

Regeringens proposition

1981/82: 34

om åtal mot offentliga funktionärer m. m.;

beslutad den 15 oktober 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll denna dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i reglerna i rättegångsbalken om rätten för en enskild person att väcka enskilt åtal eller skadeståndstalan mot vissa offentliga funktionärer för brott som har begåtts i utövning av tjänst eller uppdrag. Ändringarna innebär att den nu gällande begränsningen i rätten att föra sådan talan i princip avskaffas. En begränsning föreslås dock alljämt gälla beträffande talan mot statsråd, justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern samt riksdagens ombudsmän och vissa andra funktionärer hos riksdagen. Reglerna härom utgör i huvudsak en konsekvens av bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen.

I propositionen föreslås också ändringar i de regler i rättegångsbalken som ger riksåklagaren ensam behörighet att föra ansvarstalan i hovrätt och tingsrätt mot offentliga funktionärer med vissa högre tjänster. Ändringarna innebär att lägre åklagare får vidgad behörighet i detta hänseende.

Slutligen föreslås i propositionen en ny lag om offentliga funktionärens rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m. Enligt den lagen får offentliga arbetstagare, mot vilka enskilt åtal eller anspråk har väckts på grund av brott i tjänsteutövningen, rätt att av sina arbetsgivare utfå sådan ersättning för rättegångskostnad som en domstol har förpliktat motparten att ge ut. Arbetsgivaren får återkravs rätt mot denne.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982.

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 §, 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Allmän åklagare vid underrätt och hovrätt är statsåklagare eller distriktsåklagare

Riksåklagaren är dock allmän åklagare vid *underrätt och hovrätt i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av*

1. *den som innehar eller uppehåller sådan ordinarie domartjänst eller tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet eller annan tjänst, som omfattas av 15 kap. 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning;*

2. *ledamot av domstol eller central statlig förvaltningsmyndighet, som ej är anställd hos staten; eller*

3. *krigsman, som bestrider regementschefs eller därmed likställd eller högre tjänst.*

Riksåklagaren är dock allmän åklagare vid hovrätt i mål *som avses i 2 kap. 2 § första stycket.*

Allmän åklagare vid högsta domstolen är riksåklagaren.

Har talan till högsta domstolen fullföljts allenast av enskild part, må åklagartalan där, efter riksåklagarens förordnande, föras av lägre åklagare.

Närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifterna mellan åklagarna meddelas i de för dem gällande instruktionerna.

20 kap.

10 §²

Vad i 8 och 9 §§ stadgats om rätt för målsäganden att väcka åtal eller övertaga eller i högre rätt fullfölja väckt åtal gäller icke i fråga om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket.

Bestämmelserna i 8 och 9 §§ om rätt för målsäganden att väcka åtal eller övertaga väckt åtal gäller icke i fråga om brott, som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av

¹ Senaste lydelse 1976: 602

² Senaste lydelse 1974: 573

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1. statsråd,
2. justitieråd, eller regeringsråd,
3. justitiekanslern eller den som har tjänstgjort i hans ställe,
4. någon av riksdagens ombudsmän eller den som har tjänstgjort i hans ställe, eller
5. någon annan befattningshavare, mot vilken enligt riksdagsordningen eller annan författning endast något av riksdagens utskott eller annat riksdagsorgan är behörigt att besluta om åtal för sådant brott.

22 kap.

8 §³

Talan om enskilt anspråk på grund av brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, må ej väckas av målsäganden, med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

Talan om enskilt anspråk på grund av sådant brott under allmänt åtal som avses i 20 kap. 10 § får ej väckas av målsäganden, om inte åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

I fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet tillämpas dock fortfarande 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § i deras äldre lydelse.

2 Förslag till

Lag om offentliga funktionärs rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med offentliga funktionärer avses i denna lag

1. arbetstagare hos staten,
2. arbetstagare hos kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter eller allmänna försäkringskassor,
3. arbetstagare hos andra allmänna inrättningar, om anställningen är statligt reglerad,
4. ledamöter av sådana styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra myndigheter som hör till staten eller till någon kommun eller landstingskommun eller andra organ som avses i 2 eller 3.
5. de som utövar uppdrag åt staten eller åt en kommun eller annat organ som avses i 2, om de har valts till uppdraget eller inte äger undandra sig detta liksom eljest om uppdraget är reglerat i författning.

³ Senaste lydelse 1974: 573

6. krigsmän och andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,

7. de som utövar myndighet utan att ha sådan anställning eller sådant uppdrag som anges i 1–5 och utan att fullgöra sådan tjänsteplikt som nämns i 6.

2 § Med statligt reglerade anställningar avses anställningar där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Vad som i lagen sägs om tjänst tillämpas också på uppdrag och tjänsteplikt. Bestämmelserna i lagen om arbetsgivare gäller i dessa fall uppdragsgivaren eller den hos vilken tjänstpikten fullgörs.

4 § Om enskilt åtal förs mot den som är offentlig funktionär under påstående att han har begått brott i utövningen av nuvarande eller tidigare tjänst som sådan funktionär och funktionären med anledning av åtalet har att inställa sig personligen vid en domstolsförhandling, avge skriftligt svaromål eller vidta någon annan åtgärd för rättegångens förberedande eller talans utförande, får åtgärden vidtas i tjänsten.

Första stycket tillämpas även när någon annan än arbetsgivaren, utan samband med allmänt åtal, för talan mot den som är offentlig funktionär om enskilt anspråk på grund av åtgärd i utövningen av tjänst som sådan funktionär.

5 § Har domstolen i ett mål om enskilt åtal mot den som är eller har varit offentlig funktionär för brott i utövningen av tjänsten genom lagakraftvunnet avgörande förpliktat målsäganden att ersätta den tilltalades dennes rättegångskostnad, skall den som var den tilltalades arbetsgivare vid tiden för den åtalade gärningen på ansökan av den tilltalade utge det utdömda beloppet till denne, i den mån målsäganden inte har betalt det. Arbetsgivaren inträder då intill det utgivna beloppet i den tilltalades rätt gentemot målsäganden.

Första stycket tillämpas även när någon annan än arbetsgivaren, utan samband med allmänt åtal, har fört talan mot den som är eller har varit offentlig funktionär om enskilt anspråk på grund av åtgärd i utövningen av tjänsten.

6 § I fråga om den offentlige funktionärens rätt att av arbetsgivaren få ersättning för rättegångskostnad skall staten anses som arbetsgivare i förhållande till arbetstagare med statligt reglerade anställningar hos kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfundigheter, allmänna försäkringskassor eller andra allmänna inrättningar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982. Den gäller inte i fråga om i mål som har anhängiggjorts före ikraftträdandet.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-09-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Petri, Eliasson, Gustafsson, Tillsander, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Lagrådsremiss om åtal mot offentliga funktionärer m. m.

1 Inledning

Enligt regeringens bemyndigande i december 1979 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att företa en i princip förutsättningslös granskning av det straff- och disciplinansvar som gäller för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén, som har antagit namnet tjänsteansvarskommittén, har i delbetänkandet (Ds Ju 1980:13) Åtal mot offentliga funktionärer behandlat den i direktiven särskilt upptagna frågan om rätten för en målsägande att väcka åtal och skadeståndstalan på grund av brott som har begåtts i utövningen av offentlig tjänst. Betänkandet innehåller förslag till ändringar i rättegångsbalken och lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden samt till en ny lag om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m. fl. Till protokollet i detta ärende bör fogas som *bilaga 1* kommitténs sammanfattning av betänkandet och som *bilaga 2* de av kommittén framlagda lagförslagen.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Gällande ordning i korthet

I 20 kap. rättegångsbalken (RB) finns regler om rätt till åtal och om målsägande. Enligt 2 § äger allmän åklagare väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Under allmänt åtal hör enligt 3 § alla brott som inte uttryckligen är undantagna därifrån. För allmänt åtal

kan enligt samma lagrum föreskrivas särskilt villkor, såsom tillstånd av myndighet eller angivelse av målsäganden. Åklagaren skall enligt 6 § väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal men får på särskilda i 7 § upptagna grunder i vissa fall underlåta åtal.

För målsäganden gäller enligt 8 § en s. k. subsidiär åtalsrätt, dvs. målsäganden får själv väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om han har angett brottet och åklagaren har beslutat att åtal inte skall äga rum.

Beträffande vissa typer av brott saknar målsäganden emellertid enligt 10 § subsidiär åtalsrätt, nämligen brott som i utövningen av tjänst eller uppdrag har begåtts av vissa högre offentliga funktionärer. Den angivna kategorien funktionärer utgörs av

- a) statsråd
- b) justitieråd
regeringsråd
den som innehar eller uppehåller annan ordinarie domartjänst
hovrättsdomare (även icke ordinarie)
revisionssekreterare
ledamot av domstol, som inte är anställd hos staten
- c) riksdagens ombudsmän (JO)
justitiekanslern (JK)
riksåklagaren (RÅ)
den som utövar sådant ämbete
- d) den som innehar eller uppehåller tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet
ledamot av central statlig förvaltningsmyndighet, som inte är anställd hos staten
- e) krigsman, som bestrider regementschefs eller därmed likställd eller högre tjänst
- f) den som innehar eller uppehåller annan tjänst som regeringen bestämmer.

Inte endast målsäganden utan även åklagare i allmänhet är uteslutna från rätt att åtala de nämnda funktionärerna för brott begångna i utövningen av tjänsten. I fråga om statsråd skall sålunda åtal beslutas av konstitutionsutskottet (12 kap. 3 § regeringsformen) medan justitieråd och regeringsråd skall åtalas av JO eller JK (12 kap. 8 § regeringsformen). Åtal mot JO beslutas av konstitutionsutskottet (9 kap. 8 § riksdagsordningen). Beträffande JK torde åtal kunna beslutas endast av regeringen (jfr prop. 1973: 90 s. 437, prop. 1975: 78 s. 100 och 3 § åklagarinstruktionen, 1974: 910). Åtal mot RÅ kan väckas av JO och JK.

Beträffande de övriga funktionärerna är vid sidan av JO och JK endast RÅ behörig åklagare. Regler härom finns i 7 kap. 4 § RB.

För målsäganden gäller dessutom en begränsning av rätten att föra talan om enskilt anspråk mot berörda funktionärer för brott av ifrågavarande art. Enligt 22 kap. 8 § RB får målsäganden inte väcka sådan talan, om inte

åtal för brottet äger rum eller talan biträds av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

I regeringsformen och riksdagsordningen finns ytterligare regler som begränsar målsägandens åtalsrätt.

Enligt 4 kap. 8 § regeringsformen gäller bl. a. att ingen får väcka talan mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot på grund av hans yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget utan att riksdagen har medgett det med en majoritet av fem sjättedelar av de röstande. Enligt bestämmelser i riksdagsordningen gäller vidare vissa särskilda regler för en del funktionärer i riksdagen (9 kap. 8 § med tilläggsbestämmelser).

För vissa funktionärer gäller beträffande talan om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott i tjänsten eller uppdraget regler om vad man brukar kalla "forum privilegium", dvs. talan skall väckas i högre rätt. Beträffande statsråd, justitieråd och regeringsråd, JO, JK, RÅ och dem som tillfälligt utövar de tre sistnämnda ämbetena samt hovrättsdomare och revisionssekreterare skall talan väckas i högsta domstolen, se 12 kap. 3 § och 8 § regeringsformen samt 3 kap. 3 § RB. Talan mot domare i allmän underrätt – liksom talan mot domare i krigsrätt, konkursdomare, inskrivningsdomare och annan som vid inskrivningsmyndighet har förordnats att handlägga inskrivningsärende – skall väckas i hovrätt (2 kap. 2 § RB).

För en närmare redovisning av gällande ordning och dennas historiska bakgrund liksom av utländsk rätt på området hänvisas till betänkandet (s. 24–48).

2.2 Kritik mot gällande ordning m. m.

De nyss beskrivna inskränkningarna i målsägandens rätt att föra talan har brukat motiveras med att de ifrågavarande tjänstemännen behöver ett skydd mot obefogade åtal och krav med hänsyn till intresset av att allmän verksamhet får fortgå utan obehöriga störningar. Begränsningarna tog tidigare sikte endast på ämbetsbrott enligt 20 kap. 1–4 §§ brottsbalken i dessa lagrums lydelse före den s. k. ämbetsansvarsreformen år 1975. Genom lagändringar år 1974 i samband med grundlagsreformen (prop. 1974:35, KU 1974:21, rskr 1974:160) ändrades beskrivningen av de gärningar som omfattas av begränsningarna till att avse brott i utövning av tjänst eller uppdrag. Begränsningarna har härigenom kommit att omfatta andra straffbelagda gärningar än dem som tidigare utgjorde ämbetsbrott. Det skall dock enligt motivuttalanden vara fråga om gärningar som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten eller uppdraget.

I motioner till riksdagen och i den allmänna debatten har riktats kritik mot reglerna om inskränkning i målsägandens talerätt. Det har ansetts principiellt felaktigt och stridande mot rättssäkerheten att vissa offentliga funktionärer fredas från enskilt åtal och enskilda anspråk. Vidare har man

pekat på att oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde har uppstått genom 1974 års lagändringar.

Det har också gjorts gällande att begränsningarna i rätten att föra ansvars- och skadeståndstalan mot högre tjänstemän strider mot Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Riksdagsmotionerna har behandlats i justitieutskottets betänkanden 1978/79: 5 och 1979/80: 5, som båda har godkänts av riksdagen. I betänkandet 1979/80: 5 uttalade utskottet med hänvisning till den framförda kritiken och till den oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde som uppstått genom 1974 års lagändringar att det enligt utskottets mening kunde finnas anledning att överväga andra vägar än att genom inskränkning i målsägandens talerätt tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som åsyftats med bestämmelserna. Utskottet hänvisade till att en planerad utredning rörande ansvaret för offentliga funktionärer avsågs få i uppdrag att överväga ändringar i den riktningen. Enligt utskottets mening borde samtidigt prövas skälen för att ett sådant skydd avser enbart vissa högre tjänstemän.

