

Justitieutskottets betänkande 1988/89: JuU24

Tjänstefel



1988/89
JuU24

Propositionen m. m.

I proposition 1988/89: 113 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta ett vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Propositionens huvudsakliga innehåll redovisas på s. 4.

I samband med propositionen behandlar utskottet fyra med anledning av propositionen väckta motioner samt fyra motioner från den allmänna motionstiden i år. Motionsyrkandena redovisas på s. 3.

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse.

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att rubriken till 20 kap. samt 20 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*20 kap.¹

Om *myndighetsmissbruk*
m. m.

Om *tjänstefel* m. m.

1 §²

Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen dömes, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.

Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.

Vad i första och andra styckena sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1989.

¹ Senaste lydelse av kapitlets rubrik 1975:667.

² Senaste lydelse 1975:667.

1988/89: Ju33 av Allan Ekström (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar slopa begränsningen för tjänstefelsansvaret till myndighetsutövning.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett utvidgat skadeståndsansvar för det allmänna såsom komplettering till ett straffrättsligt tjänstefelsansvar.

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ansvar för förtroendevalda ledamöter av kommunala nämnder.

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om undanröjande av föreliggande dualism mellan domstol och anställningsmyndighet.

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om upphävande av 10 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

1988/89: Ju34 av Karin Ahrland m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning för att se över det straffrättsliga tjänsteansvaret m. m. i enlighet med vad i motionen anförts.

1988/89: Ju35 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om vidgat straffrättsligt tjänsteansvar m. m. i enlighet med vad som i motionen anförts.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret.

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida.

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det straffrättsliga ansvaret för kommunala tjänstemän och ledamöter i kommunala nämnder.

5. att riksdagen — under förutsättning att propositionens förslag angående ändring i brottsbalken antas — beslutar att kommunala tjänstemän skall äga reservationsrätt enligt vad i motionen anförts.

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående de offentligt anställdas arbetsvillkor.

1988/89: Ju36 av Kent Lundgren (mp) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen snarast skall presentera ett lagförslag om politikeransvar omfattande samtliga nivåer.

1988/89: Ju614 av Carl Bildt m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lagstiftning om straffansvar för tjänstefel.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89: K222.

1988/89: Ju630 av Kent Lundgren (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagändring, så att motionens intentioner om tjänstemannaansvar genomförs.

1988/89: Ju633 av Birgitta Hambræus (c) vari yrkas att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om tjänsteansvaret.

1988/89: Ju806 av Bo Lundgren m. fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om straffansvar för tjänstefel,

Motiveringen återfinns i motion 1988/89: Sk802.

Utskottet

Inledning

I propositionen behandlas frågor om straffansvaret för tjänstefel. Till grund för ställningstagandena i propositionen ligger en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds 1988: 32) Myndighetsmissbruk och remissbehandlingen av promemorian.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda. Straff skall enligt förslaget kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattar felaktig myndighetsutövning utan även för vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning.

Enligt regeringsförslaget skall för straffansvar inte längre krävas att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån. Ansvariet omfattar dock inte gärningar som på grund av en bedömning av samtliga omständigheter måste anses ringa. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till bl. a. gärningsmannens befogenheter vid myndighetsutövningen.

Vidare föreslås att oaktsamhet — och inte som nu endast uppsåt eller grov oaktsamhet — skall vara tillräckligt för straffansvar.

Enligt förslaget skall nuvarande brottsrubriceringar ändras. Uppsåtligt brott som inte är grovt och brott som begås av oaktsamhet ges beteckningen *tjänstefel*. Om ett uppsåtligt brott är att bedöma som grovt skall dömas för *grov tjänstefel*. Vissa omständigheter anges som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 1989.

Före ämbetsansvarsreformen

De nuvarande bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för offentliga funktionärer i utövning av tjänst eller uppdrag infördes genom lagstiftning år 1975 (ämbetsansvarsreformen) och gäller sedan den 1 januari 1976 (prop. 1975: 78, JuU 22, rskr. 212).

Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän – en ämbetsman dömdes för tjänstefel om han av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaftenhet. För allvarigare brott, som innebar att ämbetsmannen missbrukat sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild, kunde ansvar för tjänstemissbruk komma i fråga. Enligt sin ordalydelse gällde ansvarsreglerna den som var ämbetsman. Deras räckvidd var emellertid genom särskilda bestämmelser utsträckt så att de omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst i vilken endast mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick.

Vid sidan av straff – böter eller fängelse – fanns de särskilda ämbetsstraffen suspension och avsättning. Utöver de straffrättsliga reglerna gällde vidare bestämmelser om disciplinansvar.

