

Justitiekottets betänkande

1978/79:5

med anledning av motioner om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet

Motionerna

I motionen 1977/78:236 av Per Gahrton (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen skall begära förslag om utvidgad rätt till målsägandetalan mot högre ämbetsmän.

Motionären uttalar att målsägandens rätt att väcka enskilt åtal inte gäller i fråga om brott som i utövningen av tjänst eller uppdrag har begåtts av ämbetsmän med högre tjänster; i fråga om ansvar eller enskilt anspråk på grund av dessa brott är riksåklagaren ensam behörig åklagare. Enligt motionären har målsägandens talerätt i förevarande avseende inskränkts genom ändringar i rättegångsbalken år 1974. I motionen redogörs för ett beslut av Stockholms tingsrätt, där tingsrätten avvisat ett av en enskild person väckt åtal mot en hög ämbetsman. Beslutet röjer enligt motionären en bristande rättssäkerhet. Det bör enligt motionärens mening vara ett minimikrav att den som anser sig utsatt för brottsligt förfarande från högre ämbetsmän kan få saken rättsligt prövad.

I motionen 1977/78:494 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hos regeringen skall begära att det nuvarande disciplinära ansvaret för högre förvaltningstjänstemän kompletteras i enlighet med vad som sägs i motionen 1977/78:493.

I motiveringen till yrkandet uttalar motionärerna att det nuvarande begränsade disciplinära ansvaret för höga offentliga tjänstemän måste kompletteras. Enligt motionärernas mening bör dessa tjänstemän kunna åtalas vid domstol för tjänstehandlingar som innebär brott mot lagregler eller av lagstiftaren föreskriven tillämpning eller som eljest strider mot de fri- och rättigheter som stadgas i grundlag; åtalsanmälan bör kunna göras av envar.

I motionen 1977/78:989 av Rolf Hagel (apk) och Alf Lövenborg (apk) yrkas att riksdagen beslutar att av regeringen begära följande ändringar i rättegångsbalken:

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

Stycket utgår.

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 regementschef eller därmed likställd eller högre tjänst.

Allmän åklagare vid högsta domstolen är riksåklagaren.

Har talan till högsta domstolen fullföljts allenast av enskild part, må åklagartalan där, efter riksåklagarens förordnande, föras av lägre åklagare.

Närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifterna mellan åklagarna meddelas i de för dem gällande instruktionerna.

20 kap.

10 §

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.

Paragrafen utgår.

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 biträdas av

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

Nuvarande lydelse

Motionärernas förslag

någon som är behörig att besluta sådant åtal.

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 uppger motionärerna att riksåklagarens exklusiva behörighet att åtala högre ämbetsmän gjort medborgarna skyddslösa mot övergrepp och brott av ämbetsmän när handlandet getts sken av myndighetsutövning.

Gällande ordning

Brottsbalken

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, döms för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

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

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 m. m.

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 privilegiatum), 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 inskrivningsärende.

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.

Högsta domstolen tillkommer vidare 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 § lagen (1976:600) om offentlig anställning, 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.

Enligt 3 § åklagarinstruktionen (1974:910) får riksåklagaren tala å brott som hör under allmänt åtal med undantag av brott som i utövningen av tjänst har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsman, justitiekanslern eller den som utövar riksåklagarens tjänst.

Närmare bestämmelser om riksdagens ombudsmans och justitiekanslerns tillsynsverksamhet och åtalsrätt m. m. finns i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen samt i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern.

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.

När det gäller 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, får målsäganden enligt 20 kap. 10 § RB inte väcka eller överta åtal eller i högre rätt fullfölja väckt åtal. Motsvarande inskränkning gäller enligt 22 kap. 8 § beträffande målsägandens rätt att väcka talan om enskilt anspråk på grund av brott.

Enligt 23 kap. 22 § RB är förundersökning inte erforderlig i mål om brott som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket RB om inte anledning förekommer till ådömande av annan påföljd än böter.

Lagen om offentlig anställning m. m.

Lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) är tillämplig på arbetstagar hos staten och hos kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse eller allmän försäkringskassa samt annan allmän inrättning om anställningen är statligt reglerad. Lagen gäller inte statsråd eller riksdagens ombudsman och inte heller vissa präster i den svenska kyrkan. För andra arbetstagar gäller lagen endast i vissa delar. I fråga om arbetstagar hos kommun i tjänst som inte är statligt reglerad gäller exempelvis endast lagens regler om arbetskonflikter och skadestånd. För övriga kommunalanställda arbetstagar föreligger sålunda inte något författningsreglerat disciplinansvar.

