National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref
SOU
1969:20 A

Statens
offentliga
utredningar
1969: 20
Justitie-
departementet

Ämbetsansvaret

SOU

Principbetänkande av ämbetsansvarskommittén
Stockholm 1969

Statens offentliga utredningar 1969

Kronologisk förteckning

1. Faktisk brottslighet bland skolbarn. Esselte. Ju.
2. Om sexuallivet i Sverige. Esselte. U.
3. Ny sjöarbetstidslag. Esselte. K.
4. Bostadsrätt. Esselte. Ju.
5. Utsökningsrätt IX. Norstedt & Söner. Ju.
6. Offentliga tjänstemäns bisysslor. Esselte. C.
7. Kungörelseannonsering. Beckman. Ju.
8. Sexualkunskapen på grundskolans högstadium. Esselte. U.
9. ADB inom inskrivningsväsendet. Esselte. Ju.
10. Ny gruvlag. Svenska Reproduktions AB. Ju.
11. Internationell adoptionsrätt. Norstedt & Söner. Ju.
12. Regionmusik. Esselte. U.
13. Förenklad obligationshantering. Esselte. Fi.
14. Filmen - censur och ansvar. Haeggström. U.
15. Växtförädlarrätt. Esselte. Jo.
16. Lagstiftning om värdepappersfonder m.m. och om stämpelskatt på värdepapper. Esselte. Fi.
17. Nya mynt. Esselte. Fi.
18. Ett renare samhälle. Berlingska Boktryckeriet, Lund. S.
19. Ny valteknik. Esselte. Ju.
20. Ämbetsansvaret. Norstedt & Söner. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1969: 20
Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret

Principbetänkande av ämbetsansvarskommittén

Stockholm 1969

Stockholm 1969, Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet 5

Utredningsdirektiven 7

1 Kap. Kommitténs förslag i huvuddrag 10
2 Kap. Historik 14
3 Kap. Gällande rätt 18
4 Kap. Kritik av gällande ordning . 23
5 Kap. Ämbetsansvarets arbetsrättsliga betydelse 26
6 Kap. Allmänna överväganden rörande sanktioner inom offentlig verksamhet 32
7 Kap. Straffbara gärningar 42
8 Kap. Disciplinansvarets utformning 52
9 Kap. Avskedsfrågor 61
10 Kap. Ansvarsregler för vissa funktionärsgrupper 67
11 Kap. Processuella frågor 70
12 Kap. Skadestånd i offentlig verksamhet 77
13 Kap. Justitieombudsmännens och justitiekanslerns tillsyn . . . 80
14 Kap. Den militära sektorn 85
15 Kap. Lagutkast m. m. 89
16 Kap. Utländsk rätt 95

Litteraturförteckning 103

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 16 juni 1966 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla fem sakkunniga för utredning av frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 16 juli 1966 såsom sakkunniga dåvarande justitiekanslern, numera presidenten Sten Rudholm, tillika ordförande, professorn emeritus Ivar Strahl, dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare, landstingsrådet Sten Söderberg, ledamoten av riksdagens andra kammare, avdelningsdirektören Daniel Wiklund samt kanslirådet Thore Wisén.

Att såsom experter biträda utredningen förordnades den 16 juli 1966 sekreteraren Erik Berglund, rättschefen Claes Edgardh, direktören Styrbjörn von Feilitzen, dåvarande förbundsjuristen, numera statsrådet, jur. dr Lennart Geijer, ombudsmannen Jan Neumüller samt förste sekreteraren Rolf Romson. På därom gjord framställning entledigades den 27 december 1966 statsrådet Geijer såsom expert och ersattes samma dag med jur. kand. Stig Gustafsson. Såsom ytterligare expert tillkallades den 5 oktober 1967 överstelöjtnanten Lars-Erik Sjöström. Utredningen har vidare biträtts av kanslirådet jur. dr Gerhard Simson med vissa undersökningar rörande utländsk rätt.

Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades den 31 augusti 1966 numera revisionssekreteraren Jan Ljungar.

De sakkunniga har antagit namnet ämbetsansvarskommittén.

Kungl. Maj:t har den 16 december 1966 uppdragit åt kommittén att i samråd med grundlagberedningen verkställa den utredning som åsyftas med riksdagens skrivelse den 30 maj 1956, nr 275, angående taxeringsmäns straffrättsliga ansvar. Härjämte har Kungl. Maj:t den 30 december 1966 till kommittén att tagas i övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget överlämnat riksdagens skrivelse den 6 december 1966, nr 346, jämte statsutskottets utlåtande nr 145 angående preskriptionsavbrott i disciplinärenden.

Kommittén har med anledning av remisser avgivit utlåtanden i januari 1968 över en inom statsrådsberedningen utarbetad promemoria den 24 april 1967 med vissa synpunkter på utredningsbetänkanden, remissyttranden och propositioner, den 24 april 1968 över ett stencilerat betänkande rörande justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning (JU 1967:16) samt den 13 oktober 1968 över en av tjänstebegreppsutredningen upprättad stencilerad promemoria rörande oavsättligheten inom statsförvaltningen (C 1968:5).

Kommittén får härmed överlämna delbetänkande rörande principer för utformning av ett sanktionssystem avseende offentliga funktionärer. Kommitténs experter har i allt väsentligt anslutit sig till förslagen i betänkandet.

Stockholm den 30 juni 1969.

Sten Rudholm

Ivar Strahl *Sten Söderberg*

Daniel Wiklund *Thore Wisén*

Jan Ljungar

Utredningsdirektiven

I samband med att beslut fattades om att tillsätta utredningen anförde chefen för justitiedepartementet efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter i sitt yttrande till statsrådsprotokollet den 16 juni 1966:

Genom reformer som beslöts av 1965 års riksdag (prop. 60, KL²U 1, rskr 267) har statens och kommunernas tjänstemän genom sina organisationer fått förhandlingsrätt enligt samma regler som gäller för andra arbetstagare. Tjänstemännens löner och ekonomiska villkor i övrigt regleras numera genom kollektivavtal och enskilda tjänsteavtal. Även frågor om samhällsfarliga konflikter avses skola handläggas på i princip samma sätt som på den privata arbetsmarknaden. Företrädare för de offentliga arbetsgivarna och för tjänstemännens organisationer har slutit särskilda huvudavtal som har 1938 års Saltsjöbadsavtal mellan SAF och LO till förebild.

I princip vilar alltså den offentlige tjänstemannens anställningsvillkor numera på avtalsmässig grund. De nya stats- och kommunaltjänstemannalagarna undantar dock från avtalsområdet vissa frågor i vilka man velat förbehålla staten resp. kommunerna rätt att ensamma bestämma. Det gäller främst organisatoriska frågor, frågor om ledningen och fördelningen av arbetet samt frågor om tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning och tjänstemans skiljande från tjänsten. För den statliga sektorns del har materiella regler i dessa ämnen intagits i den grundläggande författningen, statstjänstemannalagen.

Den nya tjänstemannalagstiftningen innebär emellertid inte i alla delar en slutlig lösning på de problem som aktualiseras av en ny tids syn på den offentliga tjänsten. I propositionen till 1965 års riksdag framhölls att de valda lösningarna på vissa punkter måste betraktas som provisoriska, och det förutsattes att reformen på dessa punkter skulle fullföljas genom ytterligare utredning. Bl. a. pekades på behovet av en allmän översyn av ämbetsansvaret och den offentliga tjänstemannarättens sanktionssystem i övrigt. Föredragande departementschefen ansåg det önskvärt att så småningom få ett mera enhetligt sanktionssystem än det föreslagna för olika kategorier av tjänstemän och olika typer av förpliktelser. Riksdagen hemställde om en allsidig och förutsättningslös utredning om ämbetsansvarets innebörd och utformning. Detta utredningsarbete bör nu komma till stånd, och jag föreslår att särskilda sakkunniga tillkallas för uppgiften.

I anförandet drog departementschefen härefter upp de mera grundläggande riktlinjerna för utredningsarbetet samt yttrade:

Bestämmelserna i 20 och 32 kap. brottsbalken om ämbetsbrott och ämbetsstraff har liksom bestämmelserna i 17 kap. om ämbetsskydd byggts upp kring ett mycket vidsträckt ämbetsmannabegrepp. I rättspraxis har under ämbetsansvaret inrymts även vissa kategorier som inte är anställda som tjänstemän. Ämbetsbrotten utgörs dels av vissa handlingar — tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel — som i princip är straffbara endast när de begås av ämbetsmän (s. k. självständiga ämbetsbrott), dels av handlingar som utgör allmänna brott men föranleder förhöjt straff eller ådömande av ämbetsstraff, när gärningsmannen är ämbetsman i brottsbalkens mening (s. k. osjälvständiga ämbetsbrott och ämbetsbrott i vidsträckt mening). Ämbetsstraffen är avsättning och suspension. Det straffrättsliga ämbetsskyddet består huvudsakligen i en särskild kriminalisering av vissa angrepp mot personer med ämbetsansvar på grund av deras tjänsteutövning.

Ämbetsbrott och ämbetsstraff förekommer i många länders lagstiftning. Någonting tämligen unikt för svensk rätt är emellertid ämbetsansvarets vidsträckta omfattning inte bara i fråga om personkretsen utan också i fråga om det materiella innehållet. I princip kan praktiskt taget varje fel eller försummelse i tjänsten av en tjänsteman med ämbetsansvar beivras vid domstol i straffprocessuell ordning. Grova fel och försummelser kan föranleda avsättning.

Det vittgående straffansvaret för statens och kommunernas tjänstemän har djupa rötter i

svensk rättstradition. Reformer har visserligen företagits tid efter annan och i systematiskt hänseende gjordes en genomgripande revision av ämbetsbrotten år 1948. Det väsentliga i detta sammanhang är emellertid att man varken då eller senare omprövat själva grunderna för ämbetsansvaret. När frågan om ämbetsansvaret nu på nytt blir föremål för utredning bör man inte försumma att göra klart för sig vilken funktion ett särskilt straffansvar för offentliga tjänstemän har och bör ha inom kriminalpolitiken och i relation till olika samhällsaktiviteter. Därvid måste man givetvis beakta hur den offentliga förvaltningen expanderat över nya uppgiftsområden och hur den delvis funnit nya verksamhetsformer. De sakkunniga torde kunna utgå från de former för statlig och kommunal verksamhet som nu existerar. Utredningsarbetet bör bedrivas utifrån den grundläggande syn på förhållandet mellan offentliga arbetsgivare och deras tjänstemän som kommit till uttryck i 1965 års stats- och kommunaltjänstemannalagar.

I fortsättningen av anförandet berörde departementschefen ämbetsansvarets förhållande till statsrätten och andra rättsområden samt uttalade:

Ämbetsansvaret har många kontaktytor. Det har beröring med bl. a. statsrätten, förvaltningsrätten och arbetsrätten. När jag nämner de statsrättsliga aspekterna tänker jag bl. a. på att ämbetsansvar i förening med andra regler enligt en ofta framförd uppfattning bidrar till att garantera tjänstemännens oberoende av regeringsmakten och skyddar dem mot obehörig påverkan från politiska partier, fackliga organisationer och andra utanförstående intressegrupper. Värdet av en kår av självständiga och rättrådiga tjänstemän är ställt utom diskussion men i det nutida samhället torde det vara uppenbart att det huvudsakligen är andra faktorer än ämbetsansvaret som härvidlag är av betydelse. En annan motivering för ämbetsansvaret är att detta skulle behövas som en ersättning för den domstolskontroll över förvaltningen som förekommer i vissa andra länder. Själv tror jag inte att denna synpunkt väger tungt. De allmänna domstolarna kan visserligen ibland i mål om ansvar för tjänstefel få ta ställning till innehållet i ett förvaltningsbeslut men för kontrollen över förvaltningsbeslutens riktighet är hos oss sörjt på annat sätt, bl. a. genom ett rikt utbyggt besvärsförfarande och genom den medborgerliga insyn i förvaltningsangelägenheterna som garanteras av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

Något som särskilt bör beaktas är den funktion som ämbetsansvaret f. n. har i samband med den kontroll över både domstolar och förvaltning som utövas av justitiekanslern och riksdagens ombudsmän och som främst är inriktad på medborgarnas rättssäkerhetsintressen. Ombudsmännens tillsyn över offentliga tjänstemän är enligt 96 § regeringsformen uttryckligen begränsad till dem som har ämbetsansvar och möjligheterna att i förekommande fall åtala en felande tjänsteman för ämbetsbrott är en utgångspunkt för ombudsmännens granskningsverksamhet. Folketingets ombudsmand i Danmark och stortingets ombudsmann for forvaltningen i Norge utgör dock exempel som visar att det är möjligt att anordna en rättssäkerhetskontroll av liknande art och omfattning som den svenske justitieombudsmannens utan omedelbar anknytning till ämbetsansvaret. I Danmark och Norge är tjänstemännens ämbetsansvar väsentligt mer begränsat än i vårt land.

Departementschefen anlade härefter vissa skadeståndsrättsliga synpunkter på en reform av ämbetsansvaret:

Vid en jämförelse med förhållandena i andra länder är att märka att det vidsträckta ämbetsansvaret hos oss är kombinerat med ett omfattande personligt skadeståndsansvar för tjänstemännen, medan däremot staten och kommunerna endast i tämligen begränsad utsträckning ansvarar för sina anställdas fel och försummelser i tjänsten. En revision av ämbetsansvaret måste ta hänsyn till behovet av en rätt till ersättning för enskilda som lider skada på grund av felaktiga tjänsteåtgärder. Denna ersättningsrätt är f. n. i viss utsträckning beroende av den straffrättsliga regleringen, eftersom allmän förmögenhetsskada i regel ersätts endast i den mån den har sin grund i brottslig gärning.

