

Justitieutskottets betänkande

1979/80:29

med anledning av motion om översyn av ansvaret för offentliga funktionärer

Motionen

I motionen 1979/80:1123 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen ger regeringen till känna att följande uttalande bör vara vägledande vid den aktuella översynen av ämbetsansvaret:

”Gällande bestämmelser om ämbetsmäns ansvarighet har i vissa hänseenden blivit föremål för stark offentlig kritik. Bestämmelserna motsvarar i dessa hänseenden för närvarande inte rimliga rättssäkerhets- och kontrollkrav. De bör därför i grund omarbetas. Kommande nya bestämmelser måste upprätthålla principen om likhet inför lagen. Bestämmelser, som formellt eller i praktiken skyddar eller undantar högre tjänstemän, bör avskaffas. Medborgares och organisationers rättsliga ställning gentemot förvaltningen bör inte bli föremål för inskränkningar. Rättten till målsägandetalan bör allmänt gälla. Brottssbedömningen bör vara lika och gränsen mellan brott i tjänsten och andra brott klart markeras. RÅ:s åtalsmonopol bör upphävas. Procedurerna vid utkrävande av ansvar bör vara lika och undantag från formell likhet endast komma i fråga, ifall det är oundgängligen nödvändigt för att garantera materiell likhet.”

Enligt motionärernas mening bör den kommitté som nyligen tillkallats för att utreda frågan om ansvaret för offentliga funktionärer få klarare direktiv, som går ut på avskaffande av de särskilda reglerna om målsägandes talerätt mot vissa högre ämbetsmän. Motionärerna uttalar att det från rättsstatlig synpunkt är av intresse att dessa bestämmelser ersätts med en ordning byggd på verklig likhet inför lagen.

Ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet

* 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 oaksamhet, 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 uppsåtligt 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 löncavdrag (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 §).

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 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. Det tillkommer vidare högsta domstolen att som första domstol pröva frågan 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 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

ombudsmän 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 ILU 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.

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 § RB är ensam behörig allmän åklagare vid sådant brott, gäller 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).

De särskilda reglerna som tidigare gällde i mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av ämbetsbrott anpassades genom lagstiftning år 1974 (prop. 1974:35, KU 21) till den terminologi som används i RF:s regler om särskilda åtals- och forumbestämmelser beträffande bl. a. statsråd och de högsta domarna. Beträffande den närmare innebörden av den lagändringen hänvisar utskottet till vad som anförs i utskottets betänkande JuU 1979/80:5 s. 9–10.

Tidigare riksdagsbehandling

Hösten 1978

Riksdagen prövade 1978 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 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 ifrågasavarande 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.

Hösten 1979

Frågan om målsägandens rätt att väcka enskilt åtal och föra talan om enskilt anspråk mot vissa högre tjänstemän prövades därefter åter av riksdagen under hösten 1979. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1979/80:5) uttalade utskottet bl. a. att det enligt utskottets mening, sedan frågan senast behandlades av riksdagen, inte hade inträffat några omständigheter som i sig gav anledning till annat ställningstagande än det riksdagen gjorde år 1978. Utskottet pekade emellertid på att reglerna 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. De har också, anförde utskottet, 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 enligt vad som uttalades av utskottet varit att oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde uppstått genom 1974 års lagändringar.

Med hänsyn till det sagda kunde 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. Utskottet hänvisade till att en planerad utredning rörande ämbetsansvaret avsågs få i uppdrag att överväga ändringar i den riktningen. Samtidigt borde enligt utskottets mening prövas skälen för att ett sådant skydd avser enbart vissa högre ämbetsmän.

Vid kammarbehandlingen av utskottets nyss nämnda betänkande yrkade

Jörn Svensson (vpk) att riksdagen skulle avslå utskottets hemställan i den nu berörda delen och i stället göra ett uttalande av liknande innebörd som det som föreslås i den nu föreliggande motionen (riksdagens protokoll 1979/80:50 s. 18).

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Utredningsdirektiv

Regeringen har i december 1979 bemyndigat chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet (Ju 1979:13, 1980 års kommittéberättelse del II s. 91). I direktiven till denna kommitté uttalar chefen för justitiedepartementet, statsrådet Winberg, bl. a. följande.

