

Justitieutskottets betänkande

1979/80:5

med anledning av motioner om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m. m.

Motionerna

I motionen 1978/79:311 av Rolf Hagel (apk) och Alf Lövenborg (apk) yrkas att riksdagen beslutar att i rättegångsbalken införa följande ändringar.

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

7 kap.

4 §

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.

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.

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

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.

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.

Målsägandens talan om enskilt anspråk på grund av brott, som avses i 3 kap. 3 §, må ej väckas, med mindre åtal för brottet äger rum. Talan får biträdas, övertagas eller i högre rätt fullföljas av behörig åklagare.

23 kap.

22 §

Förundersökning enligt detta kapitel är, om tillräckliga skäl för åtal ändock föreligga, ej erforderlig beträffande brott, för vilket icke svårare påföljd än böter är stadgad, eller beträffande brott, som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket. Ej heller är förundersökning erforderlig i mål om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, med mindre anledning förekommer till ådömande av annan påföljd än böter.

Förundersökning enligt detta kapitel är, om tillräckliga skäl för åtal ändock föreligga, ej erforderlig beträffande brott, för vilket icke svårare påföljd än böter är stadgad, eller beträffande brott, som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket. Förundersökning skall alltid äga rum i mål om brott, som berör enskildas intressen och brott som avses i 3 kap. 3 §.

Vill åklagaren utvidga väckt åtal, må det ske, utan att förundersökning enligt detta kapitel ägt rum.

I motiveringen till yrkandet hänvisar motionärerna till de särskilda regler för talan om ansvar och enskilt anspråk på grund av handlingar i tjänsteutövningen som gäller beträffande vissa högre ämbetsmän. De ändringar som vidtogs i dessa regler i samband med grundlagsreformen år 1974 betecknas av motionärerna som ett avskaffande av likheten inför lagen. Den svenska lagstiftningen har därigenom enligt motionärerna fått ett starkt inslag av ämbetsmannaväld med åtföljande rättsröta. Reglerna i rättegångsbalken måste enligt motionärerna präglas av likhet inför lagen. Motionsyrk-

andet innebär att den i rättegångsbalken införda begränsningen av målsägandens talerätt mot högre ämbetsmän avskaffas.

I motionen 1978/79:688 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag som innebär att alla offentliga tjänstemän förs under samma ansvarssystem och de särskilda privilegierna för högre ämbetsmän avskaffas,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag som innebär att allmän åklagare skall kunna föra talan i mål av nämnd art och att rätt till enskild målsägartalan skall finnas, där allmänt åtal inte väcks,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag som innebär att handlingar i tjänsten vilka icke ingår i normal ärendehandläggning inte får undandras från allmänt åtal enligt brottsbalken eller annan allmän lag.

Motionärerna uppger att ändringarna beträffande högre ämbetsmäns ansvar år 1974 innebär att de särskilda reglerna måste anses innefatta handlingar som enligt tidigare lagstiftning kunde falla under allmänt åtal men som nu förts under de särskilda åtals- och ansvarsbestämmelserna. Lagstiftningen har enligt motionärerna lett till att befogade åtal i stor utsträckning förhindrats. Motionärerna uppger att ett nytt ansvarssystem måste byggas upp. Ett utvidgat rättsskydd bör enligt motionärerna byggas på principen att olika kategorier ämbetsmän inte skall vara ansvariga enligt skilda rättssystem, oklarhet om vilka gärningar som utförts "i tjänsten" bör undanröjas, möjlighet bör införas för domstol att pröva lagligheten i administrativt myndighetsbeslut. Enskild medborgare som berörs av myndighetsbeslutet bör kunna föra talan angående lagligheten av beslutet. Ansvarsreglerna bör vidgas att gälla också den kommunala sektorn.

I motionen 1978/79:854 av Håkan Winberg m. fl. (m) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att systemet om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet bör bli föremål för översyn.

Motionärerna uppger att eftersom den offentliga verksamheten så ofta innebär myndighetsutövning gentemot enskilda medborgare måste speciella krav ställas på dess utövare. Enligt motionärernas mening bör det övervägas att införa någon form av speciellt ansvar för offentliga funktionärer: allmänhetens intresse av ett korrekt handhavande av den offentliga verksamheten kan med nuvarande system komma att tillmätas mindre vikt. Det nu gällande systemet kan enligt motionärerna vara mindre väl lämpat för den offentlige funktionär beträffande vilken det görs gällande att han gjort sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten eftersom han först efter överklagande av beslutet av disciplinpåföljd eller eventuellt avskedande kan få frågan prövad av domstol. Motionärerna uppger vidare att JO:s möjligheter att effektivt ingripa mot fel eller försummelser torde väsentligt ha minskats efter ämbetsansvarets avskaffande. Enligt motionärernas mening bör det nuvarande systemet för ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet ses

över i syfte att åstadkomma ett bättre rättsskydd för allmänheten mot försummelse vid myndighetsutövning.

I motionen 1978/79:1174 av Per Gahrton m. fl. (fp, c, s) yrkas att riksdagen uttalar sig för att rätten till s. k. målsägandetalan är en omistlig del av rättssamhället (yrkandet 1) och att riksdagen hos regeringen begär förslag om lagändring som avskaffar de nu gällande inskränkningarna i rätten till målsägandetalan (yrkandet 2).

Motionärerna uppger att enligt traditionell rättsuppfattning rätt till målsägandetalan är en av rättssamhällets grundpelare; denna rätt gäller dock inte för vissa typer av brott begångna av vissa högre tjänstemän. Denna inskränkning har enligt motionärerna i den allmänna debatten och i vida kretsar utomlands blivit känd som "undantagslagen". Från demokratiska utgångspunkter har det, uppger motionärerna, traditionellt betraktats som en viktig rättssäkerhetsgaranti att en person som anser sig utsatt för brott har rätt att väcka åtal om åklagaren inte gör det eller lägger ned åtalet. Omsorgen om vissa högre ämbetsmäns arbetsro och rädslan för s. k. rättshaverister kan enligt motionärerna självfallet inte få medföra att viktiga rättsprinciper sätts åt sidan.

I motionen 1978/79:1176 av Birgitta Hambraeus (c) hemställs att riksdagen beslutar avskaffa den undantagslag som ger höga tjänstemän m. fl. rätt att inte kunna ställas till ansvar av den förfördelade för brott de begått i tjänsten.

Motionären uppger att det är viktigt att de som har höga befattningar i samhället personligen får stå till svars för skada som de kan ha vållat enskilda genom brott i tjänsten, inte minst när det gäller miljöbrott; alla skall behandlas lika inför lagen oberoende av om de är i statens tjänst eller inte. En person som drabbas av en brottslig handling bör enligt motionären kunna väcka åtal mot gärningsmannen oberoende av dennes tjänsteställning om åklagare inte väcker åtal.

Ansvarsregler

Gällande ordning

Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) gäller att den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen kan, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, dömas för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, kan straffet bestämmas till fängelse i högst sex år. Om gärningen begås av grov oaktsamhet, kan dömas för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

I 20 kap. 2 § BrB föreskrivs ansvar för mutbrott för arbetstagare, som tar

emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Lagrummet är också tillämpligt på vissa offentliga uppdragstagare och förtroendemän.

Enligt 20 kap. 3 § BrB kan den dömas för brott mot tystnadsplikt som yppar eller olovligen utnyttjar vad han till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller som olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

Enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) gäller att om arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom i hans anställning får disciplinpåföljd åläggas honom för tjänsteförseelse, dock ej om felet är ringa (10 kap. 1 §). Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag (10 kap. 2 §). Om arbetstagare begått brott, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, får han avskedas (11 kap. 1 §). Avskedande kan också ske bl. a. om arbetstagare genom annan gärning än brott begått grov tjänsteförseelse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning (11 kap. 2 §).

Tidigare gällande ordning

Den nuvarande ordningen i fråga om ansvar för offentliga funktionärer gäller i princip sedan den 1 januari 1976. Tidigare fanns i BrB särskilda bestämmelser om ansvar för gärningar som var straffbara endast om de begicks av ämbetsmän, s. k. självständiga ämbetsbrott. Med ämbetsmän avsågs i huvudsak statliga och kommunala tjänstemän och vissa andra särskilt angivna offentliga funktionärer. Ämbetsbrotten var tjänstemissbruk, tagande av muta eller otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Dessutom gällde att ansvar för tagande av muta eller otillbörlig belöning eller brott mot tystnadsplikt kunde komma i fråga för ledamöter i bl. a. beslutande statliga och kommunala församlingar. Bestämmelserna i BrB gav domstol möjlighet att som påföljd för ämbetsbrott ådöma suspension eller avsättning, eventuellt i kombination med annan påföljd enligt BrB. Vidare gällde att de som var underkastade ämbetsansvar och begick annat brott än ämbetsbrott under vissa förutsättningar kunde dömas till avsättning.