Vidare erinrade departementschefen om ämbetsansvarets arbetsrättsliga betydelse samt anförde:

I arbetsrättsligt hänseende har länge gällt att kollektivavtal kunnat slutas endast för sådana arbetstagare hos stat och kommun som inte har ämbetsansvar. Med den nya tjänstemannalagstiftningen har detta samband mellan straffrättsliga och arbetsrättsliga regler brutits. 1936 års förenings- och förhandlingsrättslag är numera tillämplig på alla arbetstagare och 1965 års stats- och kommunaltjänstemannalagar gäller — med några få undantag — för alla som är att betrakta som tjänstemän, oavsett om de har ämbetsansvar eller inte. Tjänstemannabegreppets innehåll är avhängigt av ett formellt kriterium, anställningsformen.

Även efter 1965 års tjänstemannareform

kvarstår emellertid vissa band mellan ämbetsansvaret och arbetsrätten. Så t. ex. har frågan om behovet i framtiden av särskilda ämbetsstraff beröring med frågan om tjänstemännens anställningstrygghet. Det utomordentligt starka anställningsskydd som av gammalt tillkommer domare och andra statstjänstemän med fullmakt begränsas av bestämmelser som ger domstolarna möjlighet att efter åtal avsätta sådana tjänstemän på grund av brott i och utanför tjänsten (se 36 § regeringsformen och 29 § statstjänstemannalagen). Dessa bestämmelser har avvägts med hänsyn till viktiga både samhälls- och arbetstagarintressen och det bör inte komma i fråga att nu överväga reformer som inskränker anställningstryggheten i den statliga förvaltningen. En annan sak är metoderna för att värna denna trygghet. Det väsentliga i den s. k. oavsättlighetsprincipen torde vara tanken att en tjänsteman med fullmakt inte skall kunna skiljas från sin tjänst annat än efter ett domstolsförfarande och med stöd av noggrant fixerade bestämmelser i lag. Däremot borde det i och för sig inte behöva innebära något intrång i de offentliga tjänstemännens nuvarande rättigheter om man övergick till ett system som mer påminde om den privata arbetsmarknadens och genomgående handlade frågor om avsättning eller avskedande endast som tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. Fördelarna och nackdelarna med en sådan förändring får undersökas närmare, om en samlad bedömning av de problem som är förknippade med ämbetsansvaret ger vid handen att man i framtiden inte i samma vida omfattning som hittills bör lita till kriminalpolitiska medel för att hävda den offentliga tjänstens integritet och anseende.

Departementschefen uttalade härefter att ämbetsansvaret borde bedömas i sammanhang med de sanktioner som står den offentlige arbetsgivaren till buds inom ramen för anställningsförhållandet. Han tillade:

I statstjänstemannalagen finns bestämmelser om disciplinär bestraffning — varning, löneavdrag, suspension och avsättning — vilka överflyttats i huvudsak oförändrade från allmänna verksstadgan. För kommunaltjänstemännen finns motsvarande bestämmelser i en särskild stadga som kan tillämpas på anställningar under kommunaltjänstemannalagen efter särskilt beslut av Kungl. Maj:t. En överträdelse av föreskrift i avtal kan inte föranleda vare sig åtal för tjänstefel eller bestraffning i disciplinär väg men den kan däremot ge upphov till skadeståndsanspråk. Därvid gäller olika regler beroende på om föreskriften grundar sig på kollektivavtal eller enskilt avtal.

Sanktionssystemet inom den offentliga tjänstemannasektorn företer ett splittrat mönster. Omdömet står sig även om det begränsas till den del av den offentliga tjänsten inom vilken arbetsgivaren ensam har bestämmanderätten. Somliga tjänstemän har enbart ämbetsansvar, andra har både ämbetsansvar och disciplinärt ansvar och andra åter har endast disciplinärt ansvar. Dessutom inverkar anställningsformen. Beträffande en del tjänstemän kan avsättning användas som disciplinstraff, beträffande andra inte. Att nå fram till ett mera enhetligt och konsekvent uppbyggt sanktionssystem är en av de angelägnaste uppgifterna i samband med detta utredningsuppdrag. De sakkunniga bör ta upp även den under förarbetena till tjänstemannareformen uppmärksammade frågan, om enhetlighet kan åstadkommas också på det sättet att samma typ av sanktioner tillämpas vid åsidosättande av både offentligrättsliga och avtalsmässiga förpliktelser.

För min del skulle jag anse det tillfredsställande om man i det hela kunde åstadkomma ett ytterligare närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad. Jag räknar dock inte med att man helt skall kunna undvara bestämmelser i brottsbalken om ett särskilt tjänstemannaansvar. Vissa missbruk och felaktiga åtgärder i tjänsten kan vara så allvarliga till sin natur att en kriminalisering är nödvändig för att säkerställa tilltron till samhällets organ. Även i andra fall kan en kriminalisering någon gång vara att föredra framför sanktioner inom anställningsförhållandets ram. Ett skäl härtill kan vara att man vill kunna beivra även en tjänstepliktsöverträdelse som begåtts eller upptäckts först efter det anställningsförhållandet upphört. Ett annat skäl kan vara att sanktionen bör träffa även den som har en offentlig funktion utan att vara tjänsteman eller över huvud taget anställd hos en offentlig arbetsgivare. F. n. har sålunda var och en som förrättar ämbete eller tjänsteärende fullständigt ämbetsansvar och partiellt ämbetsansvar förekommer bl. a. för åtskilliga förtroendemän i statliga och kommunala församlingar och nämnder.

I sitt anförande förklarade departementschefen även att de sakkunnigas översyn borde omfatta också den militära sektorn.

Avslutningsvis anförde departementschefen att det inte borde möta något hinder att dela upp utredningsarbetet i etapper; i varje fall om de sakkunniga fann sig böra förorda mera genomgripande förändringar i det nuvarande systemet var naturligt om de valde metoden att i en första etapp redovisa huvuddragen i sina förslag i ett principbetänkande.

1 Kommitténs förslag i huvuddrag

Kommitténs syfte med föreliggande betänkande är att redovisa de mera grundläggande principer från vilka kommittén funnit sig böra utgå vid uppbyggnaden av ett för offentliga funktionärer avsett sanktionssystem. Vidare redovisas huru detta sanktionssystem i sina huvuddrag skulle kunna gestalta sig. Då betänkandet således är att se som ett principbetänkande har kommittén funnit sig tills vidare kunna lämna vissa spörsmål åt sidan. Så är fallet med en del frågor som har samband med utredningsarbetet inom andra kommittéer och som inte bör behandlas fristående från det arbetet. Vidare har detaljutformningen av skilda regler i allmänhet diskuterats endast så långt det synts erforderligt för att belysa innebörden av de principiella ståndpunkter som kommittén intagit. Kommittén har sålunda tills vidare icke berört exempelvis förekommande specialstraffrättsliga stadganden om ansvar för försummelser av offentliga funktionärer.

Icke så mycket principerna som de därpå grundade förslagen skall strax i korthet redovisas. Först dock några ord om de nuvarande sanktionsreglerna.

Det nuvarande ämbetsansvaret är behäftat med åtskilliga brister. Särskilt kan pekas på att det straffsanktionerar varje förseelse i tjänsten, huru obetydligt felet än må vara, samtidigt som det ingalunda träffar alla offentliga funktionärer och för vissa grupper av funktionärer endast avser vissa typer av förseelser. Den grupp som är underkastad fullständigt ämbetsansvar är dessutom bestämd på ett sätt som lämnar åtskilligt övrigt att önska i fråga om klarhet och entydighet. Kritik kan även riktas mot gränsdragningen kring personkretsen för det författningsreglerade disciplinansvaret.

Ämbetsansvaret är i huvudsak avpassat efter en tid då den offentliga förvaltningen främst var av judiciell karaktär. Det ter sig angeläget att ett för offentlig verksamhet avsett sanktionssystem inrättas med utgångspunkt från dagens struktur av den offentliga sektorn, där en avsevärd utvidgning av det allmännas myndighetsfunktioner ägt rum samt förvaltningen kommit att alltmer inriktas på vad som kan kallas aktiv samhällsomdaning samt offentlig planering och produktion. Det bör härvid bli fråga om ett sanktionssystem som kan tillämpas oberoende av förändringar i den förvaltningsmässiga organisationen och oberoende av den nuvarande formella gränsdragningen mellan tjänstemän och andra offentliga arbetstagare. Kommittén har härvid sökt lösningen i ett för all offentlig verksamhet enhetligt system, där som grundläggande motiv för varje typ av sanktioner uppställs samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Detta motiv gör sig gällande i vilken dräkt den offentliga verksamheten än uppträder. Samma ansvar bör således i princip gälla såväl då det allmänna uppträder i traditionell myndighetsform som då offentlig verksamhet fullgöres på annat sätt, exempelvis genom privaträttsligt bildade organ. Svårhetsgraden av möjliga angrepp på nämnda intresse får avgöra om straffrättsliga eller andra påföljder skall tillgripas.

Till det straffbara området hänföres vad som med en ny brottsbenämning har kallats maktmissbruk, d. v. s. missbruk av sådan

offentlig myndighet som offentliga funktionärer äger utöva över medborgarna. Ansvarskretsen vid detta brott kräver ingen närmare definition. Den består naturligen av alla dem som utövar offentlig myndighet. Beträffande en speciell grupp av offentliga funktionärer, nämligen ledamöter av statliga och kommunala beslutande församlingar, har dock i detta betänkande tills vidare lämnats öppet om de bör vara underkastade straffansvar för maktmissbruk.

Även tagande av muta bör alltjämt vara straffbart. Enligt kommitténs mening kan övervägas om det inte finns anledning att för tagande av muta stadga ansvar för envar anställd eller uppdragstagare oavsett om denne återfinns inom den offentliga eller den privata sektorn. Kommittén anser att en utredning om förutsättningarna för ett sådant mera generellt mutansvar bör komma till stånd. I avbidan härpå bör den nuvarande ansvarsbestämmelsen i 20:2 BrB bibehållas, men med en ny bestämning av gränserna kring personkretsen för ansvaret. En mutparagraf avseende endast offentliga funktionärer bör sålunda omfatta samtliga tjänstemän och andra arbetstagare vid statliga och kommunala myndigheter och vidare personal och styrelseledamöter hos allmänna inrättningar och samhällsägda företag, om dessa har offentliga funktioner av mer betydelsefull art eller utövar monopolverksamhet. Även de som utan anställning utför uppdrag åt stat eller kommun har ansetts böra ingå i ansvarskretsen om de är ledamöter av styrelser, nämnder eller andra kollegiala organ liksom eljest om deras uppdrag beror av val eller är pliktmässiga eller finns reglerade i författning. Oberoende av anställning eller uppdrag bör ansvarsreglerna dessutom träffa varje utövare av offentlig myndighet liksom varje person som fullgör lagstadgad tjänsteplikt. — I den föreslagna ansvarsregeln har de i 20:2 BrB begagnade brottsbeteckningarna tagande av muta eller av otillbörlig belöning sammanförts till den nya beteckningen mutbrott.

Vidare bör i BrB alltjämt finnas en ansvarsregel om brott mot tystnadsplikt. Kommittén föreslår emellertid att straffansvaret endast skall avse brytande av sådan tystnadsplikt som finns stadgad i lag eller annan författning. En sådan ansvarsregel kräver lika litet som straffbudet rörande maktmissbruk eller en generell regel om mutansvar att en särskild personkrets för ansvaret anges. Tystnadsplikt stadgas för närvarande i åtskilliga författningar för olika personkategorier. Ofta innehåller dessa författningar även särskilda straffbestämmelser mot brytande av tystnadsplikten. Den föreslagna ansvarsregeln är avsedd att ersätta den mångfald av skiftande straffbestämmelser som härvidlag förekommer. I vissa fall bör uttryckliga stadganden om tystnadsplikt införas där sådana nu saknas. Sålunda bör i sekretesslagstiftningen intas en regel om förbud mot att yppa innehållet i hemlig handling. I den mån tystnadsplikt åligger offentlig funktionär utan stöd av författning bör brytande av sådan plikt kunna beivras disciplinärt.

Övriga fel och försummelser i tjänsten, vilka alltså icke omfattas av brottsbeskrivningarna för maktmissbruk, mutbrott och brott mot tystnadsplikt, har funnits böra beivras i disciplinär väg. Straffansvar för vanliga tjänstefel föreslås således avskaffat. Härvidlag har beaktats att fel i tjänsten inom ifrågavarande område typiskt sett icke utgör sådana allvarliga angrepp på de enskilda medborgarnas rättsläge som missbruk av offentlig myndighet. Främst är här fråga om fel som icke skiljer sig från vad som likaväl kan förekomma i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes försumlige arbetstagare. Vidare har beaktats att en sådan avkriminalisering skulle stå i överensstämmelse med den praxis som under senare år utvecklats av riksdagens ombudsmän och justitiekanslern och som innebär att erinringar i skilda former fått träda i åtalens ställe.

Kommittén tar även upp till diskussion frågan i vad mån lagreglering eller avtalsfrihet bör råda när det gäller utformningen av nu avsett disciplinansvar. I denna värderingsfråga synes slutlig ståndpunkt icke

böra intagas innan den underställts en vidare opinion. Som underlag för de diskussioner som bör föregå denna opinionsbildning redovisar kommittén i betänkandet en sammanfattning i punkter av vad som skulle kunna inflyta i en lagstiftning på området.