Gällande rätt

Genom ämbetsansvarsreformen avskaffades den ovan beskrivna ordningen och ersattes med nuvarande regler som bygger på principen att särskilda straffrättsliga ansvarsregler bör gälla endast i den mån det är motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Förseelser som inte på något principiellt sätt skiljer sig från vad som kan förekomma på den privata arbetsmarknaden skall alltså bestraffas på samma sätt som där, dvs. i regel genom ett disciplinärt förfarande. Detta innebär att det straffrättsliga ansvaret för lindrigare förseelser i tjänsten i princip avskaffades och ersattes av ett disciplinärt ansvar. För särskilt straffvärda beteenden finns dock straffansvar kvar bl. a. för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) döms sålunda den för *myndighetsmissbruk* som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller för någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år, eller i grova fall högst sex år.

Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms för *vårdslös myndighetsutövning* till böter eller fängelse i högst ett år.

Ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling är undantagna från ansvar för åtgärd som vidtas i denna egenskap.

Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning är subsidiära till de allmänna brotten. Detta innebär att ansvar enligt här återgivna bestäm-

meler inte skall dömas ut om gärningen på annat håll är särskilt belagd med straff.

1988/89:JuU24

Det bör nämnas att det straffrättsliga ansvaret inte längre är knutet till en speciell person, en ämbetsman, utan omfattar alla som utövar myndighet — till begreppet myndighetsutövning återkommer utskottet i det följande.

Genom ämbetsansvarsreformen avskaffades de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension. Frågor om skiljande från tjänsten regleras i lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

För arbetstagare hos staten och för bl. a. sådana arbetstagare hos kommuner vilkas anställning är statligt reglerad, t. ex. lärare, är det *disciplinära* ansvaret författningsreglerat i LOA. Lagen innehåller bestämmelser bl. a. om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning. En arbetstagare kan sålunda åläggas disciplinpåföljd, *varning* eller *löneavdrag*, för tjänsteförseelse om felet inte är ringa. Grov eller upprepad tjänsteförseelse kan föranleda *avskedande*. Detsamma gäller om arbetstagaren begår brott som visar att arbetstagaren är uppenbart olämplig att inneha sin anställning. Det finns också möjlighet att som ett alternativ till disciplinförfarande tillgripa *uppsägning* vid klart dokumenterad olämplighet.

Vissa befattningshavare är helt eller delvis undantagna från tillämpning av reglerna i LOA, t. ex. justitieråd. För de kommunala arbetstagare som inte är underkastade bestämmelserna i LOA saknas författningsreglerat disciplinansvar. För dem gäller i stället bestämmelser i kollektivavtal.

Av 12 kap. 1 § och 14 kap. 3 § LOA följer att ingripanden mot en befattningshavare för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning i första hand skall ske i straffrättslig ordning.

Tidigare behandling

Vid utskottets behandling av ämbetsansvarsreformen ställde sig utskottet bakom de tankegångar som bar upp förslaget. Utskottet ansåg det dåvarande sanktionssystemet beträffande offentliga tjänstemän föråldrat och mindre väl förenligt med utvecklingen på arbetsrättens område och även i övrigt var systemet behäftat med åtskilliga brister. Utskottet pekade på det anmärkningsvärda i att så gott som varje förseelse i tjänsten åtminstone principiellt sett var straffbelagd och att den personkrets som omfattades av ämbetsansvaret var bestämd efter oklara och oenhetliga kriterier. Utskottet fann det också otillfredsställande att tjänstemännen på det offentliga området i stor utsträckning var underkastade både disciplinansvar och ansvar enligt BrB samt att det vid sidan av straff- och disciplinansvaret fanns utrymme för rent civilrättsliga sanktioner som uppsägning och avskedande.

Utskottet ansåg sålunda att ett nytt sanktionssystem borde komma till stånd. När det gällde utformningen av ett sådant system anförde utskottet att utgångspunkten självfallet måste vara samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på

ett riktigt sätt och att förvaltningstjänstemännen är självständiga och oväldiga. Utskottet ansåg det vidare av vikt att sanktionssystemet kan tillämpas oberoende av förändringar i förvaltningens organisation. Utskottet fann det också vara av grundläggande betydelse att det nya systemet är anpassat till att de statliga och kommunala tjänstemännens anställningsförhållanden alltmer kommit att präglas av privaträttsliga inslag och att som följd härav fel i tjänsten kan betraktas som avtalsbrott som bör beivras med de sanktionsmedel som står arbetsgivaren till buds och inte genom straff eller andra påföljder.

Utskottet ansåg att förslaget låg i linje med bl. a. dessa synpunkter och ställde sig enhälligt bakom det framlagda förslaget i stort (JuU 1975: 22 s. 101).

Härutöver anförde utskottet att det var en särskild fördel med den föreslagna ordningen att mindre allvarliga fel i tjänsten avkriminaliserades och att den straffrättsliga sanktionsformen hölls avskild från den disciplinära så att inte tillämpningsområdena för de båda ansvarsformerna sammanföll.