Ämbetsansvarsreformen

Genom 1975 års lagstiftning om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m. m. (prop. 1975:78, JuU 22) infördes den nu gällande ordningen, som innebär att ämbetsansvaret ersatts med ett nytt ansvarssystem, vilket nära ansluter till den ordning som redan tidigare gällde på den privata arbetsmarknaden. Ett straffrättsligt ansvar för offentliga funktionärer har dock bibehållits när det gäller allvarliga angrepp mot samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt. Straffbestämmelserna om ämbetsbrott har emellertid avskaffats, och det

straffbara området har inskränkts till att omfatta de brottstyper som framstår som särskilt straffvärda, nämligen de ovan beskrivna brotten myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvar inträder oberoende av sådana förhållanden som tjänstemannaställning eller liknande. Det straffrättsliga ansvaret för vanliga tjänstefel har ersatts av det ovan beskrivna disciplinära ansvaret. Regler härom upptogs till en början i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan.

Reformen avsåg i huvudsak att i överensstämmelse med de riktlinjer som dragits upp av den s. k. ämbetsansvarskommittén (SOU 1969:20 och 1972:1) tillgodose tre syften, nämligen att avsevärt inskränka det straffbara området, att på ett mer rationellt sätt bestämma den personkrets som skall vara underkastad straffansvar samt att åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem.

Arbetsrättsreformen

I samband med arbetsrättsreformen 1976 upphävdes statstjänstemannalagen. Lagens bestämmelser om disciplinärt ansvar, avskedande, åtalsanmälan m. m. överfördes i huvudsak utan ändringar till LOA. I samband härmed vidtogs redaktionella ändringar i RB (prop. 1975/76:105 bil. 2, InU 45).

Tidigare riksdagsbehandling

Frågor om ansvaret för offentliga funktionärer har prövats av riksdagen åren 1976, 1977 och 1978 (JuU 1976/77:9, 1977/78:9, 1978/79:5). Rörande vad som förekom vid de båda förstnämnda tillfällena hänvisar utskottet till utskottets betänkande JuU 1978/79:5 s. 11. Utskottet behandlade i det betänkandet bl. a. ett motionsyrkande om närmare reglering av vilka gärningar som skulle anses straffbara som grov oaktsamhet vid myndighetsutövning och kunna föranleda ansvar för vårdslös myndighetsutövning. Utskottet vidhöll då sin tidigare uttalade uppfattning att det var för tidigt att bedöma om behov förelåg av uttryckliga lagregler beträffande den fråga som tagits upp i motionen. Emellertid tillade utskottet att en utvärdering av ämbetsansvarsreformen inom någon tid framstod som påkallad; härvid skulle den i motionen upptagna frågan komma att övervägas (s. 14). Riksdagen godkände utskottets betänkande.

Rättegångsregler

Regeringsformen

Enligt 12 kap. 3 § regeringsformen (RF) får den som är eller har varit statsråd fällas till ansvar för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om

han därigenom grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av högsta domstolen.

Enligt 12 kap. 8 § RF skall åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väckas i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. Högsta domstolen prövar också om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Rättegångsbalken

I rättegångsbalken (RB) finns vissa särskilda rättegångsbestämmelser när det gäller mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten begåtts av vissa högre tjänstemän. Bestämmelser finns sålunda dels om att överrätt som första instans skall uppta sådana mål (forum privilegatum), dels om inskränkningar i åklagares behörighet och enskildas åtalsrätt, dels ock om begränsningar såvitt gäller förundersökning.

Enligt 2 kap. 2 § RB tillkommer det hovrätt att som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget begåtts av domare i allmän underrätt eller krigsrätt eller av konkursdomare, inskrivningsdomare eller annan som vid inskrivningsmyndighet har förordnats att handlägga inskrivningsärendet.

Enligt 3 kap. 3 § RB tillkommer det högsta domstolen att som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsman, justitiekanslern, riksåklagaren eller den som utövar något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller revisionssekreterare. Det tillkommer vidare högsta domstolen att som första domstol pröva fråga huruvida justitieråd eller regeringsråd skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning.

Enligt 7 kap. 4 § RB är riksåklagaren ensam behörig 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 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 § LOA, ledamot av domstol eller central statlig förvaltningsmyndighet, som ej är anställd hos staten, samt krigsman, som bestrider regementschefs eller därmed likställd eller högre tjänst. Riksåklagaren är enligt lagrummet också ensam behörig åklagare i högsta domstolen.

Lagen om offentlig anställning

Om arbetstagare som är skäligen misstänkt för sådant i tjänsteutövningen begånget brott som avses i 20 kap. 1–3 §§ BrB eller annat brott, varigenom han har satt åliggande i tjänsten åsido, skall han anmälas till åtal, om för brottet är föreskrivet fängelse eller det finns anledning anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras (12 kap. 1 § LOA).

I LOA finns också regler om handläggning av frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning (14 kap.). Sådana frågor prövas i princip av den myndighet som arbetstagaren lyder under. Fråga om disciplinansvar, avskedande och avstängning kan tas upp på anmälan av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. Fråga om avstängning på grund av brottsmisstanke kan också tas upp på anmälan av åklagare (15 kap. 3 §).

Beträffande vissa högre tjänstemän ger LOA särskilda regler för prövning av fråga om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA. Det gäller innehavare av annan ordinarie domartjänst än tjänst som justitieråd eller regeringsråd, tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet samt annan tjänst som regeringen bestämmer. Fråga om disciplinansvar m. m. beträffande dessa offentliga funktionärer prövas av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd (15 kap. 4 §).

Talan mot myndighets och ansvarsnämndens beslut förs hos domstol och prövas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Riksdagens ombudsman och justitiekanslern har rätt att söka ändring i beslut angående disciplinansvar, avskedande och avstängning i avvaktan på avskedande.

Målsägandetalan

Beträffande målsägandens rätt att väcka åtal gäller enligt 20 kap. 8 § RB att han ej får väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal med mindre han angett brottet och åklagaren beslutat att åtal inte skall ske. Om åklagare väckt åtal får målsäganden biträda åtalet och fullfölja talan i högre rätt. Enligt 20 kap. 9 § andra stycket RB får målsäganden överta åtalet om åklagaren nedlägger åtalet på den grunden att det inte längre föreligger tillräckliga skäl att den misstänkte är skyldig till brottet.

I svensk rätt har sedan länge funnits regler om begränsning i åklagarbehörigheten och av rätten till målsägandetalan beträffande vissa brott av högre tjänstemän (jfr 1LU 1946:3). De särskilda reglerna härom gällde tidigare i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott för vilket åtal skulle upptas omedelbart av högre rätt.

Numera gäller beträffande tjänstemän, mot vilka talan om ansvar och enskilt anspråk på grund av brott i tjänsteutövningen enligt 3 kap. 3 § RB skall väckas i högsta domstolen, och tjänstemän, mot vilka riksåklagaren enligt 7

kap. 4 § är ensam behörig allmän åklagare vid sådant brott, att målsäganden inte får väcka eller överta åtal eller i högre rätt fullfölja väckt åtal. Motsvarande inskränkning gäller beträffande målsägandens rätt att väcka talan om enskilt anspråk på grund av brott (20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB).

Reglerna om begränsning av kretsen behöriga åklagare och av målsägandens talerätt ansågs enligt uttalanden under förarbetena till ändringar i RB i samband med 1965 års tjänstemannalagstiftning innebära ett skydd för högre tjänstemän mot obefogat åtal och ogrundad talan om ersättning. En lämplig avgränsning av kretsen högre tjänstemän som skulle ha detta skydd ansåg man sig kunna erhålla genom att göra reglerna tillämpliga i fråga om ämbetsbrott av civil tjänsteman som ej var underkastad disciplinär bestraffning enligt statstjänstemannalagen, dvs. vissa högre befattningshavare, bl. a. ordinarie domare, byråchefer och jämställda eller högre tjänstemän (prop. 1965:146, 1LU 36).

De särskilda forumreglerna i RB för mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott jämkades år 1974 till att avse brott som begåtts i utövningen av tjänsten eller uppdraget. Reglerna anpassades till den terminologi som används i RF:s regler om särskilda åtals- och forumbestämmelser beträffande bl. a. statsråd och de högsta domarna (12 kap. 3 och 8 §§ RF, se ovan). På motsvarande sätt ändrades beskrivningen av de brott, för vilka riksåklagaren enligt 7 kap. 4 § RB är ensam behörig allmän åklagare. Genom hänvisning i 20 kap. 10 §, 22 kap. 8 § och 23 kap. 22 § RB kom också den i dessa lagrum föreskrivna inskränkningen av målsägandens talerätt och begränsningen i förundersökningen att avse brott enligt den ovan nämnda definitionen (prop. 1974:35, KU 21).

