

Socialutskottets betänkande

1983/84:2

om preskription av disciplinpåföljd inom hälso- och sjukvården

Motion

I motion 1982/83:1288 av Lilly Bergander m. fl. (s, m, c, fp) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om 13 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (tillsynslagen).

I motionen anförts att hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd f. n. inte kan pröva en anmälan rörande disciplinansvar om polisanmälan gjorts beträffande samma gärning. Nämnden får inte heller för att bryta preskriptionen överlämna anmälan till den mot vilken åtgärd ifrågasätts. Detta får till följd att den för disciplinpåföljd stadgade preskriptionstiden om två år fortsätter att löpa. Först sedan vederbörande åklagare avskrivit ärendet bortfaller hindret för ansvarsnämnden att inleda disciplinärt förfarande. På grund av utredningstiden hos polis och åklagarmyndighet kan konsekvensen bli att preskription då redan hunnit inträda.

Motionärerna framhåller att det i flera fall förekommit att ansvarsnämnden till följd av utformningen av 13 § tillsynslagen inte kunnat pröva en till nämnden gjord anmälan. Detta är enligt motionärerna djupt otillfredsställande från patientsynpunkt och dessutom stötande för rättskänslan. I motionen yrkas därför att ifrågavarande bestämmelse skall ändras så att ansvarsnämnden får vidta åtgärd för att bryta preskriptionen även då anmälan till åtal gjorts beträffande samma förseelse.

Tillsynslagen

Frågan om disciplinansvar för arbetstagare hos staten, kommun, landstingskommun m. fl. allmänna inrättningar regleras i princip av lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Hälso- och sjukvårdspersonal som i sin yrkesutövning står under socialstyrelsens tillsyn är emellertid undantagna från dessa regler såvitt avser förseelser som skall prövas av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Ärenden om disciplinpåföljd för dessa arbetstagare prövas i stället enligt lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonal m. fl. (tillsynslagen).

Före tillsynslagens ikraftträdande den 1 juli 1980 var sjukvårdspersonal underkastad dels ett ganska långtgående straffrättsligt ansvar enligt lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m. fl., dels ett disciplinansvar inom ramen för socialstyrelsens tillsynsbefogenheter, vilket utövades av den styrelsen underställda medicinalväsendets

1 Riksdagen 1983/84. 12 saml. Nr 2

ansvarsnämnd. De särskilda straffbestämmelserna har numera ingen mot-svarighet.

Straffansvar enligt brottsbalken kan emellertid komma i fråga vid allvarli-ga fel i yrkesutövningen, såsom vållande till annans död, vållande till kropps-skada eller sjukdom, vårdslöshet med gift eller smittämne, m. m.

Enligt 12 § tillsynslagen får den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen åläggas disciplinpåföljd om han uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans yrkesutövning om felet inte är ringa. Disciplin-påföljderna är erinran och varning. Frågor om disciplinansvar prövas enligt 19 § samma lag av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (ansvarsnämnden), vilken är fristående i förhållande till socialstyrelsen.

Ansvarsnämnden skall enligt 24 § tillsynslagen ta upp frågor om disciplin-ansvar bl. a. på anmälan av socialstyrelsen och berörda patienter. Enligt 29 § samma lag skall ansvarsnämnden överlämna anmälningar avseende disciplin-ansvar till den mot vilken åtgärd ifrågasätts, såvida det inte är uppenbart att talan inte kan bifallas eller att sådan underrättelse är onödig. Detta överlämnande innebär att preskriptionen avbryts. Oavsett om handläggning-
en i ansvarsnämnden herefter drar ut på tiden kan disciplinpåföljd åläggas i de fall detta anses befogat.

Beträffande de fall när polisanmälan gjorts eller är aktuell finns emellertid avvikande bestämmelser i 13 §, som är av följande lydelse.

Har åtgärd vidtagits för att åtala den som tillhör hälso- och sjukvårdsperso-nalen, får disciplinärt förfarande enligt denna lag ej inledas eller fortsättas i fråga om den förseelse som avses med åtgärden.

Anmälan till åtal skall ske, om den mot vilken disciplinpåföljd ifrågasätts är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått brott, för vilket fängelse är föreskrivet.

Anmälan till åtal skall göras av socialstyrelsen om annat inte följer av 38 § andra stycket.

I 14 § tillsynslagen stadgas vidare att disciplinpåföljd inte får åläggas någon som inte inom två år efter förseelsen erhållit underrättelse om att påföljd ifrågasätts.