Ämbetsansvaret liksom nuvarande lagregler om disciplinstraff torde enligt rådande uppfattning icke kunna tillämpas vid gärningar som endast är avtalsbrott. De av kommittén uppställda sanktionsreglerna bör dock vinna tillämpning oavsett om tjänsteförsummelserna begås inom det offentligrättsligt reglerade avsnittet av det offentliga anställningsförhållandet eller inom den för avtal fria sektorn. Emellertid lärer ämbetsansvar f. n. få anses icke blott vara uteslutet vid avtalsbrott utan även utesluta avtal i varje fall rörande tjänsteåligganden. Enligt kommitténs mening bör sistnämnda samband mellan ämbetsansvar och avtalsförbud ersättas med en ordning där regler om straff och andra sanktioner vid tjänsteförseelser samt regler om avtalsförbud kan utformas oberoende av varandra. I detta sammanhang har kommittén ansett reglerna i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen om förbud mot avtal rörande bl. a. tjänsteåligganden kunna ersättas av sådana regler som medger avtal vilka står i överensstämmelse med i lag givna bestämmelser rörande rättigheter och skyldigheter för avtalsparterna. Denna syn på det offentliga anställningsförhållandet har i processuellt hänseende föranlett, att tvister rörande detta förhållande på samma sätt som tvister mellan privata arbetsgivare och arbetstagare ansetts böra prövas av allmän domstol eller i förekommande fall av arbetsdomstolen. En sådan processuell reglering får särskild betydelse när det gäller frågor om offentliga arbetstagares skiljande från tjänsten. Kommittén föreslår nämligen att avsättning och suspension avskaffas såsom särskilda brottspåföljder. I stället tillägges den offentlige arbetsgivaren rätt att avskeda arbetstagare som begår brott eller eljest grovt eller vid upprepade tillfällen åsidosätter sina tjänsteåligganden.

I betänkandet framlägges också vissa förslag rörande justitieombudsmännens tillsyn. Denna tillsyn, som f. n. omfattar dem som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, synes framdeles böra avse offentliga funktionärer i den mån som de är underkastade ansvar enligt den tänkta bestämmelsen om straff för missbruk av offentlig myndighet. Även i övrigt bör dock offentliga funktionärer stå under ombudsmännens tillsyn, nämligen om de är underkastade det tänkta disciplinansvaret. Ombudsmännen bör också kunna ingripa med åtal, om nu nämnda offentliga funktionärer begår mutbrott eller brott mot tystnadsplikt. Ombudsmännens åtalsrätt ersättes såvitt gäller avkriminaliserade tjänsteförseelser av möjlighet att göra anmälan till vederbörande disciplinmyndighet för disciplinär åtgärd. Om en ombudsman påstår tjänstefel men ej anser disciplinär åtgärd påkallad och följaktligen ej gör någon anmälan, bör funktionären äga att själv anmäla frågan för disciplinmyndigheten och få den prövad och avgjord. I övrigt avses ingen ändring i vad som nu gäller för ombudsmännens verksamhet.

Vad som sålunda föreslås i fråga om ombudsmännens tillsyn bör enligt kommittén i huvudsak gälla även den tillsyn som utövas av justitiekanslern.

Sammanfattningsvis kan kommitténs förslag sägas innebära att det nuvarande ämbetsansvaret upphäves. Sålunda upplöses den otillfredsställande gränsdragningen kring personkretsen för ämbetsansvar. I stället skall straffrättsligt ansvar kunna utkrävas av i princip varje person med sådan verksamhet att han kan begå någon av de enligt förslaget straffbara gärningarna. Samtidigt åsyftar förslaget en avsevärd inskränkning av området för straffbara förseelser inom offentlig verksamhet. Den nuvarande kriminaliseringen, som till följd av sin omfattning i verkligheten icke utnyttjas, ersättes delvis av ett utomstraffrättsligt disciplinansvar, och det drages en klarare gräns än för närvarande mellan områdena för straff- respektive disciplinpåföljder. För

de offentliga tjänstemännens del innebär förslaget inte endast att deras straffrättsliga särställning i det väsentliga avskaffas utan även att de i arbetsrättsligt hänseende får i princip samma ställning som arbetstagare i allmänhet. Frågan om tjänsteförseelser förelupit blir sålunda att bedöma som en fråga om avtalsbrott. Och frågor om påföljder för avtalsbrott kommer att processuellt prövas enligt samma regler som gäller på den privata arbetsmarknaden. Detta får särskild betydelse när det gäller avskedsfrågor, eftersom de särskilda ämbetsstraffen, däribland avsättning, föreslås avskaffade.

2 Historik

I de medeltida lagarna fanns regler som kriminaliserade vissa angivna gärningar av tjänstemän. Domare, som dömde saklös till livsstraff, straffades sålunda enligt östgötalagen med böter och enligt landslagarna med samma påföljd som den dömde. Vidare dömdes enligt åtskilliga landskapslagar den domare till böter, som uteblev från ting eller vägrade att döma. I en del landskapslagar fanns bestämmelser om bötesstraff, i en del om förlust av ämbetet, för domare som tog muta; i landslagarna stadgades för sådant brott båda nämnda påföljder och dessutom ovärdighet att vidare bekläda domarämbete. Av andra tjänstemannakategorier straffades exempelvis länsinnehavare: enligt västgötalagen skulle sålunda »länsman», som lade obehörig pålaga på bönderna, mista sitt län.

Landskapslagarna saknade helt naturligt enhetliga och till särskild grupp sammanförda bestämmelser om ämbetsbrotten. Landslagarnas tillkomst och riksmyndigheternas övertagande av lagstiftningsmakten medförde ingen ändring härvidlag.

Under tiden fram till 1734 års lag förekom åtskillig lagstiftning på området utan att dock något enhetligt ämbetsbrottsbegrepp tillskapades. Beträffande domare som uppsåtligen dömde orätt intogs i 1614 års rättegångsordning bestämmelse, att domaren skulle straffas enligt landslagen samt avsättas och icke mer användas i kronans tjänst. 1615 års rättegångsprocess gav hovrätten rätt att straffa och avsätta domare som, även utan ont uppsåt, bl. a. dömt grovt felaktigt. Liknande bestämmelse gavs även beträffande exekutorer. Som ytterligare exempel på bestämmelser från denna tid kan nämnas ett stadgande i Norrköpings beslut 1604 om straff för olovligt uttagande av skatt samt en förordning 1692 om förbud att mottaga »frivilliga» gåvor.

1734 års lag kan i stora drag sägas allenast innebära en kodifiering av de tidigare gällande rättsreglerna om ämbetsbrott. Det gjordes icke någon systematisk sammanställning av hithörande regler med hänsyn till de intressen reglerna avsåg att skydda eller på annan grund. Reglerna återfinns spridda över hela lagverket och det var i första hand fråga om kasuistisk uppräkning av vissa bestämda gärningar som kunde begås endast av vissa kretsar utav tjänstemän. Straff stadgades sålunda för domares fällande av oriktig dom (både i fall av uppsåt och kvalificerad vårdslöshet) och för hans underlåtenhet att hålla ting; för oriktigt beslut av Konungens befallningshavande (i fall av ont uppsåt); för underlåtenhet av kronofogde att utsöka sakören samt av åklagare att åtala; för »fångspillning» av fångvakt; för olagligt uttag av skatt eller annan tunga; för uppbördsmans tillgrepp av allmänna medel; för förfalskning i ämbetet av dokument liksom sådan förfalskning i vad avsåg mått och vikt; för vigsel som förrättades av präst utan lysning eller i trots av äktenskapshinder; för röjande av statshemlighet; för ämbetsmans mottagande av gåva utav främmande makt; för ämbetsmans misshandel eller missfirmelse av enskild person. — Något enhetligt påföljdssystem förekom inte. Skilda straff stadgades för skilda ämbetsbrott och över huvud uppvisade påföljdssystemet en rik flora; där förekom böter, suspension, avsättning, mistande av äran, spöstraff, tvångsarbete, fäng-

else och dödsstraff. I vissa fall stadgades dessutom skadestånd samt förverkande till kronan av vad som åtkommits genom brottet.

Under återstoden av 1700-talet och inpå 1800-talet fram till 1864 års strafflag kompletterades straffbuden i 1734 års lag med en lång rad författningar upptagande bestämmelser om särskilda brott av särskilda typer av tjänstemän.

Även om den nu beskrivna straffrättsliga utvecklingen inte byggde på några uttalade rättspolitiska överväganden uppvisar själva straffbuden att man haft två syften för ögonen vid deras tillkomst. I vissa fall har gällt att skydda enskild persons intressen mot övergrepp från myndighetsutövarna, i andra fall har varit fråga om att trygga överheten mot att dess tjänstemän åsidosatte överhetens fordringar. Det senare syftet med vissa av bestämmelserna ter sig ur historisk synvinkel helt självklar. Från början kunde tjänstemän ses som tjänare åt landets härskare: uppfyllde de inte härskarens krav kunde de naturligen bestraffas av denne. En sådan bestraffningsrätt kan ses som embryot inte bara till åtskilliga av de nyss återgivna straffbuden utan även till det disciplinära ansvar som skymtar i författningar redan under femtonhundratalet och som växer fullt ut under sjuttonhundratalet. Frågan om man bör beteckna dessa äldre bestämmelser såsom disciplinrättsliga i våra dagars mening är i nutida doktrin icke enstämmigt besvarad. Det var emellertid fråga om ett ansvar som utkrävdes genom förvaltningsförfarande och ej via domstol. Bestämmelser om ett förvaltningsrättsligt reglerat ansvar kan anses ha förelegat redan i de s. k. gårdsrätterna, exempelvis Erik XIV:s hovordning av år 1560, enligt vilken bl. a. den straffades som försummade sin tillbörliga tjänst. Liknande bestämmelser upptogs även i Johan III:s och hertig Karls gårdsrätter från mitten och slutet av 1500-talet. Dömande myndighet var stundom härskaren själv, stundom ett härskaren underställt organ. Under 1600-talet föreskrevs i 1626 års kansliordning och även i skilda instruktioner för olika ämbetsmän och myndigheter bestraffningsrätt avseende underställda försumliga tjänstemän. På 1700-talet, sedan enväldet brutits och byråkratin kommit till makten, tillkom åtskilliga regler som gav förvaltningsförfarandet ett starkt judiciellt inslag med bestämmelser om åtal utfört av särskilda fiskaler inför särskilda förvaltningsmyndigheter. I denna utveckling är särskilt att märka ett kungl. brev 1762 till överrätter och kollegier, vari bl. a. hovrätterna och kollegierna berättigades att låta advokatfiskalsämbetet inför myndigheten åtala under myndigheten lydande tjänstemän som felat eller försummat sig i sin tjänst. Som påföljder angavs löneavdrag, böter där lön icke utgick, suspension eller avsked varjämte viss skadeståndsskyldighet föreskrevs.

Det system med ett judiciellt och ett administrativt förfarande — det senare med visst judiciellt inslag — för utkrävande av tjänstemännens ansvar, som sålunda utbildades under 1700-talet, är att se mot bakgrunden av den princip om tjänstemäns oavsättlighet som samtidigt gjorde insteg i svensk rätt och fullt utbildad slutligt lagfästes i § 36 uti 1809 års regeringsform. Under 1500-talet hörde ännu rätten att fritt anställa och avskeda befattningshavare till konungen. I 1600-talets lagstiftning började en utveckling mot större hänsynstagande till tjänstemännens intressen. I 1660 års additament stadgades sålunda, att tjänsteman icke utan brott eller viktig orsak fick flyttas från tjänst å vilken han var förordnad ej blott på viss tid. År 1664 gavs liknande bestämmelser rörande städernas tjänstemän. Ett kungl. brev 1688 tillgodosåg såtillvida tjänstemännens intressen, att enligt brevet de som troget tjänat icke skulle bli för sjukdom förskjutna. Under den karolinska tiden hävdade konungamakten åter rätt att ensam besluta om avsked av tjänstemän. Frihetstiden fullföljde emellertid vad som påbörjats under 1600-talet. 1719 års konungaförsäkran innehöll, att ingen skulle utan rannsakning och dom avskedas så länge han förmådde sitt ämbete »skickligen att förvalta». I senare konungaförsäkringar gavs liknande besked, i vilka rannsakning

och dom angavs avse förfarandet vid domstol eller »deras beprövande, som därtill enligt förordningarna rättighet äga». År 1786 slutligen intogs i regeringsformen bestämmelse, att tjänstemans rätt till tjänsten skulle omfattas av den »välfärd» som konungen enligt regeringsformen skulle skydda. I förenings- och säkerhetsakten 1789 bröts tillfälligt den tidigare utvecklingen i det Gustav III där lyckades få intagen en regel om rätt för konungen att avsätta tromän och lantregeringens befattningshavare. 1809 års regeringsform införde emellertid åter oavsättlighetsgrundsatsen och gjorde undantag endast för nyssnämnda tromän. — Den sålunda framvuxna oavsättlighetsprincipen motiverades under 1700-talet och delvis även under utarbetandet av 1809 års regeringsform i första hand med att den utgjorde skydd för tjänstemännens intressen: man laborerade — även bland lagstiftarna — med konstruktionen att tjänstemannen hade äganderätt till sin tjänst. Endast sporadiskt framskymtar andra syften med oavsättligheten, såsom att den erfordrades för en god rekrytering.

Såsom tidigare framhållits uppvisade tiden efter 1734 års lag en rik flora av författningar med bestämmelser om ämbetsbrott. Principen om oavsättlighet — innebärande att avsked kunde ifrågakomma endast såsom brottspåföljd — utgjorde helt naturligt ett viktigt incitament till en sådan utveckling. Den oenhetliga, på skilda författningar splittrade lagstiftningen om ämbetsbrott underkastades emellertid under 1800-talet bearbetning i syfte att en mera systematisk lagstiftning på området skulle nås. I lagkommitténs år 1832 framlagda förslag till ny strafflagstiftning sammanfördes under ett kapitel samtliga ämbetsbrott till en grupp, omfattande sexton speciella ämbetsbrott och två mera allmänt utformade brottsbeskrivningar. Ytterligare ett förslag till strafflag framlades 1844 av lagberedningen, vilket i allt väsentligt byggde på lagkommitténs arbete och som i sin tur låg till grund för 1864 års strafflag.

