# Justitieutskottets betänkande 1977/78:9

## med anledning av motioner om tillämpningen av lagstiftningen angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m. m.

### Motionerna

I motionen 1976/77:647 av Håkan Winberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa den praktiska tillämpningen av lagstiftningen angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m. m. och lägga fram de ändringsförslag i lagstiftningen som kan visa sig erforderliga.

Motionärerna uppger att det enligt deras mening inte går att bortse från att offentliga funktioner i många fall har en helt annan karaktär än de privata. Fel och försummelser av offentligt anställda drabbar inte i första hand arbetsgivaren utan i minst lika hög grad allmänheten. Det är därför enligt motionärernas mening mindre ändamålsenligt att i så stor utsträckning som skett överlåta till arbetsmarknadens parter att förhandla om utformningen av de offentliga funktionärernas ansvar. Eftersom fel i tjänsten betraktas som avtalsbrott och beivras med sanktioner som står arbetsgivaren till buds men inte med straffrättsliga påföljder kan enligt motionärernas mening allmänhetens intresse av ett korrekt handhavande av den offentliga verksamheten komma att tillmätas mindre vikt. Motionärerna uppger att intresset av att privat verksamhet bedrivs korrekt inte på något sätt minskar behovet av regler som garanterar ett riktigt handhavande av den offentliga verksamheten. Motionärerna pekar på att det nya systemet kan verka negativt för den offentligt anställde eftersom denne först efter ett överklagande av beslut om disciplinpåföljd eller avskedande kan uppnå prövning inför domstol av om påföljden varit berättigad. Enligt motionärernas mening har vidare medbestämmandelagen komplicerat bilden när det gäller att nå en riktig bedömning av fel som har begåtts av de offentligt anställda. Det synes, anför motionärerna, mindre lämpligt att avgörande om fel eller försummelser skall beivras skall fattas av ett organ sammansatt av skilda partsrepresentanter på arbetsmarknaden. Det föreligger då enligt motionärernas mening uppenbarligen risk för att den enskildes rättsintressen inte kommer att tillvaratas. Det kan därför, uppger motionärerna, finnas skäl att flytta disciplinmålen till en fristående nämnd av domstolskaraktär som inte är sammansatt av partsrepresentanter.

I motionen 1976/77:1043 av Allan Hernelius (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär ett tillägg till 20 kap. 1 § andra stycket brottsbalken rörande oaktsam myndighetsutövning.

I motiveringen till motionen anförs bl. a. att den offentliga sektorn befinner

sig i oavlåtlig tillväxt och att det då ter sig naturligt att ha stora krav på tjänstemännens aktsamhet. Dessa krav måste enligt motionären ställas högre ju mer vittgående konsekvenser ett beslut får för den berörda enskilda personen. Särskilt höga krav bör ställas vid beslut om frihetsberövanden och vid beslut som berör de i regeringsformen skyddade fri- och rättigheterna. Motionären uppger att några klargörande prejudikat ännu inte erhållits beträffande tolkningen av begreppet "grov oaktsamhet" i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Härvid hänvisas till ett avgörande av justitieombudsmannen (JO) i oktober 1976 angående ifrågasatta fel av en åklagare och en domare vid beslut om anhållande och häktning i visst fall. Motionären pekar på att Sverige genom att ansluta sig till Europarådets konvention om de mänskliga friheterna och de grundläggande rättigheterna har åtagit sig att i enlighet med kraven i denna konvention ge var och en rätt att föra talan inför inhemsk domstol i anledning av avsteg från konventionen. Motionären uppger att Sverige då konventionen ratificerades hade i detta hänseende hänvisat till att JO ägde föra den enskildes talan. Vidare anförs i motionen att om åtal inte väcks för vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) skapas inte någon praxis på området, och bestämmelsen härom kommer aldrig till användning. Ett tillägg till 20 kap. 1 § BrB bör enligt motionären göras med det ungefärliga innehållet att oaktsamhet vid myndighetsutövning skall bedömas som grov om gärningen medfört kränkning av enskilds fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen.

**Gällande ordning**

Enligt 20 kap. 1 § BrB gäller att den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövning kan, om gärningen för det allmänna eller för 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 lagen (1976:600) om offentlig anställning finns regler om disciplinansvar vid tjänsteförseelse samt om avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning, då arbetstagare åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning. Reglerna är tillämpliga på arbetstagare hos staten samt hos kommuner och annan allmän inrättning, om anställningen är statligt reglerad.

**Tidigare gällande ordning**

Den nuvarande ordningen gäller i princip sedan den 1 januari 1976. Tidigare upptogs 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.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvarssystemet gällde enligt statstjänstemannalagen 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.