I direktiven till tjänsteansvarskommittén uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet att övervägande skäl enligt hans mening talade för att de aktuella begränsningarna i målsägandens talerätt bör avskaffas. Kommittén skulle enligt departementschefen överväga om förekommande behov av skydd mot obefogade åtal eller krav kunde tillgodoses på annat lämpligt sätt, t. ex. genom regler som gör det möjligt för domstolen att på handlingarna avgöra mål, där talan är uppenbart ogrundad. Regler av detta slag borde i så fall enligt departementschefen gälla för alla offentliganställda.

2.3 Allmänt om tjänsteansvarskommitténs förslag

Kommittén lämnar som förut har sagts en historisk redogörelse för bakgrunden till de aktuella talerätsreglerna samt för den lagstiftning rörande ansvaret för offentliga funktionärer och näraliggande områden som är av betydelse i sammanhanget. Enligt vad kommittén bl. a. uttalar är det tydligt att 1974 års lagändringar, varigenom begränsningsreglerna kom att avse "brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget" har begåtts av vissa angivna funktionärer, i viss mån har inneburit en utvidgning av tillämpningsområdet för nu berörda regler.

När det gäller begränsningen i åtalsrätten påpekar kommittén i sina allmänna överväganden att man som skäl för begränsningen har brukat åberopa önskemålet att skydda högre tjänstemän inom det statliga området mot obefogade åtal. Kommittén framhåller att man härmed inte torde ha avsett ett sorts personligt skydd av privilegiekaraktär. Intresset av nämnda

skydd kan enligt kommittén i stället ses mot bakgrund av det allmänna intresset av att statlig verksamhet får fortgå utan obehöriga störningar.

Enligt kommitténs mening synes skälen för en begränsning av åtalsrätten i dagens läge inte kunna anses väga tyngre än de synpunkter som kan åberopas till förmån för en sådan åtalsrätt. Härvid gör sig med styrka gällande det stöd åtalsrätt för målsägande får anses ha i den allmänna rättsuppfattningen. Man kan enligt kommitténs mening inte heller alldeles bortse från den kontrollfunktion som är förenad med sådan åtalsrätt. Risken att åtalshotet för de offentliga funktionärerna skulle vara hämmande när det gäller tjänsteutövning som berör målsäganden motvägs enligt kommittén av åtskilliga andra inslag i vår rättsordning. Även från rättvisesympunkt kan skäl anföras för att alla tjänstemän bör behandlas lika i nu aktuellt hänseende. Önskemålet att den offentliga verksamheten får fortgå utan störningar i form av obefogade åtal synes enligt kommitténs mening böra tillgodoses genom andra åtgärder än de nuvarande särreglerna för målsägande när det gäller rätten att väcka åtal mot tjänstemän.

Kommittén föreslår att den nuvarande begränsningen i målsägandens subsidiära åtalsrätt i princip upphävs. De nuvarande särreglerna bör dock enligt kommittén alltjämt gälla för statsråd, justitieråd och regeringsråd samt för riksdagsledamöter, JO och vissa av riksdagens funktionärer.

Kommittén föreslår också att begränsningsregeln rörande rätten att föra skadeståndstalan på grund av brott i tjänsten eller uppdraget avskaffas utom beträffande statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagsledamöter och JO.

Kommittén lägger inte fram något förslag till ändringar i de lagregler som för närvarande reglerar RÅ:s roll när det gäller handläggningen av frågor om åtal mot högre tjänstemän. Kommittén pekar på att dessa frågor ofta kan förväntas vara av grannliga karaktär och ställa höga krav på såväl kvalificerat utredningsarbete som auktoritet hos det allmännas företrädare. Enligt kommitténs mening utgör RÅ ett väl kvalificerat organ för prövning av sådana frågor. Det bör, anför kommittén, i sammanhanget beaktas att även JK och JO äger rätt att väcka åtal i de fall som det nu är fråga om.

När det gäller den i direktiven aktualiserade frågan om förekommande behov av skydd mot obefogade åtal och krav kan tillgodoses på annat sätt än genom regler om begränsning av talerätten har kommittén sökt lösningen i en förenklad rättegångsordning som skulle kunna tillämpas i de fall det nu är fråga om.

Kommittén går igenom de regler i rättegångsbalken som ger möjligheter för domstolarna att oberoende av parternas önskemål avgöra mål utan huvudförhandling. Kommittén anser att dessa regler är otillräckliga, om man med möjligheten till en snabbare processordning vill nå ett skydd för den offentliga verksamheten och dess utövare mot obefogade åtal och ersättningskrav.

Kommittén redogör också för skilda lagregler om straffansvar, kostnadsansvar och avvísning som är ägnade att verka avhållande på en part när det gäller att starta en rättegång där hans talan redan från början kan bedömas vara obefogad. Kommittén konstaterar att reglerna är avsedda för de rena undantagsfall där talan är klart ogrundad eller där den annars är förenad med allvarliga bristfälligheter samt att de i rättstillämpningen utnyttjas med stor restriktivitet.

Enligt kommitténs mening kan en möjlighet till förenklad process te sig befogad för fall där dessa straffbestämmelser och kostnadsregler inte har avhållit en part från att väcka en obefogad talan och där avvísning inte kan ske.

Kommittén föreslår att man för dispositiva tvistemål och för mål om enskilt åtal i allmänhet inför en regel som gör det möjligt för domstolen att avstå från att utfärda stämning då målsägandens framställning av omständigheterna i målet inte innefattar laga skäl för käromålet liksom när kärandens resp. målsägandens talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt eller det eljest uppenbart framgår att käromålet eller åtalet är ogrundat. Vidare föreslår kommittén att talan av den berörda arten skall kunna ogillas under förberedelsen.

Kommittén har också övervägt frågan om rättegångskostnader i de mål där en enskild för ansvars- eller skadeståndstalan av aktuellt slag mot en offentlig funktionär. I betänkandet lägger kommittén fram ett förslag till en lag om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m. fl. Enligt den lagen skall staten svara för den offentlige funktionärens egna kostnader när en enskild för ansvars- eller skadeståndstalan mot honom på grund av brott som han har begått i sin tjänsteutövning. Undantag görs för det fall att talan om enskilt anspråk bifalls.

2.4 Allmänt om remissutfallet

Remissinstanserna har så gott som enhälligt tillstyrkt att de särskilda reglerna om begränsning av talerätten mot vissa offentliga funktionärer i princip avskaffas.

Kommitténs förslag om att avskaffandet av de särskilda reglerna om talebegränsning skall kompenseras bl. a. genom införande av en möjlighet för domstolen att underlåta stämning och att ogilla uppenbart ogrundad talan under förberedelsen har fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen. En från många remissinstanser framförd synpunkt går ut på att en reform enligt kommitténs förslag skulle innebära ett långtgående ingrepp i rättegångsordningen, vars konsekvenser inte kan anses ha tillräckligt belysts i detta sammanhang. Från många håll förordas att den långsiktiga lösning avvaktas som kan komma att bli följden av rättegångsutredningens (Ju 1977:06) arbete.

Kommitténs förslag rörande de offentliga funktionärernas rättegångs-

kostnader har i sina huvuddrag accepterats av de flesta remissinstanserna. Även i det hänseendet har dock från ett par håll uttalats att resultatet av rättegångsutredningens överväganden bör avvaktas. I övrigt har remissinstanserna uppehållit sig vid vissa detaljfrågor, såsom om regleringen bör avse såväl statliga som kommunala arbetstagare, om kostnadsansvaret bör åläggas arbetsgivaren i stället för staten och om ersättning till funktionären från statens eller arbetsgivarens sida bör lämnas även för det fall att åtalet bifalls.

2.5 Åtalsrätt i allmänhet för målsägande

Som jag har nämnt förut har en målsägande enligt 20 kap. 8 § RB en s. k. subsidiär åtalsrätt i mål under allmänt åtal.

I betänkandet (SOU 1976: 42) Färre brottmål föreslog åtalsrättskommittén att målsägandens subsidiära åtalsrätt skulle avskaffas. Som motiv härför anfördes bl. a. att de eventuella önskemål som kunde föreligga från målsägandens sida om att den brottslige straffas numera inte kan anses förtjänta av samhällets stöd. Åtalsrättskommittén fann också, beträffande den subsidiära åtalsrättens s. k. kontrollfunktion, att det var tveksamt om målsäganden verkligen är något lämpligt kontrollorgan från allmän synpunkt.

Åtalsrättskommitténs förslag i denna del har inte lett till lagstiftning. Tjänsteansvarskommittén har ansett sig kunna utgå från att målsäganden även i fortsättningen kommer att ha en subsidiär åtalsrätt inom det område där allmän åklagare äger föra talan.

Kommitténs utgångspunkt har inte föranlett någon kommentar under remissbehandlingen förutom att JK erinrar om att hans företrädare har gett uttryck för den ståndpunkten att några tungt vägande skäl för målsägandens subsidiära åtalsrätt inte längre föreligger.

Frågan om målsägandens talerätt i allmänhet berördes i en motion till riksdagen vid 1978/79 års riksmöte (mot. 1978/79: 1174), vari det begärdes att riksdagen skulle uttala sig för att rätten till målsägandetalan är en omistlig del av rättssamhället. Riksdagen, som behandlade motionen vid 1979/80 års riksmöte i samband med andra motioner rörande ansvar för offentliga funktionärer, avslög motionen. I justitieutskottets av riksdagen godkända betänkande uttalades att riksdagen enligt utskottets mening inte borde göra något uttalande i ärendet beträffande målsägandetalan i allmänhet (JuU 1979/80: 5).

Min företrädare har i årets budgetproposition (prop. 1980/81: 100, bilaga 5 s. 21) förklarat att starka skäl talar mot att genomföra åtalsrättskommitténs förslag att avskaffa målsägandens subsidiära åtalsrätt. Enligt vad som uttalades i budgetpropositionen bör inte målsägandens intresse ytterligare vika för lagöverträdarens; man kan inte heller bortse från att målsägandens åtalsrätt uppfattas som en yttersta rättssäkerhetsgaranti.

Jag har inte någon annan uppfattning än den som min företrädare sålunda har gett uttryck för. De förslag som läggs fram i det följande har därför som utgångspunkt att målsägandens subsidiära åtalsrätt i allmänhet skall bestå.

Jag vill i sammanhanget anmärka att det är min avsikt att senare denna dag anmäla de övriga frågor som har aktualiserats genom åtalsrättskommitténs betänkande.

2.6 Åtalsrätt för målsägande vad avser högre tjänstemän

Begränsningar i åtalsrätten för den enskilde beträffande brott som i utövningen av tjänst eller uppdrag begås av vissa högre tjänstemän har som framgår av kommitténs betänkande funnits sedan länge och fick sin nuvarande utformning i samband med följdagstiftningen till grundlagsreformen år 1974. Reglerna har avsetts utgöra skydd för högre tjänstemän mot obefogad och "för statsverksamheten störande" talan.

Vid riksdagens behandling år 1979 av motioner i frågan uttalade justitietskottet att reglerna på många håll uppenbarligen hade kommit att uppfattas som stridande mot intresset av allmän insyn i de offentliga funktionerna; reglerna hade också ansetts utgöra ett allvarligt hinder för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av de offentliga funktionärernas ämbetsutövning gentemot honom. Utskottet pekade också på att en bidragande orsak till den angivna inställningen hade varit att oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde hade uppstått genom 1974 års lagstiftning. Med hänsyn till detta kunde det enligt utskottets mening finnas anledning att överväga andra vägar än att genom inskränkning i målsägandens talerätt tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som åsyftats med bestämmelserna.

I direktiven till kommittén har min företrädare också förklarat att övervägande skäl talar för att begränsningarna avskaffas. Som förut har nämnts har kommittén uttalat att de skäl som har anförts för en begränsning av talerätten i dagens läge inte synes kunna väga tyngre än de synpunkter som kan åberopas till stöd för sådan åtalsrätt.

Kommitténs förslag att begränsningen i målsägandens åtalsrätt i princip avskaffas har som nämnts accepterats av i stort sett alla remissinstanser. Förslaget har dock föranlett särskilda kommentarer från flera håll, varvid en del remissinstanser närmare har gått in på de skäl som från kommitténs sida har anförts för den föreslagna lagändringen.

Sålunda uttalar JK att det enligt hans uppfattning är ganska uppenbart att den subsidiära åtalsrätten inte har någon kontrollfunktion, och han är inte heller övertygad om att stödet i den allmänna rättsuppfattningen för denna rätt gör sig gällande med styrka. Enligt JK har däremot rättvisenaspekten visst fog för sig; det är svårt att förebringa fullt övertygande skäl för åtskillnaden i gällande rätt mellan högre och lägre tjänstemän när det

gäller enskilda åtalsrätt. RÅ delar de kritiska synpunkter som har kommit till uttryck i debatten kring åtalsreglerna men framhåller att betydelsen av begränsningen från saklig synpunkt har getts orimliga proportioner i debatten. De föreslagna ändringarna synes enligt rikspolisstyrelsen vara grundade mera på principiella uppfattningar än ett faktiskt behov.

Kammarrätten i Stockholm pekar på att åtalsförbudet kan synas gynna aktuella kategorier i det allmännas tjänst i förhållande till andra samhällsmedlemmar samt att tjänstemännen ifråga också är typiskt sett utrustade med befogenheter som ger särskilda möjligheter till missbruk mot andra. SACO/SR anför att de nuvarande reglerna uppenbarligen, med rätt eller orätt, har föranlett en känsla av rättsosäkerhet som har varit mycket olycklig. Enligt TCO kan de nuvarande bestämmelserna knappast anses vara förenliga med den grundläggande demokratiska principen om "allas likhet inför lagen".