I motiven till lagändringarna uttalade dåvarande chefen för justitiedepartementet bl. a. följande.

De gärningar som omfattas av bestämmelserna i 12 kap. 3 och 8 §§ RF sammanfaller endast delvis med de i brottsbalken beskrivna ämbetsbrotten. Å ena sidan torde ifrågavarande grundlagsbestämmelser vara tillämpliga i fråga om flera av de i brottsbalken straffbelagda gärningarna än de särskilda ämbetsbrotten. Å andra sidan kommer som regel sådana ämbetsbrott som tagande av muta och brott mot tystnadsplikt att falla utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Avgörande för dessas tillämplighet är i stället om brottet har begåtts i själva tjänsteutövningen eller inte. Ifråga om sådant brott av statsråd, justitieråd eller regeringsråd som inte har begåtts i tjänsteutövningen gäller att åtal skall väckas vid underrätt enligt vanliga regler.

Enligt departementschefen borde RB:s regler om forum privilegatum (2 kap. 2 §, 3 kap. 3 § RB) utformas på sådant sätt att de kom att anknyta till samma slag av gärningar som anges i motsvarande bestämmelser i nya RF. De gärningar som enligt 7 kap. 4 § RB hänförs till riksåklagarens kompetensområde borde enligt vad som uttalades av departementschefen avgränsas på samma sätt som de gärningar som enligt 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB skall

beivras direkt i överrätt. Ändringarna i 20 kap. 10 §, 22 kap. 8 § och 23 kap. 22 § RB var enligt departementschefen en följd av de andra i RB vidtagna ändringarna.

Riksdagen prövade förra året två motioner med yrkanden om borttagande av begränsningen i målsägandens rätt att väcka enskilt åtal och föra talan om enskilt anspråk mot vissa högre tjänstemän.

I sitt förut nämnda av riksdagen godkända betänkande (JuU 1978/79:5) uttalade utskottet vid behandlingen av motionerna att det enligt utskottets mening ej fanns anledning att i princip frångå den gällande ordningen. Från allmän och enskild synpunkt var det enligt utskottets mening till fyllest att fråga om åtal mot nu ifrågavarande tjänstemän för brott i utövning av tjänst eller uppdrag kan väckas av allmän åklagare eller av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern. Utskottet erinrade om att de i samband med grundlagsreformen år 1974 vidtagna ändringarna i rättegångsbalken när det gäller beskrivningen av de gärningar som omfattas av de särskilda åtalsreglerna visserligen gjort dessa regler tillämpliga på andra straffbelagda gärningar än dem som tidigare utgjort ämbetsbrott. Eftersom fråga var om gärningar som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten eller uppdraget fanns det dock enligt utskottets mening ej skäl att överväga ändringar i de berörda åtalsreglerna.

När det gäller talan om enskilt anspråk erinrade utskottet om reglerna i skadeståndslagen om statens och kommuns ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning och det särskilda skaderegleringsförfarandet när det gäller anspråk på staten. Därigenom hade den enskilde enligt utskottets mening tillerkänts möjlighet att få ersättning för skada till följd av fel eller försummelse av offentliga funktionärer. Det fanns vid sådant förhållande, uttalade utskottet, inte skäl att upphäva de i RB intagna begränsningarna i den enskildes rätt att föra talan om enskilt anspråk på grund av brott som begåtts av högre tjänstemän i utövningen av tjänst eller uppdrag.

Annan lagstiftning

Skadeståndslagen m. m.

I skadeståndslagen (1972:207) finns regler om skadeståndsansvar för det allmänna. Enligt 3 kap. 2 § skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun ansvarar. Ersättningskyldighet föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning.

Talan om ersättning för fel i myndighetsutövning får inte föras med anledning av beslut av riksdagen eller regeringen eller av högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen, om inte beslutet upphävts

eller ändrats. Talan får heller inte föras med anledning av beslut av lägre myndighet mot vilket talan fullföljts hos regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsöverdomstolen utan att beslutet upphävts eller ändrats.

Särskilda regler om statens ersättningsskyldighet vid vissa felaktiga beslut finns i lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Ersättningsskyldighet för staten kan också komma i fråga enligt datalagens (1973:289) regler om ansvar för oriktighet i personregister.

I kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall finns regler om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten. Beslut i fråga om skadestånd kan, beroende på skadeståndets storlek, fattas av central förvaltningsmyndighet, justitiekanslern eller regeringen.

Utredningar

JK-utredningen

I betänkandet (SOU 1978:58) JK-ämbetet har JK-utredningen lagt fram förslag till ny skaderegleringsförordning enligt vilken anspråk mot staten på ersättning i vissa fall skall framställas hos en ny myndighet, statsadvokaten. Förslaget innehåller också i övriga delar vissa ändringar i förhållande till den nuvarande ordningen.

Förslaget har remissbehandlats men ännu ej lett till lagstiftning.

Åtalsrättskommittén

Frågan om målsägandes straffrättsliga reaktionsmöjligheter har behandlats i åtalsrättskommitténs betänkande (SOU 1976:47) Färre brottmål. Kommittén erinrar om de två särskilda synpunkter som har brukat framhållas som de främsta grunderna för målsägandens s. k. subsidiära åtalsrätt. Det är dels den s. k. upprättelsefunktionen, dels den s. k. kontrollfunktionen. Målsägandens önskemål att den brottslige straffas kan enligt kommittén inte anses förtjäna samhällets stöd när andra skäl talar emot åtal. Kontrollfunktionen kan enligt kommittén tillgodoses på annat sätt, främst genom möjligheten att begära överprövning av åklagares beslut. Kommittén föreslår därför att målsägandens subsidiära åtalsrätt skall avskaffas. Det kan däremot enligt kommitténs mening inte anses föreligga tillräckliga skäl att avskaffa målsägandens rätt att biträda ett av åklagaren väckt åtal eller hans rätt att självständigt överklaga en friande dom.

Kommitténs förslag har remissbehandlats men har ännu ej föranlett något förslag till riksdagen.

Utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m. m.

I betänkandet (SOU 1979:71) Handläggningen av anmälningar mot polispersonal har utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m. m. föreslagit att det skall inrättas en särskild utredningsorganisation utanför polisväsendet med handläggare som huvudsakligen rekryteras från poliskåren. Organisationen skall enligt förslaget ha anknytning till läns- eller överåklagares kansli. Den huvudsakliga arbetsuppgiften för utredningsorganisationen skall vara att biträda med utredningsuppdrag i mål om brott i tjänsten av arbetstagare inom polisväsendet. När det gäller handläggning av anmälningar som rör polisen har utredningen föreslagit en utökad lekman-nainsyn genom de förtroendevalda ledamöterna i polisstyrelsen.

Utredningen har också haft till uppgift att undersöka behovet av ändringar i disciplinförfarandet enligt LOA vid mindre myndigheter. Utredningen har inte funnit sådant behov föreligga och har därför inte föreslagit någon ändring i den ordning som nu gäller.

Planerad översyn av ämbetsansvarsreformen

I regeringsdeklarationen den 12 oktober 1979 uttalas att regeringen anser att tiden nu är inne för en översyn av ämbetsansvarsreformen. Enligt vad utskottet inhämtat avser chefen för justitiedepartementet att i enlighet härmed inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén avses få i uppdrag att kartlägga tillämpningen av straff- och disciplinansvarssystemet och att pröva om ändringar i regleringen är påkallade.

Remissyttranden

Remissyttranden över motionerna har avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, statens ansvarsnämnd, arbetsdomstolen, riksdagens ombudsman, Göta hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Centralorganisationen SACO/SR och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Landsorganisationen i Sverige (LO) har avstått från att avge yttrande.

Flera remissinstanser har tillstyrkt att reglerna om ansvar för offentliga funktionärer ses över. Några remissinstanser anser att det ännu är för tidigt att göra en sådan översyn.

När det gäller målsägandens rätt till talan om ansvar och enskilt anspråk med anledning av brott som begåtts av vissa högre tjänstemän i utövning av tjänst eller uppdrag förordar de flesta remissinstanserna en översyn.

