

Regeringens proposition

1984/85: 117

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

beslutad den 28 februari 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas olika frågor som berör tjänsteansvaret för de offentligt anställda m. fl.

När det gäller omfattningen av det straffrättsliga ansvaret för offentliga funktionärer föreslås att undantaget från straffansvar för vårdslös myndighetsutövning beträffande dem som deltagit i en taxeringsnämnds beslut om taxering upphävs. Vidare föreslås en mindre ändring beträffande straffansvaret för mutbrott.

Det föreslås också vissa ändringar i ansvarssystemet enligt lagen (1976: 600) om offentlig anställning. Ett ärende om uppsägning på grund av brott skall enligt förslaget inte få avgöras förrän ansvarsfrågan har blivit slutligt prövad. Arbetstagaren skall dock under tiden kunna avstängas från sitt arbete. Skulle en myndighet bryta mot den nya regeln om när uppsägning får ske, har arbetstagaren möjlighet att få skadestånd enligt arbetsrättsliga principer. Genom dessa ändringar sker en samordning med de föreskrifter som gäller vid avskedande.

Slutligen föreslås att justitiekanslern befrias från sin nuvarande skyldighet att förhandla med arbetstagarens fackliga organisation före process i en arbetstvist.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

1 Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 2 § brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap. 2 §¹

Arbetstagare som *mottager*, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, *dömes* för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, *dömes* till fängelse i högst sex år.

Vad i första stycket sägs om arbetstagare äger motsvarande tillämpning på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landstingskommun, kommunalförbund, kyrklig samfällighet, allmän försäkringskassa *eller till någon sådan arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning,*

2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,

3. krigsman eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,

4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet och

5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning såsom syssloman eller eljest fått att för annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln av sådan angelägenhet.

Arbetstagare som *tar emot*, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, *döms* för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, *döms* till fängelse i högst sex år.

Vad i första stycket sägs om arbetstagare äger motsvarande tillämpning på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landstingskommun, kommunalförbund, *församling,* kyrklig samfällighet *eller* allmän försäkringskassa,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1982: 102.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975: 667) om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att övergångsbestämmelserna till lagen (1975: 667) om ändring i brottsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

Lagen (1948: 491) om ämbetsansvar för vigselförrättare i vissa fall skall samtidigt upphöra att gälla.

Till suspension och avsättning får ej dömas efter ikraftträdandet. Är fråga om gärning, som har begåtts före ikraftträdandet och som är straffbelagd enligt såväl äldre bestämmelse i 20 kap. 1, 2, 3 eller 4 § som motsvarande bestämmelse i dess nya lydelse, dömes till det straff för gärningen som föreskrives i den nya bestämmelsen. Den äldre bestämmelsen skall dock tillämpas, om den leder till lindrigare allmänt straff. I övrigt skall 5 § första och andra styckena lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken äga motsvarande tillämpning.

Vad som föreskrives i 20 kap. 1 § andra stycket i dess nya lydelse skall tills vidare ej äga tillämpning i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd.

Finns i författning som gäller när denna lag träder i kraft föreskrift om tystnadsplikt utan att straffansvar är föreskrivet för åsidosättande därav, äger 20 kap. 3 § i dess nya lydelse ej tillämpning.

Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift, som har ersatts genom ny bestämmelse, skall hänvisningen i stället avse den nya bestämmelsen.

Har i författning, som tillkommit genom beslut av Kungl. Maj: t ensam, meddelats särskild föreskrift om straff eller åtal för åsidosättande av förbud att yppa eller utnyttja vad någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, får föreskriften upphävas eller ändras av regeringen, om upphävandet eller ändringen innebär att 20 kap. 3 § och 5 § tredje stycket i den nya lydelsen blir tillämpliga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1966: 413) om vapenfri tjänst

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1966: 413) om vapenfri tjänst skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Befogenhet att meddela vapenfri tjänstepliktig tillrättavisning tillkommer hos staten eller hos kommun anställd civilförsvars-, brand- eller arbetschef i fråga om underställd personal. Med kommuner likställs landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter, allmänna försäkringskassor *och sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning.*

Innan någon meddelar tillrättavisning, skall han vid förhör med den felande lämna denne tillfälle att förklara sig.

Föreslagen lydelse

19 §¹

Befogenhet att meddela vapenfri tjänstepliktig tillrättavisning tillkommer hos staten eller hos kommun anställd civilförsvars-, brand- eller arbetschef i fråga om underställd personal. Med kommuner likställs landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter *och* allmänna försäkringskassor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1982: 104.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975: 689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975: 689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag äger tillämpning på tolk och översättare som anlitas av myndighet eller annat organ som utövar verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar samt på tolk och översättare som genomgått av regeringen eller av förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer föreskriven prövning. Med kommuner likställs landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter, allmänna försäkringskassor och sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Denna lag äger tillämpning på tolk och översättare som anlitas av myndighet eller annat organ som utövar verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar samt på tolk och översättare som genomgått av regeringen eller av förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer föreskriven prövning. Med kommuner likställs landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter och allmänna försäkringskassor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1982: 105.

†1 Riksdagen 1984/85. 1 saml. Nr 117

5 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 §, 14 kap. 6 och 8 §§ och 16 kap. 7 § samt rubriken till 14 kap. lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelaggen lydelse

13 kap.

1 §

Inleds enligt denna lag förfarande, som syftar till att ålägga arbetstagare disciplinpåföljd eller till att avskeda honom, eller vidtages åtgärd för att anställa åtal mot honom, får arbetstagaren avstängas från arbetet, om gärningen i fråga kan antagas medföra avskedande. Sådan avstängning får dock ej gälla för längre tid än till dess frågan om avskedande har prövats slutligt.

Inleds enligt denna lag ett förfarande, som syftar till att avskeda en arbetstagare, får han avstängas från arbetet.

Vidtas en åtgärd för att anställa åtal mot en arbetstagare, får han avstängas från arbetet, om gärningen i fråga kan antas medföra uppsägning eller avskedande.

En avstängning enligt första eller andra stycket gäller längst till dess anställningen upphör.

14 kap.

Handläggningen av frågor som avses i 10–13 kap.

Handläggningen av vissa frågor som avses i 7 och 10–13 kap.

6 §

Har åtgärd vidtagits för att anställa åtal mot arbetstagare, får ärende om avskedande på grund av gärningen i fråga ej avgöras, förrän ansvarsfrågan har prövats slutligt.

Har åtgärd vidtagits för att anställa åtal mot en arbetstagare, får ett ärende om uppsägning eller avskedande på grund av gärningen i fråga inte avgöras, förrän ansvarsfrågan har prövats slutligt.

8 §

Beslutas avstängning enligt 13 kap. 1 §, skall frågan om avskedande snarast tagas upp till prövning. Vid avgörandet av denna fråga skall prövas huruvida avstängningen skall bestå.

Beslutas avstängning enligt 13 kap. 1 §, skall frågan om uppsägning eller avskedande snarast prövas. Vid avgörandet av denna fråga skall också prövas huruvida avstängningen skall bestå.

16 kap.

7 §

Bestämmelserna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982: 80) om anställningsskydd skall tillämpas, om en myndighet i ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstäng-

Bestämmelserna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982: 80) om anställningsskydd skall tillämpas, om en myndighet i ärenden om uppsägning, disciplinansvar, avske-

¹ Lagen omtryckt 1982: 100.

Nuvarande lydelse

ning eller läkarundersökning bryter mot någon av följande bestämmelser:

1. 14 kap. 1 eller 3–9 §,
2. 15 kap. 3, 4 eller 7 §,
3. föreskrifter enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning,
4. föreskrifter som avses i 15 kap. 3 eller 6 §.

I fråga om avvikelser i kollektivavtal från vad som sägs i 41 § lagen om anställningsskydd tillämpas 2 § andra stycket samma lag.

Föreslagen lydelse

dande, avstängning eller läkarundersökning bryter mot någon av följande bestämmelser:

1. 14 kap. 1 eller 3–9 §,
2. 15 kap. 3, 4 eller 7 §,
3. föreskrifter enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning,
4. föreskrifter som avses i 15 kap. 3 eller 6 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Vad som sägs i 13 kap. 1 § i dess nya lydelse om avstängning från arbetet på grund av gärningar, som kan antas medföra uppsägning, gäller inte beträffande gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.

I fråga om uppsägningar som har skett före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

6 Förslag till

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

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.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-01-17

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, statsråden Sigurdson, Hjelm-Wallén, Andersson, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Lagrådsremiss om tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet i december 1979 en kommitté med uppdrag att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén antog namnet tjänsteansvarskommittén.¹

Kommittén överlämnade i april 1983 sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 1375-83).

Betänkandet innehåller förslag till ändringar i bl. a. 20 kap. 1 § brottsbalken (ändrad senast 1975:667), lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982:100, ändrad senast 1983:1074) och lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (ändrad senast 1982:1169). Vidare föreslås att tredje stycket i övergångsbestämmelserna till lagen (1975:667) om ändring i brottsbalken, vilket undantar dem som deltagit i en taxeringsnämnds beslut om taxering från ansvar för vårdslös myndighetsutövning, skall upphöra att gälla.

¹ När slutbetänkandet avlämnades ingick som ledamöter i kommittén f. d. justitierådet Jan Ljungar, ordförande, riksdagsledamöterna Maja Bäckström, Stig Gustafsson och Karin Nordlander, hovrättsrådet tillika vice ordförande på avdelning Lenart Sjögren, hovrättsassessorn Jan Ulmander samt distriktsåklagaren Britta Bjelle.