Förslaget att i princip avskaffa de särskilda åtalsreglerna för vissa högre tjänstemän har alltså vunnit ett brett stöd i remissopinionen. De aktuella reglerna leder sitt ursprung åtminstone till 1800-talets början och får i dag anses ha mycket begränsad praktisk betydelse. Enligt min mening är det från allmän synpunkt angeläget att rättsordningen inte innehåller regler som kan uppfattas så att en grupp medborgare tillerkänns en särskilt gynnad ställning i rättsligt hänseende. Också för egen del ansluter jag mig därför till kommittéförslaget.

Att man beträffande vissa särskilda offentliga funktionärer torde få behålla begränsningar i den enskilda åtalsrätten återkommer jag strax till. Jag ämnar i det följande också ta upp frågan i vad mån det bör tillskapas andra regler som tillgodoser det syfte det nuvarande taleförbudet har haft, nämligen att motverka den risk för störningar i det allmännas verksamhet som obefogade åtal eller krav med anledning av myndighetsåtgärder kan innebära.

2.7 Omfattningen av kvarstående åtalsbegränsningsregler

Kommitténs förslag innebär att de nuvarande åtalsbegränsningarna alltjämt skall gälla i fråga om statsråd, justitieråd och regeringsråd, beträffande vilka ändring inte kan ske utan ingrepp i regeringsformen. Förslaget innebär inte heller någon ändring när det gäller de särskilda åtalsreglerna beträffande riksdagens ledamöter och vissa av dess tjänstemän samt JO. Förslaget berör däremot bl. a. justitiekanslern och riksåklagaren, hovrätts- och underrättsdomare samt revisionssekreterare.

De flesta remissinstanserna har accepterat kommitténs förslag när det gäller omfattningen av de kvarstående begränsningsreglerna. Avvikande uppfattningar har dock framförts på en del punkter.

Statens ansvarsnämnd finner det sålunda tveksamt huruvida tillräckliga skäl föreligger att låta förbudet för målsägande att väcka åtal mot justi-

tieråd och regeringsråd kvarstå. Från några remissinstanser har å andra sidan ifrågasatts huruvida inte de kvarstående begränsningarna bör omfattas också andra än dem som avses med kommitténs förslag. Bl. a. förespråkas att de bör omfatta också JK. Enligt JK:s mening bör sålunda JO och JK inte behandlas på olika sätt. Även JO påpekar att de skäl som åberopats för att JO skall vara undantagen till stor del också gäller JK. Domstolsverket förordar att förbudet behålls beträffande alla ordinarie domare. Verket framhåller att det är ett allmänt intresse av hög dignitet att verksamheten vid domstolarna får fortgå utan onödiga störningar och pekar på risken att jävssituationer uppstår. RÅ uttalar sig i samma riktning.

En del remissinstanser sätter regleringen i samband med reglerna om forum privilegium. JK ifrågasätter sålunda om det inte i händelse förslaget rörande talerätten genomförs också finns anledning att avskaffa reglerna om sådant forum för andra än ett fåtal alldeles speciella fall. Enligt RÅ bör, om målsägande skall tillerkännas talerätt beträffande tjänstemän med forum privilegium, reglerna om sådant forum avskaffas beträffande dessa tjänstemän.

Själv ansluter jag mig liksom flertalet remissinstanser till kommitténs ståndpunkt att de nuvarande åtalsbegränsningsreglerna alltjämt bör gälla beträffande statsråden, justitieråden och regeringsråden. När det gäller statsråd bör det sålunda som kommittén framhåller inte komma i fråga att gripa in i det särskilda regelsystem för deras politiska och straffrättsliga ansvar som har byggts upp i regeringsformen. Även beträffande justitieråden och regeringsråden torde det kräva grundlagsändring att införa en subsidiär åtalsrätt för målsäganden. Till grund för den nuvarande ordningen i denna del ligger det synsättet att de högsta domarna, med hänsyn till de funktioner som åvilar dem, inte bör kunna åtalas för sina tjänståtgärder av andra än JK eller JO i deras egenskap av särskilda åklagare, således inte ens av RÅ. Det skulle då knappast vara följdriktigt att tillerkänna enskild målsägande subsidiär åtalsrätt mot dem.

Att som domstolsverket föreslår undanta alla ordinarie domare från den subsidiära åtalsrätten synes å andra sidan inte böra komma i fråga; ett sådant undantag skulle avsevärt förringa det principiella värdet av den utökade åtalsrätten. Denna bör således enligt min mening avse såväl hovrätts- och underrättsdomare som revisionssekreterare liksom motsvarande tjänstemän i förvaltningsdomstolsorganisationen. Gentemot vad verket har anfört om risk för jävssituationer kan det förtjäna erinras om att jäv inte uppstår, om en part söker sak med en domare i syfte att göra honom jävig (se 4 kap. 13 § 6 RB och 41 § förvaltningsprocesslagen).

Såväl JK som JO utgör organ, som kan sägas stå utanför den egentliga statsförvaltningen men har utrustats med speciella befogenheter, när det gäller tillsyn över denna förvaltning. Som kommittén har funnit bör det inte komma i fråga att aktualisera någon ändring beträffande de i riksdagsordningen angivna reglerna för åtal mot JO, vilka innebär att åtal får

beslutas endast av konstitutionsutskottet. Denna ordning motiveras av den särställning JO intar som riksdagens kontrollorgan. Någon subsidiär åtalsrätt för en enskild part gentemot JO synes då inte böra komma ifråga. Som både JO och JK har pekat på under remissbehandlingen finns emellertid inte skäl att i detta hänseende göra skillnad mellan JK och JO. Jag förordar därför att också beträffande JK de särskilda åtalsbegränsningsreglerna bibehålls. De speciella skäl som motiverar den angivna lösningen beträffande JO och JK kan inte anses göra sig gällande med samma styrka beträffande RÅ. I enlighet med kommitténs förslag bör därför inte RÅ undantas från den subsidiära åtalsrätten.

Anledning saknas att i detta sammanhang föreslå någon ändring i vad som gäller för riksdagens ledamöter och vissa funktionärer i riksdagen.

De särskilda forumreglerna för bl. a. domare i hovrätt och underrätt är motiverande främst av gällande grunder för instansordningen. Reglerna innebär inte i sig någon förmån av privilegiekaraktär. Anledning saknas att i det nu aktuella sammanhanget överväga ändringar i dessa regler, vilka inte kan anses utgöra något hinder mot att införa en subsidiär åtalsrätt för målsäganden även för fall då talan skall väckas i överrätt. Detta innebär visserligen, som kommittén och RÅ pekar på, att talan av enskild part kan komma att väckas i högsta domstolen utan hinder av sådana spärregler som kravet på prövningstillstånd vid revisionstalan mot hovrätts dom innebär. Enligt min mening får dock denna ordning accepteras.

2.8 RÅ:s åtalsrätt

Allmänna åklagare är enligt 7 kap. 1 § RB riksåklagaren, statsåklagare – dvs. läns- och överåklagarna – samt distriktsåklagare. Statsåklagarna och distriktsåklagarna är enligt 7 kap. 4 § RB allmänna åklagare vid underrätt och hovrätt medan riksåklagaren enligt samma lagrum är allmän åklagare vid högsta domstolen. I mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av vissa högre statliga funktionärer är dock riksåklagaren ensam behörig åklagare vid underrätt och hovrätt.

Den aktuella kategorien funktionärer är

1. den som innehar eller uppehåller sådan ordinarie domartjänst eller tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet eller annan tjänst som omfattas av 15 kap. 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA),
2. ledamot av domstol eller central förvaltningsmyndighet, som ej är anställd hos staten, och
3. krigsman, som fullgör regementschefs eller därmed likställd eller högre tjänst.

Närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifterna mellan åklagarna meddelas i åklagarinstruktionen (1974:910), där det bl.a. föreskrivs att

länsåklagarna (resp., i de tre största åklagardistrikten, chefsåklagarna) skall fullgöra åklagaruppgiften i mål där denna uppgift är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av åklagare med sådan ställning (20 och 30 §§).

Reglerna om RÅ:s exklusiva åtalsrätt har liksom begränsningarna i målsägandens subsidiära åtalsrätt avsetts utgöra skydd för högre stats-tjänstemän mot obefogad och för statsverksamheten störande talan. Kommittén uttalar att, om subsidiär åtalsrätt för målsägande införs, det nämnda skyddsintresset inte längre ter sig avgörande. Enligt kommittén kan emellertid goda skäl åberopas för att av allmänna åklagare RÅ ensam skall vara behörig att åtala de högre funktionärerna för brott i tjänsteutövningen. I varje fall synes enligt kommittén denna ordning inte böra frångås enbart därför att målsäganden tillerkänns åtalsrätt i nu avsett hänseende.

Kommitténs ställningstagande har föranlett kommentarer från flera remissinstanser. Hovrätten för Övre Norrland och Malmö tingsrätt ansluter sig uttryckligen till kommitténs bedömning. Enligt RÅ bör gällande ordning bibehållas i vart fall såvitt avser de tjänstemän som har forum i hovrätt eller högsta domstolen. Begränsningarna i de lägre åklagarnas behörighet stämmer däremot enligt JK dåligt med den föreslagna utvidgningen av målsägandens åtalsrätt. Rättegångsutredningen framför liknande synpunkter. TCO kan inte se att den exklusiva åtalsrätten för RÅ på något sätt är befogad utan förordar att särregeln härom tas bort. Enligt föreningen Sveriges åklagare saknas inte erforderlig skicklighet och erfarenhet bland åklagarna på fältet för de uppgifter som det här är fråga om. Föreningen föreslår att det i detta lagstiftningsärende tas upp frågor huruvida lägre åklagares åtalsbehörighet bör vidgas till att omfatta mål mot högre tjänstemän.

Genom de ändringar som jag har förordat i det föregående får en målsägande möjlighet att subsidiärt väcka enskilt åtal för brott i tjänsteutövningen mot de flesta av de tjänstemän som tillhör den här aktuella kategorin. Det synes då mindre följdriktigt att generellt behålla en ordning som innebär att det är förbehållet RÅ ensam att väcka allmänt åtal för sådana brott. Det får också anses ligga ett värde i sig att på det område som här är aktuellt utmönstra sådana särregler som inte är motiverade av speciellt starka skäl. Jag är med hänsyn härtill beredd att i linje med vad som har förordats av en del remissinstanser föreslå att det åt distrikts- och statsåklagare ges en vidgad behörighet enligt rättegångsbalken att vara allmän åklagare i underrätt och hovrätt i mål av nu förevarande slag. Att åklagaruppgiften i praktiken ofta bör fullgöras av stats- eller chefsåklagare ligger i sakens natur (jfr RÅ cirk. C 80 1974). Jag vill också erinra om att RÅ alltid har befogenhet att överta en uppgift som tillkommer lägre åklagare (7 kap. 5 § RB).

Eftersom talan om ansvar för brott i tjänsteutövningen mot hovrättsdomare och revisionssekreterare skall väckas omedelbart i högsta domsto-

len där RÅ är allmän åklagare, bör dock ingen ändring beträffande dem göras vad gäller RÅ:s exklusiva åtalsbehörighet. Beträffande RÅ, som också har forum i högsta domstolen, är f.n. endast JK och JO behöriga åklagare, och någon annan ordning synes inte lämpligen böra föreskrivas. RÅ har vid remissbehandlingen hävdade att RÅ även i fortsättningen bör ha exklusiv åtalsrätt även när det gäller dem som enligt 2 kap. 2 § RB har forum i hovrätt, dvs. huvudsakligen domare i allmän underrätt. Enligt min mening kan intresset av att undvika jävslänkande situationer och de skäl i övrigt som bär upp regeln om forum privilegium för dessa funktionärer också motivera särskilda regler om åklagares behörighet. Jag förordar därför i likhet med RÅ att RÅ:s exklusiva åtalsrätt behålls beträffande dem.

2.9 Skadeståndstalan

När det gäller rätten att föra talan om skadestånd mot högre tjänstemän på grund av brott som har begåtts i deras tjänsteutövning har kommitténs förslag om att i princip avskaffa talebegränsningarna i stort sett godtagits av remissinstanserna. JK pekar på att en utveckling sedan länge har ägt rum mot ett stort ansvar för det allmänna för skada som offentliga tjänstemän har vållat genom fel eller försummelse i tjänsten och framhåller särskilt betydelsen av skadeståndslagen (1972:207). I det perspektivet framstår enligt JK en utvidgning av den enskilda skadeståndstalerätten inte som angelägen eller ens befogad av hänsyn till den skadelidande. Med hänsyn till sambandet med reglerna om åtalsförbud kan man dock enligt JK svårligen tänka sig en utvidgning av åtalsrätten utan att begränsningarna av skadeståndstalerätten samtidigt slopas.

Även jag har den uppfattningen att den nuvarande begränsningen i princip bör avskaffas. Med hänsyn till det samband en talan av denna art har med åtalsfrågan bör en begränsning i talerätten föreskrivas för de fall där motsvarande begränsning i åtalsrätten föreslås bibehållen. Jag ansluter mig således i princip till kommitténs förslag i det nu förevarande hänseendet med den ändring som följer av mina tidigare förslag att talerätten bör begränsas också när det gäller JK. Jag återkommer i specialmotiveringen till regleringens utformning beträffande vissa funktionärer hos riksdagen och dess organ.

2.10 Rättegångsbestämmelser

Enligt direktiven till tjänsteansvarskommittén har kommittén haft att överväga om förekommande behov av skydd mot obefogade åtal och krav kan tillgodoses på annat sätt än genom de nuvarande reglerna om begränsning av talerätten. I direktiven förs därvid fram tanken på regler som gör det möjligt för domstol att på handlingarna avgöra mål där talan är uppenbart ogrundad.

†2 Riksdagen 1981/82. I saml. Nr 34

Kommittén har funnit att de regler som f.n. finns i rättegångsbalken och som ger möjlighet för domstolarna att oberoende av parternas önskemål avgöra mål utan huvudförhandling är otillräckliga för att kunna tjäna som det i direktiven omnämnda skyddet. Enligt kommitténs uppfattning gör sig behovet av möjlighet till förenklad process i fall av obefogad talan gällande över huvud inom domstolarnas versamhetsområde. Det kan enligt vad kommittén uttalar helt allmänt sägas föreligga ett intresse av att man genom en snabbare processordning åstadkommer dels att svaranden undgår det obehag som en talan utan fog utvecklad i en sedvanlig rättegång kan innebära, dels att båda parter slipper att drabbas av de kostnader som en sådan rättegång kan medföra.

