

Motion till riksdagen 2017/18:3119

av **Beatrice Ask m.fl. (M, C, L, KD)**

Ett utvidgat tjänstemannaansvar

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom utvidgat straffansvar för tjänstefel, i syfte att stärka förtroendet för den offentliga verksamheten, och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Frågan om utformningen av det straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän har diskuterats alltsedan ämbetsansvarsreformen 1975 medförde en omfattande avkriminalisering av fel och försummelser i den offentliga verksamheten. Det har återkommande hävdats att avkriminaliseringen gick för långt och att det straffrättsliga ansvaret borde utökas. Frågan har bland annat tagits upp i Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarens tjänst, SOU 1997:57.

Säkerhetsskandalen vid Transportstyrelsen illustrerar på ett tydligt sätt behovet av en översyn av lagstiftningen med inriktningen att vidga det straffbara området, utan att därigenom återgå till det system som fanns före 1975.

En sådan förändring skulle ha flera syften, dels att stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet, dels att öka förtroendet för den offentliga verksamheten. När populistiska rörelser på olika håll i världen utnyttjar och förstärker den misstro och misstänksamhet som kan finnas gentemot till exempel myndigheterna och de politiska institutionerna är det viktigt att göra allt som är möjligt för att i stället öka förtroendet för att myndigheter och politiska institutioner följer lagar och andra bestämmelser och agerar med medborgarnas bästa för ögonen. Ett utvidgat straffansvar för tjänstefel skulle även kunna stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkra och förstärka förvaltningens självständighet i vissa situationer. En tjänsteman skulle då i större utsträckning än idag kunna hänvisa till straffansvaret för att motivera varför vederbörande är förhindrad att vidta vissa åtgärder.

Tjänstefel och myndighetsutövning

Om en generaldirektör vidtar åtgärder för att kringgå viss lagstiftning på inrådan av andra offentliga tjänstemän framstår det som i hög grad klandervärt för en statlig tjänsteman att råda någon att begå lagbrott. Man kan också tänka sig den fiktiva situationen att ett beslut om lagöverträdelser skulle fattas av en tjänsteman på en något lägre nivå inom en myndighet. Om generaldirektören då skulle få tidig kännedom om lagöverträdelserna och skulle välja att inte agera för att stoppa de brottsliga åtgärderna eller rentav under hand skulle godkänna agerandet, så skulle rimligen även den passiviteten eller det underhandsgodkännandet framstå som klandervärt.

Dagens straffrättsliga ansvar för offentliga tjänstemän regleras i huvudsak i brottsbalken 20 kap. 1 §, där straffansvaret för brottet tjänstefel regleras. Tjänstemän kan begå även andra, mer specifika brott i tjänsten (t.ex. vårdslöshet med hemlig uppgift), men det är tjänstefelsbrottet som är tänkt att vara det generella straffstadgandet för offentliga tjänstemän som begår fel i tjänsten. Tjänstefelsbrottet innebär att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet ”åsidosätter vad som gäller för tjänsten” kan dömas för tjänstefel. Vid första påseende låter det som om den som ger råd om lagöverträdelser eller är passiv inför lagöverträdelser skulle kunna anses ”åsidosätta vad som gäller för tjänsten”, men så enkelt är det inte. Det finns en viktig begränsning i straffansvaret. Det gäller enbart om åsidosättandet äger rum ”vid myndighetsutövning”.

Myndighetsutövning är ett beslut eller annan åtgärd som fattas av en myndighet och som är ett uttryck av makt över en medborgare. Det är bara ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande” som räknas som myndighetsutövning. Annat som myndigheterna ägnar sig åt utgör inte myndighetsutövning.¹

En rad åtgärder som myndigheter ägnar sig åt faller utanför definitionen av myndighetsutövning och inte ens allvarliga fel och försummelser i sådan verksamhet kan därmed utgöra tjänstefel. Thomas Bull ger några exempel i artikeln Tjänstefelet och den goda förvaltningen (som ingår i God förvaltning – ideal och praktik, 2006 års årsbok från juridiska fakulteten vid Uppsala universitet). På sidorna 503–504 nämner han bland annat följande fall. En tingsrätt ansåg inte att repressalier mot en kommunanställd för att denne nyttjat sin grundlagsskyddade meddelarfrihet utgjorde tjänstefel, eftersom åtgärderna hade civilrättslig karaktär och inte var myndighetsutövning. Samma problematik kan även finnas inom statliga myndigheter. I ett JK-beslut från 2006 (beslut 2006-06-19, dnr 1192-05-30) hade en polis fråntagits arbetsuppgifter på grund av uttalanden. Bull anför att grundlagsskyddade rättigheter, genom kopplingen av tjänstefelsbrottet till myndighetsutövning, inte har fullgott straffrättsligt skydd.

Från den kommunala sektorn nämner Bull även ett JO-ärende från 2001 (beslut 2001-12-17, dnr 3497-2000). En kommunstyrelse föreslog att fullmäktige skulle fatta samma beslut igen i ett ärende, där kammarrätten upphävt det tidigare beslutet, och genomförde även en upphandling på ett sätt som stred mot lagstiftningen. JO kom fram till att varken förslaget till domstolstrots eller ingåendet av avtal med ett visst företag utgjorde myndighetsutövning och därmed kunde ingen åtalas.

