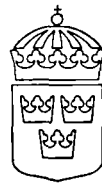


Regeringens proposition

1988/89:113

om ändring i brottsbalken (tjänstefel);



Prop.
1988/89:113

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 16 mars 1989.

På regeringens vägnar

Sten Andersson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda. Straff skall kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattar felaktig myndighetsutövning utan också för vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning.

För straffansvar skall inte längre krävas att gärningen har medfört förfång eller otillbörlig förmån. Ansvariet omfattar dock inte gärningar som på grund av en bedömning av samtliga omständigheter måste anses ringa. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till bl. a. gärningsmannens befogenheter vid myndighetsutövningen.

Vidare föreslås att oaktsamhet -- och inte som nu endast uppsåt eller grov oaktsamhet -- skall vara tillräckligt för straffansvar.

Nuvarande brottsrubriceringar ändras. Uppsåtligt brott som inte är grovt och brott som begås av oaktsamhet ges beteckningen *tjänstefel*. Är ett uppsåtligt brott att anse som grovt, skall dömas för *grov tjänstefel*. Vissa omständigheter anges som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Lagändringarna skall enligt förslaget träda i kraft den 1 oktober 1989.

Lagförslaget i denna proposition har granskats av lagrådet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar: lagrådsremissen (s. 3), lagrådets yttrande (s. 32) och föredragande statsrådets ställningstagande till lagrådets synpunkter (s. 36).

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslaget måste därför läsa alla tre delarna.

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att rubriken till 20 kap. samt 20 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.¹

Om myndighetsmissbruk m. m.

Om tjänstefel m. m.

1 §²

Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen dömes, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.

Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för värdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.

Vad i första och andra styckena sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1989.

¹ Senaste lydelse av kapitlets rubrik 1975:667.

² Senaste lydelse 1975:667.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1989.

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Lagrådsremiss om tjänstefel m. m.

1 Inledning

Riksdagen begärde i maj 1986 att bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) skulle ses över med utgångspunkten att en utvidgning av straffansvaret kom till stånd (JuU 1985/86:34, rskr. 296).

I anledning av riksdagens begäran utarbetades inom justitiedepartementet promemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk. Promemorian innehåller förslag till ett skärpt straffrättsligt ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet. Sammanfattningen i promemorian och promemorians lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1 och 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 88—1798). En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Bakgrund

2.1 Regleringen före ämbetsansvarsreformen

De nuvarande bestämmelserna om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet fick sin huvudsakliga utformning genom den s.k. ämbetsansvarsreformen, som beslutades år 1975 och som trädde i kraft den 1 januari 1976 (prop. 1975:78, SFS 1975:667).

Ämbetsansvarsreformen var genomgripande och medförde en betydande avkriminalisering.

Före ämbetsansvarsreformen gällde ett långtgående, särskilt straffrättsligt ansvar för offentligt anställda tjänstemän. För i princip varje fel eller försummelse i tjänsten kunde ansvar för i vart fall *tjänstefel* utdömas. För tjänstefel dömdes en ämbetsman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet.

För allvarligare brott kunde ansvar för *tjänstemissbruk* komma i fråga. För tjänstemissbruk dömdes en ämbetsman som missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild.

Enligt ordalydelsen gällde dessa ansvarsregler den som var *ämbetsman*. Genom särskilda bestämmelser var emellertid deras räckvidd utsträckt så att de omfattade flertalet tjänstemän i offentlig verksamhet. I praxis drogs gränsen så att ämbetsansvaret inte gällde den som innehade en tjänst i vilken endast mera osjälvständiga arbetsuppgifter ingick.

Den för vilken ämbetsansvaret gällde kunde vid sidan av vanliga straff dömas till de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension.

Ämbetsbrotten var subsidiära till s. k. allmänna brott, dvs. det skulle inte dömas för ämbetsbrott, om gärningen utgjorde brott för vilket ansvar kunde utdömas oavsett om gärningsmannen var offentlig tjänsteman eller inte, t. ex. misshandel, olaga tvång eller förskingring. Även om det var fråga om ett sådant brott, kunde i vissa fall avsättning eller suspension utdömas.

Utöver de nu redovisade straffrättsliga reglerna gällde bestämmelser om disciplinansvar. För statstjänstemän gällde bestämmelserna i den numera upphävda statstjänstemannalagen (1965:274). Enligt 19 § statstjänstemannalagen kunde en tjänsteman sålunda åläggas disciplinstraff – varning, löneavdrag, suspension eller, med vissa begränsningar, avsättning – för förseelser enligt en gärningsbeskrivning som i princip var densamma som för tjänstefel. För högre statstjänstemän skulle brott i tjänsten i stället beivras efter åtal (18 §). De kommunalt anställdas disciplinansvar var i huvudsak reglerat i kollektivavtal.

2.2 Gällande regler

Utgångspunkterna för ämbetsansvarsreformen var att man skulle avsevärt inskränka det straffrättsliga ansvarsområdet, på ett mera rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad särskilt straffansvar och åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem.

En grundläggande princip bakom den nuvarande regleringen är att särskilda straffrättsliga ansvarsregler för offentligt anställda bör gälla endast i den mån det är motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Av det följer att förseelser som inte på något principiellt sätt skiljer sig från vad som kan förekomma på den privata arbetsmarknaden skall bestraffas på samma sätt som där, dvs. i regel genom ett disciplinärt förfarande.

En konsekvens av detta synsätt är att de gällande straffrättsliga reglerna inte har någon motsvarighet till den tidigare, mycket vidsträckta tjänstefelsbestämmelsen. För fel i allmänhet har disciplinära påföljder ansetts tillräckliga. De straffrättsliga reglerna har reserverats för situationer i vilka en offentlig funktionär missbrukar sin rätt att utöva myndighet och där den oriktiga myndighetsutövningen är av allvarligare slag.

Mål om straffansvar avgörs av allmän domstol efter åtal av allmän åklagare, av riksåklagaren (RÅ), riksdagens ombudsmän (JO) eller justiekanslern (JK) eller av en enskild målsägande.

De centrala straffbestämmelserna återfinns i 20 kap. 1 § BrB, som avser brotten *myndighetsmissbruk* och *vårdslös myndighetsutövning*. Dessa bestämmelser har alltså ersatt dem om tjänstemissbruk och tjänstefel.

För myndighetsmissbruk döms enligt 1 § *första stycket* den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen under förutsättning att gärningen för det allmänna eller för någon enskild lett till förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år eller i grova fall fängelse i högst sex år.

Begås gärningen av grov oaktsamhet, döms enligt *andra stycket* för vårdslös myndighetsutövning. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt *tredje stycket* är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling undantagen från ansvar för åtgärd som vidtas i denna egenskap.

Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning är subsidiära till de allmänna brotten. Till ansvar enligt 1 § skall således inte dömas, om gärningen på annat håll är särskilt belagd med straff.

Det bör vidare påpekas att det straffrättsliga ansvaret inte längre är knutet till någon speciell krets utan omfattar alla som utövar myndighet. Myndighetsutövning kan förekomma inte endast hos myndigheter utan även i vissa fall hos privaträttsliga subjekt (jfr 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen*).

I samband med ämbetsansvarsreformen avskaffades de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension. Frågor om skiljande från tjänsten regleras numera i lagen (1982:50) om anställningsskydd och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

För flertalet arbetstagare hos staten samt för kommunalt anställda som innehar statligt reglerade tjänster – främst lärare, skolledare och försäkringskassanställda – finns bestämmelser om disciplinpåföljder i LOA (10 kap.). På det kommunala området i övrigt regleras disciplinfrågor i kollektivavtal.

Enligt 10 kap. 1 § LOA kan en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom i tjänsten åläggas disciplinpåföljd för *tjänsteförseelse*, om felet inte är ringa. Disciplinpåföljderna är varning eller löneavdrag.

Grov eller upprepad tjänsteförseelse kan föranleda avskedande liksom brott som visar att arbetstagaren uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning (11 kap. 1 och 2 §§ LOA). Avskedandereglerorna utgör sålunda en viktig del av ansvarssystemet.

I LOA finns vidare föreskrifter om åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning.

Beslut i ärenden, t. ex. om disciplinpåföljd eller avskedande, fattas av myndigheten. För högre tjänstemän (byråchef och högre) beslutar dock statens ansvarsnämnd. Både JO och JK har en särskild talerätt i ärenden om disciplinansvar, i sista hand till arbetsdomstolen.

Vid klart dokumenterad olämplighet finns också möjlighet att tillgripa uppsägning som ett alternativ till disciplinförfarande.

Av 12 kap. 1 § och 14 kap. 3 § LOA följer att ingripanden mot en arbetstagare för att denne gjort sig skyldig till gärning som innefattar myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning i första hand skall ske i straffrättslig ordning.

På det kommunala området finns i kollektivavtal (f. n. AB 89) bestämmelser om disciplinpåföljd som sakligt sett överensstämmer med reglerna i LOA.

2.3 Tidigare behandling av frågan om ändrad lagstiftning

Ämbetsansvarsreformen innebar således att det straffrättsliga ansvaret för förseelser i tjänsteutövning kraftigt begränsades. Det fick till följd att antalet lagföringar för brott mot bestämmelserna i 20 kap. BrB minskade påtagligt sedan reformen trätt i kraft.

I riksdagen väcktes under åren efter ämbetsansvarsreformen en rad motioner med krav på en utvärdering av de förändringar reformen innebar.

I december 1979 tillkallade chefen för justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande en kommitté, tjänsteansvarskommittén, med uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn.

På grundval av ett delbetänkande av kommittén (Ds Ju 1980:13) vidgades genom lagstiftning år 1981 (prop. 1981/82:34, SFS 1981:1312) möjligheterna att väcka enskilt åtal för oriktig myndighetsutövning.

I sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet behandlade tjänsteansvarskommittén frågan om ansvarssystemets utformning. Kommittén anförde att det inte fanns anledning att gå ifrån de mera grundläggande principerna för det nuvarande systemet. Enligt kommittén borde de gränser som dragits kring det straffrättsliga området bestå.

Kommittén lade emellertid fram ett förslag till ny lydelse av 20 kap. 1 § BrB. Förslaget innebar att uttrycket myndighetsutövning ersattes med en beskrivning av uttryckets innebörd. För att vara straffbar skulle enligt kommitténs förslag gärningen ha begåtts ”i verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar”. Dessutom föreslog kommittén vissa ändringar av förfångsrekvisitet och en ny konstruktion av regleringen om straffrihet för ringa fall.

I tjänsteansvarskommitténs uppdrag ingick också att granska disciplinansvarsreglerna. I den delen lade kommittén fram förslag till ändringar i bl. a. LOA.

Under remissbehandlingen instämde flertalet remissinstanser i kommitténs grundläggande bedömningar. Kommitténs förslag om ändring av 20 kap. 1 § BrB fick dock ett blandat mottagande av remissinstanserna.