Kommittén går igenom de regler i rättegångsbalken som kan verka avhållande på en part när det gäller att starta en rättegång, där hans talan redan från början kan bedömas vara obefogad. De beskrivna reglerna om straffansvar, kostnadsansvar och avvisning är enligt vad kommittén uttalar avsedda för de rena undantagsfall där talan är klart ogrundad eller där den annars är förenad med allvarliga bristfälligheter; i rättstillämpningen utnyttjas reglerna också med stor restriktivitet.

Om en stämningsansökan uppfyller de krav som rättegångsbalken ställer på dess innehåll får den inte avvisas, utan stämning skall utfärdas. Enligt kommittén kan med hänsyn härtill för fall där kostnadsregler och straffbestämmelser inte avhåller en part från att väcka en obefogad talan en kompletterande regel om möjlighet till förenklad process te sig befogad.

Kommitténs förslag innebär att man inför ökade möjligheter att utan huvudförhandling avgöra mål där en väckt talan är uppenbart ogrundad. Enligt den föreslagna regleringen skall i dispositiva tvistemål och mål om enskilt åtal stämning inte behöva utfärdas, om karendens eller målsägandens framställning av omständigheterna i målet inte innefattar laga skäl för käromålet resp. åtalet eller talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt. Stämning skall inte heller behöva utfärdas när det annars uppenbart framgår att talan är ogrundad. Mål av ifrågavarande art föreslås kunna på samma grunder avgöras under förberedelsen.

Kommitténs förslag har fått ett blandat mottagande under remissbehandlingen. De flesta remissinstanserna delar kommitténs uppfattning att vidgad talerätt för målsäganden bör förenas med något slags skydd för offentliga funktionärer mot obefogade processer. Många remissinstanser pekar dock på att frågan om att införa en sådan förenklad processordning som föreslås av kommittén är av stor principiell betydelse och att därför resultatet av rättegångsutredningens arbete bör avvaktas. Sistnämnda utredning har i sitt remissyttrande upplyst att den överväger att föreslå en generell reform av aktuellt slag. Enligt utredningen finns det dock f.n. inte underlag för en sådan lösning annat än just för ansvars- och skadeståndsmål mot offentliga funktionärer. Såvitt gäller övriga mål bör enligt utred-

ningen frågan om en reform anstå tills utredningen har lagt fram ett mera generellt förslag.

När det gäller den närmare utformningen av tjänsteansvarskommitténs förslag har det under remissbehandlingen bl.a. ifrågasatts om det är lämpligt med en ordning som skulle innebära att man ger rättskraft åt avgöranden som har tillkommit utan att motparten har blivit hörd. Vidare har pekats på komplikationer när det gäller frågor om preskription och räntebereäkning samt om beräkning av fullföljdstiden.

För egen del har jag så till vida samma utgångspunkt som kommittén som att en förenklad processordning enligt min mening inte bör genomföras enbart med sikte på att ge offentliga funktionärer skydd mot obefogade straff- eller skadeståndsanspråk. En sådan lösning skulle nämligen på samma sätt som de nuvarande talebegränsningsreglerna kunna ge underlag för uppfattningen att rättsordningen gynnar en särskild grupp i samhället till nackdel för andra.

Av remissbehandlingen får enligt min mening samtidigt dras den slutsatsen att en mera generell ordning med möjlighet att avgöra mål utan stämning och delgivning inte bör införas utan ytterligare överväganden. Sådana överväganden görs f.n. av rättegångsutredningen, och resultatet av dessa bör inte föregripas genom en lagstiftning i detta sammanhang. Jag förordar således att någon lagstiftning i den delen inte genomförs nu. Även när det gäller frågan om att annars införa regler om utökade möjligheter att avgöra mål under förberedelsen bör man enligt min mening avvakta resultatet av rättegångsutredningens arbete som i de delar som är aktuella nu beräknas vara avslutat i början av år 1982.

Att frågan om möjligheten att avgöra mål efter förenklad handläggning sålunda ställs något på framtiden behöver som jag ser det inte innebära någon avgörande olägenhet när det gäller behandlingen av sådana mål som här är aktuella. Till en början torde reglerna om rättegångskostnadernas fördelning, till vilka jag strax återkommer, ha en viss återhållande effekt. Jag vill också peka på de regler om straffansvar för falskt åtal och föranledande av rättegång mot bättre vetande som finns i brottsbalken och rättegångsbalken. I den mån ändå helt grundlösa straff- eller skadeståndsanspråk skulle framställas mot olika offentliga funktionärer som ett uttryck för ren kverulans eller liknande torde ofta förutsättningar finnas för att avvisa talan enligt gällande regler (se t.ex. rättsfallet, Rättsfall från hovrätterna, 54:80). I fråga om de fall där talan skall väckas omedelbart i överrätt torde vidare redan nuvarande bestämmelser medge att målet avgörs utan huvudförhandling i de flesta fall som här är av intresse (jfr 53 kap. 2 § 4 och 57 kap. 1 § RB).

2.11 Rättegångskostnader m.m.

I brottmål där en målsägande för ansvarstalan gäller enligt 31 kap. 11 § RB jämförd med 18 kap. 1 § RB att om åtalet ogillas målsäganden skall

ersätta den tilltalade dennes rättegångskostnader medan den tilltalade om åtalet bifalls skall gottgöra målsäganden dennes kostnader.

Det bör här också anmärkas att allmän rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) kan beviljas fysisk person i en rättslig angelägenhet, om han behöver sådant bistånd och hans beräknade årsinkomst inte överstiger ett i lagen angivet gränobelopp. Rättshjälp får dock inte beviljas den som inte har befogat intresse av att få sin sak behandlad. Som JK har uttalat vid remissbehandlingen torde omständigheterna endast i sällsynta undantagsfall vara sådana att målsäganden eller kâranden kan beviljas allmän rättshjälp för att få en ansvarsfråga av här aktuell karaktär prövad av domstol, om allmän åklagare efter prövning inte har velat väcka eller biträda talan.

Den som väcker talan mot en offentlig funktionär under påstående att denne har begått brott i tjänsteutövningen riskerar alltså att få betala både sina egna och motpartens rättegångskostnader. Kommittén diskuterar om man bör införa en reglering som skulle innebära att målsäganden resp. kâranden generellt befrias från skyldighet att svara för motpartens rättegångskostnader i ansvars- eller skadeståndsmål mot offentliga funktionärer på grund av deras tjänsteutövning. Kommittén avvisar emellertid tanken på en sådan lagändring utan att ställning tas till de mera grundläggande frågorna rörande parts ansvar för motparts rättegångskostnader som f.n. utreds av rättegångsutredningen. Kommittén föreslår dock så till vida ett undantag från de allmänna reglerna att om funktionären vinner målet rättegångskostnaderna kan kvittas i fall där motparten hade befogad anledning att få saken prövad.

När det gäller funktionärens möjlighet till gottgörelse för sina egna rättegångskostnader är enligt kommittén en reform mera oberoende av de principer som ligger till grund för 18 kap. RB. Ett avgörande argument för att funktionären, om talan ogillas, skall få ersättning för sina kostnader av det allmänna är enligt kommittén att det inte är som privatperson utan som representant för det allmänna som funktionären enligt åliggande i sådant fall har fullgjort de uppgifter som vid en rättslig prövning befunnits vara riktigt utförda och därför inte kunnat föranleda att den mot honom förda ansvars- eller skadeståndstalan bifalls. Kommittén föreslår att staten skall svara för den offentlige funktionärens egna kostnader när en enskild för ansvars- eller skadeståndstalan mot en funktionär på grund av dennes tjänsteutövning. Sådan ersättning skall utgå även om funktionären fälls till ansvar men inte när en mot funktionären förd skadeståndstalan bifalls. Vidare föreslår kommittén att, om funktionären med anledning av rättegången har att inställa sig personligen inför rätten, inställelsen skall anses som en åtgärd i tjänsten.

Den nya regleringen föreslås upptagen i en "lag om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m.fl." Lagen avser såväl statligt som kommunalt (landstingskommunalt) anställda arbetstagare samt vissa statliga och kommunala uppdragstagare.

Kommitténs förslag har i sina huvuddrag tillstyrkts av de flesta remissinstanserna. Från en del håll har dock satts i fråga lämpligheten av att lagstiftningen skall beröra kommunala tjänstemän. Flera instanser föreslår att det kostnadsansvar som enligt kommittéförslaget läggs på staten i stället skall åvila tjänstemannens arbetsgivare. Många instanser förordar att statens eller arbetsgivarens betalningsansvar när det gäller brottmål skall inskränkas till de fall där åtalet ogillas. Den föreslagna regeln om möjlighet att, i fall då arbetstagaren vunnit målet, förordna att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad om motparten hade skälig anledning att få saken prövad avstyrks av flera remissinstanser. Anmärkningar framförs också från skilda håll rörande andra enskildheter i förslaget. Rättegångsutredningen anser att den föreslagna lagregleringen är överdimensionerad och att man kan ifrågasätta om det inte är möjligt att uppnå ett tillfredsställande resultat mera inom ramen för gällande system, t.ex. genom komplettering av rättshjälpslagstiftningen och reglerna om förordnande av offentlig försvarare.

Jag har för egen del svårt att se att det för de mål som det här gäller är motiverat med något avsteg från den allmänna principen om att den part som förlorar ett mål som regel skall ersätta motpartens rättegångskostnader. Denna princip har ju bl.a. till funktion att motverka obefogade rättegångar. Det synes inte finnas någon anledning att underlåta att ta tillvara denna funktion beträffande de mål som det här är fråga om. Detta gäller i synnerhet som remissbehandlingen återspelar farhågor för att obefogade straff- eller skadeståndsanspråk i viss omfattning kan komma att framställas när de här aktuella talebegränsningsreglerna tas bort. Att beakta är också att frågan om ökad möjlighet för domstolarna att avgöra sådana mål utan huvudförhandling enligt mitt förslag ställs på framtiden.

När det gäller de kostnader som kan uppkomma för en offentlig funktionär som blir föremål för enskilt straff- eller skadeståndsanspråk på grund av påstått brott i tjänsten anser jag mig till en början kunna godta kommittéförslaget till den del det innebär att inställelse inför domstol skall få anses som en åtgärd i tjänsten. Denna princip bör emellertid enligt min mening gälla inte enbart i fråga om inställelse utan också beträffande andra åtgärder som kan behöva vidtas för rättegångens förberedande eller talans utförande, såsom exempelvis avgivande av svaromål. Rätten för funktionären att utföra sådana åtgärder i tjänsten bör läggas fast genom lagstiftning. Den bör göras oberoende av utgången av målet.

Med denna utgångspunkt torde i praktiken endast sällan kostnader uppkomma för den offentlige funktionären i mål av här aktuell karaktär. I den mån så ändå blir förhållandet torde fråga regelmässigt vara om fall då funktionären har anlitat ombud eller försvarare eller förebringat bevisning. Inte heller i dessa fall behöver emellertid kostnader uppkomma för funktionären. Har nämligen funktionären haft offentlig försvarare, följer av allmänna regler att skyldighet att betala tillbaka försvarskostnaderna till

staten i princip åläggs den part som förlorar målet. Och om funktionären har åtnjutit annan rättshjälp i målet, t. ex. för beviskostnader, är också principen den att motparten åläggs betalningsskyldighet gentemot staten om han förlorar målet.

Vinner tjänstemannen målet, slipper han alltså utgifter för de nu berörda kostnaderna. Några särskilda kostnadsregler till förmån för en offentlig funktionär som på talan av enskild part döms till ansvar eller ersättningskyldighet på grund av brott i tjänsten bör å andra sidan enligt min mening inte införas. Skulle så bli förhållandet, kan det ju i efterhand sägas att talan i stället hade bort föras eller biträdas av allmän åklagare.

Man måste emellertid räkna med möjligheten av att det i vissa fall uppkommer rättegångskostnader för en offentlig funktionär som blir instämmd i ett mål om enskilt åtal eller skadeståndsanspråk, även när den mot honom förda talan ogillas. Det gäller bl. a. brottmål där funktionären saknar offentlig försvarare och på grund av sina inkomstförhållanden inte kan få rättshjälp. Motparten åläggs då visserligen regelmässigt ersättningskyldighet, men det kan som kommittén har funnit förefalla naturligt att funktionären inte skall behöva vara hänvisad till att själv försöka driva in denna sannolikt ofta osäkra fordran. Med hänsyn till det samband som föreligger mellan rättegången och funktionärens tjänst synes det rimligt att det allmänna här träder emellan. En reglering bör därför införas om det allmännas skyldighet att ersätta de offentliga funktionärerna deras rättegångskostnad i vissa mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av åtgärder i tjänsten.

Regleringen bör gälla offentliga tjänstemän oberoende av tjänsteställning. I enlighet med vad jag förut har sagt anser jag i likhet med flera remissinstanser att den såvitt avser både brottmål och tvistemål i princip bör begränsas till de fall då talan har lämnats utan bifall.

Under remissbehandlingen har särskilt diskuterats huruvida en lagreglering i ämnet bör omfatta kommunala arbetstagare och likställda och om staten i så fall bör ansvara även för de senares rättegångskostnader. Kommittén har valt den lösningen att regleringen omfattar såväl statliga som kommunala arbets- och uppdragstagare samt att staten i förekommande fall skall vara ansvarig för rättegångskostnaderna oavsett vem som har varit den offentlige funktionärens arbets- eller uppdragsgivare. Vägledande för kommitténs ställningstagande i ansvarighetsfrågan har varit det sätt på vilket frågan har lösts när det gäller rättshjälp enligt rättshjälpslagen; staten utger ersättning till en offentlig funktionär med rättshjälp vare sig denne är stats- eller kommunalanställd. Kommittén pekar också på det förhållandet att staten såsom lagstiftare ytterst har att besluta om vilka funktioner som skall vila på de offentliga organen och via lagstiftningen kan förfoga över de sanktioner som skall riktas mot felaktigt utförande av dessa funktioner. Enligt kommittén gör sig med hänsyn härtill det synsättet gällande att staten också tar ett ansvar för de kostnader som kan uppstå för

offentliga funktionärer när deras handlande i tjänsten angrips av utomstående.