### 1975 och 1976 års lagstiftning

Genom lagstiftning år 1975 antogs för de offentliga funktionärernas ansvar en ny ordning, som innebar att ämbetsansvaret ersattes med ett nytt ansvarssystem, vilket nära ansluter till den ordning som redan tidigare gällde på den privata arbetsmarknaden. Ett straffrättsligt ansvar för offentliga funktionärer bibehölls dock när det gällde allvarliga angrepp mot samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt. Straffbestämmelserna om ämbetsbrott avskaffades, och det straffbara området inskränktes till att omfatta de brottstyper som framstår som särskilt straffvärda, nämligen oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvar inträder oberoende av sådana förhållanden som tjänstemannaställning eller liknande.

Det straffrättsliga ansvaret för vanliga tjänstefel ersattes av ett disciplinärt ansvar enligt statstjänstemannalagen eller kommunaltjänstemannastadgan. Ämbetsstraffen suspension och avsättning avskaffades. I stället infördes ett avskedandeinstitut i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan. Tjänsteman, som inte är nöjd med beslut om disciplinpåföljd eller

avskedande, kan få tvisten prövad av domstol på samma sätt som fallet är på den privata arbetsmarknaden. Beträffande den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag med vilket följer myndighetsutövning kan domstol förordna om hans skiljande från tjänsten. Inom den militära sektorn har det tidigare gällande ansvarssystemet bibehållits, frånsett att suspension och avsättning avskaffats som brottspåföljder även för krigsmän och att krigsmän med huvudsakligen civila arbetsuppgifter underkastats samma ansvarsregler som de civila tjänstemännen.

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.

Under riksdagsbehandlingen hade i en motion yrkats avslag på propositionen. Till stöd härför hade bl. a. anförts att förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på den enskilda sektorn saknar motsvarighet inom den offentliga sektorn, där fel och försummelser av anställda inte bara drabbar arbetsgivaren utan också i minst lika hög grad allmänheten. Enligt motionärerna kunde allmänhetens intresse av ett konsekvent påföljdssystem för offentliga funktionärer svårligen tillgodoses genom en ordning som i så hög grad som den i propositionen föreslagna ger arbetsmarknadens parter möjligheter att förhandla om tjänsteansvaret och överlämnar till skilda arbetsgivare att avgöra disciplinfrågor. Enligt motionärernas mening var det därför betänkligt att den föreslagna ordningen grundades på en privaträttslig syn på det offentliga anställningsförhållandet. Ett genomförande av förslaget skulle enligt motionärerna medföra otrygghet för de anställda och rättsosäkerhet för allmänheten.

I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1975:22) uttalade utskottet bl. a. följande.

Utskottet vill för sin del till en början framhålla att det nuvarande ämbetsansvaret, som fick sin slutliga utformning år 1948 (prop. 1948:144, 1LU 1948:39), anpassats efter en tid då den offentliga förvaltningen var av judiciell karaktär. Utvecklingen i samhället har emellertid inneburit en avsevärd utvidgning av det allmännas myndighetsfunktion, och förvaltningen har i ökande omfattning kommit att inriktas på vad som enligt ämbetsansvarskommittén kan kallas för aktiv samhällsomdaning samt planering och produktion. Samtidigt har det allmänna för att förverkliga sina syften kommit att utnyttja en mångfald olika verksamhetsformer vid sidan av statens och kommunernas centrala förvaltningsorgan, och offentliga myndighetsfunktioner utövas numera av en mängd institutioner som kan vara rent allmänna organ eller också har en mer eller mindre stark prägel av enskild verksamhet. Denna utveckling har medfört att frågan huruvida utövandet av en offentlig funktion är förenad med ämbetsansvar i praktiken kommit att i betydande utsträckning avgöras med utgångspunkt i vilken verksamhetsform det allmänna valt för att utöva funktionen.

Vid sidan av denna utveckling mot olika verksamhetsformer för utövandet av offentliga funktioner har under senare år det offentliga anställningsförhållandet alltmer kommit att anpassas till förhållandena på den privata arbetsmarknaden. Av grundläggande betydelse härvidlag är tillkomsten år 1965 av statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen, som innebar att den tidigare rent offentligrättsliga regleringen av tjänstemännens anställningsförhållanden ersattes av ett system med både privaträttsliga och offentligrättsliga inslag. Genom reformen fick tjänstemännen förhandlingsrätt, vilket medfört att fel eller försummelse i tjänsten kan vara ett avtalsbrott och kan beivras med rent civilrättsliga sanktioner. Under åren 1973 och 1974 anpassades de offentliga tjänstemännens villkor ytterligare till förhållandena på arbetsmarknaden i övrigt, bl. a. genom tillkomsten av lagen om anställningsskydd, som i princip också gäller anställda i allmän tjänst.

