Justitieutskottets betänkande 1976/77: 9

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

Motionen

I motionen 1975/76:1096 av herr Winberg m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en arbetsgrupp tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa den praktiska tillämpningen av 1975 års lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m. m. och lägga fram de ändringsförslag i lagstiftningen som kan visa sig erforderliga.

Motionärerna erinrar om de invändningar som vid riksdagens behandling av 1975 års lagstiftning framfördes mot en alltför markerad privaträttslig syn på det offentliga anställningsförhållandet samt om de farhågor som uttrycktes för att allmänhetens intresse av korrekt behandling från funktionärer i den offentliga verksamheten inte skulle bli tillräckligt beaktade. Enligt motionärerna har allvarlig oro uppkommit över hur lagstiftningen kommer att verka i praktiken. Särskilda nackdelar har, anför motionärerna, redan visat sig för pressen, när det gäller det s. k. meddelarskyddet, eftersom en offentligt anställd som mot lagen för en myndighet efterforskar meddelare till pressen ej längre gör sig skyldig till ämbetsbrott som skall bedömas av åklagare och domstol. Det finns enligt motionärernas mening anledning att förmoda att intresset av att dylika företeelser beivras inte kommer att tillerkännas samma tyngd som enligt den tidigare ordningen.

Före den 1 januari 1976 gällande lagstiftning

I 20 kap. brottsbalken (BrB) upptogs före den 1 januari 1976 särskilda bestämmelser om ansvar för gärningar som var straffbara endast om de begicks av ämbetsmän, s. k. självständiga ämbetsbrott. Med ämbetsmän avsågs i huvudsak statliga och kommunala tjänstemän och vissa andra särskilt angivna offentliga funktionärer. Ämbetsbrotten var tjänstemissbruk, tagande av muta eller otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Dessutom gällde att ansvar för tagande av muta eller otillbörlig belöning eller brott mot tystnadsplikt kunde komma i fråga för ledamöter i bl. a. beslutande statliga och kommunala församlingar. Bestämmelserna i BrB gav domstol möjlighet att som påföljd för ämbetsbrott ådöma suspension eller avsättning, eventuellt i kombination med annan påföljd enligt brottsbalken. Vidare gällde att de som var underkastade ämbetsansvar och begick annat brott än ämbetsbrott under vissa förutsättningar kunde dömas till avsättning.

Vid sidan av det straffrättsliga ansvarssystemet gällde enligt statstjänstemannalagen att tjänsteman i administrativ väg kunde avsättas eller åläggas andra disciplinstraff för tjänsteförseelser. Från detta disciplinansvar var undantagna vissa högre befattningshavare, bl. a. ordinarie domare, byråchefer och jämställda eller högre tjänstemän. Vidare gällde att tjänsteman med fullmakt på tjänsten inte kunde avsättas i disciplinär ordning. Ett disciplinansvar motsvarande det enligt statstjänstemannalagen gällde på det kommunala området enligt stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannastadgan) för vissa tjänstemannagrupper, bl. a. lärare och kyrkomusiker. Övriga kommunaltjänstemän liksom andra kommunalanställda arbetstagare var inte underkastade något författningsreglerat disciplinansvar, men disciplinansvar kunde gälla för dem på grund av regler i kollektivavtal.

1975 års lagstiftning

I propositionen 1975:78 framlades förslag som innebar att ämbetsansvaret ersattes med ett nytt ansvarssystem, som nära ansluter till den ordning som redan tidigare gällde på den privata arbetsmarknaden. Ett straffrättsligt ansvar för offentliga funktionärer bibehölls dock när det gällde allvarliga angrepp mot samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt. Sålunda föreslogs att straffbestämmelserna om ämbetsbrott skulle avskaffas och det straffbara området inskränkas till att omfatta tre brottstyper som framstår som särskilt straffvärda, nämligen oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvar skulle inträda oberoende av sådana förhållanden som tjänstemannaställning eller liknande.

Det straffrättsliga ansvaret för vanliga tjänstefel skulle enligt förslaget ersättas av ett disciplinärt ansvar enligt statstjänstemannalagen eller kommunaltjänstemannastadgan. Vidare skulle ämbetsstraffen suspension och avsättning avskaffas. I stället skulle det införas ett avskedandeinstitut i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan. Tjänsteman, som inte är nöjd med beslut om disciplinpåföljd eller avskedande, skulle kunna få tvisten prövad av domstol på samma sätt som fallet är på den privata arbetsmarknaden. Beträffande den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag med vilket följer myndighetsutövning skulle domstol kunna förordna om hans skiljande från tjänsten. Inom den militära sektorn skulle det tidigare gällande ansvarssystemet bibehållas, frånsett att suspension och avsättning skulle avskaffas som brottspåföljder även för krigsmän och att krigsmän med huvudsakligen civila arbetsuppgifter skulle underkastas samma ansvarsregler som de civila tjänstemännen.

Den föreslagna reformen avsåg i huvudsak att i överensstämmelse med de riktlinjer som dragits upp av den s. k. ämbetsansvarskommittén (SOU 1969:20 och 1972:1) tillgodose tre syften, nämligen att avsevärt inskränka

det straffbara området, att på ett mer rationellt sätt bestämma den personkrets som skall vara underkastad straffansvar samt att åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem.

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

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

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

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

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

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

De framlagda lagförslagen ligger i linje med nu anförda synpunkter. De överensstämmer också med de grundläggande principer för utformningen av en lagstiftning rörande ämbetsansvaret som framlades av ämbetsansvarskommittén och som väsentligen godtagits av remissinstanserna. Utskottet kan därför ställa sig bakom de framlagda förslagen i stort.

