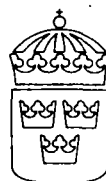


Konstitutionsutskottets yttrande

1985/86:11 y

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

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



KU
1985/86:11 y

Till justitieutskottet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 20 mars 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk) och Ulla Pettersson (s). KU 1985/86:11 y