Ämbetsansvarsreformen

Enligt *justitiekanslerns* (JK) mening var inte något av de skäl som åberopades till stöd för reformen bärande; visst behövdes en inskränkning av det straffbara området för de offentliga funktionärerna men det hade varit lätt att avhjälpa denna brist utan att därmed avskaffa hela det bestående systemet. Också problemet med att bestämma den personkrets som skulle vara underkastad det särskilda "ämbetsansvaret" hade enligt JK kunnat angripas utan att man avskaffade hela ansvarssystemet. Uppfattningen att i princip samma ansvarssystem borde gälla på den offentliga sektorn och den enskilda sektorn var och är enligt JK:s mening helt felaktig.

Möjligheterna att väcka åtal är enligt JK:s mening synnerligen begränsade; detta innebär att möjligheterna att få en kvalificerad juridisk prövning av t. ex. en lagtolkningsfråga är nästa obefintliga.

Den främsta bristen i systemet är enligt JK att prövningen – bortsett från fall där ansvarsnämnden är disciplinmyndighet – anförtros arbetsgivaren, som ofta saknar erforderlig juridisk sakkunskap. Arbetsgivaren är vidare ofta både "åklagare" och domare. Och om JK är "åklagare" finns det en uppenbar risk för att arbetsgivaren håller sin personal om ryggen. Man kan enligt JK sätta frågetecken även för arbetsdomstolens lämplighet att pröva alla de rättsfrågor som kan uppkomma.

JK anser att disciplinansvarssystemet är ofullständigt så till vida som de kollektivavtalslutande parterna inom vissa områden över huvud taget inte infört något sådant ansvar.

Samordningen mellan straffrättslig påföljd och avskedandeinstitutet är enligt JK:s mening dålig; detta har belysts i ett fall som JK själv handlagt. Att domstolen skall beakta huruvida avsked blir aktuellt medan arbetsgivaren (disciplinmyndigheten) inte får bestämma sig i avskedandefrågan förrän lagakraftvunnen dom i brottmålet föreligger är enligt JK en olöslig ekvation.

JK:s roll i mål där JK fullföljer talan mot disciplinmyndighetens beslut är enligt JK:s mening en anomali. Eftersom det kan inträffa att både arbetsgivaren och JK för talan har i lagtexten utsagts att JK ensam skall vara motpart till tjänstemannen. I motiven uttalas att JK – liksom JO – därvid skall företräda arbetsgivarens intressen. Detta är, uppger JK, olyckligt och från principiella synpunkter helt förkastligt; JK och JO bör inte företräda arbetsgivarens intressen utan det allmännas intresse på samma sätt som en åklagare i brottmål.

Erfarenheterna hittills av de nya reglerna för offentliganställdas ansvar för fel i tjänsten torde enligt *riksåklagaren* (RÅ) inte ge belägg för att reformen faktiskt inverkat menligt på möjligheterna att komma till rätta med försumlig tjänstutövning. RÅ pekar på att det under den tidigare gällande ordningen väcktes ytterst få åtal av JO och JK. RÅ uttalar att utvecklingen efter ämbetsansvarsreformen inte torde visa att ett uttalande av JO och JK, vilket,

liksom tidigare är den vanligaste "reaktionen" från dessa organ, skulle lämnas obeaktat av därav berörd tjänsteman eller myndighet. Enligt RÅ:s mening bör den nuvarande ordningen, som helt nyligen införts och som grundar sig på djuggående principiella överväganden, inte överges utan att väsentliga brister uppkommit vid dess praktiska tillämpning. Då så icke synes vara fallet avstyrker RÅ bifall till det i motionen 854 framlagda förslaget.

När det gäller de processuella reglerna för prövning av disciplinansvar kan det dock enligt RÅ:s mening ifrågasättas om den fördelning mellan arbetsdomstolen och allmän domstol som nu gäller är den lämpligaste; emellertid bör längre tids erfarenhet erhållas innan det närmare övervägs ändring i detta hänseende.

Enligt *statens ansvarsnämnds* mening har tillräcklig erfarenhet inte vunnits om det sätt på vilket bestämmelserna på olika håll tillämpats. Ansvarsnämnden finner sig därför inte böra göra något uttalande när det gäller frågan huruvida tillräckliga skäl kan anses föreligga att göra någon väsentlig ändring i det system om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet som nu gäller. Däremot delar ansvarsnämnden den uppfattning som kommit till uttryck i motionen 854, nämligen att systemet bör bli föremål för utvärdering och översyn. I samband därmed bör enligt nämndens mening översyn lämpligen ske även av rättegångsbalkens regler om åtal mot ämbetsmän.

Ansvarsnämnden har till sitt yttrande fogat en inom nämnden upprättad promemoria, "Några anteckningar rörande verksamheten vid statens ansvarsnämnd".

Enligt *arbetsdomstolens* uppfattning framstår det som önskvärt att en utvärdering av lagstiftningen om ansvar för offentliga funktionärer i dess helhet inom någon tid kommer till stånd. Med hänsyn till att de nya bestämmelserna tillämpats under förhållandevis kort tid och till att de erfarenheter som hittills kan ha vunnits inte torde vara tillräckliga för att göra en sådan översyn meningsfull finner arbetsdomstolen emellertid att det inte f. n. finns skäl att uppta denna fråga till förnyad prövning.

Enligt *justitieombudsmannens* (JO) mening kan det inte utan en mer ingående analys påvisas huruvida ämbetsansvarsreformen försämrat de enskilda människornas ställning gentemot myndigheterna. Den avkriminalisering av vissa fel och försummelser av tjänstemän som skedde genom ämbetsansvarsreformen innebar enligt JO sakligt sett en anpassning till en praxis som JO sedan lång tid hade utvecklat och som hade lett till att erinringar i skilda former hade fått träda i åtalens ställe; i den nya instruktion för justitieombudsmännen som riksdagen beslutade samtidigt med ämbetsansvarsreformen övergavs även formellt huvudregeln om att JO skall avsluta sina ärenden med åtal. Mot denna bakgrund, uttalar JO, kan man kanske diskutera bärkraften hos påståendet att JO:s möjligheter att effektivt ingripa har "väsentligt minskat". En förutsättning för påståendet måste vara att

eventualiteten av ett JO-ingripande har en så att säga kvalitetsbevarande effekt. Det förefaller emellertid inte helt uteslutet att "förvaltningskvaliteten" i ett system där JO saknar åtalsrätten befinns ligga på samma nivå som i ett system där JO visserligen har den men faktiskt aldrig använder den. Att det i vissa fall kan vara att föredra för den enskilde tjänstemannen att få sitt handlande prövat i ett domstolsförfarande är en annan sak.

Det är enligt JO viktigt att statsmakterna tar reda på hur reformer som de har beslutat kommit att fungera i praktiken och att de – om reformerna visar sig ha fått effekter som inte var avsedda – rättar till vad som brister. JO anser därför att man bör allsidigt och förutsättningslöst utvärdera 1976 års reform. Man kan vid en sådan utvärdering enligt JO knappast undgå att komma in på JO:s roll. En längre tid av praktisk tillämpning än den vi har i dag hade enligt JO varit önskvärd men är enligt hans mening inte nödvändig.

JO tar inte ställning till frågan om ett speciellt ansvar för offentliga funktionärer bör införas eller inte; utvärderingen och de förslag som den kan föranleda bör avvaktas.

Som särskilda frågor som bör undersökas nämner JO följande.

1. JO och de kommunala myndigheterna. På detta område bör prövas om inte ett lagreglerat disciplinansvar bör införas för sådana kommunala tjänstemän i verksamhet med karaktär av myndighetsutövning.

2. För att ansvar för vårdslös myndighetsutövning skall kunna utkrävas i dag måste vårdslösheten vara grov. Det kan diskuteras om det inte bör räcka med normal vårdslöshet eller att göra tillägg till bestämmelsen som motverkar en alltför snäv tolkning.

3. JO:s klagotid i disciplinärenden. Det kan diskuteras om inte denna bör förlängas.

4. Det bör prövas om byte av statlig och kommunal anställning skall utesluta ansvar för fel eller försummelse i den tidigare anställningen.

5. Förfarandet i disciplinärenden bör regleras.

Göta hovrätt uppger att det inte är känt för hovrätten huruvida tidigare angivna lagändringar medfört att offentlig myndighetsutövning sker med mindre omsorg nu än tidigare. Hovrätten har ej heller något underlag för bedömning, huruvida fel eller försummelse i allmänhet leder till disciplinpåföljd i de fall då förutsättningar härför föreligger. Om det förekommer tendenser till att disciplinära åtgärder i ökad utsträckning underlåts, torde det i första hand ankomma på JO och JK att stävja dessa genom den anmälningsbefogenhet och talerätt mot myndighets beslut i disciplinärende som tillagts dem.