Efter genomförandet av ämbetsansvarsreformen har utskottet vid ett stort antal tillfällen behandlat motionsyrkanden om bl. a. reformens inverkan på utövandet av de offentliga funktionerna och utvidgning av det straffrättsliga ansvaret (se JuU 1976/77: 9, 1977/78: 9, 1978/79: 5, 1979/80: 5, 1981/82: 17, 1985/86: 34, 1986/87: 34 samt 1987/88: 32).

Vid utskottets behandling av ärendet år 1979 inhämtade utskottet yttranden från bl. a. justitiekanslern, riksåklagaren, statens ansvarsnämnd, riksdagens ombudsmän och de fackliga organisationerna. Efter att ha redogjort för remissyttrandena uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1979/80: 5 s. 24) att det föreliggande materialet enligt utskottets mening inte gav underlag för att anse att ämbetsansvarsreformen hade sådana brister att den hade negativt påverkat utövandet av de offentliga funktionerna. Under remissförfarandet hade emellertid pekats på en rad praktiska problem, varav utskottet redovisade några, som redan uppkommit under tillämpningen av det nya systemet. Enligt utskottet visade erfarenheterna av tillämpningen av de nya ansvarsreglerna att det fanns skäl att se över dessa. En översyn skulle, enligt utskottets mening, skapa underlag för att bedöma i vad mån regelsystemet borde ändras för att svara mot kravet att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt och mot kravet på att de offentliga funktionärerna är självständiga och oväldiga i sin verksamhet.

Utskottet hänvisade därefter till att regeringen i regeringsdeklarationen samma höst uttalat att tiden var inne för en översyn av ämbetsansvarsreformen och att det inom kort skulle tillkallas en kommitté med uppdrag att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Något tillkännagivande om behovet av en översyn av ämbetsansvarsreformen fann utskottet därför inte erforderligt.

Kommittén, som antog namnet tjänsteansvarskommittén, lade i april 1983 fram sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983: 7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet.

Kommittén ansåg att det inte fanns anledning att frånga de mer grund-

läggande motiv som ansvarssystemet byggde på och att de gränser för det straffbara området som dragits upp i 20 kap. 1 § BrB borde bestå. Kommittén lade emellertid fram ett förslag till ny lydelse av nämnda paragraf där begreppet myndighetsutövning ersattes med en förklarande beskrivning. Kommitténs förslag kom i denna del inte att leda till lagstiftning.

Utskottet behandlade i två betänkanden andra regeringsförslag som grundade sig på tjänsteansvarskommitténs arbete (prop. 1984/85:117, JuU 34, rskr. 341 och JuU 1985/86:34, rskr. 296). Samtidigt behandlades ett antal motioner. I 1986 års ärende inhämtade utskottet yttrande från konstitutionsutskottet.

Utskottet fann — i likhet med konstitutionsutskottet — att frågan om tjänsteansvaret snarast borde ses över på nytt. En utgångspunkt för översynen borde vara att en reell utvidgning av straffansvaret kom till stånd. En ledstjärna för arbetet borde vara att man tillgodosåg medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Utskottet uttalade vidare att det inte gärna kunde komma i fråga att införa en straffbestämmelse om tjänstefel liknande den som fanns före ämbetsansvarsreformen då minsta handling eller underlåtenhet straffbelades, hur ringa saken än var. Utskottet ansåg det uppenbart att vissa begränsningar erfordrades. Utskottet uttalade sig därefter om olika vägar att nå den önskade förändringen.

Sammanfattningsvis föreslog utskottet att överväganden borde ske i flera hänseenden beträffande rekvisiten i 20 kap. 1 § BrB. Utskottet ansåg sålunda att kravet på *grov* oaktsamhet vid vårdslös myndighetsutövning kunde ifrågasättas. En annan tanke som utskottet ansåg värd att pröva var om förfångsrekvisitet kunde avskaffas och ersättas med en bestämmelse om frihet från ansvar i ringa fall. Slutligen tog utskottet upp frågan om en omreglering av begreppet myndighetsutövning i syfte att till det straffbara området hänföra fall som rör lagtillämpning utan att för den skull vara en fråga om utövning av myndighet. Utskottet framhöll slutligen att också andra vägar att nå det åsyftade resultatet måste prövas samtidigt som kontaktytorna med den disciplinrättsliga regleringen beaktades.

Vad utskottet sålunda enhälligt anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Det regeringsförslag som behandlas i detta ärende är resultatet av det utredningsarbete som härefter vidtog.

