. a. i form av ett förslag om ett tillkännagivande till regeringen –, får enligt utskottets mening de motioner som syftar till en skärpning av det straffrättsliga ansvaret anses tillgodosedda.

Förslaget i propositionen om att JK:s skyldighet att förhandla med arbetstagarans fackliga organisation före process i en arbetstvist skall avskaffas (lagförslag 6) tillstyrks. Utskottet kommer i JO-ärendet att föreslå motsvarande ändring för JO:s del.

Stockholm den 20 mars 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk) och Ulla Pettersson (s).

JuU 1985/86:34

Bilaga