I den proposition som regeringen beslutade på grundval av betänkandet (prop. 1984/85:117) anförde chefen för justitiedepartementet att det åtminstone tills vidare inte borde göras någon ändring beträffande straffansvaret enligt 20 kap. 1 § BrB. I likhet med flera remissinstanser framhöll departementschefen att begreppet myndighetsutövning var väl inarbetat och förekom med likartad betydelse i flera skilda sammanhang såväl i BrB

som inom andra lagstiftningsområden. En ändring av det slag som tjänsteansvarskommittén föreslagit skulle därför enligt departementschefen medföra att överensstämmelsen med andra lagrum där begreppet förekom rubbades.

I den nämnda propositionen lades således inte fram något förslag till ändring i 20 kap. 1 § BrB. Däremot föreslogs vissa ändringar i bl. a. LOA. Dessa antogs av riksdagen (jfr. SFS 1986:50).

Sedan propositionen behandlats i riksdagen, väcktes på nytt ett antal motioner med krav på ett utvidgat straffrättsligt ansvar.

Med anledning av motionerna anförde justitiekommittén i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1985/86:34 s. 4 f) att de i motionerna uttalade kraven på en skärpning av straffansvaret för offentliga tjänstemän inte kunde lämnas obeaktade. Enligt utskottets mening borde därför frågan om tjänsteansvaret ses över på nytt med utgångspunkten att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd.

I fråga om den närmare inriktningen av denna översyn uttalade utskottet bl. a. att det inte kunde komma i fråga att införa en straffbestämmelse om tjänstefel liknande den som före tjänsteansvarsreformen fanns upptagen i 20 kap. 4 § BrB. Vad som närmast borde övervägas var att ändra kravet på grov oaktsamhet i bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning. En annan möjlighet var enligt utskottet att ersätta kravet att gärningen skulle ha medfört förfång eller otillbörlig förmån med en regel om ansvarsfrihet i ringa fall. Vidare borde övervägas en omreglering av begreppet myndighetsutövning så att dit fördes även sådan offentlig verksamhet som rörde lagtillämpning utan att det var fråga om utövande av myndighet.

I anledning av riksdagens framställning om förslag till lagstiftning om ett vidgat straffansvar utarbetades inom justitiedepartementet den inledningsvis nämnda promemorian med förslag till ändring av 20 kap. 1 § BrB.

3 Allmän motivering

3.1 Behovet av vidgade ansvarsregler

Jag vill inledningsvis erinra om att utgångspunkten för departementspromemorian har varit att en reell utvidgning av det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda skall kunna ske. Flera remissinstanser har emellertid ställt sig negativa eller i vart fall tveksamma till den utgångspunkten.

Från åtskilliga håll varnas för en övertro på att man genom ett utvidgat straffansvar kan åstadkomma någon höjd kvalitet inom den offentliga sektorn. Det framhålls särskilt att en omfattande kriminalisering tvärtom kan få till följd att kvalitetsnivån sjunker i väsentliga hänseenden som är av betydelse för enskilda. Hotet om straff kan verka hämmande på effektiviteten och leda till ökade handläggningstider och därmed också längre väntetider för allmänheten. Det betonas också att de enskildas intresse av att myndigheternas verksamhet fullgörs på ett riktigt sätt kan tillgodoses

bättre på andra sätt än genom en kriminalisering, t. ex. genom utbildning, genom att felaktiga rutiner snabbt rättas till och genom skadeståndsregler som garanterar att den som drabbas av ett felaktigt beslut hålls skadeslös.

En motsatt ståndpunkt intas av andra remissinstanser. Av särskild betydelse anser jag vara de uppfattningar som har förts fram av JO i ett gemensamt yttrande och av JK. Dessa remissinstanser intar en särställning så till vida att de har till uppgift att granska den offentliga förvaltningen. I yttrandet pekar JO på brister i det nuvarande ansvarssystemet inom den offentliga sektorn. Enligt JO är det straffrättsliga sanktionssystemet bättre ägnat att tillgodose den enskilde medborgarens intressen än det disciplinära, där helt andra överväganden kan ha betydelse för frågan huruvida ett disciplinärt ingripande skall inledas. JO anför vidare att det i praxis har visat sig att de nuvarande straffbestämmelserna inte är tillräckliga när det gäller att komma till rätta med klart straffvärda förfaranden som har samband med myndighetsutövning. Detta har enligt JO lett till att allmänheten fått ett i viss mån minskat förtroende för den offentliga verksamheten. Enligt JK har tillämpningen av straffbestämmelserna visat på oklarheter och brister som ger anledning till en översyn.

För egen del vill jag anföra följande.

De huvudprinciper som ligger till grund för ämbetsansvarsreformen har enligt min mening i huvudsak samma giltighet i dag som när reformen genomfördes. Det finns inga belägg för att standarden på den offentliga verksamheten skulle ha sänkts såsom en följd av reformerna. Det finns sålunda ingenting som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Och det gäller trots att allt större krav ställs på deras effektivitet och produktivitet. Undersökningar visar också att offentligt anställda allmänt sett håller en hög standard i fråga om såväl kunskaper som skicklighet. Från denna synpunkt föreligger som jag ser saken inte något behov av skärpta straffregler.

Jag vill också gärna instämma i uppfattningen att en intensifierad utbildning och annan kompetensutveckling liksom andra åtgärder för att förbättra myndigheternas verksamhet ofta kan vara väl så effektiva medel mot att fel begås som hot om straff.

Det går å andra sidan inte att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Myndigheternas verksamhet är av hänsyn främst till de enskilda medborgarna underkastade särskilda rättssäkerhetskrav och bedrivs i stor utsträckning på grundval av andra regler än dem som tillämpas inom den enskilda sektorn.

Det är därför enligt min mening klart att man inte kan vara utan ett ändamålsenligt utformat, speciellt sanktionssystem. För att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skall kunna bevaras är det viktigt att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat. Remissutfallet ger enligt min mening stöd för att de nuvarande straffbestämmelserna inte i alla hänseenden uppfyller de krav som bör ställas. Det är också möjligt att dessa bestämmelser i praxis har

fått ett snävare tillämpningsområde än avsikten ursprungligen har varit. Det gör att vissa ändringar av reglerna är motiverade.

Det är mot denna bakgrund som mina förslag skall ses. Förslagen innebär en viss skärpning av gällande straffbestämmelser. Men jag vill samtidigt betona att förslaget inte innebär att utgångspunkterna för det nuvarande systemet ändras på något grundläggande sätt.

De förslag som jag här lägger fram anknyter i fråga om den sakliga avgränsningen av det straffrättsliga ansvarsområdet nära till förslagen i departementspromemorian. Jag har emellertid i flera hänseenden funnit anledning att beakta synpunkter som förts fram vid remissbehandlingen. Den lagtekniska utformningen skiljer sig också från den som föreslogs i promemorian. Jag har i den delen särskilt beaktat vissa synpunkter som framförts i det gemensamma yttrandet av JO. Även i sakligt hänseende ansluter mitt förslag nära till uppfattningen i det yttrandet.

Jag vill i detta sammanhang slutligen framhålla att de förslag som jag lägger fram här kan ses som ett led i det arbete på att stärka rättssäkerheten i myndigheternas verksamhet som kommer till uttryck i bl. a. 1986 års förvaltningslag.

3.2 Andra än straffrättsliga frågor rörande ansvarssystemet

Mot departementspromemorian har under remissbehandlingen riktats kritik för att förslagen i promemorian i alltför hög grad koncentrerats på de straffrättsliga aspekterna. Flera remissinstanser efterlyser en översyn av bestämmelserna i LOA för statsanställda m. fl. om disciplinansvar. Det sätts i fråga om dessa bestämmelser är tillräckligt effektiva. Bl. a. JK anför att reglerna i LOA är oklara och inte på ett tillfredsställande sätt anpassade till det straffrättsliga ansvarssystemet. Även från andra håll uttalas önskemål om en samlad översyn av sanktionssystemet, vilken förutom de straffrättsliga och disciplinära ansvarsreglerna anses böra omfatta också det allmännas skadeståndsansvar för felaktig myndighetsutövning.

Under remissbehandlingen har vidare framförts kritik mot att det i departementspromemorian inte i tillräcklig utsträckning beaktats förhållandena på den kommunala och landstingskommunala sidan. Sålunda anför kammarrätten i Stockholm att det saknas effektiva sanktionsmedel mot kommuner som vägrar att följa gällande lagar. Från kammarrättens sida sätts i fråga om det föreligger tillräckligt bärande motiv för den nuvarande bestämmelsen i 20 kap 1 § tredje stycket BrB som undantar ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar från ansvar för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Som omnämns i departementspromemorian har även justitieombudsmannen Hans Ragnemalm påtalat bristen på effektiva korrekionsmedel i detta hänseende. Denne har till regeringen överlämnat ett beslut angående miljö- och hälsoskyddsnämnden i en kommun som i strid med gällande lag vägrat utöva någon fortlöpande livsmedelstillsyn.

Vidare bör nämnas att Svenska kommunförbundet har aktualiserat frågan huruvida ett utökat straffrättsligt ansvar bör medföra någon form av reservationsrätt för kommunalt anställda tjänstemän.

För egen del vill jag när det gäller den kommunala sidan erinra om den pågående kommunalansvarsutredningen (C 1986:02). Denna har i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att motverka att kommuner och landsting överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden. Utredningen skall bl. a. analysera konsekvenserna av ett utvidgat straffrättsligt ansvar för de förtroendevalda och pröva om möjligheterna att ingripa behöver förstärkas (dir. 1986:15). Regeringen har också till utredningen överlämnat JO Ragnemalms framställning för beaktande. Utredningsuppdraget omfattar således åtskilliga av de frågor rörande det kommunala regelsystemet som har aktualiserats under remissbehandlingen.

Beträffande det statliga disciplinära ansvarssystemet kan det finnas skäl att undersöka i vad mån reglerna i LOA kan behöva ändras så att sanktionsregleringen sedd som helhet får en lämpligare utformning. Det kan ske exempelvis i samband med en mera allmän översyn av LOA.

När det gäller det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning kan jag nämna att jag har förordnat justitierådet Bertil Bengtsson att göra en översyn av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen i syfte att vidga möjligheterna till skadestånd vid fel eller försummelse i samband med myndighetsutövning. Jag räknar med att sådana förslag kommer att sändas ut på remiss inom kort.

Det finns sålunda anledning att räkna med att de frågor vid sidan av reglerna i BrB som remissinstanserna har tagit upp i allt väsentligt blir behandlade i andra sammanhang och att hänsyn då kommer att tas till de förändringar i fråga om de straffrättsliga bestämmelserna som jag nu föreslår.

Jag har samrått med chefen för civildepartementet i frågor som jag har behandlat i detta avsnitt.

3.3 Vilken offentlig verksamhet bör omfattas av straffansvar?

Mitt förslag: Även i fortsättningen skall myndighetsutövning vara det centrala i ansvarsbestämmelsernas tillämpningsområde.

Promemorians förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker promemoriaförslaget. Endast några få förordar att straffansvaret utsträcks till andra områden än dem som har anknytning till myndighetsutövning.

Skälen för mitt förslag: Som jag har berört i det föregående (avsnitt 2.1) innebar den straffbestämmelse om tjänstefel som fanns före ämbetsansvarsreformen att fel och försummelse i tjänsten kunde följas av straff oavsett om det var fråga om myndighetsutövning eller inte.