Mot bakgrund av det anförda framstår det nuvarande sanktionssystemet beträffande offentliga tjänstemän som föråldrat och mindre väl förenligt med utvecklingen på arbetsrättens område. Även i övrigt är systemet behäftat med åtskilliga brister. Bl. a. är det som departementschefen understryker anmärkningsvärt att så gott som varje förseelse i tjänsten åtminstone principiellt sett är straffbelagd och att den personkrets, som omfattas av ämbetsansvaret, är bestämd efter så oklara och oenhetliga kriterier. Det är också otillfredsställande att tjänstemännen på det offentliga området i stor utsträckning är underkastade både disciplinansvar och ansvar enligt brottsbalken samt att det vid sidan av straff- och disciplinansvaret finns utrymme för rent civilrättsliga sanktioner som uppsägning och avskedande.

Vad sålunda anförts leder utskottet till uppfattningen att ett nytt sanktionssystem, anpassat efter dagens samhällsförhållanden, bör komma till stånd. När det gäller utformningen av ett sådant system måste självfallet liksom tidigare utgångspunkten vara samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt och att förvaltningstjänstemännen är självständiga och oväldiga. Det sistnämnda förutsätter i sin tur att tjänstemännens anställningstrygghet inte äventyras. Med hänsyn till att som ovan berörts offentlig verksamhet bedrivs i en mångfald olika former är det vidare av vikt att sanktionssystemet kan tillämpas oberoende av förändringar i förvaltningens organisation. Av grundläggande betydelse är också att systemet är anpassat till det ovan berörda förhållandet att de statliga och kommunala tjänstemännens anställningsförhållanden alltmer kommit att präglas av privaträttsliga inslag och att som följd härav fel i tjänsten kan betraktas som avtalsbrott som bör beivras med de sanktionsmedel som står arbetsgivaren till buds och inte genom straff eller andra påföljder. I anslutning till detta konstaterande bör framhållas att det grundläggande skälet för en särbehandling av den offentliga tjänsten, nämligen allmänhetens intresse av ett korrekt handhavande av den offentliga verksamheten, i viss mån avtagit i styrka allteftersom ett likartat intresse gjort sig gällande också beträffande den privata verksamheten. I detta hänseende vill utskottet erinra om det allmänna intresset av att förhindra missbruk av exempelvis ekonomisk maktkoncentration i form av monopolföretag och kartellbildningar samt om de konsumentintressen, som motiverat bl. a. lagen om otillbörlig marknadsföring, lagen om hemförsäljning och konsumentköplagen.

De framlagda lagförslagen ligger i linje med nu anförda synpunkter. De överensstämmer också med de grundläggande principer för utformningen av en lagstiftning rörande ämbetsansvaret som framlades av ämbetsansvars-

kommittén och som väsentligen godtagits av remissinstanserna. Utskottet kan därför ställa sig bakom de framlagda förslagen i stort.

I lag (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen och i lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn fastställdes i anslutning till de nya reglerna nya föreskrifter till bestämmande av JO:s och JK:s tillsynskrets.

Statstjänstemannalagen, kommunaltjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan upphävdes genom lagstiftning som antogs av riksdagen under 1975/76 års riksmöte. Härvid överfördes till den nya lagen om offentlig anställning från de äldre författningarna i huvudsak utan ändringar reglerna om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning m. m.

I propositionen 1977/78:34, som f. n. är föremål för riksdagens prövning, föreslår regeringen (budgetdepartementet) bl. a. ett tillägg i lagen om offentlig anställning av innehåll att reglerna om bl. a. primär förhandlingsplikt i 11–14 §§ medbestämmandelagen inte skall tillämpas i fråga om beslut om disciplinansvar m. m.

**Riksdagsbeslut vid 1976/77 års riksmöte**

En motion med samma yrkande som det som nu framförs i motionen 1976/77:647 behandlades av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte.

I sitt av riksdagen godkända betänkande 1976/77:9 uttalade utskottet att den nya lagstiftningen ännu ej hade varit i kraft under ett år. Det var därför enligt utskottets mening alltför tidigt att bedöma hur den inverkat på den offentliga förvaltningens utövande, och några omständigheter som gav anledning till annan bedömning av lagstiftningens lämplighet än den som gjorts av riksdagen år 1975 hade inte förekommit.

Utskottet uttalade vidare att utskottet utgick ifrån att de nya reglerna om ansvar för offentliga funktionärer skulle följas av regeringen och att särskild uppmärksamhet därvid skulle riktas på reglernas effekt när det gäller det allmänna intresset av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Anledning att för ändamålet tillsätta en särskild arbetsgrupp i enlighet med motionärernas önskemål förelåg inte enligt utskottets mening. Utskottet avstyrkte bifall till motionen.