Som anförs i motionen kan detta leda till att om en åklagare inte skiljer sig från ett ärende förrän två år förflutit från förseelsen, ansvarsnämnden på grund av preskription är förhindrad att behandla en anmälan avseende disciplinansvar för samma förseelse.

Innebörden av 13 och 14 §§ är bl. a. att ansvarsnämnden i "åtalsfallen" inte får överlämna anmälningen till den mot vilken disciplinpåföljd ifråga-sätts och därmed avbryta preskriptionen. Annorlunda blir det om frågan om åtal uppkommer först senare, efter det att anmälan rörande disciplinansvaret överlämnats till den berörde.

I propositionen (prop. 1978/79:220) anförde dåvarande sjukvårdsminis-tern i denna del följande (s. 51).

Bestämmelsen avser att undvika dubbelbestraffning. Skulle åtalsförfarandet redan ha inletts, får disciplinförfarande beträffande samma gärning inte inledas. Det kan röra sig även om förseelser för vilka endast bötespåföljd kan komma ifråga. Förbudet innebär att exempelvis en inkommen anmälan tills vidare inte får föranleda någon åtgärd från ansvarsnämndens sida. Bortfaller hindret skall nämnden ta upp saken utan ny anmälan.

Beträffande frågan om när hinder mot disciplinförfarande kunde anses bortfalla hänvisades i propositionen till ett uttalande av den tidigare justitieministern, vilket ursprungligen avsåg en ändring i 21 § statstjänstemannalagen (prop. 1975:78 s. 195).

Endast om åklagaren avskriver ärendet på den grund att gärningen inte är brottslig bortfaller hindret mot åläggande av disciplinpåföljd. Nedläggande av förundersökning eller åtal på annan grund liksom beslut att inte tala å brottet torde däremot inte böra föranleda att hindret mot inledande eller fortsättande av disciplinärt förfarande anses ha bortfallit. Samma är givetvis förhållandet med fällande dom – även sådan som innebär påföljdseftergift – och i regel även ogillande dom. Endast om den tilltalade frikänts på den grund att den åtalade gärningen visserligen begåtts av den tilltalade men inte är brottslig – t. ex. därför att ett subjektivt rekvisit inte är uppfyllt – bör disciplinärt förfarande mot honom för samma gärning kunna komma i fråga.

Dessa riktlinjer skulle enligt sjukvårdsministern kunna tjäna som ledning även i disciplinärenden enligt tillsynslagen.

Slutligen bör nämnas att här aktuella bestämmelser i 13 och 14 §§ tillsynslagen är utformade efter mönster av 14 kap. 3 och 5 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), varför samma regler gäller för alla offentligt anställda.

Tidigare riksdagsbehandling

Under 1981/82 års riksmöte avslog riksdagen en motion (m) syftande till att förhindra att disciplinansvar enligt tillsynslagen preskriberas till följd av långdragen handläggning hos åklagarmyndighet eller till följd av den misstänktes eget handlande (t. ex. genom att hålla sig undan så att delgivning inte kan ske). Ärendet bereddes av justitieutskottet, som i sitt betänkande JuU 1981/82:4 om åtalspreskription m. m. enhälligt avstyrkte motionen enligt följande (s. 7).

I de båda motioner som behandlas i detta ärende tas upp frågan om vilka åtgärder som bör föranleda att preskriptionstid avbryts. Innebörden av vad som anförs i motion 1249 är den att redan anmälan ingivande till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd skall utgöra en preskriptionshindrande åtgärd i disciplinärende hos nämnden. Tanken bakom motionsförslaget är att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd genom sitt eget handlande inte skall kunna förhindra att preskriptionstiden avbryts, t. ex. genom att bege sig utomlands så att delgivning av anmälan mot honom inte hinner ske.

När det gäller önskemålet i motion 1249 vill utskottet framhålla att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den som har gjort sig skyldig till ett

brott eller till fel eller försummelse som kan föranleda disciplinansvar efter preskriptionstidens utgång skall kunna veta huruvida brottet eller det begångna felet är preskriberat eller inte. Gällande regler om hur preskriptionstiden avbryts har också utformats med utgångspunkt i detta rättssäkerhetskrav och förfarandet i disciplinärendena är så utformat att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd i en bestämd ordning bevisligen blir underrättad om vad som läggs honom till last. Den ordning för preskriptionstidens avbrytande som förespråkas i motionen kan få till följd att den som avses bli föremål för disciplinpåföljd först efter preskriptionstidens utgång – ibland lång tid därefter – får del av anmälan. En sådan ordning uppfyller enligt utskottets uppfattning inte de krav som i enlighet med det nyss sagda måste ställas på reglerna om hur preskriptionstiden avbryts. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1249.