I överensstämmelse med riksdagens uppfattning och en nära nog enhällig remissopinion anser jag att en återgång inte bör ske till ett så vidsträckt ansvar för fel och försummelse i tjänsten som fanns före ämbetsansvarsre-

formen. Så gott som samtliga remissinstanser sluter upp bakom den nuvarande utgångspunkten att särskilda ansvarsregler för offentliga funktionärer bör förekomma endast i den utsträckning det är motiverat på grund av den offentliga verksamhetens särart. Det är, som jag varit inne på förut, också min åsikt att denna grundprincip för det straffrättsliga ansvarssystemet i den offentliga verksamheten bör behållas.

Med denna utgångspunkt har det nuvarande systemet med särskilda straffregler begränsats till verksamhet som är ett uttryck för de samhälleliga maktbefogenheterna gentemot enskilda eller, med andra ord, till situationer där det är fråga om myndighetsutövning.

I promemorian diskuteras om någon annan avgränsning av det straffbara området är möjlig utan att man frångår denna allmänna utgångspunkt. Diskussionen utmynnar i slutsatsen att detta inte går utan att den praktiska konsekvensen blir att ansvarsområdet utsträcks så mycket att man kommer nära det som gällde före år 1976.

För egen del vill jag erinra om att det i justitiekottets betänkande som ett tänkbart alternativ har nämnts att det straffbara området avgränsas så att det omfattar verksamhet som rör lagtillämpning även i andra fall än då det är fråga om myndighetsutövning. Som framhålls i promemorian skulle detta emellertid leda till att ramarna för det straffrättsliga området i viss mån blev slumpmässiga och tillfälliga. Det kan förhålla sig så att riksdagen på ett visst förvaltningsområde meddelat bestämmelser i lag medan på ett annat jämförbart område regeringen med stöd av 8 kap 7 § regeringsformen kan ha bemyndigats att besluta föreskrifter, t. ex. av det skälet att föreskrifterna smidigt skall kunna anpassas till ändrade förhållanden. Även andra liknande exempel kan ges. Det kan vidare påpekas att straffsanktioner för åsidosättande av lag i myndigheternas verksamhet också skulle komma att gälla vid tillämpning av civilrättsliga regler, vilket inte är motiverat om man vill behålla principerna för det nuvarande systemet.

Jag instämmer därför i slutsatsen i promemorian att utgångspunkten också fortsättningsvis bör vara att begreppet myndighetsutövning skall vara det centrala vid avgränsningen av det straffrättsliga området och att detta inte bör utvidgas till att generellt gälla myndigheternas lagtillämpning. Denna uppfattning har även vunnit allmän anslutning under remissbehandlingen.

Även om man också i fortsättningen bygger på begreppet myndighetsutövning vid avgränsningen av det straffrättsliga ansvarsområdet, kan anknytningen till myndighetsutövningen göras mer eller mindre nära och regleringen till följd av detta ges ett större eller mindre tillämpningsområde. Frågan om hur denna anknytning närmare bör ske tar jag upp i nästa avsnitt.

Mitt förslag: Straffrättsligt ansvar skall gälla fel och försummelser vid myndighetsutövning.

Promemorian: Straffansvaret skall utvidgas så att ansvarsbestämmelserna omfattar inte endast fel och försummelser i myndighetsutövning utan även felaktigheter under handläggning av ett ärende hos en myndighet, om ärendet har samband med myndighetsutövning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är kritiska till promemorians förslag. Kritiken går ut på bl. a. att uttrycket "handläggning av ärende som har samband med myndighetsutövning" är alltför oklart. Flera remissinstanser förordar att det straffrättsliga ansvarsområdet avgränsas på motsvarande sätt som gäller för det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Enligt denna bestämmelse svarar det allmänna för skada vid myndighetsutövning.

Skälen för mitt förslag: När man överväger hur anknytningen till myndighetsutövning bör ske fortsättningsvis, finns det skäl att inledningsvis erinra om att det enligt den nuvarande lydelsen av 20 kap. 1 § BrB är avgörande för bestämmelsens tillämpning att gärningen skett i myndighetsutövning. I motiven till bestämmelsen definieras myndighetsutövning som beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. Bestämmelsen omfattar endast åtgärder som självständigt utgör myndighetsutövning. Det uttrycks genom användningen av prepositionen "i".

I rättstillämpningen har det vållat vissa problem att finna de exakta gränserna för det straffrättsliga området. Visserligen har numera den närmare innebörden av uttrycket myndighetsutövning blivit belyst genom olika avgöranden, också i högsta instans. Fortfarande torde det emellertid vara svårt att hävda att gränserna för begreppet blivit helt klarlagda.

Uttrycket myndighetsutövning förekommer även i andra lagbestämmelser och har då huvudsakligen samma betydelse som i de straffrättsliga reglerna (se t.ex. 11 kap. 6 och 7 §§ regeringsformen och 14 m.fl. §§ förvaltningslagen 1986:223). I 3 kap. 2 § skadeståndslagen föreskrivs att stat eller kommun ansvarar för skada som vållas vid myndighetsutövning för vilken det allmänna svarar. Bestämmelsens räckvidd är dock inte helt identisk med straffbestämmelsernas. Genom uttryckssättet *vid* myndighetsutövning anges att skadeståndsregeln sträcker sig längre än straffbestämmelsen. Enligt förarbetena till skadeståndsbestämmelsen omfattas även åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen (prop. 1972:5 s. 502).

I promemorian ges exempel på olika åtgärder med anknytning till myn-

dighetsutövning som lätt kan leda till skada eller förfång för enskilda eller det allmänna men där det är tveksamt, om åtgärderna faller inom det straffrättsliga området. Det kan gälla att en offentlig funktionär förstör eller slarvar bort bevismaterial eller lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter. Ett ytterligare exempel är att en myndighets beslut blir felaktigt på grund av att det underlag som det bygger på är oriktigt eller ofullständigt till följd av någon försummelse.

Med hänsyn till den vikt som bör tillmätas myndighetsutövning och uppgifter som är av betydelse för denna föreslås i promemorian att det straffbara området skall utvidgas till att omfatta inte endast åtgärder som i sig utgör myndighetsutövning utan även andra åtgärder under ett ärendes handläggning under förutsättning att ärendet har samband med myndighetsutövning.

Remissutfalet på denna punkt är splittrat. Flera remissinstanser, som visserligen principiellt ansluter sig till tanken att myndighetsutövning även i fortsättningen bör vara det avgörande kriteriet för det straffrättsliga ansvarsområdet, kritiserar promemorieförslaget. I allmänhet går kritiken ut på att det i promemorian valda uttryckssättet är alltför oklart och alltför långtgående. Flera av dem, bl. a. JO, förordar i stället att anknytningen till myndighetsutövning görs på samma sätt som i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Vissa av de remissinstanser som förordar samma anknytning som i skadeståndslagen framhåller att det från rättstillämpningssynpunkt är en fördel, om det finns en sådan principiell överensstämmelse mellan områdena för det allmännas skadeståndsansvar och det straffrättsliga ansvaret.

Som jag tidigare har anfört är det särskilda straffansvaret för offentliga funktionärer motiverat främst för att skydda samhällsmedborgarna mot fel vid utövandet av den offentliga makten. Det är med andra ord ett led i den lagstiftning som finns för att tillgodose allmänhetens krav på att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt. Särskild noggrannhet och omsorg måste iaktas vid handläggning av frågor som kan ha betydelse för att myndighet utövas på ett riktigt sätt, i synnerhet när det är fråga om åtgärder i förhållandet till enskilda.

Med hänsyn till det anförda anser jag den principiellt riktiga lösningen vara att till det straffrättsliga området föra åtgärder som, även om de inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning, ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen till slut kommer att ske gentemot den enskilde eller något annat rättssubjekt.

Den sakliga skillnaden mellan promemorians "ärende som har samband med myndighetsutövning" och skadeståndslagens "vid myndighetsutövning" är inte stor. I allt väsentligt torde samma slags åtgärder avses. Jag kan emellertid hålla med om att den i promemorian valda avgränsningen kan vålla vissa tillämpningsproblem ur straffrättslig synvinkel. Från den utgångspunkten är uttrycket "vid myndighetsutövning" att föredra, särskilt med tanke på att detta genom den praktiska tillämpningen av bestämmelsen i skadeståndslagen numera har fått en någorlunda väl avgränsad innebörd.

När det gäller parallellen till det skadeståndsrättsliga området, vill jag dock betona att det inte behöver föreligga någon fullständig korrespondens

mellan reglerna för det allmännas skadeståndsansvar och de straffrättsliga bestämmelserna. Olika hänsyn gör sig gällande när man bestämmer regler-
nas tillämpningsområde. Jag är för min del inte främmande för att den
avgränsning som finns i skadeståndslagen kan behöva ske på ett annat sätt,
som innebär en viss utvidgning av ansvaret enligt den lagen i förhållande
till vad som gäller nu. Som jag tidigare har sagt kan jag få anledning att
inom kort återkomma till den frågan i annat sammanhang. Oavsett hur det
förhåller sig med detta, anser jag dock att uttrycket "vid myndighetsutöv-
ning" är lämpligt när man skall avgränsa det straffrättsliga området.

Jag föreslår således att det straffrättsliga området bestäms så att hand-
lingar vid myndighetsutövning — inte endast i myndighetsutövning —
omfattas av straffbestämmelsen. Det innebär att bestämmelsen fortsätt-
ningsvis kommer att omfatta inte bara handlingar som självständigt utgör
myndighetsutövning utan också vissa andra åtgärder som står i ett natur-
ligt och nära samband med myndighetsutövning. Dit hör t. ex. förberedan-
de handlingar av olika slag. Till den närmare beskrivningen av denna
utvidgning återkommer jag i specialmotiveringen.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift som innefat-
tar myndighetsutövning överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stif-
telse eller enskilda med stöd av lag. Ett exempel på myndighetsutövning
som sker utanför myndighetskretsen är den obligatoriska kontrollbesikt-
ning som utförs av AB Svensk Bilprovning.

Enligt promemorian skulle ansvarsreglerna omfatta — utöver felaktighe-
ter i myndighetsutövning — felaktig handläggning av ärenden hos myndig-
heter. Den föreslagna utvidgningen skulle således begränsas till verksam-
het hos myndighet.

De remissinstanser som särskilt berör denna begränsning är kritiska till
förslaget och anför att felaktigheter vid myndighetsutövning bör omfattas
av straffansvaret oberoende av den rättsliga karaktären i övrigt hos det
organ som utövar myndigheten.

För egen del har jag samma uppfattning som dessa remissinstanser. Som
jag tidigare har anförts är syftet med dessa ansvarsregler att skydda med-
borgarna och andra rättssubjekt mot fel vid utövandet av den offentliga
makten. Det finns därför inte någon anledning att i fråga om bestämmel-
sernas tillämpningsområde göra någon principiell skillnad mellan myndig-
het och enskilda organ som har anförtratts förvaltningsuppgifter som
innefattar myndighetsutövning.

3.5 Felaktig myndighetsutövning

Mitt förslag: Till fel som är straffbara vid myndighetsutövning skall
höra oriktig tillämpning inte bara av föreskrifter utan också av vad
som kan anses följa av uppgiftens beskaffenhet.

