

Justitiekammarens betänkande

1981/82: 17

om åtal mot offentliga funktionärer m. m. (prop. 1981/82: 34 jämte motion)

Propositionen m. m.

I proposition 1981/82: 34 har regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet föreslagit riksdagen att anta genom propositionen framlagda förslag till

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

Rörande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisar utskottet till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 5.

I samband med propositionen behandlar utskottet den med anledning av propositionen väckta motionen 1981/82: 81 av Lars Werner m. fl. (vpk). Motionsyrkandet redovisas på s. 5.

De vid propositionen fogade lagförslagen har följande lydelse.

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

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

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.

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 biträds 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 tjänstplikten 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 tilltalade 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 samfälligheter, 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.

Motionen

I motion 1981/82: 81 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen beslutar uttala att verkan av de i propositionen föreslagna förändringarna inte bör begränsas genom kommande förändringar i processuella regler.

Utskottet

Inledning

Enligt gällande lagstiftning saknar målsäganden rätt att väcka enskilt åtal eller att självständigt föra skadeståndstalan mot vissa högre statliga funktionärer för brott som har begåtts i utövningen av tjänsten. I motioner till riksdagen och i den allmänna debatten har kritik riktats mot denna ordning. Motionerna har behandlats av justitieutskottet i de av riksdagen godkända betänkandena 1978/79: 5 och 1979/80: 5. I det sistnämnda betänkandet uttalade utskottet att det kunde finnas anledning att överväga andra vägar än att genom inskränkningar i målsägandens talerätt tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som åsyftats med gällande bestämmelser. Utskottet hänvisade i sammanhanget till att en planerad utredning rörande ansvaret för offentliga funktionärer avsågs få i uppdrag att överväga ändringar i den riktningen.

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 har i delbetänkandet (Ds Ju 1980: 13) Åtal mot offentliga funktionärer behandlat den i direktiven särskilt upptagna frågan om rätten för målsägande att väcka åtal och skadeståndstalan på grund av brott som har begåtts i utövningen av offentlig tjänst. Betänkandet har remissbehandlats.

Betänkandet och remissyttrandena däröver har legat till grund för de förslag som läggs fram i propositionen.

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 alltjämt gälla beträffande talan mot statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän och vissa andra funktionärer hos riksdagen samt justitiekanslern. 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 andra åklagare får vidgad behörighet i detta hänseende.

Slutligen föreslås i propositionen en ny lag om offentliga funktionärs 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.

Överväganden

Begränsningar i åtalsrätten för den enskilde beträffande brott som i utövningen av tjänst eller uppdrag begås av vissa högre tjänstemän har funnits sedan länge och fick sin nuvarande utformning i samband med följdlagstiftningen till grundlagsreformen år 1974.

I likhet med departementschefen anser utskottet att de särskilda åtalsreglerna för vissa högre tjänstemän numera får anses ha en mycket begränsad praktisk betydelse. Enligt utskottets 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. Utskottet ansluter sig därför till de i propositionen föreslagna ändringarna i denna del. Såsom föreslås i propositionen bör de särskilda åtalsbegränsningsreglerna, liksom begränsningarna i rätten att föra talan om skadestånd, bibehållas beträffande en begränsad grupp högre funktionärer.

Inför den av utskottet förordade ordningen beträffande målsägandens talerätt är det enligt utskottets mening följdriktigt att, såsom också föreslås i propositionen, riksåklagarens nuvarande exklusiva åtalsbehörighet enligt rättegångsbalken begränsas. Utskottet godtar det förslag som i detta hänseende läggs fram i propositionen. Det kan tilläggas att också i militära rättegångslagen (1948: 472) finns regler om exklusiv behörighet för justiekanslern och riksåklagaren att vara åklagare i vissa mål mot högre befattningshavare inom försvarsmakten. Reglerna härom torde komma att övervägas av militäransvarskommittén (Ju 1977: 09).

Utskottet godtar också den nya reglering som föreslås beträffande offentligt anställda arbetstagares rätt att av arbetsgivare få gottgörelse för rättegångskostnader i vissa mål.