Jag anser för egen del liksom kommittén att en ny reglering i ämnet bör omfatta såväl statliga som kommunala och likställda arbets- och uppdragstagare. Däremot har jag svårt att se annat än att principen bör vara den att det kostnadsansvar som här kan bli aktuellt åläggs arbets- eller uppdragsgivaren oavsett om denne är staten eller en kommun eller landstingskommun. Kommitténs hänvisning till rättshjälpslagstiftningen är enligt min mening mindre träffande med hänsyn till att den lagstiftningen är av generell karaktär och inte motiveras av de särskilda skäl som ligger bakom den nu tilltänkta regleringen. Att ålägga staten ett särskilt kostnadsansvar i dess egenskap av lagstiftare förefaller inte riktigt. Det kan emellertid av praktiska skäl vara befogat att staten i förevarande sammanhang åtar sig arbetsgivaransvaret för kommunala funktionärer med statligt reglerade tjänster. Jag förordar en lösning av denna innebörd. Utbetalningar från staten – som kan beräknas uppgå endast till några tusental kronor om året – synes kunna ske huvudsakligen i samma ordning som den som tillämpas beträffande statsmyndigheternas skadereglering.

Som kommittén har föreslagit bör bestämmelser i ämnet tas upp i en särskild lag. Jag delar emellertid den under remissbehandlingen framförda uppfattningen att lagregleringen bör göras något enklare än kommittéförslaget. Jag återkommer till frågan i specialmotiveringen.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken
2. lag om offentliga funktionärens rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

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

4 Specialmotivering

4.1 Rättegångsbalken

7 kap.

4 §

I denna paragraf regleras f. n. behörigheten för olika allmänna åklagare. Såsom tidigare har redovisats är RÅ ende behörige allmänne åklagare i

¹ Bilagan har uteslutits här. Förslagen är likalydande med dem som är fogade till propositionen.

underrätt och hovrätt beträffande vissa i lagrummet särskilt angivna högre statliga funktionärer när fråga är om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget. I enlighet med vad jag har anfört i det föregående föreslås att lagrummet ändras så att behörighet att vara åklagare i underrätt och hovrätt i dessa fall skall tillkomma åklagare i allmänhet. Såvitt gäller behörigheten att vara åklagare i hovrätt föreslås dock ett undantag, nämligen när det gäller domare som enligt 2 kap. 2 § har forum i denna instans. Beträffande övriga domare har några särregler av aktuellt slag inte ansetts böra gälla.

RÅ:s exklusiva behörighet att åtala hovrättsdomare och revisionssekreterare för brott av här aktuellt slag följer av regeln i lagrummets tredje stycke att riksåklagaren är åklagare vid högsta domstolen, där de angivna tjänstemännen enligt 3 kap. 3 § har forum.

Det kan anmärkas att ändringen av paragrafen även begränsar räckvidden av bestämmelsen i 23 kap. 22 § första stycket andra meningen om att förundersökning i vissa fall inte behöver äga rum.

Som jag har påpekat i den allmänna motiveringen föreskrivs i åklagarinstruktionen (20 och 30 §§) att länsåklagare resp. chefsåklagare i storstadsdistrikten skall fullgöra åklagaruppgifter som är särskilt krävande eller av annat skäl bör fullgöras av åklagare i sådan ställning. Dessa föreskrifter kan naturligtvis i praktiken ofta bli tillämpliga när fråga är om åtal för brott i tjänsten mot funktionär tillhörande den krets beträffande vilken RÅ hittills haft ensambehörighet. Jag vill också påpeka att RÅ alltid har möjlighet att överta en uppgift som ankommer på lägre åklagare.

20 kap.

10 §

Ändringen av paragrafen innebär att subsidiär åtalsrätt för brott i tjänsteutövningen i fortsättningen tillkommer målsäganden beträffande flertalet av de funktionärer som förut har varit undantagna från denna rätt.

I paragrafen anges den begränsade grupp funktionärer beträffande vilka någon subsidiär åtalsrätt för brott av aktuellt slag inte heller i fortsättningen avses tillkomma en målsägande. Det är här fråga om regler som i huvudsak utgör en direkt konsekvens av bestämmelser i regeringsformen samt riksdagsordningen och vissa särskilda författningar om riksdagens myndigheter.

I överensstämmelse med kommittéförslaget innebär departementsförslaget till en början att åtalsrätten inte gäller beträffande statsråd, justitieråd eller regeringsråd och inte heller i fråga om JO eller den som har tjänstgjort i hans ställe. Som jag har uttalat i den allmänna motiveringen har bland de aktuella funktionärerna även upptagits JK och den som har tjänstgjort i hans ställe. Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen från JO och rättegångsutredningen har paragrafen avfattats på det sättet att den dessutom omfattar de funktionärer beträffande vilka det i riksdagsordning-

en eller annan författning på samma sätt som i fråga om JO föreskrivs att åtal skall beslutas av utskott hos riksdagen. Det gäller här enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen till en början fullmäktige i riksbanken (med visst undantag), riksdagens revisorer, ledamöter av riksdagens förvaltningsstyrelse, valprovsnämnd och besvärsnämnd samt kammarsekreteraren. Vidare avses fullmäktige i riksgäldskontoret samt vissa funktionärer hos detta och hos riksbanken, se lagen (1974:568) om riksgäldskontoret, lagen (RFS 1975:8) med reglemente för riksgäldskontoret, och lagen (RFS 1975:6) med reglemente för riksbanken. I de fall som avses i sistnämnda två författningar är förutom vederbörande riksdagsutskott – finansutskottet – även annat riksdagsorgan behörigt att besluta om åtal (riksgäldsfullmäktige resp. riksbanksfullmäktige). Däremot har jag inte ansett att det finns skäl att i paragrafen erinra om de mera speciella och annorlunda konstruerade regler som enligt 4 kap. 8 och 9 §§ och 5 kap. 7 § regeringsformen gäller beträffande riksdagens ledamöter och ersättare för dem, liksom beträffande talmannen samt statschefen och riksföreståndare.

Paragrafen utgör i sin nuvarande lydelse hinder för målsäganden inte endast att väcka åtal utan också att övertaga eller i högre rätt fullfölja väckt åtal för brott av aktuellt slag. I den nya lydelsen har orden "i högre rätt fullfölja åtal" fått utgå. För de funktionärer som avses i punkterna 1–4 fyller de ingen funktion eftersom dessa funktionärer har forum i högsta domstolen i mål om ansvar för brott av detta slag. Beträffande de funktionärer som avses i punkt 5 har det ansetts sakligt omotiverat att låta taleförbudet få en vidare omfattning än vad som påkallas av reglerna i riksdagsordningen och andra här aktuella författningar. Det innebär att en målsägande kan ensam fullfölja ett efter vederbörande riksdagsorgans beslut väckt åtal av förevarande slag om detta har ogillats i lägre rätt.

Paragrafens lydelse tar sikte endast på brott som faller under allmänt åtal (jfr 8 och 9 §§). De regler i regeringsformen och riksdagsordningen m. fl. författningar som föreskriver att åtal skall beslutas av ett riksdagsorgan torde emellertid vara tillämpliga även på sådana brott som endast får åtalas av målsäganden, i den mån brotten har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag.

Uttrycket "brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget" överensstämmer med det som f. n. förekommer i 7 kap. 4 § andra stycket. Beträffande tolkningen av detta begrepp har kommittén i sitt betänkande (s. 112–122) anfört värdefulla synpunkter, mot vilka jag för min del inte har något att erinra.

Det kan anmärkas att ändringen av paragrafen också innebär en utvidgning av målsägandens rätt enligt 20 kap. 8 § tredje stycket att väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal, falsk angivelse eller annan osann tillvitelse angående brott.

22 kap.

8 §

I paragrafen upptas liksom f. n. som ett komplement till åtalsförbudet enligt 20 kap. 10 § en regel om begränsning av rätten att föra talan om enskilt anspråk i anledning av sådana brott som avses i 20 kap. 10 §. Det kan anmärkas att det i motiven till regeringsformen uttryckligen har förutsetts att en talebegränsning av här aktuellt slag skall gälla beträffande statsråd (prop. 1973: 90 s. 424).

Paragrafen har utformats så att inskränkningarna i rätten att föra skadeståndstalan – till skillnad från vad som åsyftats i kommittéförslaget – tar sikte även på de funktionärer som avses i 9 kap. 8 § riksdagsordningen och vissa därtill hörande författningar. Beträffande dessa funktionärer får nuvarande rättsläge åtminstone till en del anses vara något oklart i förevarande hänseende.

I förtydligande syfte har särskilt markerats att paragrafen liksom 20 kap. 10 § tar sikte endast på brott som faller under allmänt åtal. Den utgör således inte hinder för väckande av enskilt anspråk på grund av sådana brott av aktuellt slag som är undantagna från allmänt åtal. Det bör dock i sammanhanget anmärkas att de särskilda talebegränsningsreglerna i 4 kap. 8 och 9 §§ regeringsformen i fråga om riksdagens ledamöter och ersättare för dem samt talmannen omfattar också talan av sådant slag.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982. Lagändringarna bör såvitt gäller den utvidgade befogenheten för stats- och distriktsåklagare få tillämpning på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. Att så blir fallet följer direkt av 7 § första meningen lagen (1964: 163) om införande av brottsbalken. Beträffande utvidgningarna av den enskildes talerätt bör lagändringarna däremot inte få tillämpas retroaktivt. Att ge dessa lagändringar tillbakaverkande kraft får nämligen – i allt fall när det gäller ansvarstalan – anses stå i strid mot grunderna för bestämmelsen i andra meningen nyssnämnda lagrum. Denna är emellertid inte direkt tillämplig i förevarande fall. Med hänsyn härtill har en uttrycklig övergångsbestämmelse i ämnet meddelats. Bestämmelsen har gjorts tillämplig på såväl ansvars- som skadeståndstalan.

4.2 Lag om offentliga funktionärs rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

1 §

I paragrafen anges vad som avses med offentliga funktionärer enligt lagen.

Punkterna 1–3 motsvarar 1 kap. 1 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA).

Punkterna 4–7, som i huvudsak motsvarar kommittéförslaget, tar sikte på andra offentliga funktionärer än arbetstagare. Enligt punkt 4 skall sålunda ledamöter av kollegiala organ hos staten och hos kommuner m. fl. organ anses som offentliga funktionärer enligt lagen. Lagen skall också (punkterna 5–7) omfatta vissa uppdragstagare åt offentliga organ samt krigsmän och andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt liksom de personer som utövar myndighet utan anknytning till anställning eller uppdrag av nu avsett slag. Till den sistnämnda kategorin hör t. ex. personal vid Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Uppräkningen i 1 § motsvarar punkterna 1–4 i 20 kap. 2 § BrB rörande mutbrott med den ändringen att punkten 5 till skillnad mot motsvarande punkt i straffbestämmelsen inte avser uppdragstagare hos privata rättssubjekt (jfr straffbestämmelsens äldre lydelse, SFS 1975: 667).

2 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § LOA.

3 §

Paragrafens innebörd är att de följande bestämmelserna om tjänst skall avse även uppdrag och tjänsteplikt. Vad som sägs om arbetsgivare kommer då att gälla uppdragsgivaren resp. den hos vilken tjänsteplikten fullgörs.

4 §

I paragrafen föreskrivs att en offentlig funktionär mot vilken förs enskilt åtal för brott i utövningen av tjänst som sådan funktionär skall ha rätt att vidta åtgärder i rättegången i tjänsten. Den angivna rätten gäller oberoende av utgången av processen. Funktionären avses exempelvis vara berättigad att inställa sig vid domstol under tjänstetid utan löneavdrag och i förekommande fall få ersättning för reskostnader och traktamente liksom att avfatta svaromål under tjänstetid. Paragrafen blir tillämplig även om funktionären vid tiden för rättegången har anställning hos annan arbetsgivare än vid tiden för den påstådda gärningen, såvida han alltså är att betrakta som offentlig funktionär i lagens mening.

Paragrafen blir tillämplig oavsett om det påstådda brottet i och för sig faller under allmänt åtal eller det är av den karaktären att det endast får åtalas av målsägande. Någon analogisk tillämpning med avseende på andra fall än som avses i paragrafen – t. ex. då allmän åklagare för talan om ansvar för brott i tjänsten – är däremot självfallet inte avsedd.

Enligt paragrafens andra stycke har en offentlig funktionär samma rätt som enligt första stycket att vidta rättegångsåtgärder i tjänsten, då talan förs mot honom om enskilt anspråk på grund av åtgärd i utövningen av tjänsten. Undantag har gjorts för fall då talan förs i samband med allmänt åtal.

5 §

I överensstämmelse med vad som har angetts i den allmänna motiveringen innehåller paragrafen en regel om arbetsgivarens (uppdragsgivarens) ansvar för den offentlige funktionärens rättegångskostnader i mål om enskilt åtal för brott i utövningen av tjänsten (uppdraget). Detta ansvar avser sådana rättegångskostnader som domstolen har förpliktat målsäganden att ersätta funktionären. Ersättningsrätten blir sålunda i allmänhet begränsad till de fall då åtalet har ogillats. Funktionären tilläggs en rätt att, oberoende av krav eller indrivningsförsök hos målsäganden, vända sig till den som vid tidpunkten för den påstådda gärningen var hans arbetsgivare. Denne inträder vid betalning i funktionärens rätt gentemot målsäganden intill det utgivna beloppet. Arbetsgivaren kan därvid enligt vanliga principer använda domen jämte bevis om den erlagda betalningen som exekutionstitel.