Promemorians förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Vissa remissinstanser har

befarat att promemoriaförslaget skulle kunna ge utrymme för godtyckliga bedömningar. Andra, däribland JO och JK, har däremot i princip tillstyrkt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Felaktig myndighetsutövning innebär enligt straffbestämmelsernas nuvarande lydelse att någon åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen. Med uttrycket lag eller annan författning avses av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun, landstingskommun eller annat sådant offentligt rättsligt organ beslutad generell norm. Författningen skall emellertid kompletteras med andra rättskällor, såsom uttalanden i förarbeten till lagstiftning och prejudikat (prop. 1975:78 s. 180).

Som framhålls i promemorian kan det emellertid förekomma situationer där ett visst handlingsmönster ter sig så självklart och naturligt att detta inte uttryckligen har angetts i någon författning eller kan anses framgå av förarbeten eller prejudikat. Den offentliga verksamheten är omfattande och det är omöjligt och ofta heller inte önskvärt att ge föreskrifter för alla tänkbara situationer. Lagstiftaren är ofta hänvisad till att ange vissa riktlinjer och principer för hur den offentliga verksamheten skall bedrivas. *Åtgärder som strider mot sådana allmänna principer bör inte vara undantagna från straffrättsligt ansvar på grund av att närmare författningsreglering inte har skett eller på grund av att en speciell situation inte har uppmärksamats i förarbetena eller blivit föremål för tidigare bedömning i domstol.* För att det syfte som ligger bakom straffbestämmelsen skall kunna tillgodoses fullt ut, bör det därför enligt min mening anges att ansvar kan inträda vid åsidosättande av vad som gäller för uppgiften även om detta inte uttryckligen har författningsreglerats.

Jag vill emellertid framhålla att avsikten naturligtvis inte är att domstolarna skall göra några skönmässiga bedömningar. I princip bör samma tolkningsprinciper komma till användning på detta område som i andra sammanhang när det gäller straffrättslig lagstiftning. Härav följer att hänsyn till andra normer än dem som följer av vad som är uttryckligen föreskrivet normalt endast kan tas när dessa framstår som naturliga. Jag vill i sammanhanget också erinra om att straffansvar förutsätter uppsåt eller oaktsamhet från gärningsmannens sida varför den som varken insett eller bort inse att hans handlande var felaktigt inte heller skall drabbas av straffansvar.

Det skall slutligen framhållas att även interna myndighetsföreskrifter kan ha betydelse vid bedömningen av vad som kan anses ha gällt för uppgiften. Såvitt gäller föreskrifter av detta slag som direkt angår myndighetsutövningen följer detta redan av nuvarande lydelse av 20 kap. 1 § BrB. Föreskrifter som har mera indirekt betydelse för uppgiften kan också inverka på frågan om straffrättsligt ansvar, förutsatt att de tar sikte på myndighetsutövningsfall. Allmänna regler om standarden på verksamheten i olika hänseenden faller däremot utanför vad som kan anses gälla för uppgiften.

Mitt förslag: Nuvarande krav att gärningen har lett till förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa, tas bort. I stället undantas från det straffbara området gärningar som är att anse som ringa.

Promemoriaförslaget överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Dock skall undantaget från straffbarhet avse gärningar som är "mindre allvarliga".

Remissinstanserna: Förslaget att något krav på att gärningen medfört förfång eller otillbörlig förmån inte längre skall gälla har fått ett övervägande positivt mottagande. Däremot är flera remissinstanser tveksamma eller direkt negativa till formuleringen "mindre allvarlig".

Skälen för mitt förslag: Det straffbara området begränsas i nuvarande 20 kap. 1 § BrB till situationer då gärningen för någon enskild eller för det allmänna har medfört förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa. Motivet till denna begränsning är att straffrättsligt ansvar har ansetts böra förbehållas situationer där konsekvenserna av den oriktiga myndighetsutövningen är mera betydande.

Detta s. k. förfångsrekvisit har vållat vissa tillämpningssvårigheter, bl. a. i fråga om vilken bevisning som i det enskilda fallet måste föreligga i fråga om den konkreta skadan eller olägenheten. I praktiken torde detta rekvisit ha medfört att utrymmet för straffbestämmelsens tillämpning i många fall har blivit mycket begränsat.

I likhet med vad som föreslås i promemorian och som tillstyrks av flertalet remissinstanser anser jag att det inte skall vara avgörande för straffansvaret att en skadlig effekt konkret kan påvisas i det enskilda fallet. Tillfälliga omständigheter som gärningsmannen inte kan råda över kan vara avgörande för om förfång uppkommer eller inte. Uppenbara och uppsåtliga felhandlingar bör inte vara straffria när någon konkret skada inte kan påvisas i det enskilda fallet. Enligt min mening bör man kunna inskrida mot klart klandervärda förfaranden, oberoende av vilken effekt som föreligger i det konkreta fallet.

Ett avskaffande av kravet på skada eller förfång skulle emellertid, om någon annan begränsning inte infördes, kunna leda till att även mera bagatellartade förfaranden skulle falla inom det straffbara området. I promemorian föreslås därför att gärningar som framstår som "mindre allvarliga" skall undantas från straffansvar.

Förslagets utformning på denna punkt hänger samman med bestämmelsen om tjänsteförseelse i 10 kap. 1 § LOA. Enligt denna bestämmelse kan en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom i anställningen, åläggas disciplinpåföljd, om felet inte är ringa. Nivån för straffansvar bör enligt promemoriaförslaget ligga högre än den gräns som gäller för disciplinansvaret för tjänsteförseelser. Detta markeras genom det i promemorian valda uttrycket "mindre allvarlig".

Mot förslaget i promemorian har under remissbehandlingen riktats åtskillig kritik. Vad som framför allt framhålls är att uttrycket "mindre

allvarligt" är diffust och att gränsdragningen mellan detta och "ej ringa" kan vålla avsevärda tillämpningssvårigheter. På vissa håll befarar man att "mindre allvarlig" i praxis skulle komma att tolkas snävare än avsett. Flera remissinstanser föreslår att gränsen för straffansvar — i anslutning till den teknik som normalt används i straffrättsliga bestämmelser — i stället skall dras vid gärningar som är att anse som ringa. I likhet med vad som annars gäller skulle detta uttryck få tolkas mot bakgrund av det sammanhang där det förekommer.

För egen del kan jag instämma i de synpunkter som anförts mot förslaget i promemorian. Uttrycket "mindre allvarlig" har hittills i straffrättslig lagstiftning använts i fråga om brott av betydligt allvarligare karaktär än det här i allmänhet är fråga om. Farhågorna för en alltför restriktiv tillämpning av straffregeln kan därför inte fränkännas fog. Jag kan också instämma i att skillnaden mellan de två termerna framstår som svår-fångad. Man skulle behöva göra skillnad bl. a. mellan ringa gärningar (enligt LOA), gärningar som är svårare än ringa men mindre allvarliga och gärningar som är svårare än mindre allvarliga. Särskilt mot bakgrund av att det också är delvis olika intressen som gör sig gällande vid den disciplinära och den straffrättsliga bedömningen är det min uppfattning att ett sådant system skulle bli alltför oöverskådligt och svårtillämpat.

Från dessa synpunkter är alternativet att i BrB undanta från straffansvar gärningar som är att anse som ringa att föredra.

Visserligen används samma uttryckssätt för att ange var gränsen går för tjänsteförseelse enligt i 10 kap. 1 § LOA. De problem som kan ligga i detta bör emellertid inte överdrivas. Av allmänna principer måste anses följa att straffrättsliga regler generellt sett avser allvarligare handlingar än disciplinära. Även genom att straffbestämmelserna är anknutna till myndighetsutövning kommer det att finnas en skillnad mellan de olika ansvarssystemens tillämpningsområden.

Mitt förslag är således att gärningar som vid en helhetsbedömning bedöms ringa skall vara undantagna från straffansvar. Denna bedömning skall ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna.

Vilka närmare omständigheter som bör beaktas vid bedömningen får här som i andra liknande sammanhang bli beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Såväl allmänna som enskilda intressen kan ha betydelse i sammanhanget. Allmänt sett är det självfallet en viktig faktor i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag. Det kan också annars förekomma situationer där ett felaktigt handlande vittnar om en sådan likgiltighet inför de krav som rimligen kan ställas att ett straffrättsligt ansvar är motiverat.

En annan viktig omständighet är vilket mått av självständiga befogenheter som gärningsmannen haft i förhållande till myndighetsutövningen.

Den utvidgning av det straffbara området som jag föreslår innebär att den som inte själv utövar myndighet i vissa fall kan drabbas av straffansvar som gärningsman.

Straffansvaret tar emellertid i första hand sikte på gärningar som begås

av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Åtgärder som utförts av personal som i underordnad ställning biträtt vid en myndighetsutövning, t.ex. skrivarbete eller expeditionsgöromål eller sysslor som utförts under någon annans ledning skall däremot normalt inte medföra ansvar. I den mån uppgifter av detta slag över huvud taget på det sätt som krävs enligt bestämmelsen kan anses ingå som ett led i myndighetsutövningen, måste felaktigheter som har förekommit i sådana sammanhang ofta anses som ringa.

Undantagsvis kan ett annat synsätt vara motiverat, t.ex. om någon genom en självständig åtgärd har vållat betydande skada. Är de subjektiva rekvisiten uppfyllda, också i förhållande till att åtgärden hade en sådan anknytning till myndighetsutövning som uttrycket uppgift vid myndighetsutövning förutsätter, bör den som utfört gärningen kunna bli straffrättsligt ansvarig.

3.7 Oaktsamhetsbrott

Mitt förslag: Även oaktsamhet som inte är grov skall kunna föranleda straffansvar.

Promemorians förslag överensstämmer med mitt med undantag för att straffansvar enligt promemorian inte skall följa, om oaktsamheten är ringa.

Remissinstanserna: Remissutfallet ger inte någon entydig bild. Flera remissinstanser tillstyrker förslaget medan andra är kritiska och vill behålla det gällande kravet på grov oaktsamhet.

Skälen för mitt förslag: Enligt 20 kap. 1 § BrB kan ansvar utdömas inte bara för uppsåtliga gärningar utan även för oaktsamma. För ansvar krävs dock att oaktsamheten är grov. Motivet till att ansvaret begränsats till grov oaktsamhet är detsamma som i fråga om förfångsrekvisitet, nämligen att straffansvaret skall gälla endast mera allvarliga fall.

Enligt min mening har denna avgränsning av det straffbara området visat sig olämplig. Särskilt om enskilda intressen är berörda finns det skäl till en mera skärpt hållning. På områden inom den offentliga verksamheten där det är fråga om myndighetsutövning bör man av hänsyn till rättssäkerheten kunna ställa särskilda krav på noggrannhet och omsorg. Som bl. a. JO och JK framhållit har rekvisitet grov oaktsamhet i rättspraxis tolkats restriktivt. Nuvarande begränsningar för straffbestämmelsernas tillämpning har inneburit bl. a. att lagligheten av myndighetsåtgärder på t.ex. rättsväsendets område kommit att prövas på disciplinär väg i en omfattning som från principiella synpunkter knappast är lämplig.