Parallellt med nämnda reformarbete löpte under 1800-talet även andra utvecklingslinjer av betydelse för ämbetsansvaret. På processrättens område infördes principen, att civil- och brottmål så långt möjligt skulle handläggas av allmän domstol: den ena specialdomstolen efter den andra försvann. Därmed skulle icke heller myndigheterna utanför domstolarna kunna fungera som ett slags disciplindomstolar. Såväl lagstiftare som doktrin fick anledning att fixera gränsen mellan det allmänna domstolsförfarandet för handläggning av mål om ämbetsbrott och det administrativa förfarandet där disciplinärrätt skulle tillämpas. Skiljelinjen — som också synes ha följts vid utarbetandet av 1864 års lag — bestämdes av gärningarnas svårhetsgrad, i det att disciplinvägen skulle väljas vid bestraffning av mindre svåra förseelser av s. a. s. intern natur. Några mera allmänna rättspolitiska överväganden synes emellertid icke ha fått utgöra grund för gränsdragning mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret, än mindre för utformningen av ämbetsansvaret över huvud.

Under tiden mellan 1864 och 1949 företogs i strafflagens ämbetsbrottskapitel punktvis vissa ändringar. Såsom de mera betydelsefulla ändringarna kan nämnas avskaffandet 1918 utav förlust av medborgerligt förtroende såsom brottspåföljd samt upphävandet 1936 av stadgandena att den brottslige kunde förklaras ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas. Ytterligare kan framhållas avskaffandet 1942 av den särskilda brottstypen ämbetsmannaförskingring i samband med ändrad lagstiftning om förmögenhetsbrotten.

Genom lagstiftning år 1948, som trädde i kraft den 1 januari 1949, omarbetades ämbetsbrottskapitlet helt. Man slopade den kasuistiska uppräkningen av en lång rad ämbetsbrott och utgick från tanken, att ett allmänt brott borde medföra allmänt straff enligt vanliga regler även om den brottslige vore ämbetsman. Särskilda regler ansågs erforderliga endast för gärningar som var straffbelagda blott om de begicks av ämbetsmän. I enlighet härmed upptogs endast fyra särskilda ämbetsbrott: tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belö-

ning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. För det fall att ämbetsman begick allmänt brott upptogs regler dels om skärpning av det allmänna straffet, dels om möjlighet i dylikt fall till avsättning och suspension.

I den sedan 1965 gällande brottsbalken har 1948 års lagstiftning bibehållits i huvudsak oförändrad. — Till den närmare innebörden av gällande rätt återkommes i nästföljande kapitel.

Vad slutligen angår det disciplinära ansvaret har från slutet av 1800-talet och fram till våra dagar tillkommit en mängd författningar med reglering av disciplinrätten inom olika områden av den offentliga förvaltningen. Beträffande anställda hos staten, på vilka statstjänstemannalagen är tillämplig, regleras numera disciplinansvaret i denna lag, medan disciplinansvaret för kommunaltjänstemännen i princip anses höra till avtalsrättens område. Vid sidan härav har emellertid disciplinär myndighet sedan länge förbehållits det allmänna även inom mer eller mindre enskilda verksamhetsområden där fråga varit om funktioner av allmän betydelse.

3 Gällande rätt

Såsom av det tidigare framgått överfördes till brottsbalken i princip oförändrade de regler rörande ämbetsbrott som infördes i strafflagen genom 1948 års lagstiftning. De motiv som uppbär hithörande ansvarsregler är sålunda i första hand att hämta ur förarbetena till sistnämnda lagstiftning. I straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten anföres i denna del (SOU 1944:69 s. 400):

> Att lagstiftningen måste skydda den offentliga tjänstens behöriga gång genom att straffbelägga ett område av självständiga ämbetsbrott står utom all fråga. För att garantera erforderlig standard inom mängden av tjänsteåtgärder och upprätthålla tjänstens integritet måste ämbetsmän i betydande utsträckning underkastas strafftvång för gärningar som icke äro straffbara, om de begås av vanliga medborgare.

Bestämmelser om de gärningar vilka är straffbara som ämbetsbrott återfinns i 20 kap. BrB. Såsom ovan framhållits upptages där blott fyra självständiga ämbetsbrott, nämligen tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel.

I 20:1 BrB behandlas tjänstemissbruk. Såsom straffbart beskrives däri att ämbetsman genom handling eller underlåtenhet missbrukar sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. En förutsättning för lagrummets tillämpning är att gärningen ej utgör förskingring eller annan trolöshet eller eljest är särskilt belagd med straff. Straffet för tjänstemissbruk är suspension eller avsättning, eventuellt i förening med fängelse i högst två år. Är brottet grovt blir straffet städse avsättning och fängelse i högst sex år. I ringa fall skall endast böter utdömas.

I 2 § upptages det fall att ämbetsman mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Gärningen rubriceras som tagande av muta eller av otillåten belöning, och paragrafen blir att tillämpa om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff. Även den som varit ämbetsman kan straffas enligt lagrummet, likaså den som begått gärningen innan han erhöll befattningen. Straffet är detsamma som vid tjänstemissbruk.

Brott mot tystnadsplikt behandlas i 3 §. Om ej gärningen är straffbelagd annorstädes skall lagrummet tillämpas på den som är eller varit ämbetsman och som yppar vad han är pliktig att hemlighålla eller som olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Straffet är suspension eller avsättning, vartill kan komma fängelse i högst ett år. För ringa fall stadgas böter.

I 4 § slutligen stadgas ansvar för tjänstefel, bestående i att ämbetsman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad som åligger honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Lagrummet är enligt sitt innehåll att tillämpa subsidiärt, nämligen endast om gärningen icke utgör tjänstemissbruk eller eljest är särskilt belagd med straff. Straffet är böter eller suspension, i grova fall suspension eller avsättning i eventuell förening med fängelse i högst ett år. I samband med tillkomsten av 1965 års tjänstemannalagstiftning intogs i 4 § ett tillägg av innehåll, att som tjänstefel icke i något fall skall anses

att ämbetsman deltar i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden.

Antalet personer som under åren 1965—1967 dömts till påföljd för brott enligt någon av 1—4 §§ i 20 kap. BrB framgår av följande uppställning (siffrorna inom parentes avser de fall där brottet bedömts såsom grovt):

	1965	1966	1967
1 §	5 (—)	1 (—)	6 (—)
2 §	1 (—)	2 (2)	2 (1)
3 §	—	—	—
4 §	77 (2)	119 (3)	109 (2)
S:a	83	122	117

Möjligheten att döma till suspension eller avsättning enligt 1—4 §§ förutsätter givetvis att ämbetsmannen alltjämt innehar den tjänst vari han förbrutit sig. Är så ej fallet skall enligt 6 § andra stycket endast det för brottet stadgade bötes- eller fängelsestraffet tillämpas men detta straff bestämmas strängare än eljest med hänsyn till att suspension eller avsättning ej ådömes; skulle ämbetsmannen ej ha dömts till annan påföljd än suspension eller avsättning kan dock påföljd efterges. Situationen kan ju vara den att ämbetsmannen inför en väntad avsättningsdom självmant avgår. Har ämbetsman förskyllt suspension eller avsättning från den tjänst vari han förbrutit sig men lämnat denna tjänst och fått en ny med likartade arbetsuppgifter skall han enligt 6 § första stycket i stället suspenderas eller avsättas från den nya befattningen. Har han fått en annan med ämbetsansvar förenad tjänst än nu sagts skall han enligt 7 § likaledes dömas till avsättning om han genom brottet visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha denna nya befattning; avsättes han ej skall han ådömas suspension om han i avsevärd mån skadat det anseende innehavaren av befattningen bör äga. Nämnda bestämmelser i 7 § äger tillämpning även på det fall att ämbetsmannen alltjämt har sin ursprungliga tjänst i behåll och avsättes eller suspenderas från denna; innehar han därutöver även sådan tjänst som avses i 7 § kan han alltså enligt detta lagrum avsättas eller suspenderas även från denna andra tjänst.

Begår en ämbetsman ett allmänt brott skall han som andra straffas enligt de regler som gäller för sådant brott. I vissa fall kan emellertid en straffskärpning inträda. Har ämbetsman genom allmänt brott åsidosatt sin tjänsteplikt kan enligt 5 § fängelse i högst två år ådömas, även om så svårt straff icke eljest är stadgat för brottet. Och har ämbetsmannen genom brottet visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning skall han, enligt vad som stadgas i 8 §, utöver annan påföljd även dömas till avsättning. För detta senare fall finns emellertid en spärregel: om för brottet inte är stadgat fängelse i två år eller däröver får han dömas till avsättning endast om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det. Dömes ämbetsmannen icke till avsättning enligt dessa bestämmelser skall han, likaledes enligt 8 §, ådömas suspension om han genom brottet i avsevärd mån skadat det anseende innehavaren av befattningen bör äga. I samma lagrum stadgas också, att den förlust en ämbetsman lider genom att ådömas avsättning eller suspension enligt lagrummet, skall beaktas vid bestämmandet av annan påföljd för brottet. I enlighet härmed kan böter som annars skolat ådömas helt bortfalla.

Bestämmelserna i 6, 7 och 8 §§ om avsättning och suspension kompletteras av ett stadgande i 15 § om möjlighet att i särskilt mål föra talan om förstnämnda lagrums tillämpning när ämbetsman som dömts för brott förordnats eller valts till befattning innan domen meddelades eller därefter men innan den vunnit laga kraft.

I 9 § ges regler till undvikande av dubbelbestraffning i det fall att förvaltningsmyndighet ålagt ämbetsman disciplinär bestraffning för visst brott. I sådant fall skall domstolen ta hänsyn till denna bestraffning då den bestämmer påföljd för brottet, och domstolen kan härvid låta t. ex. böter eller suspension helt efterges. Har förvaltningsmyndighetens beslut ej helt eller delvis verkställts när åtal väcks, skall beslutet förfalla.

Försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 1—4 §§ är icke straffbart. Där-

emot är reglerna i 23 kap. BrB om ansvar för medverkan tillämpliga även när det gäller dessa ämbetsbrott, dock att ansvar för medverkan till tjänstefel enligt 4 § kan ådömas endast den som genom sin medverkan åsidosatt egen tjänsteplikt. Bestämmelse härom återfinns i 11 §, vari också stadgas att medverkan till brott enligt 1—3 §§ bestraffas med böter eller fängelse enligt reglerna i dessa lagrum.

Är den medverkande i sistnämnda fall själv ämbetsman kan också reglerna i 8 § om avsättning och suspension tillämpas på honom.

I 10 § ges en regel som gör det möjligt att i visst fall avsätta ämbetsman oaktat det icke styrkts att tjänsteförsummelse föreligger. Enligt lagrummet skall nämligen ämbetsman, som utan lov eller tillkännagivet förfall avhållit sig från tjänstgöring och ej kunnat träffas med kallelse eller inställas, dömas till avsättning om han ej kommer innan tre månader förflutit från det kallelse som domstolen utfärdat på honom publicerats i allmänna tidningarna. Denna regels placering i strafflag får historiskt ses mot bakgrunden av den tidigare i § 36 regeringsformen intagna bestämmelsen att ämbetsmän icke fick avsättas annat än efter rannsakning och dom.

Personkretsen för ämbetsansvaret bestämmes i 12 §, som har följande lydelse:

Med ämbetsman förstås i denna balk domare, annan statens befattningshavare som endast medelst dom kan avsättas från sin tjänst, så ock den som har förtroendesyssla från vilken Konungen må entlediga honom. Vad som sägs om ämbetsmän skall ock gälla om dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om tjänstemän som lyda under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna och om andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende.

Den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling eller sitter i jury eller beskattningsnämnd skall ock vara underkastad ämbetsansvar enligt 2, 3 och 5—8 §§; dock må suspension ej ådömas, och må den som är vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling ej enligt 8 § dömas till avsättning i annat fall än då han begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller därutöver. För den som, utan att vara underkastad ämbetsansvar, är anställd i allmän tjänst eller fullgör lagstadgad tjänsteplikt skall ock gälla vad i 3 § sägs.

Vad i 2 och 3 §§ sägs om den som varit ämbetsman äger motsvarande tillämpning i fråga om den som varit underkastad ansvar som stadgas i andra stycket.

Den närmare innebörden av bestämmelsen i 12 § första stycket har utformats i rättspraxis. I stora drag innebär bestämmelsen följande. Alla som är anställda som tjänstemän hos stat eller kommun har i princip ämbetsansvar. Emellertid har dragits en gräns nedåt så att ämbetsansvar inte ansetts föreligga då en tjänst endast innefattar osjälvständig verksamhet. Även sådana tjänster har dock ansetts grunda ämbetsansvar om de innefattar utövning av offentlig myndighet eller, såsom inom kommunikationsinrättningar, angår förhållandet till allmänheten. Även de som utan anställning haft uppdrag att förrätta verksamhet av offentlig art har i åtskilliga fall ansetts bära ämbetsansvar. Vad angår personal hos de i lagrummet omnämnda, av Konungen stadfästade allmänna inrättningarna, har vid bedömningen om en inrättning är allmän beaktats om denna utövar någon offentlig funktion eller tjänar ett allmännyttigt ändamål. Betydelse har även tillagts den omständigheten att inrättningen grundats med hjälp av allmänna medel eller erhåller understöd av sådana medel. I sådana inrättningar är styrelseledamöter och ledande funktionärer underkastade ämbetsansvar liksom sådana underlydande tjänstemän vilkas verksamhet enligt författning, reglemente eller annan föreskrift avser uppfyllande av den funktion som över huvud grundar ämbetsansvarets tillämplighet på anstalten.