I justitie- och civildepartementen färdigställdes i maj 1984 en promemoria med förslag till vissa ändringar i 20 kap. brottsbalken m. m. I promemorian, som bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*, föreslås ändringar i 20 kap. 2 § brottsbalken, 19 § lagen (1966: 413) om vapenfri tjänst (vapenfrilagen, ändrad senast 1982: 104) och 1 § lagen (1975: 689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare (tystnadspliktslagen, ändrad senast 1982: 105) på så sätt att däri gjorda hänvisningar till 1 kap. 1 § 3 LOA slopas.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 1375-83).

2 Bakgrund

Det nu gällande ansvarssystemet för offentliga funktionärer fick sin huvudsakliga utformning genom den s. k. ämbetsansvarsreformen som trädde i kraft den 1 januari 1976 (prop. 1975: 78, JuU 22, rskr 212). Ett av syftena med denna reform var att avsevärt inskränka det kriminaliserade området. Före reformen kunde nämligen den som var underkastad ämbetsansvar dömas till straffansvar för i princip varje fel eller försummelse i tjänsten. Genom reformen infördes som ersättning för det upphävda straffansvaret ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem i bl. a. den då gällande statstjänstemannalagen (1965: 274). Detta system är sedan år 1977 reglerat i LOA. Andra bakomliggande överväganden vid reformen var att bestämma den straffbara personkretsen på ett rationellare sätt samt att i möjlig mån anpassa sanktionssystemet för offentligt anställda till vad som gäller på den privata arbetsmarknaden.

Reformen resulterade i den nu gällande ordningen som innebär att offentliga funktionärer omfattas dels av det i 20 kap. brottsbalken stadgade straffrättsliga ansvaret för vissa brott i tjänsten, dels av ett ansvarssystem som medger disciplinpåföljd, skiljande från anställning m. m. Detta senare ansvarssystem är för statstjänstemän m. fl. numera reglerat i LOA och inom den rent kommunala sektorn fastlagt genom kollektivavtal.

En utgångspunkt för ämbetsansvarsreformen var således att behålla straffrättsliga ansvarsregler för de offentligt anställda endast i den mån det var motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Det grundläggande motivet för sättet att utforma ett nytt ansvarssystem inom den offentliga sektorn var att tillgodose samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs utan ovidkommande hänsyn och på ett korrekt sätt. Sådana överträdelser som offentliga funktionärer begår i tjänsten och som i princip liknar vad som kan förekomma på den privata arbetsmarknaden borde beivras på samma sätt som där, dvs. i regel genom ett

disciplinärt förfarande. De särskilda straffbestämmelserna i brottsbalken skulle vara reserverade för situationer i vilka en offentlig funktionär missbrukar sin rätt att utöva myndighet och omfatta endast allvarigare former av sådana fall av oriktig myndighetsutövning. Straffansvar har mot denna bakgrund föreskrivits för den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen, under förutsättning att gärningen för det allmänna eller för någon enskild lett till förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa (20 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Brottet kallas myndighetsmissbruk. Begås en motsvarande gärning av grov oaktsamhet, kan straff dömas ut för vårdslös myndighetsutövning (andra stycket samma paragraf).

Ämbetsansvarsreformen innebar alltså att det straffbara området för förseelser i tjänsteutövning kraftigt inskränktes. Detta fick, naturligt nog, till följd att antalet lagföringar för brott mot bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken drastiskt minskade efter det att reformen hade trätt i kraft.

Tjänsteansvarskommittén har haft till uppgift att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemen inom den offentliga sektorn. Efter att ha redovisat en ingående analys och kartläggning av gällande rätt och praxis har kommittén kommit till den slutsatsen att det inte finns anledning att frånga de mer grundläggande motiv som det nuvarande ansvarssystemet bygger på. Enligt kommittén bör också de gränser som dragits kring det straffbara området bestå. Det förslag kommittén lagt fram till ny lydelse av 20 kap. 1 § brottsbalken innebär att uttrycket myndighetsutövning ersätts med en beskrivning av uttryckets innebörd. Dessutom har kommittén föreslagit vissa ändringar av förfångsrekvisitet samt infört en ny konstruktion av en straffrihetsregel för ringa fall. Bortsett från de sistnämnda båda mera lagtekniska ändringsförslagen avses inte – som kommittén särskilt framhållit – att med den föreslagna lydelsen tillägga lagrummet någon annan innebörd än vad det bör anses ha i sin nuvarande utformning. Avsikten har i stället varit att undanröja eventuell tvekan om lagrummets räckvidd genom att i lagtexten mer konkret ange vad myndighetsutövning betyder.

Vad gäller ansvarssystemet enligt LOA anser kommittén detta i det väsentliga väl avvägt. På vissa punkter föreslås dock en del ändringar. Bl. a. har kommittén föreslagit att en varsel- och överläggningsplikt gentemot arbetstagarens fackliga organisationer av samma slag som nu gäller inför ett avskedande skall gälla även när fråga kommer upp om att ålägga en arbetstagare disciplinpåföljd. Vidare bör enligt kommittén en arbetstagare inte få sägas upp på grund av brott förrän domen i brottmålet har vunnit laga kraft. Möjligheterna att avstänga en arbetstagare skall i stället utökas, föreslås det. Också skadeståndsreglerna i LOA har setts över av kommittén.

Kommittén har också föreslagit att JK skall befrias från sin nu gällande skyldighet att före en process i en arbetstvist förhandla om tvistefrågan med arbetstagarens fackliga organisation.

Kommittén föreslår för prästernas del en modernisering av de regler rörande disciplinansvar m. m. som är intagna i lagen (1936: 567) om domkapitel (ändrad senast 1982: 944). Vad gäller denna fråga vill jag framhålla att kyrkoförfattningsutredningen (Kn 1982: 06) har fått i uppdrag att förenkla och systematisera de kyrkliga författningar som efter 1982 års lagstiftningsreform på det kyrkliga området faller inom riksdagens och regeringens normgivningsområde. Utredningen skall också sammanställa det kyrkliga författningskomplexet till en enhetlig kyrkolagstiftning. I det sammanhanget kommer utredningen att se över bestämmelserna i domkapitelslagen om bl. a. disciplinansvaret för präster. Efter samråd med chefen för civildepartementet har jag därför funnit det motiverat att avvakta kyrkoförfattningsutredningens slutliga förslag innan frågan om en modernisering av ansvarsreglerna för präster tas upp.

Vid remissbehandlingen av kommittéförslagen har den analys och kartläggning som utredningen redovisat fått ett mycket gott mottagande. Fler-talet remissinstanser instämmer också i kommitténs grundläggande upp-fattningar. De ändringsförslag som har lagts fram och som rör brottsbalken har fått ett blandat mottagande medan övriga förslag – med något undan-tag – i stort har godtagits.

De förslag som har lagts fram i departementspromemorian om ändringar som berör 20 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken, vapenfrilagen och tystnads-plikt-lagen har godtagits av samtliga remissinstanser utom två.

3 Det straffrättsliga ansvarsområdet

3.1 Straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken behålls oförändrad

Mitt förslag: Någon ändring bör inte f. n. göras beträffande straffansva-ret enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag så till vida att någon ändring av det straffbara området inte är åsyftad. Enligt kommitté-förslaget skall dock begreppet myndighetsutövning utgå ur paragrafen och ersättas med en förklarande beskrivning av vad begreppet enligt kommit-tén bör anses innebära. För att vara straffbar skall enligt denna beskrivning gärningen begås i "verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar". Kommittén har också föreslagit att kravet på att gärningen skall innebära mer än ringa förfång slopas samt att den mot förfång och otillbörlig förmån skyddade kretsen på visst sätt inskränks, nämligen till att gälla någon enskild eller annan som är part i ärende som avses med verksamheten. Slutligen innehåller kommittéförslaget en ny konstruktion av en ringaregel för straffria förfaranden (betänkandet s. 203–261).

Remissinstanserna: Det övervägande antalet remissinstanser har instämt i att straffbestämmelsens räckvidd i princip bör vara oförändrad. Tre av dem (domstolsverket, länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län och JO) har däremot ansett att det straffbara området bör utvidgas. Även om flertalet av remissinstanserna välkomnat förslaget att närmare försöka klargöra innebörden av begreppet myndighetsutövning i själva lagtexten, har många ställt sig avvisande eller tveksamma till tanken på att mönstra ut begreppet som sådant ur lagrummet. Skälet för detta är att begreppet anses vara väl inarbetat och förekommer med i huvudsak samma betydelse i flera andra sammanhang. Det har vid remissbehandlingen också uttalats att kommittéförslaget rent faktiskt skulle innebära en inte obetydlig utvidgning av det kriminaliserade området. JO och JK har yttrat sig angående förfångsrekvisitet och ansett att förfång enbart för det allmänna bör vara tillräckligt för straffbarhet. JO har emellertid satt i fråga om inte förfångsrekvisitet kan undvaras. De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget till utformning av en ny ringaregel.

Skälen för mitt förslag: Kommittén har ingående analyserat innebörden av det för straffbarhet centrala begreppet myndighetsutövning och kartlagt praxis vad gäller tillämpningen av straffbudet i 20 kap. 1 § brottsbalken. På grundval härav har kommittén stannat för att gränserna kring det straffbara området i lagrummet bör vara oförändrade. Enligt vad kommittén under sitt arbete erfarit saknas nämligen belägg för att den omfattande avkriminalisering som ämbetsansvarsreformen innebar på detta område fört med sig någon ökad benägenhet att begå sådana gärningar som genom reformen undantagits från straffansvar. Inte heller av annan anledning har kommittén funnit behov föreligga att frångå de nu rådande principerna för straffbarhetens omfattning. Kommittén har också uttryckligen framhållit att dess föreslagna definition av begreppet myndighetsutövning återger den innebörd lagrummet bör anses ha redan enligt sin nuvarande utformning. Det klarläggande i lagtexten av begreppet som kommittén föreslagit är främst betingat av en önskan att undanröja förekommande tvekan om lagrummets räckvidd.