Även om frågan om en översyn är tidigt väckt vill hovrätten inte, med hänsyn till frågans vikt, motsätta sig att en översyn kommer till stånd.

Domareförbundet uppger att det inte är känt för förbundet om den nya lagstiftningen under den relativt korta tid den varit i kraft medfört några negativa konsekvenser. Oavsett hur det förhåller sig därmed vill förbundet – i likhet med vad som framförs i motionen 854 – betona att den offentliga

verksamheten i många fall kan medföra sådana följder för den enskilde, att det är rimligt att inte jämställa den med privat verksamhet. Frånvaron av möjlighet att väcka åtal mot tjänstemän annat än vid grava åsidosättanden av vad som åligger dem kan medföra en känsla av vanmakt och misstro hos allmänheten. Redan det förhållandet är enligt förbundets mening tillräckligt för att ifrågasätta om inte den nu gällande lagstiftningen bör omarbetas; härtill kommer att en domstolsprövning många gånger även för tjänstemännen kan framstå som mera tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt än en prövning i disciplinär väg.

Förbundet tillstyrker därför att frågan om utvidgning av ansvaret för offentliga funktionärer blir föremål för översyn.

Advokatsamfundet tillstyrker en översyn av systemet om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet.

Centralorganisationen SACO/SR anser det angeläget att en utvärdering om några år görs av 1975 års lagstiftning om ansvar för tjänstemän i offentlig verksamhet mot bakgrund av de erfarenheter som då vunnits.

Målsägandens talerätt

JK uttalar att enligt hans uppfattning kan målsägandens enskilda åtalsrätt avskaffas. *JK* ser åtalsrätten främst som en säkerhetsgaranti och menar att behovet av en sådan garanti är mycket ringa. Det är enligt *JK* mycket sällsynt med enskilda åtal av det slag som här är i fråga. *JK* hänvisar till målsägandens möjligheter att föra skadeståndstalan, att begära överprövning av lägre åklagares beslut och att klaga hos *JO* eller *JK*.

Åklagarmyndigheten framstår enligt *JK* som samhällets representant när det gäller åtgärder för att utkräva ett straffrättsligt ansvar. Fel av en åklagare bör enligt *JK* angripas på liknande sätt som när det gäller tjänstemän i allmänhet.

Om man vill behålla målsägandens subsidiära åtalsrätt är det enligt *JK* inte orimligt att rätten görs oberoende av frågan vem som felat. *JK* menar att det i och för sig finns ett visst fog för det åberopade motivet att tjänstemännen i fråga behöver ett skydd mot obefogade åtal m. m. Enligt *JK*:s mening bör detta behov emellertid tillgodoses på annat sätt, nämligen genom regler som gör det möjligt för domstolen att på ett tidigt stadium och utan egentlig saklig prövning – och därmed utan besvär för den instämde – avgöra målet. En sådan lösning kommer även dem till godo som i dag kan drabbas av obefogade enskilda åtal, t. ex. därför att de är lägre tjänstemän.

RÅ pekar på att grunden för inskränkningen i målsägandens subsidiära åtalsrätt är en strävan att skydda de aktuella tjänstemännen mot obefogade åtal och ogrundad talan om ersättning. Man kan emellertid enligt *RÅ* fråga sig om, från nu nämnda utgångspunkt, en gränsdragning efter principen om

vederbörande innehar högre eller lägre tjänst är rationell. Det torde nämligen förhålla sig så, anför RÅ, att ofta även tjänstemän i lägre befattningar har att träffa avgöranden som i väsentliga hänseenden berör den enskilde. Denna grupp av tjänstemän torde enligt RÅ i stor utsträckning ha mera direkt kontakt med allmänheten än vad som gäller för många högre tjänstemän. RÅ framhåller också att en allmän strävan inom förvaltningen är att decentralisera beslutsfattandet och att så långt möjligt föra ned detta på lägre befattningshavare. Vad nu sagts talar enligt RÅ:s mening i och för sig för en ändring i den nuvarande ordningen, som alltså i princip bygger på en gränsdragning mellan innehavare av högre och lägre tjänster. RÅ anför vidare beträffande målsägandens subsidiära åtalsrätt följande.

Den ursprungliga grunden för denna rätt är säkerligen att söka i vår äldsta rättsordning där det ankom på den förfördelade eller hans släkt att kräva upprättelse av den förfördelade. Ett sådant betraktelsesätt ter sig givetvis i dag helt främmande. Att beivra brott och utkräva straff är en angelägenhet som i princip bör vara förbehållen det allmänna och som inte bör få påverkas av den personliga inställningen hos den som förfördelats av det aktuella brottet. Som ytterligare skäl för att tillerkänna målsäganden subsidiär åtalsrätt har stundom angetts att man därigenom tillägger målsägande en kontrollfunktion. Att reellt skilja denna funktion från den förra grunden torde dock inte vara möjligt i en faktisk utövning av den subsidiära åtalsrätten. I denna del förtjänar också påpekas att kontrollen under alla förhållanden blir begränsad till de fall där en målsägande verkligen förekommer. Viktigare är emellertid att det finns särskilda organ, JO och JK, som just har till uppgift att öva uppsikt över tjänstemännen och att det står envar fritt att vända sig till något av dessa organ. Slutligen må anmärkas att målsäganden, även i fråga om högre tjänstemän, är oförhindrad att av staten utkräva ersättning för skada som han anser sig ha lidit genom någon tjänstemans fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Mot bakgrund av det anförda vill RÅ i allt fall inte förorda en utvidgning av målsägandens åtalsrätt.

Beträffande avgränsningen av vilka brott som bestämmelserna i 7 kap. 4 § RB gäller, kan RÅ i viss mån instämma i motionskritiken. RÅ hänvisar till vad han uttalat i den frågan i ett till regeringen avgivet yttrande över betänkanudet (SOU 1978:59) JK-ämbetet. I det yttrandet framför RÅ önskemål om ett klarläggande uttalande från lagstiftarens sida. Slutbehandlingen av betänkanudet angående JK bör enligt RÅ avvaktas, innan särskild behandling av spörsmålet vidare övervägs.

Enligt *statens ansvarsnämnds* mening bör en översyn av reglerna om åtal mot ämbetsmän ske i samband med en utvärdering och översyn av ämbetsansvarsreformen.

Arbetsdomstolen uppger att domstolen i sin egen verksamhet inte har gjort några iakttagelser av intresse när det gäller begränsningen i åklagarbehörigheten och i den enskildes rätt till målsägandetalan. Under beaktande av de synpunkter som har anförts i de aktuella motionerna anser arbetsdomstolen

emellertid att skäl talar för att RB:s regler om begränsning i åtalsbehörigheten och rätten till målsägandetalan övervägs ytterligare i lämpligt sammanhang.

JO anför att han för sin del inte tror att de berörda tjänstemännen skulle utsättas för åtal eller skadeståndsanspråk i någon nämnvärd utsträckning om man tog bort begränsningen av målsägandens åtalsrätt. Risken härför har enligt JO:s mening inte avgörande betydelse, och bestämmelsen kan därför slopas.

JO anför vidare följande.

Men om det är så att vi skulle få lika få åtal mot högre tjänstemän som vi har i dag är det ju liktydigt med att den nuvarande ordningen fungerar så hyggligt att den lika gärna kan behållas. Räknat i antalet åtal blir det enligt min uppfattning hugget som stucket om man behåller begränsningen eller slopar den. Fördelarna med att slopa begränsningen ligger på ett annat plan. Sedan kan man naturligtvis vända på saken och fråga sig om man inte bör avskaffa målsägandens åtalsrätt överhuvudtaget.

Göta hovrätt anser beträffande avgränsningen av de aktuella brotten att en återgång till tidigare gällande ordning inte är genomförbar efter ämbetsansvarsreformen. Det är vidare enligt hovrättens mening diskutabelt att göra en avgränsning på det sättet att hänvisning sker till vad som betraktas som motsvarigheterna till de självständiga ämbetsbrotten (20 kap. 1–3 §§ BrB). Som regel torde nämligen mutbrott och brott mot tystnadsplikt enligt nu gällande regler falla utanför särbestämmelsernas tillämpningsområde (jfr prop. 1974:35 s. 105). Som den naturligaste lösningen framstår enligt hovrätten en begränsning till brott som avses i 20 kap. 1 § BrB (myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning). Det är endast i fråga om nu nämnda brott som det förutsätts ett specialsubjekt, nämligen en person som utövar offentlig myndighet. Andra brott, som nu kan göra särreglerna tillämpliga, kan begås även av personer utan anknytning till offentlig myndighetsutövning. Det är med hänsyn härtill, anför hovrätten, befogat ifrågasätta, om processuella särregler skall gälla endast därför att brottet skett i utövning av tjänsten. Hovrätten finner alltså att en begränsning av särreglernas tillämpningsområde på nu angivet sätt kan övervägas.