Även remissinstanser som är kritiska till promemorians förslag framför uppfattningen att den straffrättsliga toleransnivån bör sättas lägre än som hittills skett i rättspraxis.

Som jag har utvecklat i det föregående innebär mitt förslag att gärningar som är ringa undantas från straffansvar. Jag anser att önskemålet att

åstadkomma en lämplig avgränsning av det straffrättsliga ansvarsområdet tillgodoses bättre genom en sådan regel än genom kravet på att oaktsamheten skall vara grov för att straff skall kunna komma i fråga.

Vissa remissinstanser har befarat att straffansvaret genom sänkningen av den nuvarande gränsen för straffbar oaktsamhet skulle komma att sträcka sig nära nog lika långt som före ämbetsansvarsreformen, i all synnerhet om också förfångsrekvisitet ändras.

Farhågorna förefaller enligt min mening överdrivna. Tjänstefelsbestämmelsen i brottsbalken före år 1976 omfattade alla typer av förseelser, oavsett hur bagatellartade de än var, även om det i praxis förekom en något snävare tillämpning. Genom bestämmelsen straffbelades också fel som begicks av oskicklighet eller oförstånd. Det innebar att ansvaret sträcktes utöver den gräns som i allmänhet brukar ställas upp när det är fråga om oaktsamhetsbrott.

Den straffbestämmelse som föreslås här omfattar endast förseelser med nära anknytning till myndighetsutövning. Även om, som jag tidigare utvecklat, bestämmelsen kommer att omfatta inte endast vad som föreskrivs i lag eller någon annan författning, sträcker sig utvidgningen "åsidosätter vad som gäller för uppgiften" inte särskilt långt i förhållande till vad som gäller för närvarande. En gärnings straffbarhet skall, som nyss sagts, avgöras på grundval av en helhetsbedömning så att endast gärningar som är allvarligare än ringa omfattas av straffansvar. Den begränsningen är avsedd att markera att endast klart straffvärda handlingar skall medföra ansvar enligt de straffrättsliga bestämmelserna.

Mitt förslag innebär således att straffansvar skall kunna inträda, även om oaktsamheten inte anses grov. I promemorian föreslås att gärningar, där oaktsamheten är ringa, formellt skall undantas från straffansvar. I mitt förslag har jag inte tagit upp någon motsvarande begränsning. Mina överväganden i denna del är närmast av lagteknisk natur. Graderingar av oaktsamheten i ringa och icke ringa har visat sig kunna vålla svårigheter vid rättstillämpningen och används därför numera inte i andra fall än när det finns vägande skäl till det. Detta gäller särskilt om man, som enligt mitt förslag, generellt undantar ringa fall från straffansvar. I praktiken uppnår man redan härigenom i allt väsentligt den avgränsning som avsetts i promemorian. I fråga om brottsbalksbrott som är straffbelagda vid oaktsamhet förekommer inte i något fall en gradering mellan ringa och icke ringa oaktsamhet. Den systematiken bör behållas så långt det är möjligt.

Att ringa oaktsamhet inte formellt undantas från straffansvar betyder heller inte att varje oaktsamhet hur ringa den än är skall kunna föranleda straffansvar. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelser från den eftersträfvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Fel som inte föranledde ansvar enligt den bestämmelse om tjänstefel som fanns före år 1976 bör självfallet heller inte föranleda ansvar enligt den nya bestämmelsen.

Att mitt förslag formellt avviker från promemorian innebär inte att jag har någon annan syn än den som presenteras där om de aktsamhetskrav som bör ställas vid myndighetsutövning.

Vid bedömningen av huruvida gärningsmannen handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta får såsom i andra motsvarande sammanhang vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t. ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress.

3.8 Den lagtekniska konstruktionen m. m.

Mitt förslag: Brottskonstruktionerna i 20 kap. 1 § BrB ändras. Enligt *första stycket* skall gärning som begås uppsåtligen eller av oaktsamhet bestraffas som *tjänstefel*. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. *Andra stycket* innehåller bestämmelser om uppsåtliga brott som är grova. I lagtexten anges vissa omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Brott som är grovt ges beteckningen *grovt tjänstefel*. Straffet för grovt tjänstefel är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. – Med anledning av de ändrade brottsbeteckningarna införs en ny rubrik till 20 kap. BrB, "Om tjänstefel m. m."

Promemorian saknar motsvarighet till mitt förslag.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser har anfört att de nuvarande brottsbeteckningarna är olämpliga om det straffrättsliga ansvarsområdet utvidgas på det sätt som föreslås i promemorian. Bl. a. JO har föreslagit att brottsrubriceringarna tjänstemissbruk och tjänstefel återinförs.

Skälen för mitt förslag: Enligt första stycket i 20 kap. 1 § BrB i dess nuvarande lydelse skall dömas för *myndighetsmissbruk* till böter eller fängelse i högst två år, om gärningen har begåtts uppsåtligen. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst sex år. Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, skall enligt andra stycket dömas för *vårdslös myndighetsutövning* till böter eller fängelse i högst ett år.

För uppsåtligt brott döms således för myndighetsmissbruk. Redan nuvarande bestämmelser omfattar situationer där man inte i någon egentlig mening kan tala om missbruk av offentlig maktställning. De invändningar som man således redan i dag kan ha mot den nuvarande brottsbeteckningen gör sig än mera gällande, om man till det straffrättsliga ansvarsområdet för även åtgärder som inte i sig själva innefattar myndighetsutövning.

JO, som har tillstyrkt grundprinciperna för den föreslagna avgränsningen av ansvarsområdet, har föreslagit att beteckningen tjänstefel återinförs som en gemensam beteckning på gärningar där inga särskilt försvårande omständigheter föreligger, oavsett om brottet begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffet föreslås vara böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt JO:s förslag bör vissa allvarliga fall, som i verklig mening inneburet missbruk av ställning i allmän tjänst och medfört skadliga effekter, sammanföras under en särskild gärningsbeskrivning med brottsrubrice-

ringen tjänstemissbruk. För tjänstemissbruk skall enligt JO:s förslag dömas, om en gärning, som annars utgjort tjänstefel, innefattar missbruk av ställning i allmän tjänst och gärningen för det allmänna eller någon enskild har medfört förfång eller otillbörlig förmån. JO har föreslagit en straffskala på böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, skall dömas till fängelse i högst sex år.

Jag har förståelse för de synpunkter JO har framfört. När det gäller beteckningen tjänstefel anser jag att de skäl som JO anfört för att denna skall återinföras är övertygande. Det torde således inte råda någon tvekan om att detta uttryck fortfarande är det som brukar användas i allmänt språkbruk när straffbara fel i tjänsteutövning avses. Som jag nyss har påpekat kan man heller inte bortse från att beteckningen myndighetsmissbruk i många fall framstår som missvisande i fråga om de överträdelser som det här i allmänhet är fråga om.

Beteckningen tjänstefel är även enligt min mening lämplig såväl i fråga om uppsåtliga brott som inte är grova som när det gäller oaktsamhetsbrott. Sådana gärningar bör därför som JO föreslagit sammanföras i paragrafens första stycke under denna brottsbeteckning. För att förenkla den lagtekniska konstruktionen bör straffen för dessa brott vara desamma, böter eller fängelse i högst två år. Som jag tidigare har berört skall inte dömas till ansvar i ringa fall.

När det gäller det av JO föreslagna särskilda brottet tjänstemissbruk synes det med den föreslagna konstruktionen kunna uppstå gränsdragningsproblem vid bedömningen av om en viss gärning utgör tjänstefel eller tjänstemissbruk. Dessa kan enligt min mening undvikas om den typ av omständigheter som enligt JO skall vara konstituerande för brottet tjänstemissbruk i stället nämns som exempel på omständigheter som skall särskilt beaktas vid bedömningen av om brottet är att anse som grovt.

Jag föreslår därför att det i paragrafens andra stycke införs en särskild bestämmelse om grovt brott. Bestämmelsen avser endast uppsåtligt brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas att gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller att gärningen medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande. Brott enligt andra stycket ges beteckningen *grovt tjänstefel*.

Nuvarande straffmaximum för grova fall av myndighetsmissbruk är fängelse i högst sex år. Det anser jag bör gälla även i fråga om grovt tjänstefel. I enlighet med vad som i allmänhet gäller för gradindelade brott bör ett särskilt straffminimum införas. Mot bakgrund av att endast mycket allvarliga fel bör bedömas som grovt tjänstefel och med hänsyn till nu tillämpade principer för utformning av straffskalor bör straffminimum för grova brott enligt min mening bestämmas till fängelse i lägst sex månader. Inom justitiedepartementet pågår för närvarande beredning av förslag till ändrade straffskalor i BrB och de viktigare delarna av specialstraffrätten. I samband med att dessa förslag läggs fram räknar jag med att återkomma även till frågan om straffskalorna för tjänstefel och grovt sådant brott.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 oktober 1989.

Tidpunkten för ikraftträdandet har föreslagits bl. a. med hänsyn till det informationsbehov om de nya reglerna som kan föreligga.

Några särskilda övergångsbestämmelser anser jag inte erforderliga. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för gärning, för vilken inte var föreskrivet straff när den begicks.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

6 Specialmotivering

20 kap. Om tjänstefel m. m.

1 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för *grovt tjänstefel* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Första stycket

I första stycket anges ramarna för det straffrättsliga ansvarsområdet. För straffansvar är det tillräckligt att gärningen har företagits "vid" myndighetsutövning, inte som tidigare "i" myndighetsutövning. Något krav att gärningen skall ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa gäller inte längre. I stället undantas från straffansvaret gärningar som vid en helhetsbedömning framstår som ringa. För att oaktsamhet skall vara straffbar krävs inte längre att oaktsamheten är grov.

Uppsåtliga gärningar, som inte är grova, och gärningar som begås av oaktsamhet har sammanförts under brottsbeteckningen *tjänstefel* med gemensam straffskala.

Vad först gäller kravet på att gärningen skall ha skett *vid myndighetsutövning* innebär lagändringen inte att själva begreppet myndighetsutövning skall ges någon annan innebörd än tidigare. Det nya i förslaget är att kravet på anknytning till myndighetsutövningen har mjukats upp något. Genom förslaget kommer tillämpningsområdet, åtminstone i princip, att vara detsamma som enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Enligt skadeståndslagens motiv omfattar denna bestämmelse åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentlighetsrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde, liksom också vissa handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövning (prop. 1972:5 s. 502 f).

Som exempel på fall där bestämmelsen i skadeståndslagen är tillämplig nämns i motiven olika handläggningsåtgärder som föregår själva myndighetsutövningen. Ett exempel är att ett beslut fått ett felaktigt innehåll genom någon försummelse vid ärendets handläggning eller på grund av att ett yttrande eller annan utredning i ärendet varit felaktigt eller vilseledande. Hit hör också felaktiga kallelser eller andra underrättelser till parter och vittnen. Detsamma gäller skador som vållas genom fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut. Skadeståndsansvaret omfattar enligt förarbetena också sådant som felaktig vägledning, oriktiga upplysningar och liknande när dessa gäller myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet.