Alla remissinstanser utom tre delar utredningens uppfattning att det straffbara området i princip bör vara oförändrat. Bl. a. JO anser dock att det straffbara området bör utvidgas och att möjligheterna att underlåta åtal samtidigt bör ökas.

JO har pekat på en del brister i nuvarande ansvarssystem inom den offentliga sektorn. JO har bl. a. framhållit att det straffrättsliga ansvaret har särskilt stor betydelse för de situationer där ett disciplinärt förfarande bedöms vara otillräckligt, inte fungerar tillfredsställande eller kanske t. o. m. helt saknas. Enligt JO är också det straffrättsliga sanktionssystemet ägnat att bättre tillgodose intressen av annat och ofta mer överordnat slag än de överväganden en arbetsgivare anser sig kunna lägga till grund för disciplinärt ingripande.

Huvudsyftet med ämbetsansvarsreformen kan sägas ha varit att avsevärt inskränka det kriminaliserade området och samtidigt närma ansvars-systemet inom den offentliga sektorn till vad som gäller för arbetstagare på den privata arbetsmarknaden. Som jag redan har nämnt ansågs det vara motiverat att straffrättsligt särställa offentliga funktionärer endast i den mån det kunde grundas på den offentliga verksamhetens speciella beskaffenhet.

I det hänseendet utgick man vid reformen från den grundläggande skillnad mellan offentlig verksamhet och privat sådan som det innebär att offentliga funktionärer i vissa situationer har rätt att utöva offentlig myndighet över medborgarna. För att garantera att verksamhet som innefattar myndighetsutövning uppfyller högt ställda krav och fullgörs utan ovidkommande hänsyn befanns det vara nödvändigt att straffrättsligt skydda medborgarnas intresse av korrekt myndighetsutövning mot allvarigare angrepp. Mot bakgrund av dessa överväganden utformades straffbudet i 20 kap. 1 § brottsbalken vilket kriminaliserar överträdelse som begås i myndighetsutövning.

Jag anser för egen del, i likhet med kommittén, att en straffrättslig bestämmelse av det slag som nu återfinns i 20 kap. 1 § brottsbalken inte kan undvaras. Vidare finner jag att de principer som legat till grund för straffbudets utformning i stort äger samma giltighet i dag som när de fördes fram i samband med ämbetsansvarsreformen. Jag kan visserligen i någon mån ha förståelse för de kritiska synpunkter JO haft, särskilt när det gäller påvisade begränsningar hos det disciplinära ansvarssystemet. Emellertid finner jag inte detta utgöra tillräcklig anledning att nu ändra principerna för straffbarhetens omfattning. Jag delar således kommitténs och majoritetens av remissinstanserna uppfattning att det straffbara området i lagbudet i princip bör vara oförändrat. Det kan emellertid finnas anledning att återkomma till denna fråga efter det att den av riksdagen år 1983 tillsatta utredningen som har till uppgift att göra en översyn av JO-ämbetet har avslutat sitt arbete.

En annan fråga är om det i detta sammanhang kan finnas anledning att, som kommittén föreslagit, närmare precisera det straffbara området i lagtexten utan att åsyfta någon egentlig ändring i sak.

Förutom JO har ytterligare ett tiotal remissinstanser förespråkat att en sådan precisering bör göras. Dessa har framhållit det värdefulla i att man genom en i lagtexten intagen förklarande beskrivning av det straffbara området åstadkommer att gränserna för bestämmelsens tillämpningsområde blir klarare än nu.

Mot detta har dock ett flertal av dem som yttrat sig hävdade att begreppet myndighetsutövning är väl inarbetat och förekommer med en likartad betydelse i flera skilda sammanhang såväl i brottsbalken som inom helt andra lagstiftningsområden. T. ex. har riksåklagaren i detta sammanhang framhållit att uttrycket som ett centralt begrepp har införlivats med rätts-

ordningen inom flera skilda områden och att en ändring av det slag utredningen föreslagit skulle medföra att överensställningen med andra lagrum där begreppet förekommer skulle rubbas, något som lagstiftningstekniskt sett knappast kan vara önskvärt.

För egen del är jag medveten om att tolkningen av begreppet myndighetsutövning har vållat svårigheter i rättstillämpningen. Med visst fog kan man därför i och för sig hävda att det vore motiverat att i själva lagtexten närmare precisera kriminaliseringens räckvidd. Genom de domstolsavgöranden som förekommer på området och vars frekvens förefaller öka har dock den innebörd som skall tilläggas begreppet successivt blivit klarare. I flera fall har sålunda hithörande frågor prövats av högsta domstolen. Den mycket noggranna och ingående analys som begreppet har underkastats i utredningens betänkande torde vidare, som framhållits vid remissbehandlingen, bli av stort värde för den fortsatta rättstillämpningen.

Som motståndarna till en ändring av den nuvarande formuleringen av bestämmelsen har framhållit förekommer begreppet myndighetsutövning inte bara i flertalet straffbud i 17 och 20 kap. i brottsbalken utan även i bestämmelser i t. ex. regeringsformen, skadeståndslagen och LOA. Begreppet har också haft betydelse för utformningen av förvaltningslagen (1971: 290). I motivuttalanden i de skilda lagstiftningsärenden där begreppet som sådant förekommer har gång efter annan framhållits att begreppet är avsett att ha en i allt väsentligt likartad innebörd i dessa olika sammanhang, trots att lagstiftningskomplexen i fråga företer stora olikheter vad gäller tillämpningsområde och syfte.

Uttrycket myndighetsutövning har således som ett centralt begrepp införlivats med rättsordningen inom åtskilliga olika lagstiftningsområden. Mot den bakgrunden har det givetvis ett värde i sig att termen förekommer även i den straffbestämmelse som kriminaliserar sådana förfaranden som utgör oriktig myndighetsutövning. Att mönstra ut begreppet ur straffbudet och därmed rubba den lagtekniska enhetligheten mellan de olika ifrågasättande rättsområdena bör därför inte komma i fråga, för såvitt inte övertygande skäl talar för en sådan lösning. Detta gäller så mycket mera som det finns anledning att befara att en omskrivande formulering av begreppet leder till nya tolkningssvårigheter för de rättstillämpande myndigheterna.

Mot den bakgrund som jag har angett nu finner jag inte intresset av att förtydliga bestämmelsen väga så tungt att det skulle uppväga de nackdelar som otvivelaktigt är förenade med att utmönstra uttrycket myndighetsutövning ur den grundläggande bestämmelsen om myndighetsmissbruk. Med hänsyn till hur denna har tolkats i rättspraxis vill jag f. ö. ifrågasätta om inte en lösning i linje med kommittéförslaget rent faktiskt skulle innebära en utvidgning av kriminaliseringen, nämligen till sådana områden av den offentliga verksamheten som rör lagtillämpning utan att det därför är fråga om utövande av myndighet. En sådan utvidgning, som främst torde få betydelse för den kommunala sektorn, är kanske ingalunda obefogad.

Frågan har dock ett sådant samband med spørsmålet om JO:s kompetensområde att jag inte är beredd att närmare överväga den innan den förut nämnda utredningen angående JO-ämbetets framtid har slutförts.

Jag anser mig alltså inte f. n. böra föreslå någon ändring av lagbudets utformning vad gäller själva tillämpningsområdet. Det finns då som jag ser det inte tillräckliga skäl för att genomföra de övriga, mer lagtekniskt betonade, ändringar i bestämmelsen som kommittén föreslagit. Sammanfattningsvis menar jag därför att bestämmelsen åtminstone t. v. bör behållas oförändrad.

3.2 Den särskilda straffriheten för ledamöterna i taxeringsnämnderna upphävs

Mitt förslag: Undantaget från straffansvar för vårdslös myndighetstövning för dem som deltagit i en taxeringsnämnds beslut angående taxering upphävs.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 262–267).

Remissinstanserna: Samtliga som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Taxeringsmän har sedan lång tid tillbaka varit fria från ansvar för åsatta taxeringar. I 1809 års regeringsform var denna ansvarsfrihet grundlagsskyddad genom en föreskrift i 113 § i vilken stadgades att taxeringsmän ej skulle "för debitering eller taxering till något ansvar ställas". Denna partiella straffrihet, som tillkom för att skydda riksdagens beskattningsmakt mot Kungl. Maj:t och Kronan, omfattade ordförande och ledamöter i taxeringsnämnd och gällde endast själva taxeringsbeslutet.

Någon straffrihetsbestämmelse av nämnt slag togs inte in i 1974 års regeringsform. Däremot kvarstod före ämbetsansvarsreformen en viss straffrättslig särbehandling av taxeringsmän i 20 kap. 12 § brottsbalken. Enligt detta lagrum kunde ledamot av beskattningsnämnd inte underkastas ansvar för tjänstemissbruk eller tjänstefel men däremot för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt.

I samband med ämbetsansvarsreformen togs frågan om taxeringsmännens straffrättsliga ansvar upp på nytt. Mot bakgrund av att en genomgripande omläggning av taxeringsnämndernas arbetsformer var nära förestående ifrågasattes, om inte tiden var mogen att ändra reglerna om taxeringsnämndernas ansvar för taxeringsbeslut. Den dåvarande chefen för justitiedepartementet stannade för att föreslå att taxeringsnämndsledamöter i och med ämbetsansvarsreformens genomförande skulle fullt ut jämställas med

andra befattningshavare när det gällde uppsåtliga förfaranden. Däremot ansågs att frågan om ansvar för oaktsamhetsbrott borde anstå och tas upp på nytt i samband med den närmare utformningen av den nya taxeringsorganisationen.