Frågan om begränsning i målsägandens rätt att föra talan om ansvar eller enskilt anspråk vid brott i tjänsten av vissa funktionärer (22 kap. 8 § RB) skulle enligt hovrättens mening komma att förlora aktualitet, om målsägandens allmänna subsidiära åtalsrätt och därmed förbundna befogenheter avskaffades i enlighet med vad som föreslagits av åtalsrättskommittén. Det kan inte, anför hovrätten, komma i fråga att generellt avskaffa målsägandens rättigheter i det här avseendet och samtidigt göra undantag från denna princip i fråga om brott i tjänsten av offentliga funktionärer.

Hovrätten anför vidare följande.

Med hänsyn till att den offentlige funktionären i sin dagliga verksamhet på grund av beskaffenheten av sina arbetsuppgifter fortlöpande utsätter sig för risken av enskildas misshag, som – med en annan ordning – skulle kunna ta sig uttryck i mer eller mindre framträdande hot om åtal, kan invändningar resas mot ett förbehållslöst avskaffande av nu ifrågavarande begränsningar. Sådana invändningar ter sig än mer befogade, om brottskategorin, enligt vad tidigare utvecklats, begränsas till brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken, i vilket fall ej kan bli tal om att offentliga funktionärer gynnas, eftersom det uteslutande är dessa som träffats av gärningsbeskrivningarna i det återopade lagrummet.

Bibehålls begränsningen av målsägandens befogenheter enligt ifrågavarande regler bör dessa enligt hovrättens mening gälla alla myndighetsutövare. Något sakligt skäl för den inskränkning till högre tjänstemän som f. n. gäller kan hovrätten inte finna.

Att reglerna i första hand gagnar den enskilde offentlige funktionärens arbetsförhållanden bör inte skymma det förhållandet, att det är ett samhällsintresse i stort att onödiga processer undviks. I detta sammanhang kan också framhållas den risk för ökad byråkratisering som uppstår om möjligheterna till målsägandetalan ökas. Om en offentlig funktionär föreställer sig att en missnöjd part i vedergällningssyfte kommer att utnyttja minsta försummelse till att väcka åtal, kan det väl tänkas att funktionären i avsikt att minimera åtalshotet överdriver procedurreglers krav med omständlig handläggning och fördröjt avgörande som följd.

Mot ovan angivna intressen står emellertid intresset att åtal sker, där så är befogat, och att den som lidit skada av en felaktig myndighetsutövning inte av särreglerna hindras i sin rätt att utfå skadestånd. Tidigare anförda aspekter får naturligtvis inte leda till offentliga funktionärens anspråk på skydd mot annat än obefogad talan.

Kritik har riktats mot att det endast är riksåklagaren som kan besluta om åtal för brott i tjänsten av de funktionärer som nämns i 7 kap. 4 § rättegångsbalken, därvid har påpekats att överprövning av beslut i åtalsfrågan omöjliggjorts. Det bör med anledning därav understrykas, att jämväl JO och JK enligt sina respektive instruktioner äger väcka åtal i dessa fall. Då åtalsrätt sålunda tillkommer tre kvalificerade organ, kan det sägas vara väl sörjt för att brott i myndighetsutövningen beivras.

Principiellt betänkligt är dock, att särreglerna kan hindra en skadelidande att utfå skadestånd enligt vad som anföres i det följande. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen skall det allmänna ersätta bl. a. förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar. Emellertid går enligt 3 kap. 4 § den skadelidande förlustig sin rätt mot det allmänna, om han underlåtit att enligt vederbörande fullföljningsregler föra talan mot det avgörande som föranlett skadan. I dessa fall har han dock i princip kvar möjligheten att fordra ersättning av den tjänsteman som begått felet. Tjänstemannen är dock enligt 2 kap. 4 § endast ansvarig för förmögenhetsskada, om denna vållats genom brott. Problemet för den skadelidande är, att han enligt 22 kap. 8 § rättegångsbalken inte får föra talan om enskilt anspråk på grund av brott i nu avsedda fall, om ej åtal väcks av därtill berättigad.

Ett undanröjande av påtalad olägenhet, som måhända är av mer teoretisk än praktisk natur, torde ej nödvändigtvis kräva ändring i 22:8 RB utan skulle kunna åstadkommas genom ändring i skadeståndslagen.

Hovrätten vill sammanfattningsvis i denna del uttala, att övervägande skäl talar för ett bibehållande av ifrågavarande bestämmelser. Med hänsyn till den

syn på bestämmelsernas funktion som hovrätten ovan givit uttryck åt och till den begränsning avseende brottskategorin som föreslagits bör bestämmelserna gälla alla befattningshavare som omfattas av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Bestämmelsen i 7 kap. 4 § rättegångsbalken innebärande att endast riksåklagaren är allmän åklagare vid brott i tjänsten av vissa kategorier synes mindre ha kritiserats för sitt egna innehåll än för att den genom sin koppling till andra lagrum inskränker målsägandens befogenheter. Från rättssäkerhetssynpunkt föranleder bestämmelsen inga erinringar, eftersom jämväl JO och JK har åtalsrätt i dessa fall. Den kan heller inte i något avseende anses ge de kategorier den avser fördelar i förhållande till andra tjänstemän. Hovrätten ifrågasätter dock, om tillräckliga skäl föreligger att behålla bestämmelsen. Genom forumbestämmelserna i rättegångsbalken och i RF intagna regler är ändå garanterat, att beslut om och utförandet av åtal mot bl. a. statsråd och de högsta domarna sker av högt kompetenta åklagare.

Hovrätten anser därför, att ett slopande av 7 kap. 4 § rättegångsbalken kan övervägas.

Domareförbundet anför följande.

Reglerna om att riksåklagaren är ensam behörig åklagare och om begränsning av målsägandens talerätt såvitt gäller vissa brott av högre tjänstemän har grundats på tanken att det föreligger ett behov av skydd för en viss krets av tjänstemän mot obefogat åtal och talan om ersättning grundad på obefogad misstanke om brott. Detta skydd skulle medföra en större självständighet för tjänstemännen och bidra till att de i sin verksamhet kunde handla i enlighet med vad som framstod som objektivt riktigt utan hänsyn till eventuella påföljder för deras egen del. I den mån systemet medför dessa konsekvenser är det självfallet av värde. Som framgår av vissa av motionerna synes systemet dock samtidigt vara ägnat att inge allmänheten den uppfattningen att det medför risk för rättssäkerheten genom att det är vissa tjänstemän förbehållet att besluta, om talan skall väckas mot andra tjänstemän. Från den synpunkten finns enligt förbundets mening skäl till betänkligheter mot den nu gällande lagstiftningen. Det är angeläget att undvika en särreglering som kan bli en grogrund för misstro mot tjänstemännen och samhället.

Genom den nuvarande lagstiftningen har den krets som ansetts skyddsvärd inskränkts till vissa högre tjänstemän. Det framstår som svårförståeligt att inte även lägre tjänstemän skulle vara i behov av motsvarande skydd. Vissa tjänstemäns myndighetsutövning är till sin natur sådan att den medför en mera utsatt ställning för tjänstemännen oavsett tjänsteställning. Skyddsintresset för en lägre tjänsteman med sådan verksamhet framstår som mera angeläget än för en högre tjänsteman i annan mindre utsatt verksamhet. Om undantagsregler fortfarande skall gälla kan det alltså ifrågasättas om det inte bör göras en annan gränsdragning.

Genom ändringarna i rättegångsbalken 1974 angavs – utan närmare motivering – de gärningar som skulle omfattas av nu ifrågasatt särbestämmelser så att de kom att överensstämma med vad som skulle gälla enligt motsvarande bestämmelser för befattningshavare som åtnjuter konstitutionellt skydd enligt regeringsformen. Undantagsbestämmelserna kom därigenom att omfatta alla slag av brott, förutsatt att de begåtts i utövning av tjänsten. Några sakliga skäl att låta befattningshavare utom den i regeringsformen upptagna kretsen komma i åtnjutande av sådant skydd kan knappast

anses föreligga. Om undantagsbestämmelser ändå anses nödvändiga synes de böra ha en annan utformning. Svåra gränsdragningsproblem kan nämligen uppkomma när det gäller att avgöra vad som innefattas i "utövning av tjänsten". En inskränkning av de gärningar för vilka särskilda åtals- och forumregler skall gälla – möjligen på så sätt att anknytning sker till myndighetsutövningen – framstår av nu anförda skäl som önskvärd.

