

Motion till riksdagen

1988/89:Ju34

av Karin Ahrland m.fl. (fp)

med anledning av prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel)

Bakgrund

I propositionen behandlas en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda. Propositionen har tillkommit som en följd av riksdagens begäran om initiativ från regeringen i denna fråga. I det betänkande från justitieutskottet som låg till grund för riksdagens begäran anfördes att en reell utvidgning av straffansvaret måste komma till stånd. Utskottet uttalade att en ledstjärna för arbetet borde vara att man tillgodoser medborgarnas intresse om att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

De förslag som regeringen nu lägger fram innebär i korthet att kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet för att straffansvar skall utgå, bortfaller. Det räcker med att tjänstemannen har varit oaktsam. Det skall inte heller för straffansvar såsom hittills krävas att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån. Alltjämt gäller dock att gärningen, för att medföra straffansvar, skall vara knuten till begreppet *myndighetsutövning*.

Begreppet myndighetsutövning

Brottsbalkens 20 kap 1 §, som är den bestämmelse som reglerar vad som idag är straffbart tjänstemissbruk, har hittills angett uttrycket "i myndighetsutövning". Till straffansvar har därför endast kunnat fällas direkt felaktiga beslut eller felaktiga åtgärder som tjänstemannen fattat eller vidtagit. Utgångspunkten har med andra ord begränsats till att avse verksamhet som varit ett *direkt uttryck för de samhälliga maktbefogenheterna som myndigheten har gentemot enskilda*.

I syfte att vidga området för straffansvar föreslår regeringen i propositionen att till det straffrättsliga området skall föras åtgärder som inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning. Även åtgärder som erfordras för ett ärendes handläggning och som sedan leder fram till ett beslut eller annan myndighetsutövning skall inbegripas. För att markera utvidgningen föreslår därför regeringen att den aktuella brottsbalksbestämmelsen skall använda uttrycket "vid myndighetsutövning".

Utgångspunkten skall dock alltjämt vara myndighetsutövning. Mycket av en myndighets löpande dagliga verksamhet såsom exempelvis allmän service och rådgivning faller *inte* in — ens under det vidgade begreppet "vid myndighetsutövning".

Anledningen till att regeringen fastnat för uttrycket "vid myndighetsutövning" och nu föreslår detta är att samma uttryck används i skadeståndslagen. En viss rättspraxis och definition av begreppet "vid myndighetsutövning" har utvecklats och det är därför enligt regeringen praktiskt att använda samma begrepp. Regeringen avstår därför från att lägga fram förslag om att brottsbalkens 20 kap 1 § skall utformas på det sätt som tjänsteansvarskommittén föreslog i sitt betänkande om tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7). Kommittén föreslog att myndighetsutövningsbegreppet skulle formuleras som: "verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar och ej avser fråga vilken kan regleras i avtal".

I vilken mån tjänsteansvarskommitténs förslag innebär någon skillnad jämfört med begreppet "vid myndighetsutövning" är oklart. Regeringen väljer emellertid att föreslå skadeståndslagens nuvarande terminologi dvs "vid". Regeringen framhåller dock, trots att samma terminologi nu skall gälla för straffansvar och skadestånd, att dessa båda lagstiftningar delvis bärs upp av olika intressen. I vissa situationer måste därför straffbestämmelserna tillämpas mer restriktivt än skadeståndsregeln. Detta är ett viktigt konstaterande eftersom frågan om det offentligas ansvar bl.a. har satts i centrum efter fallet med det felaktiga pressmeddelandet från konsumentverket. Högsta domstolen slog ju fast (NJA 1987 s. 535) att verkets pressmeddelande *inte* hade samband med verkets maktbefogenheter, utan var en uppgift av servicekaraktär — *ingen myndighetsutövning förelåg inte*. Eftersom något skadestånd därmed inte kunde utgå, kommer *straffansvar*, även efter regeringens nu föreslagna utvidgning, aldrig att kunna komma i fråga i ett sådant fall.

Utvidgning av skadeståndsrätten

Bland annat det nu redovisade rättsfallet har föranlett politiska krav om en utvidgning av rätten till skadestånd. Justitieministern har därför uppdragit åt enmansutredaren, justitierådet Bertil Bengtsson att se över skadeståndsansvaret. Bengtssons förslag presenterades av justitieministern för riksdagen den 23 mars i år. Förslaget innebär en utvidgning av skadeståndslagens bestämmelser i framförallt två hänseenden. Dels är det tillräckligt för att ansvar skall inträda, att skadan vållats "i samband med" myndighetsutövning — inte som tidigare "vid" myndighetsutövning. Dels skall vållandebedömningen göras mer självständig. Kravet på nära sammanhang mellan myndighetsutövningen och den skadevållande åtgärden skall m.a.o. mjukas upp.