I enlighet med vad departementschefen hade föreslagit intogs i övergångsbestämmelserna till de nya reglerna i brottsbalken en regel enligt vilken föreskrifterna i 20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken om vårdslös myndighetsutövning t.v. inte skulle äga tillämpning i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd. Enligt gällande rätt är således taxeringsmän straffrättsligt ansvariga för sådana uppsåtliga överträdelser i samband med åsättande av taxering som kan medföra ansvar för myndighetsmissbruk enligt paragrafens första stycke. De svarar däremot inte straffrättsligt för motsvarande oaktsamma handlingar.

Från och med 1979 års taxering genomfördes en ny taxeringsorganisation i första instans. Denna nya organisation kan inte anses rymma några moment som i sig motiverar att taxeringsmän åtnjuter straffrättslig särbehandling. Inte heller har det ursprungliga argumentet – att skydda riksdagens beskattningsmakt mot regeringsmakten – längre någon bärkraft. I detta sammanhang kan erinras bl.a. om den ytterligare utvidgning av tjänstemannamedverkan vid taxeringsarbetet som tillkommit genom den nya taxeringsorganisationen.

Beträffande de valda ledamöterna skulle man visserligen kunna hävda att deras lekmannaställning kunde vara ett motiv för att beträffande dem ha kvar ett mer begränsat straffansvar än det som åvilar offentliga tjänstemän. Med ett sådant synsätt kan man emellertid, som kommittén, sätta i fråga, om det är motiverat att som nu göra skillnad mellan de båda brotts typerna i 20 kap. 1 § brottsbalken. Därtill kommer att bestämmelsen i paragrafens tredje stycke om ansvarsfrihet för ledamöter av statliga och kommunala beslutande församlingar inte omfattar ledamöter av kommunala nämnder och styrelser. Någon anledning att i ansvarshänseende göra skillnad mellan sistnämnda kategori av ledamöter och ledamöter av taxeringsnämnd kan inte längre anses föreligga.

Jag vill slutligen nämna att motioner om taxeringsfunktionärernas särställning avslagits av riksdagen under en lång följd av år med hänvisning till pågående utredningsarbete (se t.ex. JuU 1981/82: 5). Senast uttalade utskottet att det var angeläget att frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar övervägdes på nytt men att något initiativ från riksdagens sida inte syntes påkallat eftersom tjänsteansvarskommittén skulle behandla frågan (JuU 1982/83: 15). Riksdagen följde utskottet.

Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att övergångsbestämmelsen om viss ansvarsfrihet för taxeringsnämndernas ledamöter upphävs så att de blir fullt ut ansvariga enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

3.3 Ansvar för mutbrott inskränks för vissa uppdragstagare m. m.

Mitt förslag: Ledamöter av styrelser m. m. hos sådana arbetsgivare som omfattas av arbetsgivarbegreppet i 1 kap. 1 § 3 LOA utesluts från den personkrets som omfattas av bestämmelsen om mutbrott i 20 kap. 2 § brottsbalken. Det gäller här uppdragstagare hos vissa speciella icke-statliga organ med offentlig ställning, exempelvis Svenska institutet. Förslaget innebär också att bestämmelsen i 20 kap. 4 § brottsbalken, som ger domstolarna möjlighet att i vissa fall av olämplighet skilja en offentlig uppdragstagare från sitt uppdrag, inte längre omfattar de nyss nämnda uppdragstagarna.

Motsvarande ändring görs i 19 § vapenfrilagen, som behandlar befogenheten att meddela tillrättavisningar, och 1 § tystnadspliktslagen, som anger lagens tillämpningsområde. Det medför att dessa lagrum inte längre kommer att omfatta arbetschefer m. fl. resp. tolkar och översättare hos sådana arbetsgivare som nyss sagts.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Promemorians förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av det helt övervägande antalet remissinstanser. En kritisk inställning redovisas dock av två myndigheter, JK och försvarets civilförvaltning, som anser att frågan inte är tillräckligt utredd. Såvitt rör vapenfrilagen och tystnadspliktslagen håller JK emellertid med om att kopplingen till LOA är något långsökt och därför bör kunna slopas.

Skälen för mitt förslag: Det gäller här fyra lagrum – 20 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken samt 19 § vapenfrilagen och 1 § tystnadspliktslagen. Dessa lagrums tillämpningsområden styrs i viss mån av LOA. Genom hänvisningar till 1 kap. 1 § 3 LOA gäller nämligen bestämmelserna bl. a. personer med vissa uppdrag hos arbetsgivare där arbetstagare har statligt reglerad anställning.

Med statligt reglerad anställning avses därvid en "anställning där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" (2 kap. 1 § LOA). Med uttrycket "lag eller särskilt beslut av riksdagen" åsyftas främst lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ställföreträdarlagen, ändrad senast 1982: 101) och vissa riksdagsbeslut i anslutning till den lagen och dess övergångsbestämmelser.

Ställföreträdarlagen innebär att staten har förbehållit sig att – i allmänhet genom statens arbetsgivarverk – medverka vid fastställandet av vissa anställnings- och arbetsvillkor för en del arbetstagare hos kommuner och

vissa andra icke-statliga "arbetsgivare med offentlig ställning" (1 §; jfr även övergångsbestämmelserna). Detta hänger samman med att dessa arbetsgivares personalkostnader i stor utsträckning finansieras genom statsbidrag (det s. k. dubbla huvudmannaskapet).

Arbetsgivarna i fråga är rättssubjekt med mer eller mindre starkt uttalad offentligrättslig karaktär eller anknytning. Som exempel på sådana arbetsgivare som avses här kan nämnas Svenska institutet, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Stiftelsen Riksutställningar, Stiftelsen Tekniska museet, Stiftelsen Nordiska museet, Svenska språknämnden m. fl.

Ställföreträdarlagen anses dock av dem som närmast har att tillämpa den vara svårtolkad just när det gäller gränserna för dess tillämpningsområde. Rättsläget kan därför betecknas som oklart. Detsamma kommer i och med den nyss beskrivna kopplingen till LOA att gälla också tillämpningsområdet för de fyra lagrum som det här är fråga om (20 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken samt 19 § vapenfrilagen och 1 § tystnadspliktslagen).

Det var genom en ändring i LOA år 1982 (prop. 1981/82: 90, AU 11, rskr 153, SFS 1982: 100) som uttrycket "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad" infördes i 1 kap. 1 § 3 LOA. Tidigare användes uttrycket arbetstagare hos "annan allmän inrättning, om anställningen är statligt reglerad". Ändringen föranleddes av att riksdagen (KU 1981/82: 7, rskr 4) förklarat att regeringen i samband med ändringar i lagstiftningen borde pröva, om uttrycket "allmän inrättning" kunde mönstras ut och ersättas med beskrivningar av mera konkret innehåll. Till stöd för riksdagsbeslutet åberopas i konstitutionsutskottets betänkande att uttrycket "allmän inrättning" inte längre används i regeringsformen och att betydelsen av uttrycket numera är oklar. I samband med denna ändring i LOA gjordes motsvarande ändringar i de här aktuella lagrummen i brottsbalken, vapenfrilagen och tystnadspliktslagen.

Beträffande ändringarna i brottsbalken m. m. uttalade lagrådet i lagstiftningsärendet (prop. 1981/82: 90 s. 34):

Enligt lagförslagen skall i olika lagrum uttrycket "annan allmän inrättning som avses i 1 kap. 1 § 2 eller 3" LOA ersättas med en uppräkningslista av offentliga rättssubjekt likställda med kommun, avslutad med orden "sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3" LOA eller motsvarande uttryck. I den föreslagna lydelsen av 1 kap. 1 § 3 LOA talas om "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad". Formuleringen är naturlig i sistnämnda lagrum som gäller tillämpning av LOA:s regler beträffande vissa arbetstagare. I de nu berörda tre lagförslagen är däremot avsikten att definiera arbetsgivare av viss kategori, och hänvisningen till LOA:s bestämmelser ger då inte klart besked om situationen när vissa, men inte alla, anställda hos ett rättssubjekt innehar statligt reglerade anställningar. Syftet lär vara, att så snart statlig reglering förekommer av någon anställning hos arbetsgivare, denne skall jämföras med kommun. Tolkningen är inte självklar och det synes tveksamt om sakliga skäl finns

att dra gränsen på samma sätt när det gäller tillämpningen av de tre skilda lagförslag som här diskuteras. Å andra sidan framstår det som en fördel att i alla de berörda fallen hänvisa till samma uttryck i en sådan central lag som LOA. Lagförslagets avfattning bör därför kunna godtas, men det synes lämpligt att en översyn av formuleringarna sker samtidigt som man – såsom förutskickas i remissen (2.6.3) – tar upp frågan om en ändring av 1 § andra stycket ställföreträdarlagen.

Jag delar lagrådets uppfattning att det är naturligt att i LOA – vad gäller tillämpningen av LOA:s regler på vissa arbetstagare – tala om "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad", när man beskriver anställningar hos rättssubjekt med s. k. dubbelt huvudmannaskap. Det är däremot – som lagrådet också framhöll – tveksamt om det finns sakliga skäl att dra gränsen på samma sätt när det gäller tillämpningen av föreskrifterna i brottsbalken och de andra två här aktuella lagarna. Motiven för avgränsningen av LOA:s tillämpningsområde – nämligen att staten medverkar vid fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagarna – är inte utan vidare hållbara när det gäller att bestämma tillämpningsområdet för de nämnda lagrummen i brottsbalken m. m.