Det i lagrummets andra stycke stadgade partiella ämbetsansvaret — här kommer ju i fråga ansvar endast för mutbrott och brott mot tystnadsplikt men icke för tjänstemissbruk och tjänstefel — avser framför allt riksdagsman, landstingsman samt den som är fullmäktig i stad eller annan kommun. Med den som sitter i jury åsyftas juryman

i tryckfrihetsprocess, vilken alltså har ett snävare ämbetsansvar än nämndeman. Med beskattningsnämnd avses nämnd som har att fatta beslut i taxeringsärenden. Enligt sista punkten i andra stycket har straffansvar enligt 3 § för brott mot tystnadsplikt lagts på alla anställda i allmän tjänst — liksom på dem som fullgör lagstadgad tjänsteplikt — oavsett om de har ämbetsansvar.

I 13 § ges en ansvarsregel för personer som icke är ämbetsmän, nämligen för personer anställda i företag för allmän samfärdsel, vilka enligt Kungl. Maj:ts förordnande skall åtnjuta det skydd som regeln i 17 kap. 1 § BrB om straffansvar för våld eller hot mot tjänsteman innebär. Åsidosätter sådan person vad som åligger honom till förekommande av olyckshändelse skall reglerna i 5 § om straffskärpning och i 8 § om avsättning och suspension kunna tillämpas.

I 14 § slutligen stadgas att brott varigenom ämbetsman åsidosatt sin ämbetsplikt med vissa angivna undantag alltid hör under allmänt åtal utan hinder av eljest gällande regler.

För statstjänstemännens del kompletteras de nu återgivna reglerna om ämbetsansvar av vissa regler i statstjänstemannalagen om disciplinansvar. Enligt 19 § i nämnda lag kan statstjänsteman i administrativ väg ådömas disciplinstraff för tjänsteförseelser vilka anges i en gärningsbeskrivning som i sak är likalydande med beskrivningen av tjänstefel i 20:4 första stycket BrB. Från detta disciplinansvar är enligt 18 § statstjänstemannalagen undantagen den som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst eller tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst i statsdepartement, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelse. Vidare är från ansvaret undantagna de funktionärer som enligt 1 § statstjänstemannalagen över huvud icke omfattas av denna lag, d. v. s. statsrådets, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, justitiekanslern, riksdagens ombudsmän samt de statstjänstemän som innehar eller upprätthåller prästerlig tjänst. Disciplinstraff är enligt förutnämnda 19 § varning, löneavdrag under högst trettio dagar, suspension i högst tre månader samt vid svårare eller upprepad förseelse avsättning. I överensstämmelse med gällande oavsättlighetsregler är dock tjänsteman med fullmakt å tjänsten undantagen från det disciplinära avsättningsstraffet. — Liksom i 20:9 BrB finns även i statstjänstemannalagen en regel till undvikande av dubbelbestraffning. Har åtal väckts mot tjänsteman får nämligen enligt 21 § i lagen disciplinärt förfarande rörande gärning som omfattas av åtalet ej inledas eller fortsättas.

Även åtskilliga tjänstemän som sorterar under kommunaltjänstemannalagen är underkastade ett författningsreglerat disciplinansvar. Här kommer närmast i fråga sådana tjänstemän hos kommun eller allmän inrättning, vilkas anställningsförhållanden redan före 1965 års tjänstemannalagstiftning helt eller delvis var författningsreglerade. I den mån Konungen jämlikt 1 § stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. förordnat att denna stadga skall vara tillämplig på dem blir de också underkastade de i denna stadga intagna disciplinära ansvarsreglerna, vilka i sak är av samma innehåll som motsvarande regler i statstjänstemannalagen.

Vad angår de kommunaltjänstemän som icke omfattas av kommunaltjänstemannastadgan råder för dem avtalsfrihet i disciplinfrågor. Samma är förhållandet med tjänstemän hos sådana allmänna inrättningar vilka över huvud taget icke omfattas av kommunaltjänstemannalagen. För kommunaltjänstemännens del har detta resulterat i vissa regler om disciplinära åtgärder i ett kollektivt huvudavtal med allmänna bestämmelser, avsett att antagas i samband med de kommunvis slutna kollektivavtalen. Som disciplinpåföljder upptages i de allmänna bestämmelserna varning och avsked utan iakttagande av uppsägningstid, för de ordinarie tjänstemännen även suspension under högst 90 dagar. För de ordinarie tjänstemännens del är förutsättningen för att avsked skall kunna tillgripas att tjänsteman efter erhållen varning eller suspension åter gör sig skyldig till fel eller försummelse eller att han genom

fel eller försummelse eller eljest visat sig vara uppenbart olämplig att inneha tjänsten. Vidare finns en regel om att varning ej må åberopas som skäl för tjänstemans skiljande från tjänsten om två år förflutit efter varningens utdelande utan att tjänstemannen erhållit förnyad disciplinär bestraffning eller dömts för ämbetsbrott.

Vad slutligen angår offentliga arbetstagare utan tjänstemannaställning anmärkes följande. För hithörande statliga arbetstagare gäller enligt ett kollektivt ramavtal att den som gjort sig skyldig till grövre förseelse kan avskedas utan iakttagande av eljest stadgad uppsägningstid. I skilda specialavtal stadgas härutöver om varning såsom påföljd vid förseelse. En vanlig bestämmelse är härvid att varning icke vidare skall läggas arbetstagare till last om han under viss tid efter dess erhållande icke gjort sig skyldig till ny förseelse. Åtskilliga avtal upptager även regler om avstängning från tjänstgöring. I fråga om kommunalanställda arbetstagare som ej är tjänstemän finns bestämmelser om påföljder vid förseelser intagna i ett kollektivt huvudavtal med allmänna bestämmelser, avsett att införas i de kommunvis slutna kollektivavtalen. Huvudavtalet upptager som påföljder såväl varning och suspension som avsked utan iakttagande av uppsägningstid. Avtalet har även regler om avstängning. Och såsom för de kommunala tjänstemännen gäller även beträffande ifrågavarande arbetstagare att varning ej får åberopas som skäl för avskedande om två år förflutit sedan varningen utdelats utan att arbetstagaren erhållit förnyad bestraffning.

4 Kritik av gällande ordning

Reglerna om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar kan icke ses som resultatet av någon enhetlig rättspolitisk målsättning. Väl kan lagstiftaren vid det enskilda straffbudet ha angivit vissa intressen som straffbudet är avsett att skydda. Men lagstiftningen bygger inte på några uttalade synpunkter på frågan varför dessa intressen bör skyddas genom straffansvar, än mindre på spörsmålet i vilka fall ett judiciellt ansvar bör väljas framför ett disciplinärt. Belysande härutinnan är att det disciplinära ansvaret och ansvaret enligt 20:4 BrB inom ett vidsträckt område träffar samma förfaranden.

Den nuvarande ordningen kan kritiseras även ur andra synvinklar. Främst faller härvidlag i ögonen den ålderdomliga bestämmelsen i 20:12 BrB, vari anges kretsen av de personer som är underkastade ämbetsansvar. Den oklara gräns som i lagrummet drages mellan straffbara och straffria tjänstemannagrupper har tvingat rättspraxis att i det diffusa gränsområdet söka hållpunkter i tjänstens mer eller mindre självständiga natur liksom i den utövning av offentlig myndighet tjänsten må innefatta. Även i övrigt är lagrummet dunkelt och svårtolkat, vilket lett till en icke alldeles enhetlig bedömning i rättstillämpningen av frågan i vad mån arbetstagare hos allmänna inrättningar samt personer vilka utan anställning utför uppdrag åt det allmänna omfattas av ämbetsansvar. Intrycket av oenhetlighet förstärks av lagrummets bestämmelser om allenast partiellt ämbetsansvar för vissa funktionärsgrupper.

En jämförelse mellan personkretsarna för ämbetsansvar och disciplinansvar uppvisar vidare en splittrad bild. För statstjänstemännens del gäller sålunda, såsom framgått av föregående kapitel, att chefstjänstemän väl är underkastade ämbetsansvar men ej disciplinansvar, medan åtskilliga lägre tjänstemän har disciplinansvar men saknar ämbetsansvar. Och av den stora grupp som är underkastad båda formerna av ansvar kan de som har fullmakt på tjänsten icke avsättas i disciplinär väg. En likartad splittring råder även beträffande de allmänna inrättningarna, där dessutom vissa arbetstagargrupper står utanför båda typerna av ansvar. Ser man åter till de tjänstemän inom den kommunala förvaltningen vilka inte sorterar under kommunaltjänstemannastadgan, har åtskilliga av dem visserligen ämbetsansvar, men ingen är underkastad något författningsreglerat disciplinansvar. Vad slutligen angår offentligt anställda arbetstagare utan tjänstemannaställning liksom arbetstagare i samhällsägda företag är de i princip undantagna från ämbetsansvar, och i fråga om disciplinpåföljder råder för dem liksom för nyssnämnda kommunaltjänstemän avtalsfrihet.

Oaktat svårigheterna för rättspraxis att bestämma personkretsen för ämbetsansvaret är detta ansvar dock begränsat till i huvudsak dem som hos stat eller kommun eller annat allmänt organ är anställda som tjänstemän. Denna begränsning ter sig inte alldeles självklar. Vid en reformering av ämbetsansvaret måste uppenbarligen ståndpunkt tas till frågan, om icke behov föreligger av straff- eller disciplinpåföljder vid förseelser även av andra offentliga funktionärer än dem som för närvarande har sådant ansvar. Här kommer i betraktande inte endast offentligt anställd personal utan tjäns-

temannaställning utan även funktionärer i samhällsägda organ utanför den traditionella ramen av myndigheter och allmänna inrättningar.

Beträffande de mot 20:12 BrB svarande stadgandena i 25:11 SL uttalade departementschefen vid genomförandet av 1948 års strafflagstiftning, att en reformering av detta lagrum — trots dess uppenbara brister — måste uppskjutas tills en översyn av arbetsrätten ägt rum. Vid brottsbalkens införande gjordes likaledes ett uttalande av innehåll att en omprövning av ämbetsansvarets omfattning vore beroende av den fortsatta behandlingen av problemen om tjänstemännens förhandlingsrätt jämte dithörande spörsmål. Ämbetsansvaret, som tidigare uteslöt tillämpning av lagen om förenings- och förhandlingsrätt och även ansågs hindra avtal helt eller delvis rörande anställnings- och arbetsvillkor för ämbetsansvariga tjänstemän, har emellertid icke tillåtits hindra den reform av anställningsvillkoren för statens och kommunernas tjänstemän, innebärande avtalsfrihet rörande framför allt lönevillkor, som infördes genom 1965 års tjänstemannalagstiftning. Från arbetsrättslig synpunkt föreligger således inte längre hinder mot en översyn av reglerna i 20:12 BrB om ansvarskretsen vid ämbetsbrott. Vid en sådan översyn finns emellertid särskild anledning att uppehålla sig vid spörsmålet om ämbetsansvarets betydelse för avtalsfriheten beträffande de offentliga funktionärer som icke omfattas av tjänstemannalagstiftningen. Såsom närmare skall utvecklas i nästföljande kapitel synes nämligen, oaktat 1965 års reformer, ämbetsansvaret för dessa funktionärer alltjämt få anses hindra avtalsfrihet i varje fall i fråga om åligganden i tjänsten. Starka skäl talar för att detta samband mellan ämbetsansvar och avtalsförbud upplöses och ersättes med en ordning där regler om ämbetsansvar och avtalsfrihet kan utformas oberoende av varandra.

Såsom redan antytts har de offentliga tjänstemännen numera fått sina anställningsvillkor i väsentliga hänseenden avtalsmässigt bestämda och i motsvarande mån tillerkänts förhandlings- och strejkrätt. Emellertid har i vissa frågor en offentligrättslig reglering bibehållits, i det att avtal ej får träffas rörande exempelvis de arbetsuppgifter som skall åvila tjänstemannen. Denna blandade anställningsform med såväl offentligrättsliga som privaträttsliga inslag medför naturligen ett splittrat system av påföljder. Straffsanktioner kan tillgripas endast i fall av tjänsteförseelser inom den offentligrättsliga sektorn medan de för tjänsteavtals- resp. kollektivavtalsbrott gällande civilrättsliga påföljderna är att tillämpa då tjänstemannens förseelser faller inom den avtalsreglerade sektorn. Denna oenhetliga reglering påkallar en översyn där ståndpunkt måste tas till principfrågan om straffsanktioner bör kunna komma i fråga också vid avtalsbrott.

I detta sammanhang finns även anledning ifrågasätta om ämbetsstraffen, främst avsättning, bör bibehållas som särskilda brottspåföljder. Åtskilliga skäl talar för att låta avsättning, ehuru med bibehållen karaktär av skyddsåtgärd, följa samma regler som gäller för avskedstvister i allmänhet.

Erinringar kan över huvud riktas mot det vidsträckta tillämpningsområde tjänstefelsparagrafen 20:4 BrB enligt sina ordalag tillagts. Då denna kritik nära sammanhänger med spörsmålet om den allmänna grundsynen på ämbetsansvaret, skall därtill återkommas i samband med behandlingen av detta spörsmål. Redan i detta sammanhang finns emellertid anledning att erinra om de nackdelar som följer av att vissa statstjänstemän med ämbetsansvar undantagits från disciplinär bestraffning. Även i fall av måttliga förseelser som icke kan lämnas obeivrade måste för dem igångsättas ett straffprocessuellt förfarande, oaktat hänsyn såväl till gärningens art som tjänstemannens person bort föranleda mindre ingripande och mera nyanserade åtgärder.