Riksdagen biföll i enlighet med utskottets hemställan i huvudsak de i propositionen framlagda lagförslagen. Av riksdagsbeslutet föranledda ändringar i brottsbalken och andra författningar utfärdades i juni 1975 (SFS 1975:667–705). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1976.

I lag (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen och i lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn har i anslutning till de nya reglerna om ansvar i offentlig tjänst fastställts nya föreskrifter till bestämmande av ombudsmännens och justitiekanslerns tillsynskrets.

Lag om offentlig anställning

Riksdagen antog under 1975/76 års riksmöte en lag om offentlig anställning (prop. 1975/76:105 bil. 2, InU 45, rskr 404, SFS 1976:600). Genom den nya lagen, som träder i kraft den 1 januari 1977, upphävs statstjänstemannalagen, kommunaltjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan. Till lagen har i huvudsak utan ändringar från de äldre författningarna förts över regler om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning m. m.

Meddelarskyddet

Enligt tryckfrihetsförordningen är det i stor utsträckning tillåtet att, oberoende av vad som annars gäller, lämna meddelande till bl. a. tidningsredaktion för offentliggörande i tryckt skrift. Enligt de ändringar i bl. a. tryckfrihetsförordningen som nyligen slutligt antagits av riksdagen (prop. 1975/76:204, KU 1975/76:54, 1976/77:1) har denna rättighet utvidgats och preciserats. Bl. a. har införts straffsanktionerat förbud för myndighet och annat allmänt organ att forska efter författare eller meddelare, när tryckfrihetsförordningen inte tillåter ingripande mot denne. De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 1978.

Utskottet

Riksdagen beslöt år 1975 att införa en ny ordning när det gäller ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet. Lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 januari 1976, innebar i huvudsak att reglerna om ämbetsansvar i brottsbalken ersattes med regler om disciplinärt ansvar för statliga och vissa kommunala befattningshavare. Samtidigt infördes i brottsbalken bestämmelser om straffansvar för allvarligare typer av tjänsteförsummelser, nämligen myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Utskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande i lagstiftningsärendet bl. a. att ett nytt sanktionssystem anpassat efter dagens samhällsförhållanden borde komma till stånd och att utgångspunkten när det gäller utformningen av ett sådant system måste vara samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt och att förvaltningstjänstemän är självständiga och oväldiga. Utskottet fann att det framlagda förslaget låg i linje med dessa synpunkter.

I motionen hemställs att en arbetsgrupp skall tillsättas med uppgift att följa den praktiska tillämpningen av 1975 års lagstiftning och att lägga fram erforderliga ändringsförslag. Motionärerna pekar särskilt på uttalade farhågor när det gäller de nya reglernas inverkan på det s. k. meddelarskyddet.

Den nya lagstiftningen har ännu ej varit i kraft under ett år. Det är därför

enligt utskottets mening alltför tidigt att bedöma hur den inverkat på den offentliga förvaltningens utövande. Några omständigheter som ger anledning till annan bedömning av lagstiftningens lämplighet än den som gjordes av riksdagen år 1975 har inte förekommit. Med anledning av motionärernas farhågor i fråga om meddelarskyddet vill utskottet erinra om de särskilda ansvarsregler i detta hänseende som nyligen införts i tryckfrihetsförordningen.

Utskottet utgår ifrån att de nya reglerna om ansvar för offentliga funktionärer följs av regeringen och att särskild uppmärksamhet därvid riktas på reglernas effekt när det gäller det allmänna intresset av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Anledning att för ändamålet tillsätta en särskild arbetsgrupp i enlighet med motionärernas önskemål föreligger inte enligt utskottets mening. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1975/76:1096.

Stockholm den 23 november 1976

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), herrar Polstam (c), Jönsson i Malmö (s), Johansson i Växjö (c), Nygren (s), Petersson i Röstånga (fp), fru Bergander (s), herr Raneskog (c), fru Andersson i Kumla (s), herrar Winberg (m), Pettersson i Helsingborg (s), fru Wiklund (c), fru André (c), herr Segerstedt (s) och fru Mårtensson (s).

Reservation

av fru Kristensson (m) och herr Winberg (m) som anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Den nya" och slutar på s. 6 med "till motionen" bort ha följande lydelse:

Den nya lagstiftningen innebär i princip att fel och försummelser som begåtts av offentliga funktionärer normalt ej blir föremål för domstols prövning utan i stället prövas inom vederbörande myndighet i disciplinär ordning. Endast i grova fall innebär det nya förfarandet sådan offentlig kontroll och insyn från allmänhetens sida som det tidigare domstolsförfarandet.

Det föreligger visserligen ännu ej så stor erfarenhet av hur de nya reglerna fungerar i praktiken, men enligt utskottets mening kan man inte bortse från risken för att den nya ordningen med mindre insyn från allmänheten

inverkar menligt på de offentliga funktionernas fullgörande till skada för den enskilde samhällsmedborgaren. Utskottet finner det utomordentligt angeläget att så ej blir fallet. Statsmakterna bör därför ofördröjligen uppmärksammas på eventuella sådana effekter av lagstiftningen. En lämplig garanti härför kan skapas genom tillsättande av en arbetsgrupp i enlighet med motionärernas önskemål. Riksdagen bör därför begära att regeringen tillsätter en sådan grupp. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motionen 1975/76:1096 ger regeringen till känna vad utskottet anfört beträffande utvärdering av 1975 års lagstiftning om ansvar för offentliga funktionärer.

GOTAB 76 52515 Stockholm 1976