Det finns sålunda enligt min mening inte tillräcklig anledning att låta justeringar av tillämpningsområdet för LOA automatiskt medföra justeringar också av det straffbelagda området för *mutbrott* enligt 20 kap. 2 § brottsbalken. Eventuella ändringar av LOA:s tillämpningsområde – via lag eller särskilda riksdagsbeslut – är naturligtvis betingade närmast av statens ekonomiska intresse att medverka vid fastställandet av olika anställnings- och arbetsvillkor för vissa arbetstagare. Och sådana skäl bör knappast vara styrande för att avgöra huruvida en viss handling skall vara belagd med straff för styrelseledamöter m. fl. hos vissa rättssubjekt. Inte heller har de bärkraft när det gäller tillämpningsområdet för 20 kap. 4 § brottsbalken om *skiljande från uppdrag*, 19 § vapenfrilagen beträffande *arbetschefer m. fl.* och 1 § tystnadspliktslagen beträffande *tolkar och översättare*.

Som skäl för att slopa hänvisningen till 1 kap. 1 § 3 LOA kan därutöver följande anföras.

I den mån vapenfria tjänstepliktiga skulle tjänstgöra vid något av dessa rättssubjekt, är det knappast lämpligt att vederbörande arbetschef får befogenhet att meddela tillrättavisning, något som f. n. följer av 19 § vapenfrilagen. I stället kan den lösningen väljas som gäller för föreningar och stiftelser i allmänhet och som innebär att formell tillrättavisning inte kan inläggas i denna tjänstgöring men att nämnden för vapenfriutbildning kan placera om den vapenfrie, ifall det aktuella organet inte kan dra nytta av honom därför att han tredskas (jfr prop. 1966: 107).

Mitt förslag torde inte heller leda till några praktiska olägenheter. Tystnadspliktslagen gäller för dels tolkar eller översättare som har gått igenom en föreskriven prövning – oavsett vem som anlitar dem – dels tolkar och

översättare som anlitas av något av rättssubjekten i fråga, trots att de inte har gått igenom prövningen. En begränsning av tystnadspliktslagens tillämpningsområde på så sätt att man därigenom tar undan de "oprövade" tolkarna och översättarna utesluter därför inte möjligheten för rättssubjekten i fråga att anlita en tolk eller översättare som liksom nu har tystnadsplikt, nämligen en som har gått igenom den nämnda prövningen.

Som jag ser saken talar alltså klara skäl av närmast rättspolitisk art för att göra lagrummen tillämpliga bara på styrelseledamöter etc. hos de rättssubjekt som uttryckligen räknas upp i 1 kap. 1 § 1 och 2 LOA, dvs. staten, kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter eller allmänna försäkringskassor. Härigenom skulle man undanröja den oklarhet som nu finns vad gäller de nämnda lagrummens tillämpningsområde. Detta måste anses vara en vinst från rättssäkerhetssynpunkt, inte minst med hänsyn till att en del av de lagrum som det gäller föreskriver straffansvar.

Med anledning av den kritik som ett par remissinstanser har gett uttryck åt vad gäller ändringen i brottsbalken vill jag betona att man knappast behöver befara några oönskade följder av förslaget i den delen heller. Jag vill därvid särskilt framhålla att, i den mån myndighetsutövning förekommer vid något av rättssubjekten, föreskrifterna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken givetvis är tillämpliga, liksom föreskrifterna om mutbrott i 20 kap. 2 § andra stycket 4.

Jag anser därför liksom det stora flertalet remissinstanser att övervägande skäl talar för att genomföra förslagen i departementspromemorian såväl vad avser brottsbalken som i fråga om övriga här aktuella lagar.

Jag vill också begagna tillfället att föreslå en justering i 20 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. I det förut angivna ärendet om utmönstring av uttrycket "allmän inrättning" var avsikten att en hänvisning från brottsbalken till bl. a. 1 kap. 1 § 2 LOA skulle bytas ut mot en fullständig uppräkningslista av de arbetsgivare som angavs i LOA:s bestämmelse, nämligen kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, *församlingar*, kyrkliga samfundigheter och allmänna försäkringskassor.

Uppräkningen i brottsbalken kom emellertid inte att omfatta församlingar. Arbetstagare m. fl. vid dessa bör dock rätteligen omfattas av brottsbalkens mutbrottsbestämmelser.

Jag föreslår därför att nämnda lagrum i brottsbalken ändras i enlighet med det.

4 Ansvarssystemet enligt LOA

4.1 Uppsägning på grund av brott får inte ske förrän ansvarsfrågan är slutligt prövad

Mitt förslag: Ärenden om uppsägning på grund av brott får i fortsättningen inte avgöras förrän ansvarsfrågan har prövats slutligt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 351–353).

Remissinstanserna: Av det fåtal remissinstanser som yttrat sig i denna del har alla utom statens vägverk tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran. Vägverket säger sig inte kunna se något som hindrar att samma regler som finns på den privata arbetsmarknaden skall gälla för den offentliga sektorn.

Skälen för mitt förslag: Om en uppsägning beror på förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, får den inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än en månad innan underrättelse om uppsägningen lämnades (7 § tredje stycket lagen 1982: 80 om anställningsskydd, LAS; 7 kap. 2 § första och andra styckena LOA). Om de omständigheter som åberopas mot arbetstagaren utgörs av brott som han nekar till, anses att den för arbetsgivaren gällande tidsfristen normalt skall börja räknas först från det att frågan huruvida brott förekommit blivit utredd genom lagakraftvunnen dom i brottmålet (prop. 1973: 129 s. 243, prop. 1981/82: 71 s. 125, se även AD 1976 nr 51). Beträffande sådana fall där arbetstagaren har erkänt brottsligheten kan den till uppsägning knutna tidsfristen vara att räkna från den tidpunkt då arbetsgivaren har fått kännedom om erkännandet (AD 1980 nr 102).

På den privata sektorn gäller motsvarande reglering även i fråga om avskedande enligt LAS (18 § andra stycket).

Av 14 kap. 6 § LOA följer däremot att – om en åtgärd har vidtagits för att anställa åtal mot en arbetstagare – ett ärende om avskedande på grund av gärningen i fråga inte får avgöras förrän ansvarsfrågan har prövats slutligt. Det gäller oavsett om brottsligheten är erkänd eller bestridd. Denna ordningsföreskrift infördes i samband med ämbetsansvarsreformen år 1976 och motiverades med att statstjänstemännen skulle behålla sin anställningstrygghet (prop. 1975: 78 s. 165). Efter lagakraftvunnen dom i brottmålet måste frågan om avskedande i normalfallet prövas inom en månad (11 kap. 5 § första stycket LOA). För statens ansvarsnämnd är fristen två månader. Beslutet om avskedande behöver inte ha delgetts arbetstagaren före utgången av fristen.

En myndighet skulle alltså efter en meddelad dom som avser erkänd brottslighet kunna på grund av månadsregeln i 7 § LAS – i varje fall enligt lagrummets ordalag – anses utesluten från möjligheten att säga upp arbetstagaren, men ha kvar möjligheten att avskeda honom eller henne.

Som jag ser saken måste det gagna båda parter i det offentliga anställningsförhållandet att få till stånd en samlad bedömning av frågan huruvida en arbetstagare bör sägas upp eller i stället avskedas med anledning av brott som arbetstagaren har begått. Detta synsätt stämmer överens med det som kommittén och majoriteten av remissinstanserna har redovisat. Som framgått finns också redan i dag denna valmöjlighet för privata arbetsgivare. Enligt min mening bör givetvis myndigheten – när den finner skäl för det – vara oförhindrad att använda sig av den för arbetstagaren mindre ingripande åtgärden uppsägning i stället för avskedande.

Den av mig förordade ordningen kan uppnås, om den i 14 kap. 6 § LOA intagna regeln om förbud mot avskedande innan brottmålsdomen vunnit laga kraft ändras så att den omfattar även uppsägningsfall. Det ligger i sakens natur att månadsfristen enligt 7 § LAS p. g. a. regeln i 14 kap. 6 § LOA börjar löpa först när brottmålsdomen har vunnit laga kraft.

I detta sammanhang vill jag påpeka att arbetsgivaren inför ett beslut om avskedande alltid bör undersöka, om det inte finns någon möjlighet att ge arbetstagaren andra arbetsuppgifter i stället för att avskeda honom eller henne (jfr prop. 1975:78 s. 164). Myndigheterna bör alltså därvid pröva lämpligheten för fortsatt anställning med beaktande även av tillgängliga omplaceringsmöjligheter. Jag delar också kommitténs uppfattning (s. 343) att frågan om ett särskilt omplaceringsansvar i vissa avskedandesituationer bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Avslutningsvis vill jag säga att jag inte delar vägverkets uppfattning att samma regler i dessa frågor kan gälla för hela arbetsmarknaden. Det finns sålunda enligt min mening skäl att låta avskedandeinstitutet i LOA vara annorlunda utformat än det i LAS (jfr även prop. 1977/78: 34 s. 8).

4.2 Möjligheterna att avstänga en arbetstagare från arbetet utvidgas

Mitt förslag: En arbetstagare skall i fortsättningen kunna avstängas från sitt arbete, om han eller hon har begått ett brott eller en tjänsteförseelse som kan antas medföra uppsägning.

Beslutat avstängning, skall frågan om uppsägning snarast prövas. Därvid skall också prövas huruvida avstängningen skall bestå.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag (betänkandet s. 353).

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser har berört förslaget i denna del. De godtar förslaget utom en instans, TCO, som anser att avstängningsreglerna i LAS bör tillämpas också på LOA:s område.