Det är f. ö. tveksamt om ett slopande av särbestämmelserna om talerätt i någon större utsträckning skulle medföra obefogade åtal och yrkanden om ersättning. Det är svårt att i förväg bedöma den saken, men det framstår knappast som troligt att så skulle bli fallet. Om det bedöms att uppenbart grundlösa åtal eller skadeståndsyrkanden kan tänkas medföra större olägenheter för ifrågavarande tjänsteman bör detta, oavsett tjänstemannens ställning, förebyggas genom lämpliga ändringar av förfarandereglerna.

Som framgår av de synpunkter förbundet i denna del utvecklat finns det skäl som talar för att bestämmelserna om särskilda åtals- och forumregler för offentliga funktionärer blir föremål för översyn. I denna översyn bör även frågan om rätt till talan om enskilt anspråk ingå, även om den frågan med hänsyn till reglerna i skadeståndslagen inte längre synes ha någon praktisk betydelse.

Centralorganisationen SACO/SR hänvisar till riksdagens ställningstagande under förra riksmötet (JuU 1978/79:5) och anför att föreningen inte heller i övrigt har funnit att några omständigheter framkommit som f. n. skulle föranleda ändring i gällande lagregler. Föreningen avstyrker därför bifall till motionerna.

Enligt *Tjänstemännens Centralorganisations (TCO)* mening föreligger behov av en översyn av nu gällande lagregler om åtal mot ämbetsmän och rätten att föra målsägandetalan; målsättningen vid en sådan översyn bör vara att alla offentliga tjänstemän skall behandlas lika samt att enskild medborgare skall ha rätt att få sin sak prövad i domstol. Skyddsregler mot obefogade åtal resp. obefogade skadeståndsanspråk bör enligt TCO samtidigt övervägas.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet fem motioner angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet.

I motionen 854 begärs att ansvarssystemet för funktionärer i offentlig verksamhet blir föremål för översyn.

I motionerna 311, 688, 1174 och 1176 framställs yrkanden som går ut på att lagändringar bör vidtas när det gäller de särskilda åtalsregler som gäller för vissa högre tjänstemän. De särskilda reglerna bör enligt motionärerna avskaffas så att det blir möjligt för målsägande att väcka talan om ansvar eller enskilt anspråk mot offentliga funktionärer på grund av brott som begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag. I motionen 1174 yrkas vidare att riksdagen uttalar sig för att rätten till målsägandetalan är en omistlig del av rättssamhället.

I motionen 688 begärs också förslag som innebär att handlingar i tjänsten,

som inte ingår i normal ärendehandläggning, inte får undandras från allmänt åtal enligt brottsbalken eller annan allmän lag.

Den nuvarande ordningen i fråga om ansvar för offentliga funktionärer i utövning av tjänst eller uppdrag infördes genom lagstiftning år 1975 och gäller sedan den 1 januari 1976. Genom denna lagstiftning har det straffrättsliga ansvaret för lindrigare förseelser i tjänsten i princip avskaffats och ersatts av ett disciplinärt ansvar.

För särskilt straffvärda betenden finns dock alljämt ett straffansvar. Det gäller myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning samt mutbrott och brott mot tystnadsplikt. För myndighetsmissbruk döms den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen om gärningen för det allmänna eller för någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa. Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms för vårdslös myndighetsutövning. Vid bedömningen av om grov oaktsamhet föreligger skall enligt förarbetena till lagstiftningen samtliga omständigheter beaktas; särskild noggrannhet måste krävas när det står klart att myndighetsutövningen får avsevärda konsekvenser för de berörda, men enbart den omständigheten att oriktig myndighetsutövning medfört allvarligt förfång får inte föranleda att oaktsamheten bedöms som grov.

För arbetstagare hos staten samt för sådana arbetstagare hos kommuner och vissa andra inrättningar, vilkas anställning är statligt reglerad, är det disciplinära ansvaret författningsreglerat i lagen om offentlig anställning. Lagen innehåller bestämmelser bl. a. om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning, beslutande myndighet och talan mot disciplinmyndighets beslut. Vissa befattningshavare är helt eller delvis undantagna från lagens tillämpning, t. ex. statsråd och justitieråd. För de kommunala arbetstagare, som inte omfattas av lagens regler om disciplinansvar och avskedande, gäller inte något författningsreglerat disciplinansvar. För dem gäller i stället bestämmelser i kollektivavtal.

Åtal mot offentliga funktionärer kan väckas, förutom av allmän åklagare, av riksdagens ombudsmän och justitiekanslern. Fråga om disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning prövas av den myndighet som arbetstagaren lyder under. Beträffande befattningshavare som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst eller högre tjänst vid statlig myndighet sker dock prövningen av statens ansvarsnämnd. Beslut i disciplinären enligt lagen om offentlig anställning kan överklagas till domstol och prövas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Även riksdagens ombudsmän och justitiekanslern har vissa befogenheter när det gäller utkrävande av disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning.

Enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken får målsägande inte väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal med mindre han angett brottet till åtal och åklagaren beslutat att åtal inte skall ske. Om åklagare väckt åtal får målsäganden biträda åtalet och fullfölja talan i högre rätt. Enligt 20 kap. 9 §

andra stycket rättegångsbalken får målsäganden överta åtalet om åklagaren lägger ned åtalet på den grunden att det inte längre föreligger tillräckliga skäl att den misstänkte är skyldig till brottet.

Enligt bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen och rättegångsbalken gäller särskilda regler för väckande av talan om ansvar och enskilt anspråk mot vissa högre tjänstemän på grund av brott i utövning av tjänst eller uppdrag. Bestämmelserna avser statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän och justitiekanslern samt innehavare av annan ordinarie domartjänst eller tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst, ledamöter av domstol eller central statlig förvaltningsmyndighet, som ej är anställda hos staten, eller krigsman på regementschef's eller därmed likställd eller högre tjänst. För de nämnda befattningshavarna gäller bl. a. att målsäganden inte får väcka talan om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som begåtts i utövning av tjänst eller uppdrag. Sådan talan får väckas endast av behörig åklagare, som beträffande huvudgruppen av de berörda tjänstemännen är riksåklagaren, riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern.

Regler om begränsning i åklagarbehörigheten och om målsägandes rätt att föra talan när det gäller brott av högre tjänstemän har länge funnits i svensk rätt. Reglerna har ansetts utgöra ett skydd för dessa tjänstemän mot obefogat åtal eller ogrundad talan om ersättning. Tidigare gällde begränsningarna talan om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott som avsågs i 20 kap. 1–4 §§ brottbalken i dess lydelse före ämbetsansvarsreformen, dvs. tjänstemissbruk, tagande av muta eller otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Efter lagändringar år 1974 i samband med grundlagsreformen gäller begränsningarna nu brott i utövning av tjänst eller uppdrag. Härmed avses enligt uttalanden i förarbetena gärningar som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten eller uppdraget. Utanför begränsningsreglerna faller gärningar som inte är typiskt förbundna med tjänsten eller uppdraget. Beträffande sådana gärningar gäller vanliga regler om åklagares behörighet och om målsägandes rätt att väcka talan om ansvar eller enskilt anspråk.

Vissa möjligheter för målsägande att föra talan om ersättning för skada på grund av felaktigt förfarande av offentliga funktionärer finns genom reglerna i skadeståndslagen om statens och kommuns skyldighet att ersätta skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Sådan skyldighet föreligger om de krav blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens ändamål skäligen kan ställas på dess utövning. Regler om handläggningen av skadeståndsanspråk mot staten finns i 1972 års kungörelse om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall.

Utskottet har vid flera tillfällen efter ämbetsansvarsreformens genomförande prövat motionsyrkanden rörande bl. a. reformens inverkan på utövandet av de offentliga funktionerna. Vid 1976/77 och 1977/78 års riksmöten har utskottet därvid intagit den ståndpunkten att det inte framkommit några omständigheter som gav anledning till annan bedömning av lagstiftningens

lämplighet än den som gjordes då lagstiftningen antogs år 1975. Utskottet har också vid 1977/78 och 1978/79 års riksmöten prövat motionsyrkanden rörande vilket förfarande som skall anses som grov oaktsamhet vid myndighetsutövning och kunna föranleda ansvar för vårdslös myndighetsutövning. Utskottet har då uttalat att det enligt utskottets mening ännu var för tidigt att bedöma om behov förelåg av ändrade lagregler. Vid det sistnämnda tillfället tillade utskottet dock att en utvärdering av ämbetsansvarsreformen inom någon tid framstod som påkallad.