Utskottets överväganden

Propositionen

Enligt regeringsförslaget skall den dömas för *tjänstefel* som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften genom handling eller underlåtenhet. Ringa fall skall inte föranleda ansvar. Vid bedömningen av om gärningen kan anses ringa skall särskild hänsyn tas till bl. a. om gärningsmannen haft en underordnad ställning. Om brottet begåtts uppsåtligen och om det är att anse som grovt skall

dömas för *grovt tjänstefel*. Omständigheter som gör brottet grovt är bl. a. om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen har medfört allvarligt förfång eller betydande otillbörlig förmån. Straffet för tjänstefel föreslås vara böter eller fängelse i högst två år och för grovt tjänstefel fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Utskottet vill först konstatera att regeringens förslag tillgodoser det krav på en utvidgning av det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelser i tjänsten som utskottet ställde år 1986. Vidare noterar utskottet att de synpunkter som utskottet då framförde på tänkbara lösningar tagits till vara i lagstiftningsarbetet. Utskottet vill särskilt peka på att de förändringar beträffande oaktsamhets- och förfångsrekvisiten som utskottet då pekade på nu föreslås genomförda.

När det gäller rekvisitet *vid myndighetsutövning* vill utskottet anföra följande.

Med myndighetsutövning förstås beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (se prop. 1975:78 s. 141 ff).

Enligt regeringens förslag skall den straffbara gärningen ske *vid myndighetsutövning* i stället för som nu *i myndighetsutövning*. Förslaget innebär inte att begreppet myndighetsutövning skall ges någon annan innebörd än tidigare utan avsikten är att till det straffrättsliga området också skall föras åtgärder som, även om de inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning, ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen till slut kommer att ske gentemot den enskilde eller något annat rättssubjekt. Härvidlag hänvisas i propositionen till bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen samt motivuttalanden härtil om den rättspraxis som utvecklats på det området.

Det sagda innebär som justitieministern anför (s. 23) att utgångspunkten bör vara att straffansvaret omfattar – förutom myndighetsutövning – åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.

I motionerna Ju33 och Ju35 framförs invändningar mot den föreslagna ordningen. Motionärerna är visserligen beredda att nu godta regeringsförslaget men ser det som en temporär lösning. De vill att det straffbara området skall utvidgas ytterligare genom att också fel som begås utan samband med myndighetsutövning skall omfattas av straffansvaret.

Utskottet anser för sin del att anknytningen till myndighetsutövning ligger väl i linje med grundmotivet för det särskilda straffansvaret för offentliga funktionärer, nämligen intresset att skydda samhällsmedborgarna mot fel vid utövandet av den offentliga makten. Någon sådan utvidgning av straffansvaret som förespråkas i motionerna kan utskottet inte ställa sig bakom. Utskottet avstyrker bifall till motionerna Ju33 och Ju35 i här behandlade delar.

Förslaget i propositionen ligger väl i linje med det här angivna synsättet. Utskottet avstyrker bifall till motionerna Ju33 och Ju35 i här behandlad del.

Utskottets ställningstagande utesluter emellertid inte att det finns anledning att se över omfattningen av straffansvaret. Utskottet återkommer till den frågan i det följande under rubriken Ny utredning.

Utskottet vill slutligen uttrycka sitt gillande av att den äldre brottsbeteckningen *tjänstefel* nu föreslås återinförd. Som justitieministern anför (s. 21) torde det inte råda någon tvekan om att uttrycket *tjänstefel* fortfarande är det som brukar användas i allmänt språkbruk när straffbara fel i tjänsteutövning avses. Utskottet kan också instämma i justitieministerns uppfattning att beteckningen myndighetsmissbruk i många fall framstår som missvisande i fråga om de överträdelser det här i allmänhet är fråga om. Som utskottet ser det ligger det ett stort värde i att brottsrubriceringen är tydlig och lättförståelig för allmänheten och att den ger uttryck för de värderingar som ligger bakom straffbestämmelsen.

Vad utskottet i det föregående anfört innebär att utskottet tillstyrker bifall till propositionen. Yrkandena i motionerna Ju614, Ju630, Ju633 och Ju806 om återinförande av straffansvar för *tjänstefel* får härigenom anses tillgodosedda.

Politikeransvaret

Utskottet kommer i detta avsnitt att behandla några yrkanden i motionerna Ju33, Ju35 och Ju36 som rör politikeransvaret.

I motion Ju36 begärs ett lagförslag om politikeransvar på samtliga nivåer.

De bestämmelser som i första hand är av intresse när det gäller möjligheten att utkräva straffrättsligt ansvar av politiker för felaktiga beslut är 4 kap. 8 § och 12 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen (RF) samt 20 kap. 1 § BrB.

Regleringen innebär sammanfattningsvis följande.

För *ledamöter i kommunala nämnder och styrelser* gäller reglerna om *tjänstefel* i 20 kap. 1 § BrB. (Utskottet utgår här från att den av utskottet i det föregående förordade regleringen godtas av riksdagen.)