Skälen för mitt förslag: Om avstängning i uppsägnings- och avskedandefall finns vissa föreskrifter i 34, 35 och 37 §§ LAS. Sålunda sägs det t. ex. att en arbetstagare inte får avstängas från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett en uppsägning annat än om det finns särskilda skäl (34 § andra stycket).

Reglerna i LAS gäller bara i den mån något annat inte föreskrivs i lag m. m. (2 § första stycket LAS), exempelvis i LOA.

LOA:s föreskrifter om avstängning innebär bl. a. följande. En arbetstagare får avstängas från arbetet sedan åtgärder vidtagits för att anställa åtal mot honom för en gärning som kan antas medföra avskedande (13 kap. 1 §). En sådan avstängning får inte gälla för längre tid än till dess frågan om avskedande har prövats slutligt. Beslutas avstängning, skall frågan om avskedande snarast tas upp till prövning (14 kap. 8 §). Vid avgörandet av den frågan skall myndigheten pröva om avstängningen skall bestå. Ett beslut om avstängning har omedelbar verkan (17 kap. 3 §). Men avstängningsbeslutet kan överprövas av domstol som också har möjlighet att förordna att en beslutad avstängning skall hävas för tiden intill dess laga-kraftägande dom eller beslut i frågan föreligger.

Regler om avstängning vid uppsägning saknas f. n. i LOA.

Eftersom reglerna om uppsägning och avskedande med anledning av brott föreslås bli samordnade, bör emellertid enligt min mening en följd-ändring i avstängningsreglerna i 13 kap. 1 § göras så att de omfattar också uppsägningsfall. Men givetvis bör avstängning i sådana situationer inte kunna komma i fråga annat än i mycket allvarliga fall, där den anställde av någon speciell anledning inte kan vara kvar i tjänst fram till dess att anställningen upphör (jfr prop. 1975:78 s. 199).

En avstängning i dessa fall bör sålunda – liksom vid avskedande – kunna gälla för tiden fram till dess anställningen upphör. Efter en uppsägning upphör anställningen när uppsägningstiden enligt lag eller avtal löper ut eller vid den senare tidpunkt som kan komma att bestämmas av en domstol (jfr 34 § tredje stycket LAS). Även om det med den ordning som jag förordar strängt taget inte behövs någon uttrycklig föreskrift om slutpunkten för en pågående avstängning, föreslår jag för klarhetens skull ändå en sådan.

I 13 kap. 1 § bör dessutom göras vissa redaktionella ändringar i förtydligande syfte.

I konsekvens med det sagda bör givetvis även 14 kap. 8 § ändras så att lagrummet omfattar också uppsägningsfall.

4.3 Överträdelse av bl. a. den nya regeln om tidpunkten för uppsägning förenas med skadeståndsansvar

Mitt förslag: Bestämmelserna om skadestånd i 16 kap. 7 § LOA skall i fortsättningen tillämpas också när en myndighet i ett ärende om uppsägning bryter mot de nya handläggningsreglerna i 14 kap. 6 och 8 §§.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag (betänkandet s. 354).

Remissinstanserna: Det fåtal instanser som yttrat sig på denna punkt har inte haft någon erinran mot kommittéförslaget.

Skälen för mitt förslag: Enligt 16 kap. 7 § LOA gäller för det allmänna samma skadeståndsansvar som enligt LAS, om en myndighet sätter åsido ordningsföreskrifterna i 14 kap. 6 § LOA om förbud att avskeda någon på grund av brott innan brottmålsdomen vunnit laga kraft eller 8 § i samma kap. om påbud att snarast pröva bl. a. frågan om avskedande efter beslut om avstängning. Jag har här föreslagit att 14 kap. 6 och 8 §§ skall gälla också vid uppsägning på grund av brott.

Ett åsidosättande av de nya handläggningsreglerna i uppsägningsfallen bör kunna leda till skyldighet att utge skadestånd på samma sätt som i avskedandefallen. Skulle t. ex. en myndighet inte avvakta brottmålsdomen innan uppsägning sker, kan den alltså med mitt förslag bli skyldig att utge allmänt skadestånd till arbetstagaren för denna förseelse under handläggningen. En följd av ett sådant handlande från myndighetens sida kan också bli – om uppsägningen står fast – att myndigheten förklaras skyldig att utge ersättning för ekonomisk skada, nämligen för bl. a. den uppsägningslön som arbetstagaren har gått miste om genom att uppsägningsstiden har börjat löpa tidigare än som annars skulle ha varit fallet.

Här vill jag också påpeka att en avstängning inför uppsägning givetvis inte medför att arbetstagaren går miste om avtalsenlig lön eller andra anställningsförmåner under avstängningstiden.

Jag vill även anmäla att jag har övervägt att – såsom under beredningen av detta lagstiftningsärende har yrkats från fackligt håll – föreslå en skyldighet för den myndighet som oriktigt avstänger en anställd från arbetet att betala skadestånd i samma ordning som enligt 16 kap. 7 §. Syftet därmed skulle främst vara preventivt men också reparativt på så sätt att den avstängde skulle kunna få upprättelse i de fall där det i efterhand visar sig att avstängningsbeslutet varit uppenbart felaktigt. Motsvarande yrkande har framställts i fråga om oriktiga beslut om disciplinpåföljd eller avskedande. Jag har dock – med hänsyn till de problem som en skadeståndsskyldighet för bedömningsfel skulle kunna föra med sig – stannat

för att f.n. avstå från att lägga fram något sådant förslag (se prop. 1978/79: 84 s. 10, 75).

4.4 Det fackliga inflytandet i disciplin- och avstängningsfrågor behålls oförändrat

Mitt förslag: Någon ändring bör inte göras beträffande det fackliga inflytandet i ärenden om disciplinansvar eller avstängning.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att en varsel- och överläggnings-skyldighet gentemot den lokala arbetstagarorganisationen införs för myndigheterna i ärenden om disciplinpåföljd för de fall där arbetstagaren är fackligt organiserad. För de fall där en skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket LOA utfärdas i ett ärende om avstängning, föreslår kommittén en skyldighet för myndigheterna att – om arbetstagaren är fackligt organiserad – samtidigt sända en avskrift av anmaningen till den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör (betänkandet s. 355–363).

I ett särskilt yttrande avstyrker en av kommitténs sakkunniga förslaget. Han anser att i praktiken intresset av fackligt inflytande kan tillgodoses utan att man belastar den redan nu mycket utförliga proceduren i disciplinfrågor med fler lagregler (betänkandet s. 430–431).

Remissinstanserna: Flertalet instanser har yttrat sig i denna del. Drygt hälften av dessa instanser avstyrker kommitténs förslag, i allmänhet med hänvisning till vad som anförs i det särskilda yttrandet. Återstoden av dem som har yttrat sig i frågan tillstyrker kommittéförslaget.

Skälen för mitt förslag: När fråga uppkommer om bl.a. disciplinansvar eller avstängning enligt LOA åligger det myndigheten att genom skriftlig anmaning bereda arbetstagaren tillfälle att yttra sig om vad som anförs mot honom (14 kap. 1 § första stycket LOA). Arbetstagaren kan därvid begära att också andra skall yttra sig i saken eller att någon annan utredning skall förebringas. Denna begäran skall myndigheten efterkomma, om det inte är uppenbart att utredningen saknar betydelse (14 kap. 1 § andra stycket).

Någon regel om varsel- och överläggningsrätt för vederbörande fackliga organisation finns inte i dessa fall. Att 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, ändrad senast 1980:238) inte heller skall tillämpas framgår av 2 kap. 5 § andra stycket LOA. Förhandlingar kan dock begäras med stöd av den allmänna regeln om förhandlingsrätt i 10 § medbestämmandelagen.

Jag vill särskilt framhålla det förhållandet att arbetstagaren sålunda enligt LOA har getts en speciell möjlighet att med stöd av lagen påkalla att

exempelvis en facklig företrädare skall yttra sig i ärendet. Arbetstagaren kan givetvis också anlita någon från fackföreningen som sitt biträde eller ombud. Man bör också beakta att den myndighet som brister i handläggningen av ett ärende enligt LOA riskerar att få betala skadestånd till den berörde arbetstagaren (16 kap. 7 §).

Mot denna bakgrund bör man enligt min mening inte ytterligare komplicera och formalisera förfarandet genom att införa en sådan varsel- och överlägningsplikt som kommittén förordar.

Jag delar således den uppfattning som har kommit till uttryck i bl. a. det särskilda yttrandet i kommittébetänkandet och som också överväger bland remissinstanserna, nämligen att det inte finns tillräcklig anledning att ändra de nuvarande bestämmelserna om fackligt inflytande i disciplin- och avstängningsfrågor.

5 JK befrias från sin förhandlingsskyldighet enligt arbetstvistlagen

Mitt förslag: JK befrias från sin nu gällande skyldighet att förhandla om tvistefrågan med arbetstagarens fackliga organisation före en process i arbetstvist.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 420–427). Motsvarande ändring föreslås f.ö. för JO: s del.

Remissinstanserna: De som särskilt yttrat sig över förslaget, dvs. JK, JO och arbetsdomstolen, har tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Enligt gammal tradition på arbetsmarknaden har parterna förhandlat om en uppkommen tvistefråga innan talan anhängjorts vid domstol. Regler om tvisteförhandlingar har vuxit fram utan stöd i lag. Sådana bestämmelser har dock sedan lång tid tillbaka funnits intagna i kollektivavtal och utgör numera grunden för MBL: s regler om tvisteförhandling och rättegång (64–68 §§).

