

Motion till riksdagen 2007/08:K223

av Finn Bengtsson och Andreas Norlén (m)

Bemötande av medborgare vid kontakter med svenska myndigheter

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för att skapa en attityd hos alla svenska myndigheter, enligt vilken det är tydliggjort för alla tjänstemän som representerar desamma att de är till för medborgarna och inte tvärtom.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att våra svenska myndigheter bör skärpa arbetet med att efterleva lagstiftningens intentioner när det gäller att alltid ge ett korrekt bemötande vid kontakterna med enskilda medborgare.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en gemensam värdegrund för alla statliga myndigheter, gällande kontakten med allmänheten, bör utarbetas och att arbetet bör tillåta så många tjänstemän som möjligt att vara delaktiga i processen och dess slutliga förankring.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ansvar i framtiden på ett tydligt sätt bör kunna utkrävas av en enskild tjänsteman om inte lagarna och den överenskomna värdegrunden efterlevs i ett enskilt fall.
5. Riksdagen tillkännager för riksdagsstyrelsen som sin mening vad som anförs i motionen om att en särskild granskningsfunktion inom ramen för riksdagens ombudsmannaorganisation, med möjligheter till klander via beslut från en ansvarsnämnd, bör inrättas.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att straffrättsligt ansvar för brottet tjänstefel i framtiden bör kunna utkrävas av en enskild tjänsteman i väsentligt fler situationer än i dag.¹

¹ Yrkande 6 hänvisat till JuU.

Fel! Okänt namn på

Bakgrund

Ett ökande antal fall rapporteras i press och medier där enskilda medborgare blivit illa bemötta i kontakter med olika svenska myndigheter. Upplevandet av ett korrekt eller dåligt bemötande är ibland mycket olika, bl.a. beroende på om det är den bemötande eller den bemötta som beskriver vad som skett i samband med kontakten mellan myndighetsföreträdare och enskilda medborgare. Tolkningsföreträdet i sådana sammanhang bör dock ligga hos uppdragsgivaren, dvs. den enskilde medborgaren, framför den som representerar myndigheten. Detta är särskilt viktigt i de fall där en enskild medborgare känner sig direkt kränkt av ett speciellt bemötande från en myndighetsperson, och där en strid om själva bemötandet lätt övergår till att snabbt också försätta den lilla individen i samhället i en mycket obehaglig känsla av vanmakt inför myndighetens rättigheter att hantera mötet med medborgarna. Icke desto mindre framgår det tydligt i regeringsformen (RF) att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (RF 1 kap. 1 § tredje stycket och 2 § första stycket). Läser man vidare i förvaltningslagen (1986:223) så tycks det uppenbart att lagstiftaren är av uppfattningen att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service: rättssäkerheten främjas om myndigheter lämnar snabba, enkla och entydiga besked och räcker den enskilde en hjälpande hand.

Ytterligare relevant lagstiftning

Befintligt regelverk i syfte att underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna tar alltså inte bara fasta på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt skall myndigheterna också vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt, fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det hon/han eftersträvar, osv. (se bl.a. prop. 1985/86:80 s. 59).

Vid sidan av de ganska strikta lagarna på området till den enskildes favör kan även andra regelverk tillämpas för att på bästa sätt uppnå ett korrekt bemötande. Myndigheterna själva är oförhindrade att uppställa egna föreskrifter till ledning för sina anställda i hithörande frågor. Så har också skett under senare år i begränsad omfattning bl.a. med tillkomsten av de s.k. ”värdegrunderna”. En värdegrund är i detta sammanhang ett komplement till lagtexterna och kan antas inom en enskild myndighet samt avse hur dess företrädare bör uppträda gentemot medborgarna. Ett exempel på detta är den värdegrund som riksdagsförvaltningen antog för sina chefer och anställda år 2006.

Begreppet ”god förvaltning”

Det ovan anförda kan sammanfattas under begreppet ”god förvaltning”, vilket alltmer kommit att få genomslag också inom Europeiska gemenskapen (t.ex. i ”Charter of Fundamental Rights of the European Union”, artiklarna 41 och 42). Detta är en vidareutveckling av den ”Code of Good Administration” som antogs av EU-parlamentet 2001 som ett rättesnöre för unionens institutioner och tjänstemän. I förarbetena till denna ”kod” hade man bl.a. redan 1997 definierat vad som var s.k. ”maladministration”, dvs. dålig förvaltning. Härur finner man olika grunder för klagomål som t.ex. ”abuse of power, avoidable delay, defence, discrimination, failure to ensure fulfilment of obligations, lack of refusal of information, legal error, negligence, lack of reasoning, wrong procedure”.