En särskild fråga som kommittén bör överväga är rätten för en målsägande att väcka åtal och skadeståndstalan på grund av brott som har begåtts i utövningen av offentlig tjänst. F. n. gäller att riksåklagaren är ensam behörig som allmän åklagare vid tingsrätt och hovrätt i mål om ansvar och enskilt anspråk på grund av ett sådant brott, om detta har begåtts av någon av de i 7 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) angivna högre tjänstemännen. Även JO och JK har behörighet att väcka en sådan talan. Målsäganden saknar däremot i dessa fall enligt 20 kap. 10 § RB rätt att väcka åtal eller att överta eller i högre rätt fullfölja ett redan väckt åtal. Enligt 22 kap. 8 § RB har han inte heller rätt att väcka skadeståndstalan mot tjänstemannen i annat fall än om åtal för brottet äger rum eller hans talan biträds av någon som har behörighet att beslut om åtal. De begränsningar i målsägandens talerätt som har angetts nu gäller också i fråga om tjänstemän mot vilka talan om ansvar och enskilt anspråk på grund av brott i utövningen av tjänsten enligt 3 kap. 3 § RB skall väckas omedelbart i högsta domstolen. I den mån målsäganden har drabbats av skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vilken staten eller kommun svarar, har han emellertid under vissa förutsättningar möjlighet att få ersättning av staten eller kommunen enligt skadeståndslagen (1972:207).

De nyss beskrivna inskränkningarna i målsägandens rätt att föra talan har brukat motiveras med att de ifrågavarande tjänstemännen behöver ett skydd mot obefogade åtal. Begränsningarna tog tidigare sikte endast på ämbetsbrott enligt 20 kap. 1–4 §§ BrB. Genom lagändringar år 1974 (prop. 1974:35, KU 1974:21, rskr 1974:160) ändrades beskrivningen av de gärningar, som omfattas av de aktuella begränsningarna, till att avse brott i utövning av tjänst eller uppdrag. Begränsningarna har härigenom fått en utformning som innebär att de har kommit att omfatta andra straffbelagda gärningar än dem som tidigare utgjorde ämbetsbrott. Det skall dock enligt motivuttalanden vara fråga om gärningar som ingår som ett led i själva utövningen av tjänsten eller uppdraget.

I motioner till riksdagen och i den allmänna debatten har riktats kritik mot reglerna om inskränkning i målsägandens rätt. Det har ansetts principiellt felaktigt och stridande mot rättssäkerheten att vissa ämbetsmän fredas från enskilt åtal. Vidare har pekats på att oklarhet om bestämmelsernas tillämpningsområde har uppstått genom 1974 års lagändringar (jfr JuU 1978/79:5 samt mot. 1978/79:311, 688, 1174 och 1176).

Enligt min mening talar övervägande skäl för att de aktuella begränsningarna i målsägandens talerätt bör avskaffas. Kommittén – som bör behandla denna fråga med förtur – får överväga om förekommande behov av skydd mot obefogade åtal eller krav kan tillgodoses på annat lämpligt sätt, t. ex. genom regler som gör det möjligt för domstolen att på handlingarna avgöra mål där talan är uppenbart ogrundad. Regler av detta slag bör i så fall gälla för alla offentliganställda. Kommittén måste vid sin prövning av hithörande frågor självfallet beakta bestämmelserna i 12 kap. 3 och 8 §§ regeringsformen om åtal för brott i tjänsten mot den som är eller har varit statsråd, justitieråd eller regeringsråd.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion angående den nyligen inledda utredningen om straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet. Enligt motionärernas mening bör utredningens direktiv kompletteras med riktlinjer för arbetet, vilka går ut på avskaffande av de särskilda reglerna om målsägandens rätt att föra talan mot vissa högre ämbetsmän.

Regler om begränsning i åklagarbehörigheten och om målsägandens rätt att föra talan när det gäller brott av högre tjänstemän har länge funnits i svensk rätt. Bestämmelserna har ansetts utgöra ett skydd för dessa tjänstemän mot obefogat åtal eller ogrundad talan om ersättning. Motioner med yrkanden om avskaffande av dem har prövats av riksdagen under såväl det förra som det innevarande riksmötet. Vid det sistnämnda tillfället, i november 1979, uttalade utskottet att det enligt utskottets mening kunde finnas anledning att överväga andra vägar än att genom inskränkning i målsägandens talerätt tillgodose det skydd mot obefogade åtal eller krav som åsyftats med bestämmelserna. Under hänvisning till att frågan skulle komma att övervägas i en planerad översyn av ansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet avstyrkte dock utskottet motionsyrkandena (JuU 1979/80:5). Vid riksdagens behandling av utskottets betänkande avslogs bl. a. ett i kammaren framställt yrkande av liknande innebörd som det nu behandlade.

I direktiven till den av utskottet åsyftade utredningen uppger chefen för justitiedepartementet att övervägande skäl enligt hans mening talar för att de aktuella begränsningarna i målsägandens talerätt bör avskaffas. Det bör enligt departementschefen undersökas om behovet av skydd mot obefogade åtal eller krav kan tillgodoses på annat lämpligt sätt; regler av detta slag bör gälla för alla offentliganställda. Frågan bör enligt departementschefen behandlas med förtur.

Enligt utskottets mening saknas anledning att härutöver ge ytterligare direktiv för utredningens arbete i denna del. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1979/80:1123.

Stockholm den 13 mars 1980

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Arne Svensson (m), Maja Ohlin (s), Stina Eliasson (c) och Elis Andersson (c).