Utskottet vill i sammanhanget tillägga att hur än reglerna på området utformas det torde vara oundvikligt att det i den praktiska tillämpningen uppkommer fall där preskriptionshindrande åtgärd aktualiseras först i omedelbar anslutning till preskriptionstidens utgång. I vissa fall kan då preskriptionstiden avbrytas någon eller några dagar före dess utgång, medan i andra fall den preskriptionshindrande åtgärden kan komma att ske någon eller några dagar efter tidens utgång. Det kan också nämnas att här berörda preskriptionsregler endast tar sikte på frågan om disciplinansvar, och inte på frågan om andra följder av ett felaktigt handlande, t. ex. i frågor om skadestånd.

Utredningsarbete

Tjänsteansvarskommittén (Ju 1979:13) överlämnade i april 1983 sitt slutbetänkande Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7) till regeringen. Detta har nyligen varit föremål för en omfattande remissbehandling och övervägs nu inom regeringskansliet.

Kommitténs uppgift har varit att företa en förutsättningslös granskning av det ansvarssystem som gäller för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén har därvid bl. a. föreslagit vissa ändringar i LOA. Vad gäller förutsättningarna för disciplinära förfaranden, vilka överensstämmer med nu aktuella stadganden i tillsynslagen, föreslås emellertid inga ändringar.

I kommitténs betänkande (s. 289–290) diskuteras bl. a. frågan om möjlighet att meddela disciplinpåföljd då en anmälan till åtal ej lett till fällande dom. Därvid erinras om att disciplinärt förfarande enligt LOA inte får inledas eller fortsättas sedan åtgärd vidtagits för att anställa åtal samt framhålls att det efter en sådan dom kan vara för sent att ingripa disciplinärt till följd av preskription. Därefter refereras det ovan (s. 3) återgivna uttalandet ur proposition 1975:78 s. 195 och anförs vidare.

Normalt skall alltså en gärning som prövats i straffrättslig väg inte därefter kunna underkastas också disciplinärt förfarande. Det senare bör kunna ske endast i undantagsfall. Sådana undantag kan, såsom nämns i förarbetena, vara att åklagaren avskriver ärendet emedan han anser att gärningen inte är brottslig liksom att en friande dom grundas på en brist ur straffrättslig synvinkel när det gäller subjektiva rekvisit, t. ex. krav på uppsåt, en brist som

dock måhända inte föreligger i disciplinärt hänseende, där det räcker med krav på oaktsamhet för ansvar. Har vederbörande myndighet i sådana fall valt att göra åtalsanmälan i stället för att inleda disciplinärt förfarande – närmast genom att utfärda anmaning – kan givetvis frågan om disciplinansvar förfalla till följd av att preskription hinner inträda medan det straffprocessuella förfarandet pågår. Vill man komma till rätta med detta synes det kunna ske genom att en särskild preskriptionsregel införes, exempelvis så anordnad att en åtalsanmälan tillägges preskriptionsavbrytande verkan i disciplinärt hänseende. Emellertid kan ifrågasättas om behovet av en sådan regel är så starkt att det motiverar lagstiftning. Den nuvarande preskriptionsregeln i 14:5 LOA – av innebörd att disciplinpåföljd inte får åläggas om anmaning ej delgivits inom två år efter förseelsen – synes tidsmässigt vara tilltagen så att preskription normalt inte skall behöva inträda innan det straffprocessuella förfarandet hunnit avslutas. Att ett – sannolikt helt ringa – antal fall kan återstå som preskriptionshotade synes få bedömas som ett icke alltför högt pris för att undvika en alltför vidlyftig lagstiftning.

Utskottet

Nuvarande regler för handläggning av ärenden rörande disciplinansvar hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd innebär att i de fall fråga uppkommer om åtal för samma förseelse handläggningen hos ansvarsnämnden måste avbrytas t. v. i avvaktan härpå. Först om det visar sig att polis- eller åklagarmyndigheten avskriver ärendet utan att åtal kommer till stånd kan disciplinärendet tas upp på nytt. Även i vissa fall av friande dom i brottmålet kan det tänkas att det kan bli aktuellt att pröva frågan om disciplinpåföljd.