Enligt LOA gäller att om arbetstagar 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 tjänsteföreselse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning (11 kap. 2 §).

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 §).

I LOA finns också regler om avstängning och läkarundersökning (13 kap.). Vidare finns regler om handläggning av fråga om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning (14 kap.). Sådan fråga 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 gäller 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.

Enligt regeringens beslut i november 1977 har chefen för justitiedepartementet tillkallat en kommitté med uppdrag att se över förfarandet i vissa disciplinärenden m. m. Kommittén skall enligt direktiven (Dir. 1977:117) överväga om det är möjligt och lämpligt att föra över disciplinförfarandet från små myndigheter till någon myndighet med bättre förutsättningar att handlägga disciplinärenden på ett sätt som tillgodoser högt ställda krav på effektivitet och rättssäkerhet. Vidare skall kommittén särskilt se över utredningsförfarandet vid brott eller föreselser begångna i tjänsteutövningen av arbetstagare inom polisväsendet.

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. Ersättningsskyldighet 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 försäkringsdomstolen, om inte beslutet upphävts eller ändrats. Talan får heller inte föras med anledning av beslut av lägre myndighet mot vilken talan fullföljts hos regeringen, högsta domstolen, regeringsrätten eller försäkringsdomstolen 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.

I betänkandet (SOU 1978:59) JK-ämbetet har JK-utredningen nyligen lagt fram förslag till ny skaderegleringsförordning enligt vilken anspråk 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.

Tidigare gällande ordning m. m.*Straffbestämmelser*

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.

Åtalsfrågor m. m.

Sedan länge har det i svensk rätt funnits regler om begränsning i åklagarbehörigheten och av rätten till målsägandetalan beträffande vissa brott av högre tjänstemän. De särskilda reglerna härom gällde tidigare i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott för vilket åtal skulle upptagas omedelbart av högre rätt.

Genom 1965 års tjänstemannalagstiftning skapades bl. a. regler om åtal och disciplinär bestraffning vilka togs upp i statstjänstemannalagen (1965:274). Enligt denna lag gällde sålunda vid sidan av det straffrättsliga ansvarssystemet att tjänsteman i administrativ väg kunde avsättas eller åläggas andra disciplinstraff för tjänsteförseelser. Från detta disciplinansvar var undantagna vissa högre befattningshavare, bl. a. ordinarie domare, byråchefer och jämställda eller högre tjänstemän. Vidare gällde att tjänsteman med fullmakt på tjänsten inte kunde avsättas i disciplinär ordning.

Ett disciplinansvar motsvarande det enligt statstjänstemannalagen gällde på det kommunala området enligt stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannastadgan) för vissa tjänstemannagrupper, bl. a. lärare och kyrkomusiker. Övriga kommunaltjänstemän liksom andra kommunalanställda arbetstagare var inte underkastade något författningsreglerat disciplinansvar, men disciplinansvar kunde gälla för dem på grund av regler i kollektivavtal.

I samband med lagstiftningen år 1965 gjordes ändringar i RB, som innebar att talan om ansvar för ämbetsbrott i princip alltid skulle väckas i underrätt. Endast justitiekanslern, riksåklagaren och domare inom det allmänna domstolsväsendet svarade alltjämt i överrätt för självständiga ämbetsbrott (prop. 1965:146, 1LU 36).

I förarbetena till 1965 års ändring i RB framhölls beträffande begränsningen av kretsen behöriga åklagare och av målsägandens talerätt att denna innebär ett skydd för högre tjänstemän mot obefogat åtal och ogrundad talan om ersättning. Detta system ansågs böra i princip behållas även i den nya ordning för talan om ämbetsbrott som infördes år 1965. En lämplig avgränsning av kretsen högre tjänstemän som skulle åtnjuta detta skydd ansåg man sig kunna erhålla genom att göra reglerna om åklagare och målsägandens talerätt tillämpliga i fråga om ämbetsbrott av civil tjänsteman som ej är underkastad disciplinär bestraffning enligt statstjänstemannalagen. Den dåvarande chefen för justitiedepartementet uttalade att det inte torde vara något avgörande hinder för denna lösning att tillämpningsområdet för reglerna härigenom blev något vidare i praktiken än vad som gällde tidigare (prop.

1965:146 s. 39).