I en reservation av två ledamöter i utskottet (m) uttalades att man inte kunde bortse från risken för att den nya ordningen med mindre insyn från allmänheten skulle inverka menligt på de offentliga funktionernas fullgörande till skada för den enskilde samhällsmedborgaren. En arbetsgrupp borde enligt reservanternas mening tillsättas för att ofördröjligen uppmärksamma statsmakterna på eventuella sådana effekter av lagstiftningen.

**Skrivelser till regeringen**

JK har i en skrivelse till regeringen i mars 1977 fäst regeringens uppmärksamhet bl. a. på frågan om lämpligheten av att JK och JO

beträffande samma förseelse kan föra olika talan i arbetsdomstolen, statens ansvarsnämnd eller inför annan disciplinmyndighet.

Skrivelsen är under övervägande i regeringens kansli.

I en skrivelse till regeringen den 19 juni 1977 har den s. k. Medborgarrättsrörelsen anhållit att regeringen skall inleda ett utredningsarbete rörande medborgarnas rättsskydd efter ämbetsansvarets avskaffande och ge JO och JK reella möjligheter att bistå enskilda.

Skrivelsen är under övervägande i regeringens kansli.

**Utskottet**

I betänkandet behandlas två motioner som berör ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Reglerna om sådant ansvar ändrades genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1976. Den nya ordningen innebär i huvudsak att reglerna om ämbetsansvar i brottsbalken (BrB) har ersatts med bestämmelser om disciplinärt ansvar för statliga och vissa kommunala befattningshavare. Vidare har i BrB införts stadganden om straffansvar för allvarligare typer av tjänsteförsummelser, nämligen myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt.

I motionen 1976/77:647 hemställs att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa den praktiska tillämpningen av den nya lagstiftningen och lägga fram förslag till de ändringar som kan visa sig erforderliga. En motion med samma yrkande avslogs av riksdagen vid 1976/77 års riksmöte. I sitt betänkande i ärendet uttalade utskottet att det inte förekommit några omständigheter som gav anledning till annan bedömning av lagstiftningens lämplighet än den som gjordes då lagstiftningen antogs av riksdagen år 1975. Utskottet utgick från att de nya reglerna skulle följas av regeringen och att särskild uppmärksamhet därvid skulle riktas mot reglernas effekt när det gäller det allmänna intresset av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett tillfredsställande sätt.

Vad utskottet sålunda anfört förra året äger alltjämt giltighet. Utskottet finner därför när motionsyrkandet nu återkommer ej anledning att göra annan bedömning än den som då gjordes beträffande behovet av en arbetsgrupp för att följa lagstiftningens tillämpning. Motionsyrkandet bör därför lämnas utan bifall.

Yrkandet i motionen 1976/77:1043 går ut på att 20 kap. 1 § BrB skall ändras så att oaktsamhet vid myndighetsutövning skall anses som grov och ansvar således ådömas för vårdslös myndighetsutövning så snart gärningen medfört kränkning av enskilds fri- och rättigheter enligt regeringsformen.

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 departementschefen 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.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *tillämpningen av lagstiftningen om offentliga funktionärer* avslår motionen 1976/77:647,
2. att riksdagen beträffande *ändring i 20 kap. 1 § brottsbalken* avslår motionen 1976/77:1043.

Stockholm den 8 november 1977

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

*Närvarande:* Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Svea Wiklund (c), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Helge Klöver (s) och Björn Körlof (m).

**Särskilt yttrande**

av Bertil Lidgard (m) och Björn Körlof (m):

Motionerna behandlar frågor av stor betydelse för allmänhetens förhållande till myndigheter och för förtroendet för allmänna funktioner. Såsom anfördes i en reservation till utskottets betänkande 1976/77:9 kan man inte bortse från risken att den nya ordningen med mindre insyn för allmänheten inverkar menligt på de offentliga funktionernas fullgörande till skada för den enskilde samhällsmedborgaren. I utskottets yttrande förutsätts att regeringen följer den nya lagstiftningens tillämpning och särskilt uppmärksammar dess effekt när det gäller det allmännas intresse av att de offentliga funktionerna

fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Med hänsyn härtill har vi avstått från att i en reservation till utskottets betänkande yrka bifall till yrkandet om tillsättandet av en arbetsgrupp för att följa lagstiftningens tillämpning. Vi vill dock särskilt understryka att det är av synnerlig vikt att frågor om tjänsteförsummelser som medfört skada för enskilda personer ingående analyseras och föranleder prövning av lagstiftningens ändamålsenlighet.