Nämnda regler är avsedda att förebygga dubbelbestraffning. Det är inte meningen att någon skall kunna ådömas disciplinpåföljd i ett fall där straff redan bestämts av domstol. Har disciplinpåföljd ådömts tidigare har domstolen att beakta detta vid straffmätningen.

I den motion som behandlas i detta betänkande påtalas att dessa regler ger oönskade konsekvenser i de fall polisutredningen drar ut på tiden och åtal därefter inte kommer till stånd. När ärendet avskrivits hos åklagarmyndigheten kan nämligen frågan om disciplinpåföljd ha förfallit på grund av preskription. Detta inträffar om inte preskriptionsavbrott görs inom två år från förseelsen. Därigenom kan förhållandevis allvarliga förseelser helt undgå påföljd, medan mera lindriga sådana – där fråga om åtal aldrig uppkommit – leder till disciplinpåföljd. Motionärerna är starkt kritiska häremot och anser att bestämmelserna bör ändras så att ansvarsnämnden kan avbryta preskription utan hinder av att anmälan till åtal gjorts. Skulle det sedan visa sig att åtal inte väcks kan disciplinärendet tas upp på nytt.

Utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till vad motionärerna anför. Det är stötande för rättskänslan om likartade förseelser i vissa fall leder till disciplinpåföljd och i andra fall inte till följd av formella skäl. Även av hänsyn till patienternas säkerhet och berättigade krav på att få en medicinskt riktig vård är det angeläget att en prövning i nämnden kommer till stånd.

Det finns således starka skäl för att överväga en ändring av bestämmelserna.

Riksdagen avslag under 1981/82 års riksmöte en motion som hade beröringspunkter med den nu aktuella. Yrkandet innebar att redan ingivandet av anmälan till hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd skulle avbryta preskription av disciplinpåföljd. Detta förslag avstyrktes enhälligt av justitieutskottet med hänvisning till att förslaget inte tillgodosåg grundläggande rättssäkerhetskrav på att den mot vilken åtgärd ifrågasätts måste få veta om försummelsen preskriberas eller inte (se ovan s. 3). Socialutskottet delar denna uppfattning. Preskriptionsavbrott bör således inte få ske på annat sätt än genom att den enskilde i viss ordning får del av vad som anförts emot honom. Det anförda innebär att utskottet inte heller kan acceptera den av tjänsteansvarskommittén diskuterade lösningen att låta en anmälan till åtal ha preskriptionsavbrytande verkan i disciplinärendet (se ovan s. 4).

Tjänsteansvarskommittén har vidare avvisat tanken på ändring av nu aktuella lagbestämmelser beträffande offentliga funktionärer med hänvisning till att tvåårsfristen normalt räcker till så att preskription inte behöver inträda innan det straffprocessuella förfarandet avslutats. Kommitténs betänkande har nyligen remissbehandlats och bereds f. n. inom regeringskansliet. Enligt utskottets mening utgör emellertid kommitténs ställningstagande i denna del inte något hinder mot att redan nu ta upp den fråga som aktualiserats i motionen. Att det kan röra sig om ett förhållandevis litet antal fall är knappast någon vägande invändning mot en ändring som utskottet, till skillnad från tjänsteansvarskommittén, inte anser behöver leda till vidlyftig lagstiftning. Utskottet vill vidare peka på att nuvarande regler sannolikt medför större problem på hälso- och sjukvårdens område än när det gäller offentliga funktionärer i allmänhet. Den vetenskapliga utredning som kan erfordras angående vad som vållat ett dödsfall eller en viss medicinsk skada kan vara mycket komplicerad och tidsödande. Detta ökar risken för att det disciplinära ansvaret hinner preskriberas till följd av att åklagarens utredning drar ut på tiden.

Sammanfattningsvis anser utskottet att hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd bör ges möjlighet att bryta preskription av disciplinpåföljd i avvaktan på avgörande av åtalsfrågan. Detta kan ske genom att nämnden genomgående får överlämna anmälan jämte därtill hörande handlingar till den mot vilken åtgärd ifrågasätts. Väcks åtal bör frågan om disciplinpåföljd anses förfallen, medan nämnden i annat fall kan fortsätta sin handläggning efter det att åklagaren för sin del avskrivit ärendet. Det bör ankomma på regeringen att framlägga förslag om ändring av lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. i enlighet härmed.

Vad utskottet nu anför bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1982/83:1288 som sin mening
ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Stockholm den 11 oktober 1983

På socialutskottets vägnar

INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), John Johnsson (s), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Lilly Bergander (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk) och Aina Westin (s).