Under skadeståndsbestämmelsen faller också vissa faktiska handlingar som sker i ett omedelbart och naturligt samband med handläggning av ärenden som avser myndighetsutövning eller med verkställigheten av ett beslut av denna karaktär, t. ex. åtgärder som utgör ett direkt led i ett tvångsingripande från det allmännas sida. Andra exempel på faktiska handlingar som enligt bestämmelsen kan föranleda skadeståndsansvar är att någon förstör eller slarvar bort skriftliga bevis och andra handlingar.

Uttalandena i motiven till skadeståndslagen liksom den rättspraxis som har utbildat sig på detta område bör kunna tjäna som vägledning för straffbestämmelsernas tillämpning. Utgångspunkten bör således även här vara att straffansvaret omfattar — förutom myndighetsutövning — åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.

En följd av den föreslagna förändringen är att gärningar som i dag endast kan bestraffas som medverkan till myndighetsmissbruk blir självständigt straffbelagda.

När det gäller den lagtekniska anknytningen till den nuvarande bestämmelsen i skadeståndslagen finns det anledning att påpeka att bestämmelserna bärs upp av delvis olika intressen. Skadeståndsregeln har främst en reparativ funktion medan straffbestämmelsen i första hand skall tillgodose preventiva ändamål. Detta bör beaktas vid tolkningen av bestämmelserna. Det finns därför anledning att i vissa situationer tillämpa straffbestämmelserna mera restriktivt än skadeståndsregeln. Att ett fel kan föranleda skadeståndsskyldighet för det allmänna behöver inte medföra att gärningen också skall bestraffas. I förarbetena till skadeståndslagen sägs t. ex. att

underlåtenhet att lämna föreskriven vägledning och service inom myndighetens verksamhetsområde kan föranleda skadeståndsansvar. I praxis torde det kravet ha uppställts att åtgärden avsett ett anhängiggjort ärende eller ett ärende som skall anhängiggöras vid myndigheten. Det är emellertid tveksamt om sådana handlingar annat än undantagsvis bör föranleda straffansvar. Fall av den arten torde ofta komma att omfattas av den regel om ringa fall som berörs i det följande.

I förarbetena till den nuvarande straffbestämmelsen (prop. 1975:78 s. 180) framhålls att korrekt myndighetsutövning kan innebära en skyldighet att vara verksam och att underlåtenhet att handla därför kan utgöra oriktig myndighetsutövning. Den utvidgning som den nya bestämmelsen innebär syftar inte till någon förändring i detta hänseende. Uttrycket "vid myndighetsutövning" omfattar således också underlåtenhetssituationer. Det torde inte vara nödvändigt att särskilt markera detta i lagtexten.

Beträffande det subjektiva rekvisitet bör framhållas att straffansvar endast kommer i fråga, om gärningsmannen insett eller bort inse att hans gärning haft erforderligt samband med en uppgift som innefattar myndighetsutövning.

Uttrycket "vad som gäller för uppgiften" avser regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas, t. ex. rättegångsbalkens regler, förfaranderegler i förvaltningslagen eller en myndighets föreskrifter, som direkt angår myndighetsutövningen. Däremot avses inte allmänna anvisningar om hur standarden i olika hänseenden bör vara, exempelvis regler av innebörd att myndighetens verksamhet bör vara så effektiv och billig som möjligt.

Vid bedömningen av i vad mån någon har förfarit felaktigt skall hänsyn också kunna tas till vad som kan anses följa av uppgiftens beskaffenhet. Som har berörts i den allmänna motiveringen skall hänsyn till andra principer än sådana som kommit till uttryck i lag eller författning tas endast i situationer då ett visst handlingsmönster ter sig självklart och naturligt och då det framstår som uppenbart oriktigt att detta handlingsmönster inte iakttagits.

I fråga om gärningar som begås av oaktsamhet krävs inte längre att oaktsamheten är grov. Som har påpekats i den allmänna motiveringen innebär det dock inte att varje grad av oaktsamhet skall föranleda straffrättsligt ansvar. Av allmänna principer följer att det finns en viss marginal mellan det aktsamma och vad som i straffrättslig mening kan betraktas som oaktsamt. På samma sätt som i fråga om uppsåtliga handlingar kan regeln att gärningar som vid en helhetsbedömning framstår som ringa medföra ansvarsfrihet i oaktsamhetssituationer, oavsett graden av oaktsamhet.

Något krav att gärningen skall ha medfört förfång eller otillbörlig förmån finns inte enligt den nya lydelsen. I stället skall gärningar som är ringa inte omfattas av straffansvar. Bedömningen av om gärningen är ringa skall, som tidigare har nämnts, ske med beaktande av samtliga omständigheter. Såväl allmänna som enskilda intressen skall beaktas. Vid bedömningen är det naturligtvis av stor betydelse, om någon skada eller annan olägenhet kan påvisas i det enskilda fallet eller om det förelegat en påtaglig

risk för skada. Men även andra fall där gärningsmannens handlande vittnar om en avsevärd likgiltighet inför sin uppgift kan vara sådana att de bör beivras på straffrättslig väg. Av stor vikt är också verksamhetens art. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gäller t. ex. inom rättsväsendet. Å andra sidan bör varken inom det eller andra områden en överträdelse av formella regler som är av underordnad betydelse för myndighetsutövningens faktiska innehåll föranleda straffansvar.

Vid bedömningen av om denna straffrihetsregel är tillämplig är också av betydelse vilken ställning gärningsmannen intagit i förhållande till myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se mera allvarligt på gärningen. Gäller det däremot en person som vid myndighetsutövningen intagit en underordnad ställning eller som biträtt endast med en begränsad uppgift, bör ett fel ofta kunna bedömas som ringa. Vad som nu har sagts innebär naturligtvis inte att varje felaktighet som begås av någon med självständiga befogenheter över myndighetsutövningen skall föranleda ansvar. Även i dessa fall måste en nyanserad bedömning göras.

Brott som avses i första stycket benämns tjänstefel. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I den nya bestämmelsen har den nuvarande straffskalan för uppsåtligt brott behållits. Med hänsyn till den lagtekniska konstruktionen med gemensam brottsbeteckning bör straffskalan vara densamma i fråga om oaktsamhetsbrotten. För dessa brott innebär detta visserligen en höjning av maximistraffet i förhållande till vad som gäller för närvarande. Det bör dock betonas att ändringen är betingad av lagtekniska skäl och att avsikten inte är att åstadkomma någon skärpning i nuvarande straffmätning.

Andra stycket

I andra stycket behandlas uppsåtligt brott som är att anse som grovt. Gärningar enligt detta stycke benämns *grovt tjänstefel*. I bestämmelsen anges, såsom normalt är fallet vid grova brott, vissa omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

En sådan omständighet är om gärningen har inneburit att tjänstemannen allvarligt missbrukat sin ställning. Härmed avses att någon missbrukat de befogenheter som hans tjänsteställning ger honom. Exempel på detta är att en domare avsiktligt meddelar en felaktig dom eller att en tjänsteman i något hänseende låter förhållanden av jävsnatur påverka sitt handlande.

Endast allvarliga fall av missbruk av tjänsteställningen avses. Därvid är det av betydelse vilka effekter handlandet har haft. Ett exempel är att någon till följd av ett uppsåtligt oriktigt beslut blir berövad friheten eller lider betydande ekonomisk skada. Handlingen kan emellertid vara att betrakta som allvarlig även om någon effekt inte hinner inträda, t. ex. på grund av någon annans ingripande.

Vidare anges att vid bedömningen av brottets svårhet skall beaktas att gärningen, fastän den inte har inneburit missbruk av tjänsteställning, för

det allmänna eller någon enskild medfört allvarligt förfång eller medfört otillbörlig förmån som är betydande. Rekvisitet an knyter till nuvarande bestämmelser om myndighetsmissbruk, dock med den skillnaden att det för att brottet skall anses grovt, skall vara fråga om en betydande skadlig effekt. "Allvarligt" förfång och "betydande" förmån är naturligtvis avsett att tolkas betydligt snävare än det nuvarande rekvisitet förfång eller förmån "som inte är ringa".

Bedömningen av om brottet är grovt skall på samma sätt som i liknande sammanhang ytterst grunda sig på en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Att någon av de särskilt angivna omständigheterna föreligger torde visserligen normalt leda till att brottet bedöms som grovt. Det är dock inte uteslutet att det i det enskilda fallet föreligger omständigheter som leder till en annan bedömning. Uppräkningen är heller inte uttömmande. Även andra omständigheter än de som särskilt anges i bestämmelsen kan således föranleda att brottet bör bedömas efter den allvarligare straffskalan.

Straffet för grovt tjänstefel är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Något motsvarande straffminimum finns inte i nuvarande bestämmelser.

Tredje och fjärde styckena

I tredje och fjärde styckena har gjorts vissa ändringar som är uteslutande av språklig art.

7 Hemställan

Jag hemställan att lagrådets yttrande inhämtas över förslaget till lag om ändring i brottsbalken

8 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av promemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk

De nuvarande bestämmelserna om ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet fick sin huvudsakliga utformning vid den s. k. ämbetsansvarsreformen som trädde i kraft den 1 januari 1976. Reformen innebar en betydande avkriminalisering. Endast för vissa allvarligare slag av förseelser har ett särskilt straffrättsligt ansvar behållits. Den centrala bestämmelsen finns i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB). Genom den bestämmelsen kriminaliseras tjänsteutövning som innebär missbruk av offentlig myndighet eller grovt oaktsam utövning av sådan myndighet. Förutsättning för straffansvar är att den felaktiga myndighetsutövningen medför förfång eller otillbörlig förmån, som inte är ringa, för det allmänna eller för någon enskild. Brotten benämns myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

I december 1979 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet en kommitté med uppdrag att se över ansvarssystemet såsom det gestaltade sig efter ämbetsansvarsreformen. Kommittén antog namnet tjänsteansvarskommittén.

Kommittén överlämnade i april 1983 sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet¹. I betänkandet lades fram förslag till ändringar i bl. a. lagen om offentlig anställning och 20 kap. 1 § BrB. I fråga om 20 kap. 1 § BrB innebar förslaget enligt kommittén inte ändringar i sak utan väsentligen endast en omformulering av bestämmelsen.

I motiven till de lagändringar som genomfördes på grundval av tjänsteansvarskommitténs övriga förslag (prop. 1984/85:117) anförde departementschefen att 20 kap. 1 § BrB tills vidare borde behållas oförändrad. Enligt departementschefen förelåg ett så nära samband mellan denna sak och frågan om kompetensområdet för riksdagens ombudsmän (JO) att någon ändring i vart fall inte borde ske innan den då pågående utredningen om JO-ämbetet slutförts.

I maj 1985 överlämnade JO-utredningen betänkandet (SOU 1985:26) "JO-ämbetet. En översyn." Förslaget ledde till lagstiftning som rörde bl. a. JO-ämbetets organisation och JO:s roll som åklagare. I enlighet med betänkandet skedde inte någon utvidgning eller annan ändring av JO:s kompetensområde.

Under våren 1986 begärde riksdagen att frågan om tjänsteansvaret skulle ses över på nytt med utgångspunkt i att en reell utvidgning av straffansvaret kom till stånd.