Enligt den lydelse som genom 1965 års lagstiftning gavs de aktuella bestämmelserna i RB var riksåklagaren ensam behörig åklagare dels i högsta domstolen i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av justitiekanslern, riksåklagaren eller den som utövade något av dessa ämbeten eller av hovrättsdomare eller revisionssekreterare, dels vid underrätt och i hovrätt i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av stats tjänsteman, som ej var underkastad disciplinär bestraffning, av ledamot av domstol eller central statlig förvaltningsmyndighet, som ej var stats tjänsteman, eller av krigsman, som bestred regementschef eller därmed likställd eller högre tjänst.

Inskränkningar i målsägandens talerätt enligt 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB samt regler om begränsning av förundersökning enligt 23 kap. 22 § RB gällde efter 1965 års lagändringar ämbetsbrott av tjänstemän inom den senast angivna personkretsen.

Beträffande innebörden av uttrycket i 12 kap. 3 § RF "brott i utövningen av statsrådstjänsten" uttalade departementschefen i förarbetena till lagrummet att det inte bör göra någon skillnad om ett statsråd genom sitt handlande skulle ha åsidosatt en skyldighet som följer av hans tjänst, t. ex. genom att – i privatlivet – röja en hemlig uppgift. Utanför borde enligt departementschefen falla gärningar som inte är typiskt förbundna med befogenheter och uppgifter som tillkommer en regeringsledamot. De gärningar som bör bli föremål för särskild prövning var enligt departementschefen endast sådana som ingår som led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar (prop. 1973:90 s. 423).

I motiveringen till 12 kap. 8 § RF med särskilda åtals- och forumregler för brott i utövningen av tjänsten som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten uttalades av departementschefen att samma princip som ligger till grund för motsvarande gränsdragning i 12 kap. 3 § RF för statsrådets del borde vara vägledande när de gäller de högsta domarna. Den gjorda avgränsningen innebar enligt departementschefen bl. a. att sådana ämbetsbrott som tagande av muta och överträdelse av tystnadsplikt i allmänhet föll utanför tillämpningsområdet för de föreslagna nya reglerna. Åtal för nämnda brott skulle alltså väckas i underrätt enligt vanliga regler. Detta förhållande kunde enligt departementschefen inte undgå att få konsekvenser för RB:s regler om forum privilegatum för andra domare och vissa andra högre tjänstemän (prop. 1973:90 s. 441).

Genom ändringar i RB år 1974 – betecknade som följdlagstiftning till grundlagsreformen (prop. 1974:35, KU 21) – ändrades bestämmelserna i 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § RB om särskilt forum för mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott av vissa tjänstemän. I anslutning till motsvarande terminologi i RF kom de särskilda reglerna att avse brott som begåtts av vederbörande tjänsteman i utövningen av tjänsten eller uppdraget. På motsvarande sätt ändrades beskrivningen av de brott, för vilka riksåkla-

garen 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 förundersökning att avse brott enligt den ovan nämnda definitionen.

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 brottbalken beskrivna ämbetsbrotten. Å ena sidan torde ifrågakvarande grundlagsbestämmelser vara tillämpliga i fråga om flera av de i brottbalken 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. I fråga 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 privilegiatum 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.

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 funktionärerna fullgörs på ett riktigt sätt. Straffbestämmelserna om ämbetsbrott har emellertid avskaffats, och det straffbara området inskränkts till att omfatta de brottstyper som framstår som särskilt straffvärda, nämligen de ovan beskrivna brotten myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvar inträder oberoende av sådana förhållanden som tjänstemanna-ställning 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.

För prövning av fråga om disciplinärt ansvar m. m. för befattningshavare som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst eller högre tjänst vid statlig myndighet inrättades samtidigt statens ansvarsnämnd.

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.

I samband med 1975 års lagstiftning gjordes i 7 kap. 4 § RB den ändringen att personkretsen, som tidigare motsvarat dem som inte var underkastade disciplinär bestraffning, nu kom att omfatta dem beträffande vilka frågor om disciplinärt ansvar m. m. skulle prövas av statens ansvarsnämnd. Ändringen innefattade ej någon saklig ändring.

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 motioner

Motioner med yrkanden om tillsättande av en arbetsgrupp med uppgift att kontinuerligt följa den praktiska tillämpningen av 1975 års ämbetsansvarsreform har prövats av riksdagen vid 1976/77 och 1977/78 års riksmöten (JuU 1976/77:9, JuU 1977/78:9). Motionerna avslogs vid båda tillfällena på förslag av justitieutskottet. Utskottet hänvisade i betänkandet 1977/78:9 till sitt uttalande föregående år att det inte förekommit några omständigheter som gav anledning till annan bedömning av lagstiftningens lämplighet än den som gjordes då lagstiftningen antogs år 1975. Vad utskottet sålunda anfört ägde enligt utskottets mening alltjämt giltighet.