Ledamöter i beslutande statliga eller kommunala församlingar — i första hand *riksdags- och kommunfullmäktigeledamöter* — är för åtgärder i denna egenskap inte underkastade ansvar för *tjänstefel*. Felaktig myndighetsutövning som sker genom beslut i riksdagen eller fullmäktigeförsamlingar skall alltså inte föranleda ansvar för *tjänstefel* (20 kap. 1 § tredje stycket BrB).

Ett *statsråd* får fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Konstitutionsutskottet, som har till uppgift att granska bl. a. statsrådets tjänsteutövning, beslutar om åtal (12 kap. 1 och 3 §§ RF).

Vidare gäller att *riksdagsledamöter* har processuell immunitet beträffande vissa gärningar. Sålunda gäller att ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot eller beröva honom friheten eller hindra honom att resa inom riket på grund av hans yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget utan att riksdagen har medgivit det genom beslut om vilket minst fem sjättedelar av de röstande har förenat sig. Härutöver gäller vissa begränsningar i fråga om frihetsberö-

vande före lagakraftvunnen dom i de fall en riksdagsledamot misstänks för brott i annat fall (4 kap. 8 § RF).

1988/89:JuU24

Utskottet vill här mer allmänt uttala att det, när det gäller politikers straffrättsliga ansvar för felaktiga beslut, måste göras en avvägning mellan olika intressen som står mot varandra — det är här främst fråga om den enskildes intresse av att olagliga åtgärder i förekommande fall beivras resp. intresset att den demokratiska processen inte försvåras eller omöjliggörs. Detta har kommit till uttryck såväl i regeringsformens som i brottsbalkens bestämmelser. Det nuvarande regelsystemet är i huvudsak väl avvägt. Utskottet vill dock nämna att kommunalansvarsutredningen (C 1986:02) bl. a. har till uppgift att analysera konsekvenserna av ett utvidgat straffrättsligt ansvar för de förtroendevalda i kommuner och landsting och pröva om möjligheterna att ingripa behöver förstärkas. Utredningen beräknas avge sitt slutbetänkande under innevarande år.

Med hänsyn till det sagda bör motion Ju36 inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

I motionerna Ju33 och Ju35 tas frågan om politikeransvaret upp i ett särskilt hänseende. Motionärerna hänvisar till att det i vissa fall visat sig möjligt för kommunala organ att sätta sig över domstols beslut utan att detta medfört straffrättsligt ansvar för berörda politiker (se t. ex. NJA 1988 s. 26).

Justitieministern tar i propositionen (s. 10) upp just den frågan. Hon anför där att kommunalansvarsutredningen har i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att motverka att kommuner och landsting överskrider den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden. Den nyssnämnda straffrättsliga översynen inom utredningen är också av betydelse i detta sammanhang. Den fråga som tagits upp i motionerna är alltså redan aktualiserad och under övervägande. Motionerna Ju33 och Ju35 bör därför inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Tjänstemannaansvaret

Ansvarsfördelningen mellan politiker och kommunaltjänstemän

I motion Ju35 tas upp frågan om ansvarsfördelningen mellan kommunaltjänstemän och politiker. Motionärerna anser att ansvarsfördelningen är oklar.

En översyn av kommunallagen (1977:179) pågår sedan några år. Riksdagen uttalade våren 1988 att det fortsatta beredningsarbetet borde ske under medverkan av representanter för riksdagspartierna. Med anledning härav tillsattes kommunallagskommittén (C 1988:03) i september 1988. Kommittén skall lämna förslag till en ny samlad kommunallag. Arbetet bedrivs med sikte på att ett förslag skall föreligga den 1 februari 1990.

I direktiven till kommunallagskommittén (dir. 1988:50) uttalas att bl. a. riksdagens under våren 1988 gjorda uttalanden om kommunallagsarbetet (prop. 1986/87:91 och 1987/88:100 delvis, KU 23, rskr. 154) skall tjäna som grund för arbetet. I ärendet uttalade riksdagen bl. a. att det i det fort-

sätta arbetet med en ny kommunallag fanns anledning att ta upp frågan om den kommunala personalens ställning. Motionsspörsmålet är således redan uppmärksammat och utskottet avstyrker bifall till motion Ju35 i denna del.

Reservationsrätt för kommunaltjänstemän

I motion Ju35 yrkas att reservationsrätt skall införas för kommunaltjänstemän i syfte att bereda tjänstemännen möjlighet att freda sig från ansvar.

I 19 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om reservationsrätt för tjänstemän som deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende utan att delta i avgörandet.