I 4 kap. 7 § första stycket lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister föreskrivs att talan inte får tas upp till prövning av arbetsdomstolen förrän förhandling, som kan påkallas enligt medbestämmandelagen eller som anges i kollektivavtal, har ägt rum rörande tvistefrågan. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § första stycket arbetstvistlagen gäller motsvarande förhandlingsskyldighet i arbetstvister som skall tas upp av tingsrätt. Syftet med förhandlingsskyldigheten är främst att tvistefrågorna skall vara preciserade och väl förberedda innan de överlämnas för domstolsprövning. Ett annat skäl är att förhandlingsskyldigheten kan bidra till att frågor av mindre intresse sällas bort och att den på så sätt medverkar till att arbetsdomstolen tillförs endast tvister av mer principiell karaktär.

Genom en bestämmelse i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn skall vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare äga motsvarande tillämpning på JK när denne för talan i sådan arbetstvist som anges i paragrafen. Eftersom arbetsgivare är underkastad den generella förhandlingsskyldigheten enligt arbetstvistlagen har således JK genom nämnda hänvisning ålagts skyldighet att tvisteförhandla innan talan av denne kan upptas av domstol (se även AD 1981 nr 68).

JO har motsvarande skyldighet.

Den funktion som denna förhandlingsskyldighet är avsedd att fylla är emellertid inte något bärkraftigt motiv för att även JK skall omfattas av den. De tvister i vilka JK kan föra talan härrör från det område som regleras av LOA och har handlagts av vederbörande myndighet (i vissa fall av statens ansvarsnämnd) enligt reglerna i LOA och förvaltningslagen. I samband med den handläggningen har förhandling ägt rum. Önskemålet att genom ytterligare förhandlingar sälla bort tvister av mindre principiellt intresse gör sig inte särskilt starkt gällande i den typ av tvister där JK kan föra talan. Att JK kommit att omfattas av förhandlingsskyldighet får i stället ses som en lagteknisk följd av att förhandlingsskyldigheten är generell och därför gäller även för JK i och med att samma regler som för arbetsgivare skall tillämpas när denne utövar sin partsroll.

Jag finner sammanfattningsvis att det inte finns någon anledning att upprätthålla förhandlingsskyldigheten när JK väcker och för talan mot berörda arbetsgivarbeslut. Inte heller gör sig sådana synpunkter gällande när JK intar motsatt partsställning. Jag föreslår därför en lagändring som innebär att förhandlingskravet enligt arbetstvistlagen inte skall gälla i tvistemål i vilka JK för talan. Ett sådant undantagsstadgande bör lämpligen tas in efter hänvisningen till vad som gäller för arbetsgivare i 7 § lagen om justitiekanslerns tillsyn.

Frågan om, som kommittén föreslagit, motsvarande ändring bör göras för JO:s del, torde få tas upp av vederbörande utskott vid riksdagsbehandlingen.

6 Ikraftträdande m. m.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1986.

Har en uppsägning enligt LOA skett före ikraftträdandet, bör de äldre bestämmelserna dock tillämpas i ärendet.

Jag vill erinra om att det av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att en gärning, som genom reformen undantas från straffansvar och som har begåtts innan lagändringarna trätt i kraft, inte skall medföra ansvar, om dom meddelas efter ikraftträdandet.

7 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats 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.

De under 1, 3, 4 och 5 upptagna förslagen har upprättats i samråd med chefen för civildepartementet; det under 3 i samråd även med chefen för försvarsdepartementet och det under 4 i samråd även med statsrådet Hellström.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.¹

8 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

9 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

¹ Bilagan har uteslutits här. Frånsett det tillägg som föranletts av lagrådets yttrande är lagrådsremissens lagförslag likalydande med dem som fogats till propositionen.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1985-01-17

Närvarande: justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 17 januari 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över 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.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorerna Anne-Marie Westerberg och Tommy Lennberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Förslaget till lag om ändring i lagen om offentlig anställning

Enligt 13 kap. 1 § i förslaget skall en arbetstagare kunna avstängas från arbetet då en brottslig gärning kan antas leda till uppsägning. Någon övergångsbestämmelse med avseende på denna bestämmelse har inte tagits upp i förslaget. Det torde innebära att avstängning efter ikraftträdandet kan ske även på grund av en gärning som begåtts före ikraftträdandet av lagändringen; sådan gärning kan tänkas ha ägt rum förhållandevis lång tid före ikraftträdandet. Det synes emellertid bäst förenligt med allmänna principer på förevarande område att den nya möjligheten till avstängning inte skall kunna tillämpas på grundval av andra gärningar än sådana som ägt rum efter ikraftträdandet.

Mot bakgrund härav förordar lagrådet att till ändringarna i förevarande lag, lämpligen som ett särskilt stycke efter bestämmelsen om ikraftträdande, tas upp en särskild övergångsbestämmelse av förslagsvis följande lydelse:

”Vad som sägs i 13 kap. 1 § i dess nya lydelse om avstängning från arbetet på grund av gärningar, som kan antas medföra uppsägning, gäller inte beträffande gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-02-28

Närvarande: statsminister Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

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

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över 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.
- Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran med det undantaget att lagrådet förordat att ett tillägg görs till övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i lagen om offentlig anställning. Tillägget innebär att den nya lydelsen av 13 kap. 1 § såvitt rör avstängning på grund av sådana brott som kan antas leda till uppsägning från tjänsten inte skall tillämpas på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.

Efter samråd med chefen för civildepartementet godtar jag vad lagrådet har förordat. Ett tillägg av nyssnämnda innehåll bör sålunda göras.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 17 januari 1985.

2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de av lagrådet granskade lagförslagen efter vidtagen ändring.

3 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

*Bilaga 1***Förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1983: 7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet**

Efter remiss har yttranden avgetts av hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, justitiekanslern (JK), domstolsverket (DV), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, generaltullstyrelsen (GTS), lantbruksstyrelsen, riksskatteverket (RSV), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetsdomstolen (AD), kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), statens ansvarsnämnd, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Västerbottens län, domkapitlet i Uppsala ärkestift, riksdagens ombudsmän (JO), Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Försäkringskassförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SA-CO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges åklagare.

RÅ har överlämnat yttranden från överåklagaren i Stockholms åklagar-distrikt samt länsåklagarna i Malmöhus och Västerbottens län. Försvarets civilförvaltning har bifogat ett yttrande från försvarets materielverk och LO har bifogat ett yttrande från Statsanställdas Förbund. En skrivelse har inkommit från Medborgarrättsrörelsen.

JUSTITIEDEPARTEMENTET
CIVILDEPARTEMENTET**Vissa ändringar i 20 kap. brottsbalken m. m.****1 Förslag**

I denna PM föreslås att 20 kap. 2 § brottsbalken, 19 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst och 1 § lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare skall ändras så, att man slopar de nuvarande hänvisningarna till 1 kap. 1 § 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982:100, ändrad senast 1983:1074).

Genom ändringen förenklas de tre lagrummen samtidigt som man undanröjer oklarheter om räckvidden av deras tillämpningsområde såvitt rör styrelseledamöter, uppdragstagare, anställda m. fl. hos en del offentliga rättssubjekt.

Denna PM har utarbetats inom justitie- och civildepartementen efter samråd med utrikes- och försvarsdepartementen.

2 Lagarnas nuvarande lydelse

2.1 I 20 kap. 2 § andra stycket brottsbalken föreskrivs att för mutbrott kan dömas ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landstingskommun, kommunalförbund, kyrklig samhällighet, allmän försäkringskassa eller till "någon sådan arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3" LOA. I 20 kap. 4 § brottsbalken föreskrivs att den som har valts till sådant uppdrag hos staten eller hos en kommun med vilket följer myndighetsutövning får av rätten skiljas från uppdraget, om han har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Med uppdrag hos staten eller hos kommun likställs därvid uppdrag hos "andra sådana arbetsgivare som avses" i 20 kap. 2 § beträffande mutbrott.

2.2 I 19 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst (ändrad senast 1982:104) finns föreskrifter om befogenhet att meddela vapenfri tjänstepliktig tillrättavisning. Sådan befogenhet tillkommer hos staten eller hos kommun anställd civilförsvars-, brand-, eller arbetschef i fråga om underställd personal. Med kommuner likställs landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samhälligheter, allmänna försäkringskassor och "sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3" LOA.

2.3 *Lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare* (ändrad senast 1982:105) äger enligt sin 1 § tillämpning på tolkar och översättare som anlitas av myndighet eller annat organ som utövar verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar. Med kommuner likställs därvid landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter, allmänna försäkringskassor och "sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3" LOA.

2.4 LOA gäller enligt 1 kap. 1 § arbetstagare hos (1) staten, (2) kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter eller allmänna försäkringskassor och (3) andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad.

Uttrycket "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad" i 1 kap. 1 § 3 LOA är alltså bestämmande också för tillämpningsområdet för de nämnda lagrummen i brottsbalken, vapenfrilagen och tystnadspliktslagen. En speciell sak är därvid värd att notera. Föreskriften i punkt 3 i 1 kap. 1 § LOA är nämligen "upphängd" på förekomsten i det konkreta fallet av ett statligt reglerat anställningsförhållande, trots att den inte – som punkterna 1 och 2 i lagrummet – uttryckligen anger vilka arbetsgivare (rättssubjekt) som avses. Hänvisningen från t. ex. brottsbalken till punkten 3 i 1 kap. 1 § LOA blir därför något otydlig eftersom brottsbalken avser styrelseledamöter m. fl. uppdragstagare, inte arbetstagare som LOA.

3 Krav på klarläggande

Uttrycket arbetstagare hos "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad" infördes i 1 kap. 1 § 3 LOA genom lagen 1982:100 (prop. 1981/82:90. AU 11, rskr 153). Tidigare användes uttrycket arbetstagare hos "annan allmän inrättning".