Viss kritik kan slutligen riktas mot utformningen av de två generella ämbetsbrotten tjänstemissbruk och tjänstefel, icke på grund av deras teoretiska uppbyggnad men emedan utformningen av dem medfört viss oklarhet i rättstillämpningen. Rubricering av en gärning som tjänstemissbruk förut-

sätter dels att tjänstemannen missbrukat sin ställning, dels att gärningen medfört förfång för det allmänna eller någon enskild. Brister ettdera av nämnda objektiva rekvisit kan möjligen ifrågakomma ansvar för tjänstefel. Enligt förarbetena till 1948 års lagstiftning skulle förfång anses föreliga även om den objektiva effekten vore ringa. Rättspraxis har emellertid visat en viss obenägenhet att tillämpa tjänstemissbruksparagrafen och i stället — möjligen därför att domstolarna ansett förekommande förfång icke vara av beskaffenhet som avses med stadgandet om tjänstemissbruk — funnit ansvar för tjänstefel böra utdömas. Med normalt språkbruk låter sig också sägas, att varje tjänstefel på sitt sätt innebär förfång, i varje fall för det allmänna.

5 Ämbetsansvarets arbetsrättsliga betydelse

A. *Ämbetsansvaret och avtalsfriheten*

Enligt den rättspraxis som gällde före tjänstemannalagstiftningens tillkomst kunde kollektivavtal icke slutas för tjänstemän med ämbetsansvar, i varje fall ej rörande frågor om sådana tjänstemäns antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten (jfr AD 1939 s. 24 och 1963 s. 85, RÅ 1920 ref. nr 35 och 1942 ref. nr 25 samt SOU 1944:69 s. 435). I en promemoria med förslag till ny tjänstemannalagstiftning, utarbetad av en arbetsgrupp inom civildepartementet, uttalades (SOU 1963:51 s. 63) att det med dåvarande straffrättsliga regler om tjänstefel syntes ofrånkomligt att ämbetsansvaret alltjämt tillades arbetsrättslig betydelse i så måtto, att avtal ej kunde få slutas om åligganden i tjänsten för tjänstemän med ämbetsansvar. Däremot syntes enligt arbetsgruppens mening icke möta hinder att frågor om antagande och entledigande av ämbetsansvarig tjänsteman reglerades i avtal; uppenbart var att sådant avtal ej kunde medföra intrång i allmän domstols rätt att avsätta tjänsteman på grund av brott. I propositionen med förslag till tjänstemannalagstiftningen anförde departementschefen, att han för sin del kunde ansluta sig till dessa uttalanden (prop. 1965:60 s. 104).

Mot bakgrunden av dessa och andra överväganden har i statstjänstemannalagen, liksom i kommunaltjänstemannalagen, uppställts som huvudregel, att i anställningsförhållande varå lagen är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal. Från denna huvudregel göres dock i båda lagarna undantag i form av förbud mot avtal om åligganden i tjänsten. I denna del synes man kunna tala om en kodifiering av tidigare rättspraxis. Frågor om antagande och entledigande av ämbetsansvariga tjänstemän har emellertid behandlats olika i de två lagarna: enligt statstjänstemannalagen råder förbud mot avtal om dessa frågor, medan de i kommunaltjänstemannalagen undantagits från det för avtal fria området endast i den mån de finns reglerade i annan författning.

Samtidigt med tillkomsten av tjänstemannalagstiftningen upphävdes stadgandet i 1 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt varigenom offentliga tjänstemän med ämbetsansvar undantogs från denna lags tillämpningsområde. Man kunde då möjligen anse att sådana ämbetsansvariga tjänstemän som icke är underkastade de i tjänstemannalagstiftningen stadgade inskränkningarna i avtalsfriheten därigenom erhållit full sådan frihet. Föreningsrättslagen bygger ju på förutsättningen att förhandlingar som avses med lagen kan resultera i kollektivavtal. Emellertid synes, trots lagändringen, ämbetsansvaret inte kunna frånkännas betydelse när det gäller avtalsfriheten för nu avsedda tjänstemän. För deras del har den i tidigare rättspraxis utvecklade regeln om avtalsförbud till följd av ämbetsansvaret icke ersatts av någon lagregel, sådan som den i tjänstemannalagstiftningen intagna, att anställningsförhållandet skall helt eller delvis bero av avtal. I avsaknad av lagregler på området måste tydligen ämbetsansvarets arbetsrättsliga betydelse för dem fastställas i rättspraxis.

Teoretiskt skulle rentav kunna diskuteras, om icke ämbetsansvaret för dessa tjänstemäns del fullständigt utesluter avtalsfrihet: en häremot svarande ståndpunkt har ju

tidigare intagits av regeringsrätten i de förut angivna fallen, och arbetsdomstolen har i de två likaledes åberopade fall, då hithörande spörsmål därstädes behandlats, lämnat öppet om ämbetsansvaret uteslöt avtalsfrihet även rörande andra frågor än dem som angår tjänstemäns antagande, entledigande och åligganden i tjänsten. När det gäller andra frågor än de sistnämnda är det emellertid verklighetsfrämmande att tänka sig att rättspraxis framdeles skulle låta ämbetsansvaret hindra avtalsfrihet: härvidlag kommer uppenbarligen de i tjänstemannalagstiftningens förarbeten gjorda uttalandena om den arbetsrättsliga betydelse som bör tilläggas ämbetsansvaret att bli vägledande. Ehuru icke lika uppenbart ter sig vidare som en rimlig prognos, att rättspraxis skulle komma att till avtalsområdet hänföra även frågor om nu avsedda tjänstemäns antagande och entledigande, så långt nämligen som dessa frågor icke är reglerade i lag. När det gäller frågor om åligganden i tjänsten finns dock knappast anledning antaga att rättspraxis, om nuvarande lagstiftning lämnas oförändrad, kommer att frångå den ståndpunkt den redan tidigare intagit och som, såsom ovan framhållits, legat till grund för tjänstemannalagstiftningen, nämligen att avtal om tjänsteåligganden till följd av ämbetsansvaret är uteslutna.

Motsvarande synsätt har i förutnämnda proposition 1965:60 anlagts även av departementschefen, nämligen när det gäller de statstjänstemän — justitieråd m. fl. — som enligt 3 § statstjänstemannalagen undantagits från denna lags tillämpningsområde. Han anför sålunda (s. 139) att dessa tjänstemän, liksom andra tjänstemän med ämbetsansvar, får förhandlingsrätt enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt men att förhandlingsområdet begränsas i den mån deras anställningsförhållanden är reglerade i lag eller med stöd av lag utfärdad administrativ författning samt »genom ämbetsansvaret». Departementschefen synes med sistnämnda uttryck icke kunna avse annat än att i fråga om nu avsedda befattningshavare ämbetsansvaret hindrar avtal i varje fall om åligganden i tjänsten. I ett stencilerat betänkande rörande justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning, avgivet av särskilt tillkallad utredningsman (JU 1967:16), har också uttalats, att enligt gällande rätt en reglering i kollektivavtal av frågor om åligganden i tjänsten ej må ske samt att detta gäller även med avseende på tjänstemän som är undantagna från statstjänstemannalagens tillämpningsområde.

Alltjämt bör troligen erkännas som rättsregel, att det nuvarande ämbetsansvaret utesluter avtalsfrihet i varje fall beträffande åligganden i tjänsten.[1] Denna rättsregel har betydelse icke blott för de statstjänstemän som undantagits från statstjänstemannalagens tillämpningsområde utan även för sådana ämbetsansvariga tjänstemän i allmänna inrättningar som icke sorterar under tjänstemannalagarna liksom för uppdragstagare med ämbetsansvar. För uppdragstagarnas del kan anmärkas, att uppdragstagare som före 1965 års lagstiftning var underkastade ämbetsansvar givetvis alltjämt bär sådant ansvar för försummelser av åligganden som har avseende på uppdragets utförande, oavsett om åliggandena finns reglerade i författning eller ej. Då ämbetsansvaret, såsom i skilda sammanhang under förarbetena till tjänstemannalagstiftningen uttalades (jfr exempelvis förutnämn-

[1] För justitieråds och regeringsråds del må visserligen erinras om, att ämbetsansvar i enlighet med § 101 RF kan utkrävas av dem endast i fall av grovt fel i domarämbetets utövning. Det kunde då göras gällande, att de har avtalsfrihet i fråga om andra tjänsteåligganden än dem som avser den dömande verksamheten. Det är inte heller uteslutet att rättspraxis — om denna mot förmodan skulle få tillfälle att ta ståndpunkt i saken — skulle anse sådan avtalsfrihet föreligga. Det kan emellertid iakttagas att en sådan ståndpunkt i och för sig borde ha kunnat intagas även innan 1965 års tjänstemannalagstiftning trädde i kraft och således under en tid då rättspraxis tvärtom slog fast eller i varje fall icke motsade att ämbetsansvar uteslöt avtal t. o. m. om lönefrågor. Tydligen skulle den ifrågasatta avtalsfriheten för justitieråd och regeringsråd stå i strid mot de allmänna offentligrättsliga principer om rätt för det allmänna att ensam avgöra frågor om tjänstepliktens innehåll, som kan spåras bakom ämbetsansvarets funktion att utesluta avtalsfrihet; jfr s. 28.

da prop. 1965:60 s. 42, 105 och 106), icke torde kunna tillämpas på avtalsbrott, får antagas att uppdragstagare med ämbetsansvar saknar avtalsfrihet i varje fall beträffande nu avsedda åligganden.

Den arbetsrättsliga betydelse som ämbetsansvaret således får anses ha för en icke ringa personkrets föranleder till ytterligare följande överväganden. En rättsregel, enligt vars ordalag själva existensen av ämbetsansvaret utgör hinder för avtalsfrihet, ger intryck av en teoretisk konstruktion som icke nödvändigtvis motsvaras av ett faktiskt behov. Rannsakar man innebörden av regeln lärer man finna, att det icke är ämbetsansvaret som sådant som hindrar avtalsfriheten. Det är i stället intresset av att all tjänsteutövning skall uppfylla vad tjänstens bästa fordrar som — med rätt eller orätt — icke vill låta sig bindas av de intressen som kan förefinnas hos arbetstagarsidan i ett tjänsteavtalsförhållande. Det är ytterst nämnda intresse som ansetts böra utesluta avtalsfrihet, och ämbetsansvaret spelar blott rollen att trygga nämnda intresse.

Även om sambandet mellan ämbetsansvar och avtalsförbud ter sig som en teoretisk konstruktion har det praktiska konsekvenser. Här må blott erinras om de återverkningar på avtalsfriheten som, om ett sådant samband anses bestå, måste följa av förändringar i personkretsen för ämbetsansvaret. För kommittén synes angeläget att det beroendeförhållande som kan anses bestå mellan ämbetsansvar och avtalsförbud häves. För arbets- och uppdragstagare med ämbetsansvar, som ej sorterar under tjänstemannalagarna, kan detta ske genom att ämbetsansvarets roll i sammanhanget ersättes med uttryckliga lagregler om de inskränkningar i avtalsfriheten som finnes påkallade.

B. *Fråga om straffsanktioner vid avtalsbrott*

Enligt tankegångarna i föregående avsnitt skulle ämbetsansvaret inte längre utesluta avtalsfrihet. Ett problem för sig är emellertid om avtalsbrott bör kunna medföra ämbetsansvar.

Såsom tidigare påpekats anses ämbetsansvaret ej tillämpligt på försummelse av avtalsförpliktelse. Frågeställningen har principiell betydelse även för spörsmålet om förekommande lagregler om disciplinansvar bör kunna tillämpas vid avtalsbrott. Härvidlag må blott erinras om ett uttalande i förarbetena till tjänstemannalagstiftningen (prop. 1965:60 s. 42), att reglerna om disciplinstraff för statstjänstemän icke avser försummelse av förpliktelse som har sin grund i avtal. Den rättsliga betydelsen av ståndpunkten att varken ämbets- eller disciplinansvar kan utkrävas vid avtalsbrott skall här närmare belysas.

I den förut omnämnda inom civildepartementet upprättade promemorian (SOU 1963:51 s. 82) anfördes, att nämnda ståndpunkt ej innebar att myndighet stod utan möjlighet att ingripa mot oavsättlig tjänsteman som ej fullgjorde i enskilt avtal grundad förpliktelse. Enligt promemorian gällde nämligen, att »för den händelse avtalsbrott föranleder tillsägelse av överordnad om rättelse, gör sig tjänsteman som ej efterkommer tillsägelsen skyldig till straffbart förfarande visserligen ej genom avtalsbrott men genom att åsidosätta sin lydnadsplikt».

I propositionen med förslag till tjänstemannalagstiftningen (s. 106) erinrade departementschefen om att påföljderna för statstjänstemans avtalsbrott till följd av lagförslaget blev olika beroende på huruvida tjänstemannen var anställd enligt kollektivavtal eller enskilt avtal och beroende på om han var oavsättlig eller icke. Departementschefen förklarade vidare, att det varit önskvärt med ett mera enhetligt sanktionssystem men att önskemålet härom ej syntes kunna tillgodoses på annat sätt än att »statstjänstemans straffsanktionerade tjänsteplikt utsträcktes att avse förpliktelse på grund av avtal». Under hänvisning till den utsträckning vari förbud mot avtal skulle råda enligt lagen anförde departementschefen emellertid, att frågan om påföljd för avtalsbrott syntes ha praktisk betydelse endast i det fall att statstjänsteman innehade bisyssla i

strid mot utfästelse i avtal (jfr 14 § statstjänstemannalagen). Och departementschefen tillade att det — även om reglerna rörande straffsanktionering av tjänsteplikten lämnades oförändrade — enligt hans mening var »uppenbart, att fråga om straffansvar kan uppkomma för det fall att en statstjänsteman icke efterkommer en av behörig myndighet given uttrycklig tillsägelse att upphöra med bisyssla, som tjänstemannen innehar i strid mot utfästelse i avtal».