Förvaltningslagen är enligt 1 § i princip tillämplig på verksamheten vid bl. a. statliga och kommunala myndigheter. Enligt 3 § gäller dock att om en annan lag eller förordning innehåller en från förvaltningslagen avvikande bestämmelse har den bestämmelsen företräde. På den kommunala sidan görs vidare enligt 31 § undantag från tillämpningen av vissa bestämmelser, bl. a. 19 §, i fråga om sådana ärenden där rättsmedlet är kommunalbesvär. Undantaget gäller också när kommunala myndigheter vidtar åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art i ärenden där avgörandet ankommer på kommunfullmäktige, landsting eller andra s. k. beslutande kommunala församlingar. Sådana ärenden hos kommunala myndigheter som kan överklagas enligt bestämmelser i specialförfattningar genom s. k. förvaltningsbesvär berörs inte av undantaget (se prop. 1985/86:80 s. 57 och 81).

Bestämmelser om reservationsrätt finns i 3 kap. 10 § och 2 kap. 26 § kommunallagen. Enligt dessa bestämmelser har endast den som *deltagit i avgörandet* reservationsrätt.

Sammantaget innebär regleringen att kommunaltjänstemännen i princip saknar reservationsrätt.

I förarbetena till 19 § förvaltningslagen anförde departementschefen att vissa principiella invändningar kunde riktas mot en ordning där föredragande och andra tjänstemän som inte deltog i själva avgörandet men som var närvarande vid den slutliga handläggningen skulle ha möjlighet att anmäla avvikande mening och få denna antecknad. Det kunde, ansåg departementschefen, hävdas att de befattningshavare som det gällde inte hade något egentligt beslutsansvar och därför inte heller något behov av att kunna få antecknat en avvikande mening. För en reservationsrätt talade främst att parter och andra kunde få värdefull information och vägledning genom att avvikande uppfattningar inom myndigheten dokumenterades och bringades till deras kännedom. Detta kunde i vissa fall också ha ett mera allmänt intresse. Departementschefen tillade att han förutsatte att de tjänstemän som hade rätt att få sin avvikande mening antecknad skulle använda möjligheten med urskillning och återhållsamhet. Den borde i princip inte användas i andra fall än då det låg i rättssäkerhetens intresse eller då det annars fanns särskilda skäl för det (prop. 1985/86:80 s. 36).

Frågan om reservationsrätten var aktuell också i samband med ämbetsansvarsreformen. Då anförde departementschefen att straffansvaret (för

myndighetsmissbruk) avsåg den eller de personer som fattade det beslut eller vidtog den åtgärd som utgjorde myndighetsutövningen. Föredragande eller annan som var närvarande vid den slutliga handläggningen utan att formellt delta i beslutsfattandet kunde således inte drabbas av ansvar, även om han enligt föreskrift i instruktion eller dylikt haft att anmäla skiljaktig mening och underlåtit att göra detta. Departementschefen tillade att felaktiga åtgärder under ärendets handläggning kunde medföra ansvar för medverkan till oriktig myndighetsutövning enligt de allmänna bestämmelserna om medverkan (prop. 1975: 78 s. 145).

Utskottet vill för sin del först konstatera att reservationsrätten enligt förvaltningslagen fyller ett annat ändamål än det av motionärerna åsyftade. Utskottet vill vidare hänvisa till departementschefens nyssnämnda uttalanden i samband med genomförandet av ämbetsansvarsreformen. Härav framgår att en tjänsteman inte behöver reservera sig för att freda sig mot ansvar för *andras* felaktiga beslut eller åtgärder. En annan sak är att tjänstemannen har att svara för sitt *eget handlande* i straffrättsligt hänseende — allt detta följer ju av allmänna straffrättsliga principer.

I saken är vidare att notera att frågan om kommunaltjänstemännens reservationsrätt omfattas av det uppdrag som den nyssnämnda kommunallagskommittén har. Mot bakgrund av vad som nu anförts avstyrker utskottet bifall till motion Ju35 i denna del.

Offentliganställdas arbetsvillkor

I motion Ju35 framförs också önskemål om ett uttalande av riksdagen om offentliganställdas arbetsvillkor. Motionärerna anser att en faktor som måste tillmätas betydelse då straffrättsligt ansvar kommer i fråga är arbetsbördan för den berörde tjänstemannen.

Med den av utskottet förordade regleringen av tjänstefel kommer vissa oaktsamma förfaranden att falla under straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB.

Utskottet vill först konstatera att det allmänt sett finns en viss marginal mellan aktsamma och oaktsamma förfaranden. Som justitieministern framhåller (s. 19) följer nämligen av allmänna principer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte kan komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen. Härtill kommer att också en handling eller underlåtenhet, som i och för sig nått en tillräcklig grad av oaktsamhet för att falla under bestämmelsen, kan vara straffri därför att den är att anse som ringa.