I denna promemoria behandlas frågan hur långt det särskilda straffansvaret för offentligt anställda bör sträcka sig. Promemorian innehåller förslag till ändring av 20 kap. 1 § BrB. Enligt förslaget skall straff kunna följa inte bara när det gäller åtgärder som självständigt innefattar oriktigt

¹ Vid uppdragets slutförande ingick som ledamöter i kommittén f. d. justitierådet Jan Ljungar, ordförande, riksdagsledamöterna Maja Bäckström, Stig Gustafsson och Karin Nordlander, hovrättsrådet Lennart Sjögren, hovrättsassessorn Jan Ulmander och distriktsåklagaren Britta Bjelle.

myndighetsutövning utan också när det är fråga om andra felaktiga åtgärder under handläggningen av ett ärende hos en myndighet under förutsättning att ärendet har samband med myndighetsutövning. Vidare föreslås att kravet på att en gärning för att vara straffbar skall ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa ersätts med en regel om att fel som är mindre allvarliga inte föranleder ansvar. Mot den bakgrunden föreslås också att oaktsamhet – inte bara uppsåt eller grov oaktsamhet – skall kunna följas av straff.

Prop. 1988/89: 113

Bilaga 1

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 1 § brottsbalken skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen dömes, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst sex år.

Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.

Vad i första och andra styckena sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

Denna lag träder i kraft den

Föreslagen lydelse

Den som i myndighetsutövning eller när han i annat fall hos en myndighet handlägger ärende som har samband med myndighetsutövning, åsidosätter vad som gäller för hans uppgift döms, om inte gärningen är mindre allvarlig, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst sex år.

Begår någon en gärning som avses i första stycket av oaktsamhet som inte är ringa, döms för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Förteckning över remissinstanserna m. m.

Prop. 1988/89:113
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk avgivits av hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, televerket, statens järnvägar, generaltullstyrelsen, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk, statskontoret, riksrevisionsverket, länsstyrelsen i Stockholms län, riksdagens ombudsmän (JO), arbetsdomstolen, statens ansvarsnämnd, juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Försäkringskassförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges polischefer och Medborgarrättsrörelsen.

Yttranden har också inkommit från länsrätten i Stockholms län, Småföretagens Riksorganisation och Sveriges Köpmannaförbund.

RÅ har överlämnat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholms och Malmö åklagardistrikt, regionåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län, regionåklagarmyndigheten i Umeå och statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Rikspolisstyrelsen har överlämnat ett yttrande från polismyndigheten i Stockholm. Riksskatteverket har bifogat yttranden från läns-skattemyndigheterna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Malmöhus län och Gävleborgs län.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att rubriken till 20 kap. samt 20 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om myndighetsmissbruk m. m.

20 kap.¹

Om tjänstefel m. m.

1 §²

Den som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen dömes, om gärningen för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa, för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.

Begår någon gärning som avses i första stycket av grov oaktsamhet, dömes för vårdslös myndighetsutövning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling skall ej för någon sin åtgärd i denna egenskap vara underkastad ansvar enligt första eller andra stycket.

Vad i första och andra styckena sägs skall ej heller äga tillämpning, om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1989.

¹ Senaste lydelse av kapitlets rubrik 1975: 667.

² Senaste lydelse 1975:667.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989—03—08

Närvarande: f. d. regeringsrådet Stig Nordlund, regeringsrådet Elisabeth Palm, justitierådet Johan Lind.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Laila Freivalds beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Nils Rekke.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

Genom ämbetsansvarsreformen som beslöts 1975 begränsades det straffbara området för förseelser i tjänsten betydligt. Syftet med remissförslaget är att införa en viss skärpning av straffbestämmelserna samtidigt som utgångspunkterna för det nuvarande systemet inte ändras på något grundläggande sätt.

Den föreslagna reformen går väsentligen ut på att det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda utsträcks till att omfatta förutom handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning också vissa andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning. Remissförslaget har sålunda begränsatstill att avse förfaranden som har direkt anslutning till myndighetsutövning.

Enligt lagrådets mening är ett utvidgat tjänstefelsansvar endast en av de faktorer som har betydelse när det gäller att skapa garantier för att den offentliga verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt. Det gäller också att få tillstånd ersättningsregler som tillgodoser medborgarnas berättigade intressen när det gäller rätten till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida. Frågan utreds för närvarande av justitierådet Bertil Bengtsson, som fått i uppdrag att göra en översyn av reglerna i 3 kap. skadeståndslagen.

När det gäller kommunal verksamhet finns ett behov av att motverka att kommuner och landsting överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden. Den frågan utreds av kommunalansvarsutredningen.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande angav justitiekottet att en utgångspunkt för översynen av tjänsteansvaret skulle vara att en reell utvidgning av straffansvaret kom till stånd. En ledstjärna för arbetet borde därvid enligt utskottet vara att man tillgodosåg medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Den föreslagna regeln om ansvar för tjänstefel täcker som förut sagts endast sådant handlande — eller underlåtenhet — som sker vid myndighetsutövning. Det finns emellertid en del situationer där myndigheters felaktiga handlande inte medför vare sig straffrättsligt ansvar eller ersättning till enskilda som lidit skada av handlandet. Detta kan exemplifieras med hjälp av rättspraxis.

Rättsfallet NJA 1987 s. 535 rör ett fall där konsumentverket i ett

pressmeddelande lämnat missvisande uppgifter om resultatet av en undersökning som verket hade låtit göra beträffande ett antal lackskyddsmedel för bilar. Pressmeddelandet medförde att ett mindre företag som marknadsförde en viss typ av lackskyddsmedel fick vidkännas en mycket kraftig nedgång i sin försäljning. Företaget väckte då en skadeståndstalan grundad på 3 kap. 2 § skadeståndslagen varvid företaget gjorde gällande bl. a. att konsumentverket genom publiceringen av pressmeddelandet gjort sig skyldigt till försummelse vid myndighetsutövning. Högsta domstolen uttalade i sin dom att konsumentverket förfarit klart felaktigt genom det missvisande sätt på vilket provningsresultatet hade presenterats i pressmeddelandet. För att staten skulle vara skadeståndsskyldig krävdes emellertid också att utfärdandet av pressmeddelandet kunde anses ha skett vid myndighetsutövning i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Högsta domstolen ansåg att det inte var fråga om någon sådan myndighetsutövning och lämnade därför företagens skadeståndstalan utan bifall.

Enligt lagrådets mening är det otillfredsställande att en sådan situation som avhandlas i det nyssnämnda rättsfallet inte ens omfattas av statens skadeståndsansvar.

Av intresse i sammanhanget är också rättsfallet NJA 1988 s. 26. Det rör en situation där kommunfullmäktige hade beslutat att lämna ekonomiskt stöd åt ett enskilt företag genom köp av en maskin och kammarrätten efter överklagande av beslutet förordnat att beslutet tills vidare inte skulle gälla. Kommunstyrelsen beslöt trots detta att godkänna avtal angående köpet. Justitiekanslern väckte åtal mot ledamöter i kommunstyrelsen och yrkade ansvar för myndighetsmissbruk, alternativt vårdslös myndighetsutövning. Högsta domstolen fann emellertid att kommunstyrelsens förfarande inte utgjorde myndighetsutövning och lämnade åtalet utan bifall. — JO har i sitt remissyttrande framhållit att det är olyckligt att ansvaret för förtroendevalda ledamöter av kommunala nämnder drastiskt minskade genom ämbetsansvarsreformen eftersom sådana ledamöter inte har något som helst disciplinärt ansvar.

Enligt lagrådets mening är det oacceptabelt att en myndighet kan trotsa en domstols beslut utan att de ansvariga kan ställas till svars härför.

De båda rättsfallen illustrerar behovet av att i ett sammanhang pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder och enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida. Lagrådet har emellertid inte någon invändning mot att en reform genomförs nu i stort sett i enlighet med förslaget. Reformen bör dock betraktas som temporär och hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten prövas på nytt när erforderligt utredningsunderlag föreligger. Det disciplinära ansvarssystemet bör också uppmärksammas i det sammanhanget.

När det gäller den föreslagna anknytningen till begreppet myndighetsutövning gör föredragande statsrådet i den allmänna motiveringen uttalandet att den principiellt riktiga lösningen är att till det straffbara området föra åtgärder som, även om de inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning, ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen

till slut kommer att ske gentemot den enskilde eller något annat rättssubjekt. Lagtekniskt tar sig detta uttrycket att straffbestämmelsen inte som hittills gäller endast vad som sker i myndighetsutövning utan även det som äger rum vid myndighetsutövning. Avsikten har därvid varit att den nya bestämmelsen i det hänseendet skall få i allt väsentligt samma innebörd som motsvarande bestämmelse i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Av de olika uttalanden som görs i anslutning till den nya regeln följer bl. a. att hela det händelseförlopp som utspelas vid en myndighet fram till dess myndigheten meddelar det beslut – eller vidtar den åtgärd – som i sig innefattar myndighetsutövning, kommer att hänföras till det straffbara området. Härmed kommer det utsträckta tjänstefelsansvaret att i princip gälla all den personal som på något sätt har med ärendet att göra. Dessutom inträder den effekten att beslutsfattarens samtliga åtgärder vid myndighetsutövning i princip omfattas av straffansvaret.

I medvetande om den effekten har i remissen gjorts uttalandet att straffansvaret i första hand tar sikte på gärning som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Åtgärder som utförs av personal i mer underordnad ställning, t.ex. skrivarbete eller expeditionsgöromål, skall enligt samma uttalande normalt inte medföra ansvar. Denna ansvarsbegränsning åstadkoms i första hand genom en särskild lagregel som innebär att i ringa fall skall inte dömas till ansvar. Vilken ställning gärningsmannen har intagit torde också kunna påverka bedömningen av om det föreslagna oaktsamhetsrekvisitet är uppfyllt.

Enligt lagrådets mening kan det finnas skäl att utsträcka det straffbara området utöver vad som följer av det nuvarande kravet att handlingen – eller underlåtenheten – skall äga rum i myndighetsutövning. Man bör då emellertid på ett tydligare sätt än som följer av motivuttalandena till förslaget klargöra, att de som utför sina sysslor i underordnad ställning utan egentliga möjligheter att påverka myndighetsutövningen i allmänhet inte skall drabbas av något straffansvar. Lagrådet har i den delen fäst sig vid det av JO under remissbehandlingen framförda förslaget till en särskild lagregel av innebörd att ansvar för tjänstefel inte skall ådömas befattningshavare utan självständiga befogenheter.

Det kan undantagsvis förekomma situationer då en underordnad tjänsteman uppsåtligen gör något som direkt påverkar utgången i ett ärende. Ett exempel kan vara att en sådan tjänsteman tar bort en viktig handling ur akten i ett ärende i syfte att påverka utgången. Sådana förfaranden bör kunna föranleda straff, även om brottet inte skulle vara att anse som grovt enligt den föreslagna regeln om grovt tjänstefel. Med uppsåtligt brott bör i dessa fall likställas handling eller underlåtenhet som sker på grund av grov oaktsamhet. I den delen är att märka att rekvisitet grov oaktsamhet traditionellt tolkas restriktivt.