Denna ändring föranleddes av att riksdagen (KU 1981/82:7, rskr 4) förklarat att regeringen i samband med ändringar i lagstiftningen bör pröva, om uttrycket "allmän inrättning" kan mönstras ut och ersättas med beskrivningar av mera konkret innehåll. Till stöd för riksdagsbeslutet åberopas i konstitutionsutskottets betänkande att uttrycket "allmän inrättning" inte längre används i regeringsformen och att betydelsen av uttrycket numera är oklar. I samband med denna LOA-ändring gjordes motsvarande ändringar i brottsbalken, vapenfrilagen och tystnadspliktslagen.

Beträffande ändringarna i dessa tre lagar uttalar lagrådet (prop. s. 34):

Enligt lagförslagen skall i olika lagrum uttrycket "annan allmän inrättning som avses i 1 kap. 1 § 2 eller 3" LOA ersättas med en uppräkningslista av offentliga rättssubjekt likställda med kommun, avslutad med orden "sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3" LOA eller motsvarande uttryck. I den föreslagna lydelsen av 1 kap. 1 § 3 LOA talas om "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad". Formuleringen är

naturlig i sistnämnda lagrum som gäller tillämpning av LOA:s regler beträffande vissa arbetstagare. I de nu berörda tre lagförslagen är däremot avsikten att definiera arbetsgivare av viss kategori, och hänvisningen till LOA:s bestämmelser ger då inte klart besked om situationen när vissa, men inte alla, anställda hos ett rättssubjekt innehar statligt reglerade anställningar. Syftet lär vara, att så snart statlig reglering förekommer av någon anställning hos arbetsgivaren, denne skall jämföras med kommun. Tolkningen är inte självklar och det synes tveksamt om sakliga skäl finns att dra gränsen på samma sätt när det gäller tillämpningen av de tre skilda lagförslag som här diskuteras. Å andra sidan framstår det som en fördel att i alla de berörda fallen hänvisa till samma uttryck i en sådan central lag som LOA. Lagförslagets avfattning bör därför kunna godtas, men det synes lämpligt att en översyn av formuleringar sker samtidigt som man – såsom förutskickas i remissen (2.6.3) – tar upp frågan om en ändring av 1 § andra stycket ställföreträdarlagen.

Med "ställföreträdarlagen" avses i lagrådsyttrandet lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ändrad senast 1982: 101).

4 Överväganden

Som lagrådet påpekar är det naturligt att i LOA – vad gäller tillämpning av LOA:s regler beträffande vissa arbetstagare – tala om "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad", när man beskriver de rättssubjekt där s. k. dubbelt huvudmannaskap förekommer (jfr därom avsnitt 6 nedan). Det är däremot – som lagrådet också framhåller – tveksamt om det finns sakliga skäl att dra gränsen på samma sätt, när det gäller tillämpningen av brottsbalken och de andra två lagarna. Motiven för avgränsningen av LOA:s tillämpningsområde – nämligen att staten medverkar vid fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagarna – är knappast hållbart, när det gäller att bestämma tillämpningsområdet för de nämnda lagrummen i brottsbalken etc. Det finns sålunda knappast tillräcklig anledning att låta justeringar av tillämpningsområdet för LOA automatiskt medföra justeringar också av det straffbelagda området för mutbrott enligt 20 kap. 2 brottsbalken. Eventuella ändringar av LOA:s tillämpningsområde – via ställföreträdarlagen (jfr 6 nedan) – är naturligtvis betingade närmast av statens ekonomiska intresse att medverka vid fastställandet av vissa anställnings- och arbetsvillkor för vissa arbetstagare. Och sådana skäl bör knappast vara rättspolitiskt styrande för att avgöra huruvida en viss handling skall vara belagd med straff för styrelseledamöter m. fl. hos vissa rättssubjekt.

Vidare är att märka att det beträffande en del av ifrågavarande rättssubjekt inte torde förekomma några val till uppdrag som medför myndighetsutövning. Det betyder att tillämpningsområdet för 20 kap. 4 § brottsbalken om skiljande från uppdrag torde ha blivit onödigt vidsträckt.

Likaså kan man sätta i fråga, om det hos alla dessa rättssubjekt verkligen förekommer *vapenfria tjänstepliktiga*. I den mån så inte är fallet, är också vapenfrilagens tillämpningsområde i detta hänseende alltför vidsträckt.

Slutligen kan man också sätta i fråga, om det är nödvändigt att lagreglera tystnadsplikten vid alla rättssubjektens eventuella anlitande av *tolkar eller översättare*.

5 Slutsats

Frågan är med andra ord, om det över huvud taget är motiverat att låta nämnda lagrum i brottsbalken, vapenfrilagen eller tystnadspliktslagen omfatta styrelseledamöter m. fl. hos de särskilda rättssubjekt som omfattas av uttrycket "andra arbetsgivare". Övervägande skäl synes i stället tala för att göra lagrummen tillämpliga bara på styrelseledamöter etc. hos de rättssubjekt som är uttryckligen uppräknade i 1 kap. 1 § 1 och 2 LOA, nämligen staten, kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter eller allmänna försäkringskassor.

Förslaget blir således att 20 kap. 2 § brottsbalken, 19 § vapenfrilagen och 1 § tystnadspliktslagen bör ändras på det sättet, att hänvisningarna däri till 1 kap. 1 § 3 LOA slopas.

6 Dessutom större klarhet

Det finns ytterligare skäl för en sådan lösning.

Lagrådets tidigare anförda hänvisning till ställföreträdarlagen har nämligen sin bakgrund i vad som åsyftas med uttrycket *statligt reglerad anställning* "där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" (2 kap. 1 § LOA).

Därmed avses sålunda främst ställföreträdarlagen och vissa beslut av riksdagen som har fattats i anslutning till den lagen och dess övergångsbestämmelser.

Ställföreträdarlagen innebär att staten har förbehållit sig att – i allmänhet genom statens arbetsgivarverk – medverka vid fastställandet av vissa anställnings- och arbetsvillkor för en del arbetstagare hos kommuner och vissa andra icke-statliga "arbetsgivare med offentlig ställning" (1 §; jfr även övergångsbestämmelserna). Detta hänger samman med att dessa arbetsgivares personalkostnader i stor utsträckning finansieras genom statsbidrag (det s. k. dubbla huvudmannaskapet).

Arbetsgivarna i fråga utgör rättssubjekt med mer eller mindre starkt uttalad offentligrättslig karaktär eller anknytning. Som exempel på sådana arbetsgivare som torde avses här kan nämnas Svenska institutet, Stock-

holms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Stiftelsen Riksställningar, Stiftelsen Tekniska museet, Stiftelsen Nordiska museet, Svenska språknämnden, Sveriges utsädesförening, Svenska jägareförbundet, Annetorpshemmet, Bergsskolan i Filipstad m. fl.

Men ställföreträdarlagen är så svårtolkad när det gäller avgränsningen av dess tillämpningsområde, att rättsläget allmänt anses ytterst oklart. Tolkningen är i varje fall i sin tur styrande för LOA:s tillämpningsområde och därmed också – som framgått – för brottsbalken och de andra båda aktuella lagarna, såvitt nu är i fråga.

Med förslaget i denna PM skulle man undanröja den allvarliga oklarhet som nu vidlåder bestämmandet av de nämnda lagrummens tillämpningsområde. Detta måste anses vara en väsentlig vinst från rättssäkerhetssynpunkt, inte minst med hänsyn till innehållet i de lagrum som det gäller.

*Bilaga 3***Förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över justitie- och civildepartementets promemoria (maj 1984) Vissa ändringar i 20 kap. brottsbalken m. m.**

Efter remiss har yttranden avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Övre Norrland, kommerskollegium, försvarets civilförvaltning, statens arbetsgivarverk (SAV), riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskassförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska institutet, Nordiska Afrikainstitutet, Svenska jägareförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR och Föreningen auktoriserade translatorer.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	2
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1975: 667) om ändring i brottsbalken	3
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1966: 413) om vapenfri tjänst ..	4
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975: 689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare	5
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning	6
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1975: 1339) om justitiekanslerns tillsyn	8
Utdrag av protokoll från regeringssammanträde den 17 januari 1985 med beslut om lagrådsremiss	9
1 Inledning	9
2 Bakgrund	10
3 Det straffrättsliga ansvarsområdet	12
3.1 Straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken behålls oförändrad	12
3.2 Den särskilda straffriheten för ledamöterna i taxeringsnämnderna upphävs	16
3.3 Ansvar för mutbrott inskänks för vissa uppdragstagare m. m. ..	18
4 Ansvarssystemet enligt LOA	22
4.1 Uppsägning på grund av brott får inte ske förrän ansvarsfrågan är slutligt prövad	22
4.2 Möjligheterna att avstänga en arbetstagare från arbetet utvidgas	23
4.3 Överträdelse av bl. a. den nya regeln om tidpunkten för uppsägning förenas med skadeståndsansvar	25
4.4 Det fackliga inflytandet i disciplin- och avstängningsfrågor behålls oförändrat	26
5 JK befrias från sin förhandlingsskyldighet enligt arbetstvistlagen ..	27
6 Ikraftträdande m. m	28
7 Upprättade lagförslag	29
8 Hemställan	29
9 Beslut	29
Utdrag av lagrådets protokoll	30
Utdrag av protokoll från regeringssammanträde den 28 februari 1985 med beslut om proposition	31
1 Anmälan av lagrådsyttrande	31
2 Hemställan	32
3 Beslut	32
Bilaga 1 Förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1983: 7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet	33
Bilaga 2 Departementspromemoria med förslag till vissa ändringar i 20 kap. brottsbalken m. m	34
Bilaga 3 Förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande över departementspromemorian	39