Om funktionären har beviljats allmän rättshjälp och domstolen har ålagt målsäganden att utge ersättning till staten är arbetsgivaren givetvis inte skyldig att utge någon häremot svarande ersättning. Den som beviljas rättshjälp som tilltalad i brottmål erlägger inte någon rättshjälpsavgift.

Den domstol som dömer i brottmålet skall tillämpa allmänna regler om ersättningskyldighet för rättegångskostnader. Arbetsgivaren får inte ställning av part i brottmålsprocessen. Skulle tvist om betalningsskyldighet uppstå mellan denne och funktionären blir tvisten, om funktionären är arbetstagare, att handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Enligt paragrafens andra stycke skall arbetsgivares ansvar för rättegångskostnader också gälla när talan har förts mot en funktionär om enskilt anspråk på grund av åtgärd som denne vidtagit i sin tjänsteutövning. Undantag har gjorts för fall då talan har förts i samband med allmänt åtal, eftersom betalningsskyldighet för arbetsgivaren i ett sådant fall inte har ansetts motiverad. Undantaget avses inte träffa den situationen att målsäganden sedan mål om allmänt åtal har avgjorts ensam fullföljer talan i skadeståndsdelen med yrkande som ej har bifallits i underrätt. Bestämmelserna kan bli tillämpliga också när anspråket har riktats mot den som har varit offentlig funktionär.

För det fall att funktionären har haft allmän rättshjälp i målet och erlagt rättshjälpsavgift följer av 32 och 33 §§ rättshjälpslagen (1972:429) att motparten i vissa fall skall åläggas att utge ett motsvarande belopp till funktionären. Även detta belopp avses arbetsgivaren vara skyldig att gottgöra funktionären.

6 §

I denna paragraf regleras vilka som är att anse som arbetsgivare vid tillämpningen av de föreslagna reglerna om kostnadsansvar för rättegångskostnader m. m. I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen har föreskrivits att staten skall anses som arbetsgivare till kommu-

nalanställda m. fl. med statligt reglerade tjänster. För fall då staten är eller skall anses som arbetsgivare (uppdragsgivare) torde i enlighet med vad jag har berört i den allmänna motiveringen i huvudsak samma ordning kunna tillämpas för prövning av utbetalningsfrågor som vid skadereglering enligt kungörelsen (1972: 416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall. Bestämmelser härom kan meddelas som verkställighetsföreskrifter.

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982. Den avses dock inte gälla i fråga om mål som då är under handläggning.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1980: 13) Åtal mot offentliga funktionärer

För närvarande gäller som huvudregel, att en enskild som utsätts för en brottslig gärning kan åtala brottet även om det faller under allmänt åtal. Åtalsrätten inträder sedan allmän åklagare beslutat att allmänt åtal inte skall äga rum.

På ett område gäller dock särskilda begränsningar. Den enskilde har sålunda inte rätt att åtala vissa högre tjänstemän m. fl. på det statliga området. Åtalsförbudet avser emellertid endast brott i tjänsteutövningen. För brott som ligger utanför detta område gäller huvudregeln om åtalsrätt. Främst har förbudet betydelse när det gäller brott som består i oriktig myndighetsutövning riktat mot den enskilde. Förbudet omfattar emellertid också andra brott som kan begås i tjänsteutövningen. Av de allmänna åklagarna är det bara RÅ som har rätt att åtala brott i tjänsteutövningen av dessa högre funktionärer. Utöver åtalsförbudet gäller också begränsningar i rätten för den enskilde att föra talan mot funktionären om ersättning för den skada som han kan ha lidit genom brottet. Sådan skadeståndstalan får den enskilde väcka bara om åtal äger rum eller om hans skadeståndstalan biträdades av RÅ. Däremot har den enskilde normalt möjlighet att av staten kräva ersättning för den skada som funktionären vållat.

Åtalsförbudet och begränsningen i rätten att föra skadeståndstalan har motiverats med det allmänna intresset av att offentlig verksamhet får fortgå utan störningar i form av obefogad talan.

Enligt kommitténs mening bör emellertid intresset av skydd mot obefogad talan tillgodoses på annat sätt. Kommittén föreslår också, att både åtalsförbudet och inskränkningen av rätten att föra skadeståndstalan avskaffas. Har den enskilde utsatts för ett brott i tjänsteutövningen skall han alltså ha rätt att väcka både ansvars- och skadeståndstalan mot funktionären, oavsett om denne är en högre eller lägre tjänsteman. För brottmålets del föreslås att den förut nämnda huvudregeln skall gälla, nämligen att den enskildes åtalsrätt inträder sedan allmän åklagare funnit att allmänt åtal inte skall äga rum.

Undantag från den nya ordningen har i förslaget gjorts bara för två speciella fall. Det ena gäller statsråden samt ledamöterna av högsta domstolen och regeringsrätten. Beträffande dem finns ett åtalsförbud för den enskilde upptaget i regeringsformen. Det har där motiverats av särskilda skäl, beträffande statsråden i första hand av politisk art. Kommittén har inte funnit anledning att föreslå någon ändring på denna punkt, något som bl. a. skulle kräva grundlagsändring. Det andra undantaget gäller JO och en mindre grupp funktionärer inom riksdagsförvaltningen. För dem gäller särskilda åtalsregler i riksdagsordningen och följdförfattningar till denna. Det är här i första hand fråga om personer som riksdagen genom val utsett att delta i den särskilda förvaltning som riksdagen utövar. Kommittén har funnit det ur allmänt politisk synvinkel naturligt att riksdagen, såsom nu är fallet, genom sina utskott får ta ställning till frågan om ansvar för försummelser i denna förvaltning. Det kan tilläggas, att det som nu sagts endast gäller frågan om straffansvar. Redan nu kan talan om skadestånd på grund av brott i tjänsteutövningen utan hinder väckas mot dessa riksdagsfunktionärer utom såvitt gäller JO. Kommittén föreslår inte någon ändring härvidlag.

Kommittén har inte heller velat göra något ingrepp i det s. k. immunitetsskydd som av politiska skäl blivit grundlagsfäst för riksdagsmännens egen del. Här råder inte talförbud i vanlig mening för den enskilde. För att få föra ansvars- eller skadeståndstalan mot en riksdagsman krävs emellertid medgivande av riksdagen vare sig det är enskild eller åklagare som vill väcka talan.

Som redan nämnts har de nuvarande inskränkningarna i talerätten motiverats av behovet av skydd för den offentliga verksamheten mot obefogade åtal och krav. Enligt sina direktiv har kommittén haft att överväga andra möjligheter att tillgodose detta skyddsbehov. I direktiven förs tanken fram på regler som gör det möjligt för domstol att på handlingarna och alltså utan huvudförhandling avgöra mål där talan är uppenbart ogrundad.

Enligt kommitténs mening bör det inte införas några rättegångsregler som tar sikte enbart på mål vari talan förs mot offentliga funktionärer och som sätter sådana mål i en särställning. För dessa mål bör i stället gälla samma regler som för mål i allmänhet. Däremot finns enligt kommittén anledning att överväga en reform som har som utgångspunkt det behov av förenklad process i fall av obefogad talan som gör sig gällande överhuvudtaget i domstolarna. En sådan allmän regel kan då i förekommande fall vinna tillämpning också i de mål det nu är fråga om. Kommittén föreslår också en ny regel enligt vilken talan kan ogillas på handlingarna när talan finnes uppenbart ogrundad. Regeln skall kunna tillämpas i alla tvistemål (utom s. k. indispositiva mål; se närmare under avsnitt 8) liksom i alla brottmål vari enskild för ansvarstalan. Förutsättningen att det skall vara fråga om uppenbart ogrundad talan innebär, att det inte får finnas rum för minsta tvekan om att talan är ogrundad. Härefter ligger naturligtvis en ytterst kraftig begränsning av möjligheten att tillämpa regeln. Enligt kommittén kräver dock rättssäkerheten detta. I den mån regeln kan vinna tillämpning på mål rörande offentliga funktionärer får den dock antas i huvudsak tillgodose det behov av skydd mot obefogad talan som direktiven talar om.

Kommittén har också övervägt frågan om rättegångskostnader i de mål där en enskild för ansvars- eller skadeståndstalan mot en offentlig funktionär. Enligt kommitténs mening kan goda skäl anföras för en utvidgad rättshjälp från samhällets sida i sådana mål. Behov därav kan sägas föreligga för den målsägande/kärande som väcker sådan talan och för den funktionär mot vilken talan riktas. Den rättshjälp som för närvarande kan utgå enligt rättshjälpslagen är beroende av vederbörandes ekonomi. Ersättning kan dessutom bara utgå för dennes egna kostnader, ej för de motpartskostnader han i händelse han förlorar målet kan förpliktas att ersätta. När det gäller målsäganden/käranden är det i första hand hans eventuella ansvar för den offentlige funktionärens rättegångskostnader som tilldrar sig intresse. En utvidgning av rättshjälpen till att avse ansvar för motpartskostnader kräver emellertid att ställning tas till de mera grundläggande principerna bakom rättegångsbalkens kostnadsregler. Det är här fråga om problem som i första hand den sittande rättegångsutredningen har att ta ställning till. Kommittén har därför funnit nödvändigt att avvakta den utredningens arbete innan den tar slutlig ställning till frågan om målsägandens/kärandens ansvar för den offentlige funktionärens rättegångskostnader i mål som rör dennes tjänsteutövning.

När det gäller den offentlige funktionärens ansvar för egna kostnader är en reform mera oberoende av de grundläggande principerna som rättegångsbalken bygger på. Kommittén lägger i betänkandet också fram ett förslag om att staten skall svara för sådana kostnader när en enskild för

ansvars- eller skadeståndstalan mot en funktionär på grund av dennes tjänsteutövning. En avgörande synpunkt har härvidlag varit, att det inte är som privatperson utan som representant för det allmänna som funktionären vidtagit den åtgärd som i rättegången klandras av den enskilde. Denna synpunkt får särskild tyngd i de fall talan mot funktionären ogillas. På skäl som närmare utvecklas i betänkandet skall dock funktionären inte ha någon rätt till kostnadsersättning när en mot honom förd skadeståndstalan bifalles.

Slutligen tar kommittén i betänkandet ställning också till en del frågor som i och för sig inte föranleder några författningsförslag. Kommittén behandlar sålunda bl. a. frågan om det "åtalsmonopol" som riksåklagaren har i förhållande till övriga allmänna åklagare när det gäller brott i tjänsteutövningen av högre offentliga funktionärer; vidare behandlas en del frågor som rör den närmare innebörden av begreppet "brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget"; vissa uttalanden görs också beträffande förhållandet mellan de förut nämnda begränsningarna i talerätten och de internationella konventioner rörande mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till.

Av tjänsteansvarskommittén framlagda lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrives att 20 kap. 10 §, 22 kap. 8 §, 31 kap. 11 §, 42 kap. 5 och 18 §§, 47 kap. 5 och 21 §§ samt 49 kap. 4 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

10 §

Vad i 8 och 9 §§ stadgats om rätt för målsäganden att väcka åtal eller övertaga eller i högre rätt fullfölja väckt åtal gäller icke i fråga om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket.

Vad i 8 och 9 §§ stadgats om rätt för målsäganden att väcka åtal eller övertaga eller i högre rätt fullfölja väckt åtal gäller icke i fråga om brott som i utövningen av tjänsten begåtts av statsråd, justitieråd eller regeringsråd eller av riksdagens ombudsman eller ersättare för denne.

22 kap.

8 §

Talan om enskilt anspråk på grund av brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, må ej väckas av målsäganden, med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

Talan om enskilt anspråk på grund av brott, som avses i 20 kap. 10 §, må ej väckas av målsäganden, med mindre åtal för brottet äger rum eller talan biträdes av någon som är behörig att besluta sådant åtal.

31 kap.

11 §

Om rättegångskostnad i mål, vari allenast målsägande för talan, gälle i tillämpliga delar vad i 18 kap. är stadgat.

I fråga om den tilltalades skyldighet att ersätta statsverket kostnad för offentlig försvarare och för annan rättshjälp åt honom själv äge dock 1 § första stycket tredje punkten och andra stycket detta kapitel motsvarande tillämpning.

I fråga om den tilltalades skyldighet att ersätta statsverket kostnad för offentlig försvarare och för annan rättshjälp åt honom själv äge dock 1 § första stycket tredje punkten och andra stycket detta kapitel motsvarande tillämpning. I brottmål som avses i lagen (198:000) om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m.fl. skall sådan skyldighet ej åläggas den tilltalade.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I fråga om skyldighet för målsägande att i mål, vari han biträtt allmänt åtal eller eljest fört talan jämte åklagaren eller denne fört talan för målsäganden, ersätta rättegångskostnad och om hans rätt till ersättning för sådan kostnad gälle, utöver bestämmelserna i 3 och 4 §§, vad i 18 kap. 12 § är stadgat.

42 kap.

5 §

Avvisas ej ansökan, skall rätten utfärda stämning å svaranden att svara å käromålet.

Stämningen skall jämte stämningsansökan och därvid fogade handlingar delgivas svaranden.

Stämning behöver inte utfärdas i mål vari förlikning om saken är tillåten, om kärandens framställning av omständigheterna i målet ej innefattar laga skäl för käromålet eller kärandens talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt, ej heller när det eljest uppenbart framgår, att käromålet är ogrundat.

18 §

Under förberedelsen må meddelas tredsoddom så ock, om saken är sådan, att förlikning däremot är tillåten, dom i anledning av talan om anspråk, som medgivits eller eftergivits. Förlikning må ock stadfästas av rätten.

Under förberedelsen må även, om förlikning om saken är tillåten, dom meddelas varigenom käromålet ogillas när kärandens framställning av omständigheterna i målet ej innefattar laga skäl för käromålet eller hans talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt, så även när det eljest uppenbart framgår, att käromålet är ogrundat.