Vid bedömningen av om en handling faller under straffbestämmelsen måste olika överväganden göras. Den omsorg och noggrannhet som uppgiften krävt måste därvid vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannens ställning och situation. Sådana omständigheter kan t. ex. vara att han handlat under tidspress eller saknat erforderlig kompetens eller utbildning. En allsidig helhetsbedömning måste således göras i den enskilda situationen. Vilken betydelse arbetsbördan i sammanhanget bör tillmätas får, såsom hittills, avgöras från fall till fall i rättstillämpningen. Något sådant uttalande i saken som begärs i motion Ju35 påkallas inte.

I motion Ju33 yrkas att 10 kap. 1 § LOA skall upphävas. Vidare begärs ett tillkännagivande om samordningen av det disciplinära förfarandet enligt LOA med den straffrättsliga processen.

Enligt 10 kap. 1 § LOA får disciplinpåföljd åläggas arbetstagare för tjänsteförseelse om han uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom om felet inte är ringa. Bestämmelsen omfattar enligt sin lydelse dels sådana förfaranden som faller inom straffstadgandet i 20 kap. 1 § BrB, dels andra förseelser i tjänsten. Till den sistnämnda kategorin hör t. ex. sen ankomst. I 12 kap. 1 § och 14 kap. 3 § LOA finns regler som syftar till att förhindra att en arbetstagare blir föremål för både ett straffrättsligt och ett disciplinärt förfarande för samma förseelse. Innebörden är att en arbetstagare som kan misstänkas för tjänstefel skall anmälas till åtal, och då får disciplinförfarande inte inledas mot honom.

Vidare gäller att en arbetstagare som begått brott får avskedas om brottet visar att han är uppenbart olämplig att inneha sin anställning. Frågan om avskedande prövas som regel av den myndighet som arbetstagaren lyder under (11 kap. 1 § och 15 kap. 3 § LOA). Regleringen innebär att ett bifall till åtal för t. ex. tjänstefel kan medföra en senare prövning beträffande frågan om avskedande för samma gärning, då enligt den i LOA angivna ordningen.

I propositionen anför justitieministern (s. 10) att det kan finnas skäl att undersöka i vad mån reglerna i LOA kan behöva ändras så att sanktionsregleringen sedd som helhet får en lämpligare utformning. Utskottet har inhämtat att direktiv för en översyn av LOA nu håller på att utarbetas i regeringskansliet. Tanken är att översynen bl. a. skall omfatta förhållandet mellan LOA och det straffrättsliga sanktionssystemet. Mot den bakgrunden bör här behandlade yrkanden i motion Ju33 inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Det allmännas skadeståndsskyldighet

I motionerna Ju33 och Ju35 begärs åtgärder för att få till stånd en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar vid felaktiga myndighetsbeslut.

Frågor om skadestånd bereds av lagutskottet. Där har frågan om det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning nyligen behandlats i ett betänkande 1988/89:LU31.

Lagutskottet uttalar i sitt av riksdagen godkända betänkande att tiden nu är mogen för en översyn av det allmännas skadeståndsansvar. Lagutskottet hänvisar till en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen i vilken en viss utvidgning av skadeståndsansvaret föreslås. Lagutskottet anser att det är angeläget att en ändring av reglerna i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen i promemorian snarast möjligt kommer till stånd. Detta lagstiftningsarbete bör emellertid, anser lagutskottet, ses som en första etapp på vägen mot en mera genomgripande översyn av bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar i syfte att bringa regelsystemet i överens-

stämme med vad som av allmänheten uppfattas som rimligt och rättvist. En sådan översyn torde kräva en förutsättningslös och allsidig analys av i vilken utsträckning det allmänna bör svara för skador som uppkommer för enskilda i samband med myndighetsutövning. Översynen bör därför enligt lagutskottet genomföras under parlamentarisk medverkan. Vad lagutskottet anfört har riksdagen som sin mening gett regeringen till känna.

Genom riksdagens här redovisade ställningstaganden får yrkandena om utvidgat skadeståndsansvar i motionerna Ju33 och Ju35 anses tillgodosedda.

Ny utredning

Som framgått i det föregående är ett antal frågor som har anknytning till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel under utredning. Frågorna berör olika rättsområden — arbetsrätt, kommunalrätt och skadeståndsrätt — och fyra olika utredningar berörs (kommunalansvarsutredningen, kommunallagskommittén, översynen av LOA samt översynen av det allmänna skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning).

I motionerna Ju34 och Ju35 begärs att en samlad översyn skall göras. Motionärerna hänvisar till lagrådets yttrande i förevarande ärende. De begär att frågor om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida samt det disciplinära ansvarssystemet skall prövas i ett sammanhang.