Syftet med Bengtssons översyn är att pressmeddelandefallet skall kunna berättiga till skadestånd. Men även efter en ändring i enlighet med Bengtssons förslag, faller serviceverksamhet som inte kan betraktas som myndighetsutövning utanför skadeståndsområdet. Rådgivande eller hjälpande verksamhet exempelvis av kurator eller vid sexualupplysning, kan inte framkalla något skadeståndsansvar, oavsett hur felaktiga upplysningar som givits. Vidare krävs fortfarande att någon form av försumlighet kan hänföras till myndigheten eller tjänstemannen. Så kallat strikt ansvar, dvs. när skadan har uppkommit utan att någon varit försumlig, skall icke gälla. Den

enskildes rätt till ekonomisk ersättning blir därför inte heller på något vis heltäckande även efter en förändring i enlighet med Bengtssons förslag.

Mot.1988/89
Ju34

Helhetssyn saknas

Ovanstående resonemang visar att frågan om straffansvar och skadeståndsansvar inte är fullständigt utredd. Dessutom innehåller den nu föreliggande propositionen inga förslag beträffande disciplinansvar eller kommunernas ansvar om de bryter mot lag. Dessa två områden har ju också debatterats intensivt under flera år och krav har rests på att ansvaret måste skärpas även i dessa fall. Kommunernas ansvar utreds för närvarande men några konkreta förslag har ej presenterats. Disciplinansvaret har överhuvudtaget inte setts över.

Lagrådet framhåller i sin granskning av tjänsteansvaret att behovet är stort av att i ett sammanhang pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida samt det disciplinära ansvarssystemet. Lagrådet framhåller vidare att man inte har någon invändning mot att en reform genomförs genast i enlighet med det föreliggande förslaget. En sådan reform måste dock betraktas som temporär och hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten måste prövas på nytt när erforderligt utredningsunderlag föreligger.

Lagrådets synpunkter bekräftar folkpartiets uppfattning att frågorna om det offentliga ansvar måste ses över i ett sammanhang. Det nu föreliggande förslaget om utvidgning av straffansvaret kan inte ses isolerat från det offentliga övriga ansvar. Inte minst visar sig detta genom den märkliga obalans som skulle uppstå om Bertil Bengtssons utredningsförslag genomfördes. I den nu aktuella propositionen försöker regeringen anknyta myndighetsbegreppet till skadeståndslagen. Om skadeståndslagens myndighetsutövningsbegrepp utvidgas blir rättsläget mycket oklart. Det saknas med andra ord en helhetssyn på detta område. En helhetssyn behöver i och för sig inte innebära att straffansvaret för det offentliga tjänstemän skall vara mer långtgående än det som nu föreslås. Det är möjligt att oacceptabla konsekvenser skulle uppstå om det straffbara området skulle utvidgas. Kanske skulle många offentliga tjänstemän då välja att avstå från att lämna ett råd, vidta en berättigad åtgärd etc. av rädsla för att det kan bli fel och medföra straff. Samtidigt kan det verka stötande för den enskilde att den tjänsteman som lämnat ett felaktigt råd, som t.ex. i pressmeddelandefallet, helt skall gå fri från ansvar. De hithörande problemen kräver en mer noggrann utredning.

Osäkerheten i tolkningen av de nu gällande bestämmelserna och föreslagna förändringar i dessa motiverar också en samlad översyn. Inte minst Bertil Bengtsson framhåller att redan de nu gällande reglerna inom det här området är ganska invecklade. De är då viktigt att inte ytterligare försvåra för domstolarna och andra som skall tillämpa bestämmelserna att bedöma vad som skall vara straffbart respektive straffritt, skadeståndsgrundande etc.

Sammanfattning

Mot. 1988/89

Ju34

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att regeringens förslag kan godtas som en temporär lösning men att riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att skyndsamt tillsätta en parlamentarisk utredning som i ett sammanhang skall se över det straffrättsliga tjänsteansvaret, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, skadeståndsansvaret samt det disciplinära ansvarssystemet. Därvid bör de skillnader som för närvarande råder i fråga om disciplinansvar mellan stats- och kommunaltjänstemän uppmärksammas. Den översyn av det kommunala ansvaret som för närvarande utreds av Kommunalansvarsutredningen skall därför föras över till den av oss föreslagna utredningen. Den utredning om skadeståndsansvar som lagutskottet inom kort kan komma att begära skall tillsättas, bör också inordnas under den av oss föreslagna utredningen.

Hemställan

Med hänvisning till ovanstående hemställer vi

att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning för att se över det straffrättsliga tjänsteansvaret m. m. i enlighet med vad vi i motionen anfört.

Stockholm den 5 april 1989

Karin Ahrland (fp)

Lars Sundin (fp)

Kjell-Arne Welin (fp)

Bengt Harding Olson (fp)