Förslag till åtgärder

Nuvarande principer för god förvaltning inom EU utvecklas främst genom EG-domstolens praxis. Sverige har också blivit fällt i EG-domstolen i mål som haft utgångspunkt i tillkortakommanden avseende konceptet för ”god förvaltning”. För att motverka fler liknande fall kan en rad förslag till åtgärder för förändring i vårt land vara rimliga att överväga. Exempel på sådana åtgärder är:

- ? Försöka skapa en attityd hos alla svenska myndigheter där det är tydliggjort för alla tjänstemän som representerar desamma att de är till för medborgarna och inte tvärtom.
- ? Att svenska myndigheter skärper arbetet med att efterleva lagstiftningens intentioner avseende ett alltid korrekt bemötande vid kontakterna med enskilda medborgare. En nollvision för dåligt bemötande skall vara målet för detta arbete.
- ? Initiera ett arbete för god förvaltning med målet att leda till förslag på en minsta gemensam nämnare av värdegrund för alla svenska, statliga myndigheter vid enskilda möten med allmänheten, och att arbetet på ett demokratiskt sätt bör tillåta så många berörda tjänstemän som möjligt att vara delaktiga i processen och dess slutliga förankring.
- ? Att efter ett förankringsarbete för en gemensam värdegrund, som flertalet enskilda tjänstemän fått möjlighet att ha synpunkter på och slutligen tillsammans förenats kring, kunna koppla befogenhet till ansvar för den enskilde tjänstemannen genom att ansvar därefter på ett tydligt sätt också kan komma att utkrävas av en enskild tjänsteman om inte lagarna och den överenskomna värdegrunden efterlevs i ett enskilt fall.

Fel! Okänt namn på

Förslag till möjligheter för beivrande

Tyngdpunkten i vårt förslag till att stärka den enskildes rätt vid upplevelser av kränkning eller konflikt med enskilda tjänstemän på centrala myndigheter ligger i att myndighetens ledningsorganisation blir skyldig att tillse att ett värdegrundsarbete genomförs för alla vid myndigheten berörda tjänstemän men också att, efter avslutat sådant värdegrundsarbete, den enskilde tjänstemannen förpliktigar sig att följa det gemensamt överenskomna förhållnings-sättet till medborgarna avseende upprätthållandet av god förvaltning mot enskilda. För att det sistnämnda inte skall vara ett ”tandlöst” förslag, måste också möjligheter till lämpliga repressalier diskuteras, även om repressalier-nas funktion är sekundär till ett väl genomfört värdegrundsarbete och bör vara förebehållet för särskilt flagranta fall.

Ett bra exempel på ett organ för klagan och ”utdömande” av eventuellt klander utgörs av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Hsan). Denna har till funktion att på anmälan från enskild utreda och besluta om eventuellt klander på två nivåer, den lägre graden av klander som ”erinran” den allvarli-gare som ”varning”. Besluten om klander i Hsan har i sig ingen straffrättslig effekt, utan är en markering som främst om den frekvent upprepas kan komma att medföra problem för den yrkespraktiserande i dennes yrkesutö-vande. Vid anmälan till Hsan i fall där straffrättsligt ansvar kan komma i fråga, sker den vidare handläggningen av ett sådant ärende av åklagarmyn-dighet.

Vårt konkreta förslag för att ge möjligheter att beivra allvarlig brist på god förvaltning mot enskilda av enskild myndighets tjänsteman bygger på att man inrättar en struktur med samma funktion som Hsan har för sjukvårdsyrkesle-gitimerade tjänstemän inom hälso- och sjukvården. Denna funktion kan, när det gäller god förvaltning inom centrala myndigheter, lämpligen kopplas till riksdagens ombudsmän, som redan idag har ett granskningsansvar gentemot riksdagens och regeringens myndigheter. Mer konkret kan därför övervägas att under JO-ämbetet lägga en funktion med en ansvarsnämnd med befogen-heten att efter utredning av anmälan från enskilda medborgare kunna ”ut-döma” klander motsvarande erinran eller varning av enskild myndighets tjänsteman.

Offentliga tjänstemäns straffrättsliga ansvar regleras idag i 20 kap. 1 § brottsbalken, där straff stadgas för brottet tjänstefel. Tjänstefel definieras som åsidosättande vid myndighetsutövning av vad som gäller för uppgiften, om åsidosättandet sker av oaktsamhet eller med uppsåt. Denna definition tillkom på 1970-talet. Enligt äldre rätt kunde straffrättsligt ansvar vid fel begångna av offentliga tjänstemän utkrävas i väsentligt fler situationer än idag. Även om utkrävande av straffrättsligt ansvar inte bör vara det huvudsakliga verktyget för att åstadkomma en förbättrad förvaltning, är det dock angeläget att varje tjänstemans personliga ansvar för sina ämbetsåtgärder tydliggörs och utökas även i straffrättsligt hänseende. Ett sätt att åstadkomma det är att utvidga definitionen av brottet tjänstefel, t.ex. så att även allvarliga fel som begås i tjänsten men inte inom ramen för myndighetsutövning görs straffbara.

Fel! Okänt namn på

Stockholm den 26 september 2007

Finn Bengtsson (m)

Andreas Norlén (m)