I och för sig är givetvis rimligt att den offentligrättsliga lydnadsplikten åberopas när det allmänna vill utkräva sådana tjänsteplikter som likaledes är offentligrättsligt reglerade. Denna lydnadsplikt ingick också som ett naturligt led i det offentligrättsliga regelsystem som principiellt ansågs bestämma innehållet i det offentliga anställningsförhållandet före ikraftträdandet av statstjänstemannalagen.

Då numera nämnda offentligrättsliga reglering ersatts av ett system som enligt lagstiftningen har både offentligrättsliga och privaträttsliga inslag, synes emellertid icke utan vidare kunna göras gällande att den offentligrättsliga lydnadsplikten även skulle kunna åberopas för att utkräva avtalsgrundade skyldigheter. Väl har denna lydnadsplikt en motsvarighet i den arbetsrättsliga regel, enligt vilken en arbetstagare vid tvist om kollektivavtalsgrundad arbetsskyldighet i princip är skyldig att åtlyda arbetsgivarens tolkning av kollektivavtalet tills tolkningstvisten avgjorts av arbetsdomstolen (jfr exempelvis AD 1953 s. 139). Emellertid är svårt att förstå varför denna arbetsrättsliga lydnadsregel, överförd till det offentliga anställningsområdet, skall åtföljas av andra sanktioner än dem som gäller på den privata arbetsmarknaden. Och denna ståndpunkt gör sig gällande även om med de citerade uttalandena avsetts att den straffsanktionerade lydnadsplikten skall kunna utkrävas endast då arbetsgivarens tolkning av kollektivavtalet är riktig.

Det ter sig sålunda icke alldeles klart att straffritt avtalsbrott kan förvandlas till ett straffsanktionerat lydnadsbrott genom en tillsägelse av den offentlige arbetsgivaren att åtlyda avtalet. Frågan om behovet av straffsanktioner vid avtalsbrott bör tydligen bedömas oberoende av om sådan möjlighet föreligger.

I privat tjänst är brott mot enskilda tjänsteavtal endast i undantagsfall straffbelagda, och inom den kollektiva arbetsrätten är en ledande princip att så långt möjligt undvika straffsanktionering av avtalsbrott. I och för sig är därför förståeligt med tveksamhet inför krav på straffsanktioner inom den avtalsreglerade delen av det offentliga anställningsförhållandet. Emellertid synes denna tvekan i viss mån kunna vika om man beaktar, att redan tjänsteförseelserna inom det offentligrättsligt reglerade anställningsområdet om ock något tillspetsat skulle kunna rubriceras som straffsanktionerade avtalsbrott. Väl har exempelvis genom stadgandet i 3 § statstjänstemannalagen till offentligrättslig reglering hänförts i princip samtliga spörsmål rörande statstjänstemännens åligganden i tjänsten och till följd härav är förseelser på hithörande område utan tvivel straffsanktionerade då de begås av ämbetsansvariga tjänstemän. Emellertid kan ifrågasättas om nämnda reglering innebär att från avtalsområdet avförts även själva åtagandet från tjänstemannens sida att utföra det arbete över vars innehåll arbetsgivaren äger ensam bestämmanderätt. Om så vore fallet skulle ju nämligen tjänsteavtalet ange allenast tjänstemannens rätt till ersättning för sitt arbete, medan hans förpliktelse, d. v. s. icke blott en allmän skyldighet att arbeta utan skyldigheten att utföra just det arbete arbetsgivaren bestämmer, icke skulle bero på åtagande utan på en offentligrättslig regel. Ett dylikt betraktelsesätt skulle innebära en helt orealistisk syn på tjänsteavtalets verkliga natur. Om man emellertid i stället anser förenligt med ordalydelsen i 3 § att såsom avtalsvillkor skall betraktas även ett åtagande av tjänstemannen att utföra det arbete arbetsgivaren i enlighet med nämnda lagrum bestämmer, blir tydligen åsidosättande av detta avtalsvillkor straffbart enär det ju samtidigt anses utgöra brott mot den offentligrättsliga tjänsteplikten.

Sistnämnda iakttagelse leder närmast till ståndpunkten att behovet av straffsanktioner vid tjänsteförseelser av offentliga tjänstemän bör bedömas oberoende av om förseelserna begås inom det offentligrättsligt eller det avtalsrättsligt reglerade fältet av det offentliga anställningsförhållandet. Det kan ifrågasättas om icke relationen mellan straffsanktioner och tjänsteförseelser över huvud taget kan ses ur en annan synvinkel inom den offentliga sektorn än på det privata tjänsteavtalsområdet.

De arbetsgivarintressen, som inom den privata sektorn kräver en korrekt skötsel av tjänsten från de anställdas sida, kompletteras nämligen — såsom skall utvecklas i 6 kap. — inom det offentliga arbetslivet av allmänhetens särskilda intresse av att den offentliga verksamheten fullgöres på ett riktigt sätt. Det är icke enbart ett arbetsgivarintresse att offentliga tjänstemän bestraffas då de begår fel i sin tjänst — icke ens då tjänsteförseelsen är av beskaffenhet att föranleda allenast disciplinärt ingripande. Allmänhetens berättigade krav på att de offentliga funktionerna utövas korrekt är likaledes motiv till att tjänsteförseelser bestraffas, vare sig försummelserna kallas avtalsbrott eller ej.

I enlighet med vad sålunda anförts kan hävdas att det i och för sig icke bör möta principiella betänkligheter att på det offentliga tjänsteavtalsområdet straffsanktionera avtalsbrott. Motsvarande synsätt gör sig naturligen gällande även när fråga blir om att ingripa mot avtalsbrott med ett lagreglerat disciplinansvar.

C. *Sammanfattning*

Vad ovan anförts innebär att lagstadgade sanktionsregler avseende offentliga funktionärer varken behöver utesluta avtalsfrihet eller själva behöver vara uteslutna vid avtalsbrott. Om detta godtages kan sådana sanktionsregler framdeles utformas oberoende av om tjänsteförseelser utgör åsidosättande av offentligrättsliga eller avtalsgrundade plikter samt oberoende av hänsyn till önskemål rörande det avtalstillåtna områdets omfattning. Vad sålunda anförts har givetvis betydelse även om det nuvarande straffrättsliga ansvaret, såsom i det följande kommer att diskuteras, i väsentlig utsträckning ersättes av ett lagreglerat disciplinansvar.

Erinras må även om följande vinst av det tänkta systemet. I det tidigare har återgivits departementschefens uttalande om avsaknaden för närvarande av ett enhetligt sanktionssystem på avtalsområdet. Tjänsteman som ej är oavsättlig kan uppsägas på grund av avtalsbrott medan den oavsättlige icke på grund av avtalsbrottet som sådant kan skiljas från tjänsten: här skulle i stället få verka den ovan kritiserade ståndpunkten, att ohörsamhet mot tillsägelse att åtlyda avtalet skulle kunna medföra straff i form av exempelvis avsättning. Vidare kan avtalsbrott föranleda skadestånd enligt kollektivavtalslagens regler om brottet riktar sig mot ett kollektivavtal. Är tjänstemannen anställd endast enligt enskilt tjänsteavtal gäller i stället de allmänna reglerna om skadestånd till följd av avtalsbrott. Sanktionerna mot avtalsbrott blir alltså olika beroende på om tjänstemannen är oavsättlig eller ej och beroende på om han är anställd enligt kollektivavtal eller enskilt avtal. Medges straffsanktioner — och ett eventuellt lagreglerat disciplinansvar — vid avtalsbrott, skulle icke blott kunna åstadkommas ett enhetligt sanktionssystem avseende alla delar av det offentliga anställningsförhållandet, utan även ges möjligheter till ett mera nyanserat ingripande vid smärre förseelser inom det område av anställningsförhållandet som för närvarande är avtalsreglerat.

Slutligen bör beaktas följande. Enligt det tidigare sagda skulle för samtliga offentliga arbets- och uppdragstagare i lag anges de inskränkningar i avtalsfriheten som finnes påkallade. En sådan lagstiftning skulle kunna förenas med ett rent privaträttsligt betraktelsesätt i fråga om det offentliga anställningsförhållandet. Vad som nu kallas offentligrättslig reglering av anställningsförhållandet kunde visserligen alltjämt beskrivas som lagstadgade inskränkningar i den eljest principiellt rådande avtalsfrihe-

ten. Men inskränkningarna i avtalsfriheten skulle då icke avse förbud mot att över huvud taget avtala om vissa ämnen, utan endast medföra ogiltighet av sådana avtalsvillkor som står i strid mot i lag eller annan författning givna bestämmelser rörande rättigheter och skyldigheter för avtalsparterna. I 3 § statstjänstemannalagen — liksom i 2 § kommunaltjänstemannalagen — stadgas nu, något motsägelsefullt, dels att avtal ej må träffas om vissa uppräknade ämnen, dels att avtal som träffats i strid mot lagbestämmelserna i motsvarande del är utan verkan. Framdeles synes blott den senare regeln böra bibehållas.

Såsom skall utvecklas i 11 kap. får denna ståndpunkt särskild betydelse i processuellt hänseende.

I visst annat hänseende kan den möjligen komma att i framtiden ge upphov till en komplikation. Man kommer att ställas inför frågan om betydelsen av ändringar under pågående avtalstid av den lagtext som enligt det nyss sagda ingår i avtalsinnehållet. Där ej annat stadgas gäller som princip, att nya lagbestämmelser rörande avtal icke äger tillbakaverkande kraft. Göres emellertid nu avsedda framtida lagändringar tillämpliga även på redan slutna arbetsavtal och är fråga om avtal som icke kan anses omfatta annat än den lagtext som gällde då avtalet slöts, kan en lagändring eventuellt anses berättiga den part, till vars nackdel lagändringen gjorts, att häva avtalet enär genom ändringen en förutsättning för avtalet brustit. Hithörande problem är emellertid icke nya. Redan i dag finns författningar som på sätt nyss angivits styr avtalsinnehållet (jfr exempelvis semesterlagen). Där dessa problem icke anses kräva särskilda övergångsbestämmelser rörande lagändrings tillämpning eller avtals giltighet, synes de normalt kunna lösas genom en så tidig publicering av lagändringen före ikraftträdandet, att löpande avtal kan anpassas efter lagändringen.

6 Allmänna överväganden rörande sanktioner inom offentlig verksamhet

I 16 kap. redovisas de sanktionssystem som i vissa andra länder tillämpas vid fel och försummelser av offentliga funktionärer. Ett särskilt avsnitt i kapitlet behandlar hithörande regler i de nordiska grannländerna. De danska och norska samt, framför allt, de finska reglerna företer åtskilliga likheter med de svenska. Förekommande skillnader är givetvis att hänföra till varje lands särskilda rättstraditioner och speciella förhållanden. Sådana skillnader skulle kvarstå även efter genomförandet av de förslag kommittén framlägger nedan. Med hänsyn till arten av det rättsområde varom här är fråga torde detta dock ej innebära några egentliga olägenheter. Lagstiftningen i övriga nordiska länder har emellertid beträffande betydelsefulla delfrågor utgjort värdefull vägledning vid utformningen av kommitténs förslag.

Vad angår det svenska regelsystemet är detta såsom tidigare framhållits behäftat med åtskilliga brister. Sålunda kan det nuvarande ämbetsansvaret kritiseras inte bara därför att det straffsanktionerar varje fel i tjänsten, huru obetydligt felet än må vara, utan även emedan det ingalunda träffar samtliga offentliga funktionärer och för vissa typer av funktionärer endast avser vissa typer av fel. I det tidigare har även berörts den splittring som råder i fråga om disciplinansvarets tillämpningsområde.

De brister som präglar det nuvarande sanktionssystemets uppbyggnad är att se mot bakgrunden av den mängd olika verksamhetsformer det allmänna kommit att utnyttja för att förverkliga sina syften. Vid sidan av statens och kommunernas centrala förvaltningsorgan finns en mängd institutioner, där av såväl verksamhetens art som funktionärernas anställningsförhållanden framgår att fråga är om rent allmänna organ. Offentliga funktioner fullgöres emellertid i stor utsträckning av organ som mer eller mindre bär enskild prägel. Ett stort antal institutioner har sålunda vuxit upp, vars verksamhet regleras av författning eller av någon utav allmänt organ fastställd stadga och i vars ledning det allmänna stundom har representanter, men vilka institutioner i övrigt intar en från det allmänna fristående ställning. Stundom har det allmännas intresse av viss verksamhet föranlett förvärv eller bildande av privaträttsliga rättssubjekt för verksamhetens utövande, i vilka det allmännas inflytande tillvaratages genom exempelvis aktieinnehav och representantskap i styrelse. Ofta har för förverkligandet av något offentligt intresse tagits i anspråk enskilda personer, som sålunda, vid sidan av sin enskilda verksamhet, i författning ålagts att fullgöra någon offentlig funktion till fromma för det allmänna. I många fall har själva den enskilda verksamheten erhållit offentligrättslig reglering där verksamheten ansetts vara av allmänt intresse. Såsom redan antytts är det ingalunda alla de åsyftade typerna av offentliga funktioner vars utövande är förenat med ämbetsansvar. I själva verket blir härvidlag avgörande vilken verksamhetsform det allmänna i det enskilda fallet valt för att utöva sina funktioner.