Utskottet har för sin del stor förståelse för motionärernas tankegångar. De olika delfrågorna låter sig emellertid endast med svårighet brytas ut ur sitt sammanhang och risk finns, om så sker, att anknytningen till andra regelsystem som berörs blir bristfällig. Utskottet vill därför förordna en lösning som innebär att de olika delfrågorna tas upp till en särskild samlad belysning först efter det att resp. utredning avslutat sitt arbete i aktuell del. I detta senare sammanhang bör den av lagrådet berörda frågan om omfattningen av straffansvaret tas upp. I arbetet bör parlamentariker medverka och resultatet av övervägandena bör presenteras för riksdagen i ett sammanhang för att möjliggöra en prövning i ett vidare perspektiv.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Övrigt

Utöver vad som anförts i det föregående har utskottet inte något att anföra med anledning av propositionen och motionerna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *utvidgning av straffansvaret för tjänstefel*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju33 i denna del (yrkande 1) och motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 2), 1988/89:JuU24

2. beträffande *tjänstefel*

att riksdagen med bifall till proposition 1988/89: 113 och med anledning av motion 1988/89: Ju614, motion 1988/89: Ju630, motion 1988/89: Ju633 och motion 1988/89: Ju806 antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i brottsbalken,

3. beträffande *politikeransvaret*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju33 i denna del (yrkande 3), motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 4 delvis) och motion 1988/89: Ju36,

4. beträffande *ansvarsfördelningen mellan politiker och kommunaltjänstemän*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 4 delvis),

5. beträffande *reservationsrätt för kommunaltjänstemän*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 5),

6. beträffande *offentliganställdas arbetsvillkor*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 6),

7. beträffande *samordningen med disciplinförfarandet*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju33 i denna del (yrkandena 4 och 5),

8. beträffande *det allmännas skadeståndsansvar*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju33 i denna del (yrkande 2) och motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 3),

9. beträffande *ny utredning*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89: Ju34 och motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 1) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Stockholm den 16 maj 1989

På justitiecuskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Ulla-Britt Åbark (s), Jerry Martinger (m), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Björn Ericson (s), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Kent Lundgren (mp), Sigrid Bolkéus (s) Göran Ericsson (m) och Jan Andersson (s).

1. Utvidgning av straffansvaret för tjänstefel (mom. 1, motive- ringen)

Lars-Erik Lövdén, Ulla-Britt Åbark, Birthe Sörestedt, Göran Magnusson, Eva Johansson, Björn Ericson, Sigrid Bolkéus och Jan Andersson (alla s) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Utskottets ställningstagande" och på s. 10 slutar med "Ny utredning" bort utgå.

2. Reservationsrätt för kommunaltjänstemän (mom. 5)

Jerry Martinger, Göthe Knutson och Göran Ericsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening står det visserligen klart att det av allmänna straffrättsliga principer följer att en tjänsteman inte kan drabbas av straffrättsligt ansvar för åtgärder och beslut som andra svarar för. Skillnaden i fråga om reservationsrätt för statstjänstemän resp. kommunaltjänstemän är emellertid svårförståelig och ägnad att skapa osäkerhet om rättsläget, inte minst bland berörda tjänstemän. Utskottet anser att kommunaltjänstemännen bör jämsställas med statstjänstemännen i nu berört hänseende. Regeringen bör få i uppdrag att snarast förelägga riksdagen ett förslag i saken. Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *reservationsrätt för kommunaltjänstemän*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 5) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Ny utredning (mom. 9)

Lars-Erik Lövdén, Ulla-Britt Åbark, Birthe Sörestedt, Göran Magnusson, Eva Johansson, Björn Ericson, Sigrid Bolkéus och Jan Andersson (alla s) anser under förutsättning av bifall till reservation 1

dels att den del av utskottets yttrande på s. 15 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "vidare perspektiv" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan i och för sig känna sympati för motionärernas tankegångar. Utskottet kan dock konstatera att utskottet i detta ärende tagit avstånd från tanken på en ytterligare utvidgning av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Övriga frågor som aktualiseras i motionerna är föremål för utredning eller kommer att bli det inom kort. Utskottet kan i den situationen inte se att det skulle vara meningsfullt att tillsätta ytterligare en utredning. Tvärtom skulle det försena angeläget lagstiftningsarbete. Utskottet avstyrker alltså bifall till motionsyrkandena.

dels att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

1988/89:JuU24

9. beträffande *ny utredning*

att riksdagen avslår motion 1988/89: Ju34 och motion 1988/89: Ju35 i denna del (yrkande 1).

Särskilt yttrande

Offentliganställdas arbetsvillkor (mom. 6)

Jerry Martinger, Göthe Knutson och Göran Ericsson (alla m) anför:

Vi vill här ytterligare understryka vikten av att tjänstemän som handlar under straffansvar också ges rimliga förutsättningar att handla rätt. Vid många myndigheter har mängden arbetsuppgifter ökat i den grad att de blivit tjänstemännen nära nog övermäktiga. Det är därför nödvändigt att understryka att arbetsbelastningen är en viktig faktor när det gäller att bedöma graden av försumlighet som kan läggas den enskilde tjänstemannen till last.