47 kap.

5 §

Avvisas ej ansökan, skall rätten utfärda stämning å den tilltalade att svara å åtalet.

Stämningen skall jämte stämningsansökan och därvid fogade handlingar delgivas den tilltalade.

Stämning behöver inte utfärdas, om målsägandens framställning av omständigheterna i målet ej innefattar laga skäl för åtalet eller

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

målsägandens talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt, ej heller när det eljest uppenbart framgår, att åtalet är ogrundat. Utfärdas inte stämning skall den tilltalade i stället delges åtalet sådant det upptagits i stämningsansökan med besked att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling.

21 §

Under förberedelsen må beslut meddelas i fråga om måls avvisande.

Under förberedelsen må även dom meddelas varigenom åtalet ogillas när målsägandens framställning av omständigheterna i målet ej innefattar laga skäl för åtalet eller målsägandens talan stöder sig på omständighet som strider mot vad som är allmänt veterligt, så även när det eljest uppenbart framgår, att åtalet är ogrundat.

49 kap.

4 §

Talan mot underrätts beslut under rättegången skall föras särskilt, om rätten

1. avvisat ombud, biträde eller försvarare;
2. ogillat tredje mans yrkande att få som intervenient delta i rättegången;
3. förelagt part eller annan att företräde skriftligt bevis eller att tillhandahålla föremål för syn eller besiktning eller ock enligt 3 kap. 3 § 5 tryckfrihetsförordningen eller 9 § första stycket 5 radioansvarighetslagen (1966: 756) funnit det vara av synnerlig vikt att där avsedd uppgift lämnas vid vittnesförhör eller förhör med part under sanningsförsäkran;
4. utlåtit sig angående ådömande av förelagt vite eller hakte eller om ansvar för förseelse i rättegången eller angående skyldighet för någon, som ej är part eller intervenient, att gottgöra i rättegången vållad kostnad;
5. utlåtit sig angående ersättning eller förskott av allmänna medel till målsägande eller angående ersättning eller förskott till biträde, försvarare, vittne, sakkunnig eller annan, som ej är part eller intervenient;
6. utlåtit sig i tvistemål angående kvarstad, skingringsförbud eller annan handräckning eller i brottmål angående häktning eller åtgärd, som avses i 25–28 kap.;
7. avslagit begäran om biträde eller försvarare eller till sådant uppdrag förordnat annan än part föreslagit;
8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 5 eller 7 i fråga om gällande allmän rättshjälp; eller
8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 5 eller 7 i fråga om gällande allmän rättshjälp;

Nuvarande lydelse

9. avslagit begäran om rättshjälp åt misstänkt i brottmål eller om ersättning eller förskott till part, som åtnjuter sådan förmån.

Särskild talan skall föras genom besvär. Är fråga om beslut, som avses i 1, 2, 3, 7, 8 eller 9, åligge den som vill föra talan att, om beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, genast och eljest inom en vecka från den dag, då han erhöll del därav, anmäla missnöje; försummas det, äge han ej vidare rätt till talan. Rätten pröve genast, om anmälan rätteligen gjorts.

Denna lag träder i kraft den

Föreslagen lydelse

9. avslagit begäran om rättshjälp åt misstänkt i brottmål eller om ersättning eller förskott till part, som åtnjuter sådan förmån: eller

10. utlåtit sig i fråga som avses i lagen (198:000) om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m.fl.

Särskild talan skall föras genom besvär. Är fråga om beslut, som avses i 1, 2, 3, 7, 8, 9 eller 10, åligge den som vill föra talan att, om beslutet meddelats vid sammanträde för förhandling, genast och eljest inom en vecka från den dag, då han erhöll del därav, anmäla missnöje; försummas det, äge han ej vidare rätt till talan. Rätten pröve genast, om anmälan rätteligen gjorts.

198 .

2 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden**

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

I stället för bestämmelserna om förberedelse i 42 kap. 6–22 §§ rättegångsbalken och om huvudförhandling i 43 kap., 50 kap. 15–18 §§ och 21–22 §§ samt 55 kap. 12 och 15 §§ samma balk, gäller denna lags bestämmelser om sammanträde och skriftlig handläggning. I övrigt tillämpas rättegångsbalken i den mån dess bestämmelser ej strider mot denna lag. Därvid jämställs sammanträde enligt denna lag med huvudförhandling.

Föreslagen lydelse

I stället för bestämmelserna om förberedelse i 42 kap. 6–17 §§, 18 § första stycket och 19–22 §§ rättegångsbalken, om huvudförhandling i 43 kap., 50 kap. 15–18 §§ och 21–22 §§ samt 55 kap. 12 och 15 §§ samma balk, gäller denna lags bestämmelser om sammanträde och skriftlig handläggning. I övrigt tillämpas rättegångsbalken i den mån dess bestämmelser ej strider mot denna lag. Därvid jämställs sammanträde enligt denna lag med huvudförhandling och måls beredande med förberedelse.

Beträffande rättegången i mål som enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetsstvister skall fullföljas till arbetsdomstolen i stället för till hovrätt

tillämpas första stycket endast om det icke strider mot vad som enligt särskild föreskrift i den lagen skall gälla om rättegången i arbetsdomstolen som fullföljdsinstans.

Denna lag träder i kraft den 198 .

3 Förslag till

Lag om rättegångskostnader i vissa mål rörande offentligt anställda arbetstagare m. fl.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller

1. arbetstagare hos staten,
2. arbetstagare hos kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse eller allmän försäkringskassa och
3. arbetstagare hos någon annan allmän inrättning, om anställningen är statligt reglerad.

2 § Vad som sägs i lagen om arbetstagare tillämpas också på

1. ledamöter av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller någon annan myndighet vilken hör till allmän inrättning som sägs i 1 §,
2. dem som utövar ett uppdrag som är reglerat i författning,
3. krigsmän och andra som fullgör lagstadgad tjänsteplikt och
4. dem som utövar myndighet utan att ha sådant uppdrag som sägs i 1–3 eller sådan anställning som avses i 1 §.

3 § Med statligt reglerade anställningar avses i 1 § 3 anställningar, där enligt en lag eller ett särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer.

4 § I mål vari en målsägande väckt talan mot den som är eller varit arbetstagare om ansvar på grund av brott som arbetstagaren begått i utövningen av tjänsten skall staten betala arbetstagarens kostnader i anledning av rättegången.

Har arbetstagaren att i anledning av rättegången inställa sig personligen inför rätten och har han vid tidpunkten för inställelsen sådan anställning som sägs i 1 §, skall inställelsen anses som en åtgärd i tjänsten. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning på arbetstagare som vid tidpunkten för inställelsen har sådan ställning som avses i 2 §.

5 § Vad i 4 § sägs tillämpas också i mål vari annan än arbetsgivaren för talan mot den som är eller varit arbetstagare om ersättning för skada som arbetstagaren vållat i tjänsteutövningen. I den mån talan lämnas utan bifall.

6 § Sedan talan väckts skall rätten, om arbetstagaren begär det, meddela beslut i frågan om målet är sådant som avses i denna lag. Sådant beslut skall meddelas så snart det kan ske.

7 § Arbetstagare som vill erhålla ersättning för rättegångskostnad enligt vad som sägs i 4 eller 5 §, skall framställa sina anspråk vid rätten innan handläggningen där avslutats. Gör han ej det är hans rätt till ersättning i den instansen förfallen.

8 § Då rätten avgör målet skall rätten, med iakttagande av bestämmelserna i 18 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken, meddela beslut om den ersättning som staten skall utge.

Rätten kan förordna om förskott på ersättning.

9 § Bestämmelse i lag om ansvar för rättegångskostnader skall tillämpas också i mål som avses i denna lag. Har arbetstagaren vunnit målet får dock förordnas, att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad, om motparten hade skäligen anledning att få saken prövad.

Meddelas beslut enligt 8 § första stycket skall motpart eller annan, som enligt lag är skyldig att ersätta arbetstagaren för rättegångskostnader, åläggas att i stället utge ersättningen jämte ränta enligt 18 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken till staten.

10 § Fullföljes mål från lägre rätt skall skyldighet för staten att ersätta arbetstagarens kostnader i den lägre rätten liksom skyldighet för motpart eller annan att utge sådan ersättning till staten bestämmas av den högre rätten med hänsyn till rättegången därstädes, även om yrkande därom inte framställts.

11 § I fråga om talan mot rättens beslut enligt denna lag tillämpas vad som i allmänhet gäller om talan mot beslut av rätten.

Talan får ej föras mot beslut varigenom rätten förklarar att mål är sådant som avses i denna lag eller bifallit begäran om förskott.

Talan mot beslut som avses i 8 § första stycket och 9 § andra stycket får föras, förutom av enskild part, av domstolsverket eller annan myndighet som regeringen bestämmer.

Sammanställning av remissyttrandena över tjänstansvarskommitténs delbetänkande (Ds Ju 1980:13) Åtal mot offentliga funktionärer

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, rikspolisstyrelsen, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, Malmö tingsrätt, Gävle tingsrätt, överbefälhavaren, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, statens ansvarsnämnd, statens arbetsmarknadsnämnd, skolöverstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Norrbottens län, rättegångsutredningen (Ju 1977:06), militärsvars-kommittén (Ju 1977:09), riksdagens ombudsmän (JO), Svenska Kommunförbundet, landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Sveriges domareförbund, Försäkringskassornas Förhandlingsorganisation och Föreningen Sveriges åklagare. Dessutom har en skrivelse kommit in från Medborgarrättsrörelsen, MRR.

2 Remissyttrandena

2.1 Allmänt

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget att de särskilda förbuden för målsägande att föra ansvars- och skadeståndstalan skall begränsas. Enligt *SJ* bör dock genomförandet av förslaget anstå till dess det kunnat övervägas i ljuset av vad kommittén senare kan komma att föreslå rörande utvidgning och precisering av det straffrättsliga ansvaret.

Från kommittén avvikande uppfattningar har i denna del från några håll framförts bl. a. när det gäller det s. k. forum privilegium för vissa tjänstemän, omfattningen av de kvarvarande begränsningsreglerna samt den exklusiva rätt att väcka åtal mot offentliga funktionärer som enligt kommittéförslaget alltså skall tillkomma RÅ.

Flera instanser har uttryckligen uttalat att ändringen måste kompletteras med andra bestämmelser till skydd mot obefogade åtal och ogrundade anspråk om skadestånd.

De föreslagna bestämmelserna om förenklad rättegångsordning och om rättegångskostnader har fått ett mera blandat mottagande. Från flera håll har satts i fråga om ett så pass omfattande ingrepp i rättegångsbalken bör göras innan rättegångsutredningen har lämnat sina förslag.

2.2 Åtalsrätt i allmänhet

Kommittén har tagit som utgångspunkt för sina förslag att målsäganden även i fortsättningen kommer att ha subsidiär åtalsrätt inom hela det område där allmän åklagare äger föra talan.

JK hänvisar till att dåvarande *JK* tidigare gett uttryck för ståndpunkten att vägande skäl för målsägandens subsidiära åtalsrätt inte längre föreligger. F. ö. har inte någon remissinstans kommenterat kommitténs uttalanden i denna del.

2.3 Åtalsrätt mot högre tjänstemän i allmänhet

De av kommittén åberopade skälen till stöd för förslaget att slopa bestämmelserna, nämligen kontrollfunktionen, allmänna rättsuppfattningen och rättvisesympunkter berörs särskilt av *JK*. När det gäller kontrollfunktionen är det enligt *JK* ganska uppenbart att den subsidiära åtalsrätten inte har någon verklig sådan funktion. *JK* är inte alls övertygad om att stödet för målsägandens åtalsrätt i den allmänna rättsuppfattningen gör sig gällande med styrka. Rättvisenaspekten har enligt *JK* visst fog för sig.

Enligt *RÅ* kan motiveringen för inskränkningarna i målsägandens talerätt alltjämt ha visst fog för sig; emellertid kan hävdas att skyddsbehovet gör sig gällande även beträffande andra kategorier och i själva verket kan samma synsätt anläggas på alla fall av obefogad talan inom domstolarnas verksamhetsområde. *RÅ* delar de kritiska synpunkter som har kommit till uttryck i riksdagen och den allmänna debatten. Han framhåller dock att betydelsen av den nuvarande begränsningen i talerätten från saklig synpunkt har getts orimliga proportioner i den förda debatten.

Enligt *domstolsverket* finns inte anledning att slopa förbudet då dess bibehållande kan väl motiveras av omsorgen om statsverksamhetens behöriga gång.

Enligt *rikspolisstyrelsen* är de föreslagna ändringarna mer grundade på principiella uppfattningar än sprungna ur ett faktiskt behov. Liknande synpunkter framförs av *hovrätten för Övre Norrland* som dock anför att den kontrollmöjlighet som målsägandens subsidiära åtalsrätt otvivelaktigt innebär bör finnas även vid brott i tjänsten av offentliga funktionärer.

Kammarrätten i Stockholm erinrar om att de aktuella tjänstemännen ofta har att fatta eller utåt stå för beslut som är repressiva eller av annan orsak särskilt kännbara för medborgarna. De är därför, uppger kammarrätten, speciellt utsatta för risk för åtal från enskilda. Det förhållandet att denna risk har sin grund i den allmänna verksamhetens natur motiverar enligt kammarrätten att det allmänna också håller de berörda tjänstemännen ett särskilt skydd till hands. Kammarrätten anser emellertid samtidigt att starka principiella skäl talar emot förbudet.

Enligt *TCO* kan nuvarande bestämmelser knappast anses vara förenliga med den grundläggande demokratiska principen om "allas likhet inför lagen". Den nuvarande ordningen har enligt *SACO/SR* föranlett en känsla av rättsosäkerhet som har varit mycket olycklig.