Man kan med fog ifrågasätta om dagens lagstiftning innebär en rimlig avgränsning av det straffbara området.

¹ Lagen.nu.

Varför behövs straffansvaret?

En fråga man bör ställa sig, om man argumenterar för att det straffbara området för tjänstefelsbrottet ska utvidgas, är varför det är viktigt att använda straffsanktionen inom det här området.

Thomas Bull (sidan 516) menar att straffansvaret är en integrerad del av det som gör den offentliga tjänsten speciell. ”Straffansvaret utpekar något som särskilt viktigt eller värdefullt och i behov av skydd och den som arbetar inom en sådan verksamhet kan i motsvarande mån sägas vara utpekad såsom särskilt viktig. Att straffbelägga felaktigheter visar också hur allvarligt staten ser på missförhållanden inom den offentliga förvaltningen och fyller därmed en kommunikativ funktion.”

Han påpekar också (sidan 517) att den offentliga tjänsten har en anknytning till det demokratiska systemet som ger den en särart i förhållande till befattningar i privat eller ideell sektor. ”De offentliga tjänstemännen verkar inom ett skattefinansierat och författningsstyrt system som ska förverkliga det demokratiska styrelseskicket och dess sakliga innehåll, inte generera vinst till en konstellation av ägare. De är därvidlag garanter för objektivitet, rättssäkerhet och effektivitet ...”

Dessa resonemang är lätta att instämna i.

Bull ifrågasätter också (sidan 517) avgränsningen i straffbestämmelsen till åtgärder vid myndighetsutövning: ”... en ensidig fokusering på maktutövningen missar centrala delar av de krav som bör ställas på innehavare av sådana positioner”.

En möjlighet, som Bull diskuterar (sidan 517), är att föreskriva att tjänstefel innebär ”allvarligt missbruk av offentlig ställning” i betydelsen att någon uppsåtligt ignorerat gällande lagstiftning eller de mål eller medel som just den aktuella tjänsten anknyts till, oavsett om myndighetsutövning förekommit eller inte.

Utöver frågan om kopplingen mellan tjänstefel och myndighetsutövning nämner Bull även andra frågor som kan diskuteras när det gäller utformningen av tjänstefelsbrottet. Han ifrågasätter (sidan 499 ff) att ledamöter av kommun- och landstingsfullmäktige inte kan åtalas för tjänstefel, även om de fattar lagstridiga beslut, till exempel beslut som innebär att de trotsar domstols dom som upphäver ett visst kommunalt beslut (kommunalt domstolstrots). Han menar också (sidan 508 ff) att man kan ifrågasätta om det är rimligt att ringa fall av tjänstefel är helt straffria och påpekar att denna ventil tycks ha tillämpats relativt generöst i rättspraxis.

Vår slutsats blir att det behövs en noggrann analys av både rättsläget idag och vilka lagändringar som kan och bör genomföras för att utvidga det straffbara området för tjänstefel. Frågan om det är lämpligt att upprätthålla kopplingen till myndighetsutövning framstår som viktigast att analysera.

Genom att införa ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle betydelsen av rättssäkerhet, likabehandling och objektivitet inskärpas ytterligare. Ett annat syfte med en sådan förändring vore att öka människors förtroende för den offentliga verksamheten. Det sistnämnda framstår som mycket viktigt i en tid då många människor i många länder tycks alltmer benägna att lyssna till populistiska partier och politiker, vars budskap inte minst handlar om att spela på och förstärka misstro och misstänksamhet gentemot etablerade institutioner som parlament och myndigheter.

Ett modernt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten

Ämbetsansvarsreformen 1975 var genomgripande och medförde en betydande avkriminalisering. År 1989 (prop. 1988/89:113) utvidgades det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda något. Straff skulle inte kunna utdömas endast för

gärningar som omfattar felaktig myndighetsutövning utan också för vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. Det är därefter som lagtexten talar om åtgärder ”vid myndighetsutövning”.

I debatten förespråkas ibland att Sverige borde ”återinföra ämbetsansvaret”. Ofta framstår det dock som oklart vad som egentligen menas konkret med sådana uttalanden, alltså vilka lagändringar som efterfrågas. Den tidigare regleringen innebar som sagt ett mycket mer långtgående straffrättsligt ansvar för offentliga tjänstemän. Ett visst straffrättsligt ansvar har dock hela tiden funnits kvar, främst genom bestämmelsen om tjänstefelsbrottet. Att vi förespråkar en översyn av lagstiftningen om tjänstefelsbrottet innebär inte att vi förespråkar en återgång till bestämmelserna som gällde före ämbetsansvarsreformen. De reglerna, som var komplicerade och svåröverskådliga, hade vuxit fram i en annan tid med en mycket mer begränsad offentlig verksamhet än idag. Det är angeläget att lagstiftningen är anpassad till dagens förhållanden och ger ett modernt, straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet.

Beatrice Ask (M)

Per-Ingvar Johnsson (C)

Tina Acketoft (L)

Tuve Skånberg (KD)