Konstitutionsutskottet har nyligen i ett av riksdagen godkänt betänkande (KU 1981/82: 7) uttalat att uttrycket "allmänna inrättningar" om möjligt bör undvikas i nya lagar. I linje härmed bör göras en justering av 1 och 6 §§ i den föreslagna nya lagen om offentliga funktionärs rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m. Även i den föreslagna lagtexten till 20 kap. 10 § rättegångsbalken bör göras en redaktionell ändring. De nu berörda paragraferna bör ges den lydelse som framgår av utskottets hemställan nedan.

När det härefter gäller sådana bestämmelser om förenklad processordning som avses i motion 81, och som alltså inte tar sikte på talerätt och åtalsbehörighet, skall till en början erinras om att förslag härom inte läggs fram i propositionen.

I direktiven till den i inledningen omnämnda kommittén angavs att kommittén skulle överväga om förekommande behov av skydd mot obefogade åtal och 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 gälla för alla offentligt anställda.

I det delbetänkande som ligger till grund för den nu aktuella propositionen föreslogs för dispositiva tvistemål och för mål om enskilt åtal i allmänhet en regel som skulle göra det möjligt för domstolen att avstå från att utfärda stämning i vissa fall. Detta skulle gälla när 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 föreslogs att talan av den berörda arten skall kunna ogillas under förberedelsen.

Vid sitt ställningstagande till de i betänkandet föreslagna rättegångsbestämmelserna anför departementschefen att han delar den i betänkandet framförda uppfattningen att en förenklad processordning inte bör genomföras enbart med sikte på att ge offentliga funktionärer skydd mot obefogade straff- eller skadeståndsanspråk. En mera generell ordning med möjlighet att avgöra mål utan stämning och delgivning bör emellertid enligt departementschefen inte införas utan ytterligare överväganden. Sådana överväganden görs f. n. av rättegångsutredningen (Ju 1977:06), och departementschefen anser att resultatet av dessa inte bör föregripas genom en lagstiftning i förevarande sammanhang. Departementschefen förordar därför att någon lagstiftning på området inte genomförs nu.

I motion 81 riktas kritik mot att det i propositionen inte klart framgår vilken inställning regeringen har till frågan om en förenklad processordning av det slag som föreslagits i betänkandet. Motionärerna anser det önskvärt att riksdagen som sin mening uttalar att begränsande bestämmelser av aktuellt slag inte heller framdeles bör införas.

Utskottet vill för sin del i linje med departementschefen framhålla att det skulle inge betänkligheter att för vissa mål om ansvar eller skadestånd mot offentliga funktionärer införa en sådan förenklad processordning som berörs i propositionen. En sådan lösning skulle nämligen på samma sätt som de nuvarande talebegränsningsreglerna kunna ge underlag för uppfattningen att rättsordningen ger en viss grupp i samhället en särskilt gynnad ställning. Frågan om att införa regler på området av mera generell slag övervägs f. n. av rättegångsutredningen. Riksdagen bör inte göra något sådant uttalande rörande en framtida reglering på området som förespråkas i motion 81. Motionen avstyrks.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen antar det genom proposition 1981/82: 34 framlagda förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken med den ändringen att 20 kap. 10 § erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

20 kap.

10 §

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

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.

3. någon av riksdagens ombudsmän eller den som har tjänstgjort i hans ställe,

4. 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, eller

5. justitiekanslern eller den som har tjänstgjort i hans ställe.

2. att riksdagen antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m. m. med den ändringen att 1 och 6 §§ erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

1 §

Med offentliga funktionärer avses i denna lag

1. arbetstagare hos staten,
2. arbetstagare hos kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter eller allmänna försäkringskassor,

3. arbetstagare hos andra allmänna inrättningar, om anställningen är statligt reglerad,

3. arbetstagare hos andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad,

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

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,

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.

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.

I fråga om den offentlige funktionärens rätt att av arbetsgivaren få ersättning för rättegångskostnad skall staten anses som arbetsgivare i förhållande till *alla* arbetstagare med statligt reglerade anställningar.

3. beträffande *en förenklad processordning* att riksdagen avslår motion 1981/82: 81.

Stockholm den 1 december 1981

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Karl-Gustaf Mathsson (s), Ronnie Bernström (fp), Stina Eliasson (c), Margareta Andrén (fp) och Elis Andersson (c).