2.4 Kvarstående begränsningsregler, forum

Kommitténs förslag att åtalsförbud alltjämt skall gälla en del offentliga funktionärer tillstyrks uttryckligen beträffande statsråden av *JK*, *RÅ*, *hovrätten för Övre Norrland* och *Malmö tingsrätt*. Förslaget beträffande justitieråden och regeringsråden tillstyrks av *JK*, *RÅ*, *hovrätten för Övre Norrland*, *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *länsstyrelsen i Stockholms län*.

Malmö tingsrätt anser att man rent formellt skulle kunna ifrågasätta undantaget beträffande justitieråd och regeringsråd. Enligt tingsrätten är det i och för sig ej avgörande att undantaget är stadgat i regeringsformen. Av flera skäl kan man dock enligt tingsrätten svårligen ändra på den nu gällande ordningen, och enligt tingsrättens mening finns det inte heller sakliga skäl att rubba den.

Statens ansvarsnämnd finner det tveksamt huruvida tillräckliga skäl föreligger att låta förbudet för målsäganden att väcka åtal resp. föra skadeståndstalan mot justitieråd och regeringsråd kvarstå. Om så sker kommer enligt ansvarsnämnden möjligheten för den enskilde att föra talan mot en domare att bli beroende på i vilken instans denne tjänstgör; en sådan ordning kommer nog att framstå som svårbegriplig för allmänheten. Motsvarande betänkligheter kan enligt ansvarsnämndens mening inte anses möta vad gäller bibehållandet av förbudet att väcka åtal resp. föra skadeståndstalan mot de funktionärer, i huvudsak med politiska uppgifter, i fråga om vilka kommittén inte föreslagit någon ändring i gällande bestämmelser.

Kommitténs förslag att utsträcka den enskildes subsidiära åtalsrätt till att avse också hovrätts- och underrättsdomare samt revisionssekreterare tillstyrks uttryckligen av *JK* och *kammarrätten i Stockholm*. *RÅ* ifrågasätter om inte förslaget i denna del fått en utformning som är alltför långtgående. Beträffande de domare som har forum i högsta domstolen kan enligt *RÅ* i stort anläggas samma synpunkter som de som motiverat undantag för justitierådens och regeringsrådets del.

Också *domstolsverket* anser att förbudet bör bibehållas beträffande domare mot vilka talan om ansvar förs direkt hos högsta domstolen. Även andra domare bör dock enligt domstolsverket omfattas av bestämmelserna. Enligt domstolsverkets mening är det ett allmänt intresse av hög dignitet att verksamheten vid domstolarna får fortgå utan obehöriga störningar. Verket pekar också på intresset av att förhindra att en tilltalad väcker åtal mot domare i syfte att genom utbyte av denne försvåra eller förhala rättegången.

Förslaget att slopa åtalsförbudet beträffande *JK* avstyrks av *JK*. Enligt *JK* utgör *JK*:s funktion av tillsynsmyndighet över domar- och åklagarpersonalen skäl för bibehållande för *JK*:s del av de särskilda reglerna om forum och om behörig åklagare. Enligt *JO:s* uppfattning kan när det gäller kretsen av de särskilt undantagna funktionärerna sägas att de skäl som åberopas för att *JO* skall vara undantagen också gäller *JK*.

JK pekar på sambandet mellan bestämmelserna om målsägandens talerätt och reglerna om åklagares behörighet samt om forum. *JK* är inte övertygad om att det i händelse förslaget rörande talerätt genomförs finns skäl som är tillräckligt starka för att man skall behålla reglerna om forum privilegatum annat än i alldeles speciella fall. Det måste enligt *RÅ* betecknas som olämpligt att målsäganden tillerkänns rätt att väcka talan omedelbart i högsta domstolen utan iakttagande av de krav på prövningstillstånd som normalt gäller i fråga om talan mot hovrätts dom eller beslut. Om målsäganden skall ha talerätt beträffande här berörda tjänstemän anser *RÅ* att bestämmelserna om forum privilegatum i högsta domstolen bör avskaffas.

2.5 RÅ:s åtalsrätt

Beträffande kommitténs ståndpunkt att RÅ alljämt skall vara ensam behörig att åtala vissa högre offentliga funktionärer uttalar JK att enligt hans mening begränsningen i fråga om lägre åklagares behörighet stämmer dåligt med den förestående utvidgningen av målsägandens åtalsrätt. JK håller för troligt att vidare utredning skulle ge underlag för slopande av åtalsbegränsningen för lägre åklagare i åtskilliga fall. Spörsmålet bör enligt JK inte lämnas därhän.

Enligt *rättegångsutredningens* mening står den föreslagna vidsträckt åtalsrätten mot tjänstemän i dålig samklang med gällande begränsningar i fråga om lägre åklagares behörighet. Rättegångsutredningen har den uppfattningen att frågan om allmän åklagares åtalsrätt inte kan lämnas utanför bilden vid en reform av det slag som nu förestår. I denna fråga bör emellertid enligt rättegångsutredningen RÅ:s och åklagarorganisationernas synpunkter tillmätas största betydelse.

Även *Föreningen Sveriges åklagare* anser att den vidsträckt åtalsrätten mot tjänstemän som målsägande skall få enligt förslaget i betänkandet står i dålig samklang med gällande begränsningar i lägre åklagares behörighet. Enligt föreningens mening saknas inte erforderlig skicklighet och erfarenhet bland åklagarna på fältet för de uppgifter varom här är fråga. De skäl som kommittén anfört för att ej framlägga förslag till ändring i de bestämmelser som reglerar RÅ:s roll synes enligt föreningen inte helt övertygande. Föreningen föreslår att i detta sammanhang frågan upptas om lägre åklagares åtalsbehörighet bör vidgas till att omfatta även mål mot högre tjänstemän.

Enligt RÅ innebär såväl överprövningsinstitutet som den generella rätten för RÅ att överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare att RÅ i praktiken mycket ofta slutligen prövar åtalsfrågor av grannlaga karaktär. Detta talar enligt RÅ för att den nuvarande ordningen bibehålls enligt vilken behörighet att åtala de högre funktionärerna för brott i tjänsteutövningen är begränsad till RÅ vid sidan av JK och JO; i vart fall bör denna ordning bibehållas såvitt avser de tjänstemän som har forum i hovrätt eller högsta domstolen.

Malmö tingsrätt finner det värdefullt att kommittén ej föreslår någon ändring i nu gällande regler om att RÅ ensam är behörig att åtala högre offentliga funktionärer för brott i tjänsteutövningen. Kommitténs motivering för sitt ställningstagande är enligt tingsrätten tungt vägande. Även *hovrätten för Övre Norrland* ansluter sig uttryckligen till kommittéförslaget.

2.6 Skadeståndstalan

JK pekar på att utvecklingen sedan länge gått mot ett stort ansvar för det allmänna för skada som offentliga tjänstemän vållat genom fel eller försummelse i tjänsten och att genom skadeståndslagen steget har tagits fullt ut. I det perspektivet framstår enligt JK en utvidgning av den enskildes skadeståndstalan inte som angelägen eller ens befogad av hänsyn till den skadelidande. Mellan reglerna om åtalsförbud och begränsningsreglerna vad gäller skadeståndstalerätt finns emellertid enligt JK ett sådant samband att man svårligen kan tänka sig en utvidgning av åtalsrätten utan att begränsningarna av skadeståndstalerätten samtidigt slopas. Man kan enligt JK förmoda att möjligheten för den enskilde att vända sig mot staten med sitt

skadeståndskrav i det stora flertalet fall, särskilt där prövning kan ske i utomprocessuell ordning genom ansökan hos JK enligt skaderegleringskungörelsen, kommer att te sig gynnsammare än att väcka talan mot tjänstemannen.

2.7 Rättegångsbestämmelser

Kommitténs förslag om rättegångsbestämmelser tillstyrks uttryckligen av rikspolisstyrelsen, postverket, skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län och Föreningen Sveriges åklagare. Malmö tingsrätt, statens arbetsgivarverk, statens arbetsmarknadsnämnd och statens ansvarsnämnd uttalar sig i tillstyrkande riktning. JK delar kommitténs uppfattning att en vidgad talerätt bör förenas med något slags skydd. De föreslagna processuella reglerna utgör dock enligt JK inte tillräckligt skydd men kan i förening med rättegångskostnadsregler vara tillfyllest.

Förslagen avstyrks uttryckligen av Gävle tingsrätt. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker förslaget såvitt gäller möjligheten att avgöra målet utan stämning men tillstyrker förslaget till möjlighet att avgöra målet under förberedelsen. Likartade synpunkter förs fram av JO och TCO.

Många remissinstanser förordar att rättegångsutredningens överväganden avvaktas. Hit hör RA, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, överbefälhavaren, televerket, SACO/SR och domareförbundet. Domstolsverket ifrågasätter om de föreslagna reglerna är att föredra framför de regler som nu begränsar talerätten. Domstolsverket tillstyrker dock förslaget. Enligt domstolsverkets mening har dock frågan om lämpligheten av rättskraftiga avgöranden utan motparts hörande inte blivit tillräckligt belyst. Den praktiska effekten av kommitténs förslag torde enligt domstolsverket bli mycket begränsad.

Rättegångsutredningen, som överväger en reform av motsvarande art, anför i sitt remissyttrande att enligt utredningens uppfattning det nuvarande underlaget för en reform är alltför bräckligt för att man skall låta den omfatta andra mål än de som direkt berörs av det remitterade betänkandet. Såvitt gäller övriga mål bör enligt rättegångsutredningen en reform kunna anstå till dess utredningen lagt fram ett mera generellt förslag.

Förslagen föranleder f. ö. en del kommentarer från remissinstansernas sida beträffande olika enskildheter.

2.8. Rättegångskostnader

Förslaget tillstyrks av rikspolisstyrelsen, kammarrätten i Stockholm, överbefälhavaren, statens arbetsgivarverk, skolöverstyrelsen och länsstyrelsen i Stockholms län. Det avstyrks av hovrätten för Övre Norrland.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet uttalar sig i avstyrkande riktning.

Enligt JK torde det om förslaget angående talerätten genomförs vara behövt med det korrektiv mot okynnesprocesser som ett visst ansvar för rättegångskostnader utgör. Man bör enligt JK inte underskatta de ekonomiska konsekvenserna för samhället av den kostnadsregel som kommittén förespråkar. Enligt JK torde rättshjälpslagen sällan medge att rättshjälp beviljas målsägande/kärande i mål av hithörande slag.

RA anser att det finns goda skäl för en ordning enligt vilken statsverket svarar för rättegångskostnaderna för de offentliga funktionärer som utsätts

för enskilda åtal avseende brott i tjänsteutövningen oavsett utgången i brottmålet samt i de skadeståndsmål där den mot funktionären anställda talan lämnas utan bifall. Han anser dock att, även om en reform i och för sig kan ske fristående från rättegångskostnadsregleringen i övrigt, frågan bör bedömas i ett större sammanhang där även frågan om en eventuell utvidgad rättshjälp åt målsäganden/käranden i mål av denna art kan vinna beaktande. RÅ anser därför att resultatet av rättegångsutredningens överväganden rörande de fundamentala principerna bakom reglerna om rättegångskostnaderna i rättegångsbalken och rättshjälpslagstiftningen bör avvägas innan slutlig ställning tas till nu föreliggande förslag. *Rättegångsutredningen* menar att den föreslagna lagregleringen förefaller överdimensionerad och att man kan ifrågasätta om det inte är möjligt att uppnå ett tillfredsställande resultat mera inom ramen för gällande system, t. ex. genom komplettering av rättshjälpslagstiftningen och reglerna om förordnande av offentlig försvarare.

Domstolsverket anser att statens kostnadsansvar skall inskränkas till fall där åtalet ogillas. Liknande synpunkter framförs av *riksrevisionsverket*.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-10-01

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Delin, justitierådet Bengtsson.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet Petri beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Nils-Olof Berggren.

Föredragningen inför lagrådet har pågått vid en tidpunkt, då lagförslagen ännu inte erhållit slutlig utformning, och vissa inom lagrådet därvid framförda jämkningsförslag av väsentligen lagteknisk eller redaktionell natur har beaktats i de förslag som genom remissen överlämnats till lagrådet.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-15

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om åtal mot offentliga funktionärer m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,
2. lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m.

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslagen.

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

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 24 september 1981.

Innehåll

| | |
|--|----|
| Propositionen | 1 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 1 |
| Lagförslag | 2 |
| 1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken | 2 |
| 2. Förslag till lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m. | 3 |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 september 1981 | 5 |
| 1 Inledning | 5 |
| 2 Allmän motivering | 5 |
| 2.1 Gällande ordning i korthet | 5 |
| 2.2 Kritik mot gällande ordning m. m. | 7 |
| 2.3 Allmänt om tjänsteansvarskommitténs förslag | 8 |
| 2.4 Allmänt om remissutfallet | 10 |
| 2.5 Åtalsrätt i allmänhet för målsägande | 11 |
| 2.6 Åtalsrätt för målsägande vad avser högre tjänstemän | 12 |
| 2.7 Omfattningen av kvarstående åtalsbegränsningsregler | 13 |
| 2.8 RÅ:s åtalsrätt | 15 |
| 2.9 Skadeståndstalan | 17 |
| 2.10 Rättegångsbestämmelser | 17 |
| 2.11 Rättegångskostnader m. m. | 19 |
| 3 Upprättade lagförslag | 23 |
| 4 Specialmotivering | 23 |
| 4.1 Rättegångsbalken | 23 |
| 4.2 Lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m. | 26 |
| 5 Hemställan | 29 |
| 6 Beslut | 29 |

Bilagor

| | |
|---|----|
| 1 Sammanfattning av tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1980: 13) Åtal mot offentliga funktionärer | 30 |
| 2 Av tjänsteansvarskommittén framlagda lagförslag | 33 |
| 3 Sammanställning av remissyttrandena över tjänsteansvarskommitténs delbetänkande (Ds Ju 1980: 13) Åtal mot offentliga funktionärer. | 39 |
| Utdrag av lagrådets protokoll den 1 oktober 1981 | 45 |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 15 oktober 1981 | 46 |