Utskottet prövade samtidigt ett motionsyrkande om att det i 20 kap. 1 § BrB skulle göras ett tillägg av det ungefärliga innehållet att oaktsamhet vid myndighetsutövning skulle bedömas som grov om gärningen innebar kränkning av enskilda fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF. I denna del uttalade utskottet:

Enligt uttalanden av departementschefen under förarbetena till 1975 års lagstiftning (prop. 1975:78 s. 147) skall vid bedömningen av om grov oaktsamhet föreligger samtliga omständigheter beaktas. Endast den omständigheten att oriktig myndighetsutövning medfört allvarligt förfång får enligt departementschefen inte föranleda att oaktsamheten bedöms som grov. Visserligen måste, uttalar departementschefen, i sådana fall där det står klart att myndighetsutövningen får avsevärda konsekvenser för de berörda, krävas särskild noggrannhet från den utövandes sida. Det innebär enligt departe-

mentschefen emellertid bara att man får ha en annan utgångspunkt än i fråga om myndighetsutövning i allmänhet när man bedömer om oaktsamheten är grov.

Några avgöranden i domstol som, utöver vad som framgår av det nyss sagda, klargör den närmare innebörden av gällande rätt i berört hänseende, föreligger ännu inte. Lagstiftningen har endast varit i kraft i knappt två år. Enligt utskottets mening är det för tidigt att bedöma om behov föreligger av uttryckliga lagregler beträffande den fråga som tagits upp i motionen. Motionsyrkandet bör därför ej föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Riksdagen följde utskottet.

Utskottet

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

Enligt yrkandet i motionen 494 bör riksdagen hos regeringen begära förslag till sådana lagändringar att högre förvaltningstjänstemän kan åtalas vid domstol för vårdslös myndighetsutövning på grund av handlingar som strider bl. a. mot de fri- och rättigheter som är tillförsäkrade medborgarna i grundlagen. Åtal bör enligt motionärerna kunna väckas av envar.

Yrkandena i motionerna 236 och 989 går ut på att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till lagändringar som gör det möjligt för envar att väcka talan om ansvar eller enskilt anspråk mot offentliga funktionärer på grund av brott som begåtts i utövning av tjänst eller uppdrag.

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 beteenden finns dock alltjämt 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. Någon domstolspraxis som ytterligare klargör den närmare innebörden av gällande rätt i berört hänseende föreligger ännu inte.

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 disciplinärenden 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 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 regementschefers 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 målsägandens 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 prövade vid 1977/78 års riksmöte ett motionsyrkande av i princip samma innebörd som yrkandet i motionen 494 om närmare lagreglering av vilka gärningar som skall anses straffbara som grov oaktsamhet vid myndighetsutövning och kunna föranleda åtal för vårdslös myndighetsutövning. Enligt utskottets då uttalade uppfattning var det för tidigt att bedöma om behov förelåg av uttryckliga lagregler beträffande den fråga som tagits upp i motionen. När frågan nu återkommer finner utskottet ej skäl att frångå den ståndpunkt som utskottet intog förra året och som godkändes av riksdagen. Utskottet vill dock tillägga att en utvärdering av ämbetsansvarsreformen inom någon tid framstår som påkallad. Därvid torde den i motionen upptagna frågan komma att övervägas. Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen 494 i här berörd del.

Beträffande den i samtliga tre motioner upptagna frågan om borttagande av begränsningen i målsägandens rätt att väcka enskilt åtal och föra talan om enskilt anspråk mot vissa högre tjänstemän konstaterar utskottet att sådan begränsning sedan länge funnits i svensk rätt och motiverats med önskemålet att skydda dessa tjänstemän mot obefogade åtal eller ogrundad talan om ersättning. Det finns enligt utskottets mening ej anledning att i princip frångå denna ordning.

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.

Ej heller i övrigt bör motionerna föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *vårdslös myndighetsutövning* avslår motionen 1977/78:494 i denna del,
2. att riksdagen beträffande *målsägandes talesrätt m. m.* avslår motionen 1977/78:236, motionen 1977/78:494 i denna del och motionen 1977/78:989.

Stockholm den 17 oktober 1978

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Martin Segerstedt (s), Iris Mårtensson (s) och Margareta André (fp).