Området för en särregel av det slag som nu diskuterats bör, som JO föreslagit, avgränsas så att regeln gäller för den som inte har några självständiga befogenheter. Hit hör i första hand expedition- och skrivpersonal. Föredragande och andra som deltar när det slutliga beslutet fattas har däremot sådana möjligheter att påverka beslutsfattandet att de inte kan omfattas av särregeln. Detta gäller även om de inte formellt har rätt att få

sin mening antecknad till protokollet. Inte heller de som kan påverka utredningen, t.ex. genom att de har rätt att inhämta upplysningar eller besluta om kommunikation, kan hänföras till personal utan självständiga befogenheter.

Det anförda leder till att första stycket bör kompletteras med en särregel av det angivna slaget. Vidare bör i lagtexten uttryckligen anges att inte bara en handling utan också en underlåtenhet kan grunda ansvar för tjänstefel. Det är nämligen särskilt viktigt att lagregeln om tjänstefel på ett så tydligt sätt som möjligt anger vad som är straffbart och att man i samband därmed undanröjer den missuppfattning, som annars kan uppstå, nämligen att en tjänsteman alltid klarar sig om han låter bli att göra något.

Vad som nu anförts innebär emellertid inte att behovet av den föreslagna regeln om ansvarsfrihet vid ringa fall faller bort. Den regeln behövs till att börja med för den personal som har självständiga befogenheter. Den kan också få betydelse för personal utan självständiga befogenheter. Som ett exempel kan tas det fallet att en expeditionsvakt uppsåtligen underlåter att på föreskriven tid hämta myndighetens post vid postkontoret men handlandet likväl inte medför några rättsförluster för enskilda.

I det sammanhanget kan också erinras om att disciplinansvar enligt lagen (1976:600) om offentlig anställning kan utkrävas utan hinder av att straffansvar är uteslutet antingen enligt den förut diskuterade särregeln eller regeln om bortfall av ansvar i ringa fall.

Med hänvisning till det anförda föreslår lagrådet att paragrafens första stycke får följande lydelse.

”Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om någon utan självständiga befogenheter biträder vid myndighetsutövning, skall han dömas för brott endast om hans handlande eller underlåtenhet har skett uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.”

Ett par kommentarer bör göras i anslutning till den föreslagna lydelsen. När det i förslaget talas om att någon ”biträder vid myndighetsutövning” avses därmed inte något mer än att personen i fråga på något sätt är inblandad i det händelseförlopp som slutligen tar sig uttryck i en myndighetsutövning. En expeditionsvakt som hämtar handlingar eller drar en stencil eller det biträde som skriver ut beslutet på maskin biträder alltså vid myndighetsutövningen.

I och med att ansvar för tjänstefel kan komma i fråga för alla som på något sätt har att göra med det händelseförlopp som leder fram till en myndighetsutövning blir alla dessa också att anse som gärningsmän. Det finns därför inte utrymme för att tillämpa reglerna om medhjälp på den personkretsen. Däremot kan det tänkas att en utomstående kan ställas till ansvar för medhjälp till tjänstefel.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989

Närvarande: statsrådet S. Andersson, ordförande, och statsråden Göransson, Gradin, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Proposition om ändring i brottsbalken (tjänstefel)

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 16 februari 1989) över förslag till lag om ändring i brottsbalken (tjänstefel).

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i huvudsak godtagit det remitterade förslaget men har i ett par hänseenden förordat vissa justeringar.

Inledningsvis har lagrådet efterlyst en samlad översyn av frågan om ansvar i den offentliga verksamheten, vilken förutom de straffrättsliga och disciplinära ansvarssystemen bör omfatta också det allmännas skadeståndsskyldighet.

Med anledning av dessa uttalanden vill jag åter understryka vad som anförts i det remitterade förslaget, nämligen att flertalet av de frågor vid sidan av de straffrättsliga ansvarsreglerna som lagrådet berört redan är föremål för utredning i olika sammanhang.

Lagrådet har föreslagit att det i lagtexten uttryckligen anges att straffbara åsidosättanden av vad som gäller för en viss uppgift kan ske såväl genom handling som underlåtenhet. I sak innebär lagrådets förslag inte någon ändring i förhållande till det remitterade förslaget. Avsikten har endast varit att på ett så tydligt sätt som möjligt ange vad som är straffbart och därigenom undanröja den missuppfattning som enligt lagrådet annars kan uppstå av innebörd att en tjänsteman alltid skulle kunna klara sig om han låter bli att göra något.

För egen del är jag tveksam till om det remitterade förslaget verkligen medför risker för sådana missuppfattningar som lagrådet befarat. Mot bakgrund av vad lagrådet har anförts vill jag emellertid inte motsätta mig den föreslagna justeringen. Jag vill dock betona att den omständigheten att brott genom underlåtenhet i detta sammanhang uttryckligen nämns givetvis inte är avsett att tas till intäkt för en ändrad tillämpning av andra straffbestämmelser där motsvarande tillämpningsproblem finns utan att underlåtenhet uttryckligen nämns.

Den andra fråga där lagrådet har föreslagit en justering av det remitterade förslaget avser graden av oaktsamhet vid oaktsamhetsbrott. Lagrådet

har här förordat att det för ansvar skall gälla ett krav på grov oaktsamhet beträffande den som utan självständiga befogenheter biträder vid myndighetsutövning. Inte heller i detta hänseende synes lagrådets förslag innebära en annan avgränsning av det straffbara området än den som avsetts med det remitterade förslaget. Enligt vad lagrådet anför har avsikten varit att på ett tydligare sätt än som följer av motivuttalandena till det remitterade förslaget klargöra att de som utför sina sysslor i underordnad ställning utan egentliga möjligheter att påverka myndighetsutövningen i allmänhet inte skall drabbas av något straffansvar.

För egen del kan jag i och för sig dela lagrådets uppfattning om det önskvärda i att lagtexten på ett tydligare sätt än som skett i det remitterade förslaget återspeglar den begränsning av straffansvarets omfattning som är avsedd beträffande personer i underordnad ställning. Jag är emellertid tveksam till om lagrådets förslag i detta hänseende är den lämpligaste vägen att tillgodose ett sådant önskemål. Det finns enligt min mening tvärtom en viss risk för att man genom en sådan särskild regel som lagrådet har förordat skulle få en vidare tillämpning än som är avsedd med förslaget.

Detta sammanhänger, såsom jag berört i lagrådsremissen, bl. a. med att avsikten med det remitterade förslaget inte har varit att fel av den som utan självständiga befogenheter biträder vid myndighetsutövning generellt skulle vara straffbart utom i ringa fall. Såsom framhålls i remissen omfattar straffansvaret endast åsidosättanden av vad som gäller för sådana uppgifter som kan anses ingåsom ett naturligt och funktionellt led i viss myndighetsutövning. Saknas ett sådant samband mellan uppgiften och myndighetsutövningen är straffbestämmelsen inte tillämplig.

I ett händelseförlopp som utspelas vid en myndighet fram till dess att myndigheten meddelar det beslut — eller vidtar den åtgärd — som i sig innefattar myndighetsutövning kan en lång rad personer vara inblandade på ett mer eller mindre betydelsefullt sätt. I vissa fall kan i det sammanhanget åtgärder som vidtas av personer inom myndigheten — på samma sätt som utomståendes åtgärder — visa sig påverka myndighetsutövningen utan att de därför kan sägas ha ingått som ett led i denna. Detta gäller exempelvis normalt sådana uppgifter som budskickning, utskriften och förvaring av handlingar. I avsaknad av särskilda instruktioner eller delegering av ansvar kan uppgifter av detta slag inte generellt sett anses ingå som led i en viss myndighetsutövning. Ansvar för att sådana uppgifter utförs korrekt måste normalt åvila den som lämnat uppdraget.

Jag vill här betona den skillnad som finns mellan de skadeståndsrättsliga och straffrättsliga reglerna. När det gäller statens skadeståndsansvar är detta inte på samma sätt som straffansvaret beroende av orsakerna till att ett fel uppkommit. När det gäller straffansvaret är det däremot av avgörande betydelse vem som är ansvarig för felet. Att exempelvis ett utskrifts-fel i ett beslut av en myndighet kan föranleda skadeståndsansvar innebär därför inte att den som svarat för utskriften skall hållas straffrättsligt ansvarig. Det naturliga är att detta ansvar åvilar den som fattat beslutet, om han varit medveten om felet eller inte visat tillbörlig aktsamhet när det gäller att kontrollera utskriften.

Jag vill i sammanhanget också framhålla att vad lagrådet anfört om medhjälp måste ses mot bakgrund av vad jag nu sagt om tjänstefelsbestämelsens omfattning. Personer vid en myndighet som haft att göra med ett ärende som lett fram till en myndighetsutövning är sålunda att anse som gärningsmän endast om de i det konkreta fallet haft en uppgift som ingått som ett led i myndighetsutövningen. I annat fall kan de, likaväl som utomstående, vara att döma för medhjälp till tjänstefel, om de genom råd eller någon annan åtgärd främjat något fel av någon som handlat med självständigt ansvar.

Även från en annan synpunkt ställer jag mig tveksam till lagrådets förslag. Detta innebär att frågan om någon som biträtt vid myndighetsutövningen saknat självständiga befogenheter blir ett objektivt brottsrekvisit som måste prövas innan bedömningen sker av om oaktamsbrottsrekvisitet är uppfyllt. Särskilt mot bakgrund av att det aktsamskrav som kan ställas i de aktuella fallen, såsom också lagrådet har framhållit, är beroende av den ställning som gärningsmannen intagit, framstår den lösning som lagrådet förordat som komplicerad och förenad med risker för onödiga tillämpningsproblem.

Jag är mot den bakgrund som jag här har gett inte beredd att biträda lagrådets förslag till utformning i lagtexten. Det av lagrådet angivna syftet med förslaget bör emellertid kunna tillgodoses genom att det i lagtexten särskilt markeras att hänsyn bör tas till om en tjänsteman haft en underordnad ställning vid bedömningen av om det är fråga om ett ringa fall. Jag förordar därför att det i lagtexten uttryckligen anges att det inte skall dömas till ansvar, om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta det av lagrådet granskade förslaget med vidtagna ändringar.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1989 ..	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	3
2.1 Regleringen före ämbetsansvarsreformen	3
2.2 Gällande regler	4
2.3 Tidigare behandling av frågan om ändrad lagstiftning	6
3 Allmän motivering	7
3.1 Behovet av vidgade ansvarsregler	7
3.2 Andra än straffrättsliga frågor rörande ansvarssystemet	9
3.3 Vilken offentlig verksamhet bör omfattas av straffansvar?	10
3.4 Anknytningen i ansvarsbestämmelserna till myndighetsutövning	12
3.5 Felaktig myndighetsutövning	14
3.6 Förfångsrekvisitet m. m.	16
3.7 Oaktsamhetsbrott	18
3.8 Den lagtekniska konstruktionen m. m.	20
4 Ikraftträdande m. m.	22
5 Upprättat lagförslag	22
6 Specialmotivering	22
7 Hemställan	26
8 Beslut	26
Bilaga 1 Sammanfattning av promemorian (Ds 1988:32) Myndighetsmissbruk	27
Bilaga 2 Promemorians lagförslag	29
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna m. m.	30
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	31
Utdrag ur lagrådets protokoll den 8 mars 1989	32
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 1989 ...	36