Vid utskottets remissbehandling av förevarande ärende har flera remissinstanser uttalat sig för den i motionen 854 begärda översynen av systemet om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, medan andra remissinstanser ansett att det ännu är för tidigt att göra en sådan översyn. Enligt utskottets mening ger föreliggande material inte underlag för att anse att ämbetsansvarsreformen har sådana brister att den har negativt påverkat utövandet av de offentliga funktionerna. Under remissförfarandet har emellertid pekats på en rad problem som redan uppkommit under tillämpningen av det nya systemet. Här kan nämnas följande frågor.

Utrymmet för tillämpningen av straffstadgandet beträffande myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning har i praxis ansetts begränsat. Kravet i 20 kap. 1 § brottsbalken att det för straffansvar krävs att oaktsamheten vid oriktig myndighetsutövning skall vara grov synes ha lett till att möjligheterna att få en domstolsprövning är mycket små. Vidare framgår att disciplinansvarssystemet enligt lagen om offentlig anställning har brister. Härvid har bl. a. pekats på de problem som följer av att kommunala tjänstemän i allmänhet inte är underkastade något lagreglerat disciplinansvar och att förfarandet i disciplinärenden i många stycken är oklart. I sistnämnda hänseende har särskilt pekats på att lagstiftningen inte reglerar hur myndigheterna eller statens ansvarsnämnd skall behandla anmälningar från enskilda. Oklart är också när anställningsmyndighetens anmälningsskyldighet till ansvarsnämnden skall anses inträda samt vilket förhållande som i disciplinförfarandet skall råda mellan anställningsmyndigheten och ansvarsnämnden samt hur utredningen inför anställningsmyndigheten eller ansvarsnämnden skall bedrivas. Svårigheter synes också ha uppstått i praxis när det gäller samordningen mellan straffrättslig påföljd och avskedandeinstitutet (se rättsfallet NJA 1978 s. 374, jfr justitiekanslerns yttrande till utskottet i detta ärende).

De redovisade erfarenheterna av tillämpningen av de nya ansvarsreglerna efter ämbetsansvarsreformen visar enligt utskottets mening att det nu finns skäl att se över reglerna. En sådan översyn skapar underlag för att bedöma i vad mån regelsystemet bör ändras för att svara mot kravet på att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt och mot kravet på att de offentliga funktionärerna är självständiga och oväldiga i sin verksamhet (jfr JuU 1975:22 s. 100).

Enligt vad som uttalas i regeringsdeklarationen den 12 oktober 1979 anser också regeringen att tiden nu är inne för en översyn av ämbetsansvarsreformen. Utskottet har inhämtat att chefen för justitiedepartementet i enlighet härmed avser att inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén avses få i uppdrag att kartlägga tillämpningen av det nuvarande straff- och disciplinansvarssystemet och att pröva om ändringar i regleringen är påkallade. Enligt vad utskottet inhämtat är avsikten att kommittén härvid bl. a. skall uppmärksamma rätten för en målsägande att väcka åtal och skadeståndstalan på grund av brott som har begåtts i utövningen av offentlig tjänst.

Utskottet utgår från att den nu nämnda översynen kommer till stånd och att resultatet av den skall ge underlag för en förutsättningslös prövning av om några ändringar i systemet bör vidtas. Härigenom kommer att tillgodoses det önskemål om utredning som framförts i motionen 854 och som utskottet enligt det ovan sagda också ställer sig bakom.

Något tillkännagivande från riksdagens sida beträffande översyn av ansvarssystemet är med hänsyn till det anförda inte erforderligt. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen 854.

Enligt utskottets mening kan det förväntas att den kommande utredningen tar upp sådana frågor rörande allmänt åtal på grund av offentliga funktionärs handlingar i tjänsten som avses med yrkandet i motionen 688 i denna del. Något uttalande från riksdagens sida är därför ej erforderligt. Utskottet avstyrker bifall till detta motionsyrkande.

Den i motionerna 311, 688, 1174 och 1176 upptagna frågan om borttagande av begränsningen i målsägandens rätt att väcka enskilt åtal och föra talan om enskilt anspråk mot vissa högre tjänstemän har tidigare prövats av riksdagen, senast år 1978. I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade utskottet då (JuU 1978/79:5) att det enligt utskottets mening inte fanns anledning att i princip gå ifrån den gällande ordningen. Utskottet uttalade vidare bl. a. följande.

Från allmän och enskild synpunkt är det enligt utskottets mening till fyllest att fråga om åtal mot nu ifrågavarande tjänstemän för brott i utövning av tjänst eller uppdrag kan väckas av allmän åklagare eller av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern. De i samband med grundlagsreformen år 1974 vidtagna ändringarna i rättegångsbalken när det gäller beskrivningen av de gärningar som omfattas av de särskilda åtalsreglerna har visserligen gjort dem tillämpliga på andra straffbelagda gärningar än dem som tidigare utgjort ämbetsbrott. Eftersom fråga är om gärningar som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten eller uppdraget finns det dock enligt utskottets mening ej skäl att nu överväga ändringar i de berörda åtalsreglerna.

När det gäller talan om enskilt anspråk vill utskottet erinra om reglerna i skadeståndslagen om statens och kommuns ansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning och det särskilda skaderegleringsförfarandet när det

gäller anspråk på staten. Därigenom har den enskilde tillerkänts möjlighet att få ersättning för skada till följd av fel eller försummelse av offentliga funktionärer. Det finns vid sådant förhållande inte skäl att upphäva de i rättegångsbalken intagna begränsningarna i den enskildes rätt att föra talan om enskilt anspråk på grund av brott som begåtts av högre tjänstemän i utövningen av tjänst eller uppdrag.

När frågan nu återkommer vill utskottet uttala att det enligt utskottets mening, sedan frågan senast behandlades av riksdagen, inte har inträffat några omständigheter som i sig ger anledning till annat ställningstagande än det riksdagen gjorde förra året. Reglerna har emellertid på många håll – vilket också påpekats under utskottets remissbehandling av ärendet – uppenbarligen kommit att uppfattas som stridande mot intresset av allmän insyn i handhavandet av de offentliga funktionerna. Reglerna har också ansetts utgöra ett allvarligt hinder för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av de offentliga funktionärernas ämbetsutövning gentemot honom. En bidragande orsak till denna inställning har varit att oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde uppstått genom 1974 års lagändringar.

Med hänsyn till det sagda kan det enligt utskottets mening finnas anledning överväga andra vägar än att genom inskränkning i målsägandens talerätt tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som åsyftats med bestämmelserna. Enligt vad utskottet inhämtat avses den förut nämnda utredningen bl. a. att få i uppdrag att överväga ändringar i den riktningen. Samtidigt bör enligt utskottets mening prövas skälen för att ett sådant skydd avser enbart vissa högre ämbetsmän. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av yrkandena i detta hänseende i motionerna 311, 688, 1174 och 1176 är enligt utskottets mening inte erforderligt. Utskottet avstyrker därför bifall till dessa motionsyrkanden.

Enligt utskottets mening bör riksdagen ej göra något uttalande i detta ärende beträffande målsägandetalan i allmänhet såsom yrkats i motionen 1174. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen också i denna del.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *översyn av ämbetsansvarsreformen m. m.* avslår motionen 1978/79:854,
2. att riksdagen beträffande *allmänt åtal mot offentliga funktionärer* avslår motionen 1978/79:688 i denna del (yrkandet 3),
3. att riksdagen beträffande *målsägandes talerätt mot offentliga funktionärer* avslår motionen 1978/79:311, motionen 1978/79:688 i denna del (yrkandena 1 och 2), motionen 1978/79:1174 i denna del (yrkandet 2) och motionen 1978/79:1176,

4. att riksdagen beträffande *målsägandes talerätt i allmänhet* avslår motionen 1978/79:1174 i denna del (yrkandet 1).

Stockholm den 27 november 1979

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Petersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Stina Eliasson (c) och Maja Bäckström (s).

Särskilt yttrande

av Hans Petersson i Röstånga (fp) och Bonnie Bernström (fp), som anför:

Enligt vår mening kan det inte anses vara i överensstämmelse med grundläggande rättsprinciper att vissa tjänstemän intar en särställning när det gäller skydd mot enskilt åtal och skadeståndsanspråk. Vi har därför anslutit oss till utskottets uppfattning att reglerna om inskränkning i målsägandens talerätt i detta hänseende bör ses över. Vi har därvid utgått från att översynen skall ske med utgångspunkt i att alla tjänstemän skall behandlas lika samt med inriktning på att någon inskränkning i målsägandens talerätt inte skall göras.