De olika organisationsformer vid sidan av de traditionella förvaltningsorganen som det allmänna utnyttjar för sin verksamhet belyser på sitt sätt den offentliga sektorns expansion under senare tid. Den offentliga

förvaltningen, som ännu i början av nittonhundratalet var av relativt blygsam omfattning, har växt ut till att nu omfatta över 600 000 anställda. Den offentliga förvaltningen hade tidigare en huvudsakligen judiciell karaktär. Förvisso har en avsevärd utvidgning av det allmännas myndighetsfunktioner ägt rum. Därjämte har emellertid förvaltningen i hög grad kommit att inriktas på vad som kan kallas aktiv samhällsomdaning samt planering och produktion. Denna utveckling bör naturligen tillmätas stor betydelse vid utformningen av ett sanktionssystem avsett för offentlig verksamhet. Det nuvarande ämbetsansvaret är anpassat till de traditionella förvaltningsorganen och gäller i huvudsak blott dem som formellt är att betrakta som tjänstemän. Detta ämbetsansvar synes böra ersättas av ett sanktionssystem, som tar som utgångspunkt den nuvarande strukturen av den offentliga sektorn och som kan tillämpas oberoende av framtida förändringar i den förvaltningsmässiga organisationen. Sanktionssystemet bör vidare utformas främst efter de offentliga funktionernas art och ej bero av om de offentliga funktionärerna intar ställning som tjänstemän eller ej. Det ankommer icke på kommittén att framlägga några förslag som syftar till att häva den nuvarande formella gränsdragningen mellan tjänstemän och andra offentliga arbetstagare. Däremot synes det vara en vinning om kommitténs förslag när det gäller sanktioner ges sådan utformning, att frågan om lämpligheten av att bibehålla nämnda gräns kan bedömas oberoende av sanktionsfrågan.

Det ter sig således angeläget att frågan om behovet av sanktioner inom offentlig verksamhet icke begränsas till att gälla de traditionella förvaltningsorganen utan får avse all offentlig verksamhet, även där denna försetts med en mer eller mindre privaträttslig klädnad. Ett sådant vidare synsätt ter sig också naturligt mot bakgrunden av den privaträttsliga grundsyn som i det tidigare funnits böra anläggas på det offentliga anställningsförhållandet (jfr 5 kap.). I vad mån en sådan allsidig prövning av sanktionsfrågan inom hela fältet av offentlig verksamhet också bör leda till en för hela fältet enhetlig reglering bör givetvis bero av de intressen som de olika sanktionerna är avsedda att trygga. Emellertid är tydligt att det med denna grundsyn blir möjligt att låta i princip allenast sistnämnda intressen avgöra i vad mån privaträttsliga sanktionsformer bör tillämpas inom det allmännas traditionella förvaltningsorgan liksom den omfattning i vilken straffrättsliga sanktioner bör vinna tillämpning inom det område där det allmänna uppträder genom privaträttsligt bildade organ.

Såsom redan antytts måste frågan om behovet av sanktioner mot fel och försummelser inom offentlig verksamhet bedömas med utgångspunkt från de intressen som bör tillgodoses med sådana sanktioner. Arten av dessa intressen bör givetvis avgöra valet av de sanktioner som bör tillämpas liksom vilka områden av den offentliga verksamheten som lagstiftaren bör beträda med sanktionsbestämmelser.

Med den ovan förordade privaträttsliga konstruktionen av rättsförhållandet mellan det allmänna och dess funktionärer är en förseelse i tjänsten att anse som ett mot det allmänna såsom arbetsgivare riktat avtalsbrott. Och så långt det endast är detta arbetsgivarintresse som skall tillgodoses med sanktioner kunde synas som om härvidlag vore nog med de sanktionsmedel (avsked, skadestånd etc.) som privaträtten erbjuder inom ramen för ifrågavarande rättsförhållande. Emellertid är tydligt att det allmänna såsom avtalspart i ett tjänsteförhållande har att tillvarataga även andra intressen än rena arbetsgivarintressen. I ett demokratiskt samhälle avser all offentlig verksamhet att tillgodose medborgarnas intressen, sedda i stort. Det är då också ett medborgerligt intresse att all utövning av offentlig verksamhet utan ovidkommande hänsyn uppfyller vad verksamhetens bästa kräver. Fråga blir då närmast om de privaträttsliga sanktionsmedlen är tillräckliga för att säkerställa sistnämnda intresse och i vad mån det är erforderligt med ytterligare medel för att skydda den offentliga verksamhetens behöriga gång.

Naturligen kan ett likartat medborgerligt intresse åberopas även då fråga blir om skilda sanktioner inom privat verksamhet. Här må blott erinras om möjligheten av missbruk, ur allmänhetens synvinkel, av exempelvis ekonomisk maktkoncentration i form av monopolföretag, kartellbildningar etc. I och för sig kan finnas anledning att överväga en likformig behandling av misskötsel inom samhällsviktiga funktioner, vare sig fråga är om offentlig eller privat verksamhet. Ses spörsmålet om sanktionsbehov och sanktionsformer i detta vidare perspektiv, kan emellertid fråga bli om avsevärda förändringar inte endast i de rättsregler som nu gäller för offentlig verksamhet utan även i de sanktionsregler som gäller på privaträttens område. Det blir då nödvändigt med ett utredningsarbete som sträcker sig utanför kommitténs uppdrag. En samordnad reglering av skyddet mot missbruk av makt i offentlig och privat verksamhet får — i den mån behov därav föreligger — ske på längre sikt. Kommittén har att med utgångspunkt från den rättsordning som nu gäller för privat verksamhet begränsa utredningsarbetet till det i direktiven angivna området, offentlig verksamhet.

Vad då angår frågan om behovet på det offentliga fältet av ytterligare sanktionsmöjligheter utöver vad privaträtten erbjuder är denna helt naturligt avhängig av spörsmålet om den effektivitet med vilken de privaträttsliga sanktionsmedlen kan utformas inom detta fält. I denna del må blott erinras om att frågor om avsked för statstjänstemännens del f. n. är reglerade i lag och att kommittén i princip har att ta det anställningsskydd som följer av dessa avskedsregler som utgångspunkt för sitt arbete eftersom det enligt kommitténs direktiv inte bör komma i fråga att nu överväga reformer som inskränker anställningstryggheten i den statliga förvaltningen. (Jfr dock de synpunkter i fråga om oavsättlighetsinstitutet som framläggs i 9 kap. nedan.) Vidare är frågan om behovet av skilda sanktioner givetvis beroende av innehållet i de regler i övrigt — exempelvis i tjänstemannalagstiftningen — som bestämmer rättsförhållandet mellan det allmänna och dess funktionärer och som i likhet med sanktionsregler syftar till att trygga den offentliga verksamhetens behöriga gång. Även i denna del torde det ligga utom ramen för kommitténs uppdrag att undersöka behovet av några ändringar. I detta sammanhang kan också erinras om det samspel som råder mellan sanktionsregler för offentliga funktionärer och sådana sanktionsbestämmelser som riktar sig mot tredje man och åsyftar att förhindra obehöriga påtryckningar på utövarna av offentlig verksamhet. Ej heller i fråga om sådana bestämmelser finner sig kommittén ha anledning föreslå sådana ändringar som påverkar innehållet i det för de offentliga funktionärerna avsedda sanktionssystemet. Att den framtida utformningen av detta sanktionssystem eventuellt kan kräva följdändringar i de nämnda bestämmelserna är en annan sak.

Vid bedömning av behovet utav särskilda sanktionsmedel vid sidan av de privaträttsliga finns anledning att särskilt uppehålla sig vid de moment i offentlig verksamhet som i rättsligt hänseende skiljer denna från privat verksamhet, nämligen de offentliga funktionärernas befogenhet att utöva offentlig myndighet över medborgarna. Det låter sig nämligen sägas att medborgarnas krav på korrekt handhavande av den offentliga verksamheten gör sig särskilt gällande inom området för offentlig myndighetsutövning, där medborgarna saknar möjlighet att utöva det inflytande som privaträttens regler erbjuder dem inom privat verksamhet.

Vid bedömningen av behovet utav särskilda sanktioner inom nämnda myndighetsområde är att märka den effektivitet varmed det allmänna i dag kan tillgodose sina intressen liksom vidden av dessa intressen. Antalet offentliga funktionärer är i ständigt ökande, och städse återkommande kontakter med deras myndighetsutövning har blivit ett normalt inslag i den enskildes liv. Mot denna bakgrund av ett kontinuerligt beroendeförhållande mellan samhällsorganen och medborgarna kan otvivelaktigt sägas vara av största vikt att detta be-

roendeförhållande icke snedvrides genom missbruk utav myndighetsutövningen. Där sålunda den enskilde icke kan stödja sig på avtal eller annat privaträttsligt rättsförhållande utan till följd av lag eller annan författning är skyldig att ställa sig myndighetsutövningen till efterrättelse, där finns särskilda skäl att med kraftiga sanktioner skydda den enskildes intresse av korrekt myndighetsutövning.

Även i fall där icke omedelbart någon enskild men väl det allmänna lider förfång av funktionärers maktmissbruk finns skäl att ingripa med motsvarande sanktioner. I linje med grundtanken att skapa skydd mot förfång till följd av myndighetsmissbruk kan vidare göras gällande, att samma sanktioner bör drabba även det fall att missbruket skapar en otillbörlig förmån för enskild eller det allmänna.

Enligt kommitténs mening kan intresset av korrekt myndighetsutövning icke tryggas på ett tillfredsställande sätt utan att straffrättsliga sanktioner tillgripes. Såsom närmare skall utvecklas i nästföljande kapitel föreslår kommittén därför en särskild ansvarsregel rörande missbruk av offentlig myndighet. I en sådan ansvarsregel behöver icke någon avgränsad ansvarskrets utpekas. Regeln kan gälla envar, oberoende av hans rättsförhållande i övrigt till det allmänna. Det räcker att han utövar offentlig myndighet och till förfång eller otillbörlig förmån för enskilda eller det allmänna åsidosätter de regler som gäller för denna myndighetsutövning. Såsom brottsbenämning föreslås maktmissbruk. En sådan ansvarsregel synes böra vinna tillämpning icke blott i fall av uppsåt utan även då icke alltför ringa oaktsamhet föreligger på funktionärens sida.

Vid sidan av maktmissbruk synes straffansvar böra inträda även vid sådana gärningar som nu behandlas i 20 kap. 2 och 3 §§ BrB, d. v. s. tagande av muta eller av otillbörlig belöning och brott mot tystnadsplikt. Liksom i fråga om maktmissbruk finns även beträffande mutbrott och brott mot tystnadsplikt anledning att frångå bestämmelserna i 20:12 BrB om en begränsad personkrets för ansvar. I fråga om brott mot tystnadsplikt föreslår kommittén i 7 kap. en sådan utformning av lagrummet att någon personkrets alls icke behöver anges. Och beträffande mutbrott intar kommittén i samma kapitel ståndpunkten att en utredning bör komma till stånd rörande förutsättningarna för en generellt utformad ansvarsregel som tar sikte på envar anställd och uppdragstagare inom såväl den offentliga som den privata sektorn. I avbidan härpå anser kommittén att ett mutansvar avseende offentliga funktionärer bör gälla inom all mera betydelsefull offentlig verksamhet och således oberoende av om denna verksamhet utövas genom traditionella myndighetsorgan eller via privaträttsligt bildade subjekt som ägs av det allmänna. Hur tillämpningsområdet närmare bör fastställas skall behandlas i 7 kap.

Vid sidan av de gärningar som således enligt kommitténs mening bör vara förenade med straffansvar, finns naturligtvis typer av gärningar som är straffbelagda såsom allmänna brott och således enligt regler som riktar sig mot medborgarna i gemen. Även bland återstoden av tänkbara tjänsteförseelser kan finnas fall som, oavsett vilka intressen de drabbar, kan te sig i det närmaste lika svårartade som de vilka ovan ansetts straffvärda. Delvis blir här fråga om avtalsbrott där frågan om straffsanktioner gör sig gällande oavsett om brotten begås inom offentlig eller privat verksamhet. Skall de mera svårartade fallen sammanföras till en grupp reser sig stora svårigheter att utpeka denna grupp i klart avgränsande termer. Antalet typer av förseelser är, teoretiskt sett, obegränsat och av varje typ kan förekomma både grova och ringa fall. Möjligheten att med hjälp av exempelvis adjektivet grovt avgränsa ett område utav tjänstefel, där andra sanktioner än de privaträttsliga borde tillämpas, kan icke anses tillfredsställande. Och även om det vore möjligt att utpeka skilda typer av grövre förseelser med hjälp av skilda mera gripbara bestämningar kunde därmed icke nås mer än en katalogiserande uppräkning vars längd mindre motsvarade måttet

av hela området för sådana förseelser än måttet på lagstiftarens fantasi. Vid bedömning av frågan om några intressen föreligger som kräver andra än privaträttsliga sanktioner vid sådana tjänsteförseelser som icke redan enligt det tidigare sagda bör höra till det straffbara området, finner kommittén sig böra se dessa förseelser som en enhet. Med denna utgångspunkt gör sig följande mera allmänna betraktelsesätt gällande.

I de fall där nu avsedda förseelser kan sägas träffa något enskilt intresse utgör de, typiskt sett, icke så allvarliga angrepp på den enskildes rättsläge som missbruk av offentlig myndighet. Normalt torde hithörande förseelser framför allt framstå såsom riktade mot det allmänna och utgöra åsidosättande av de plikter som åvilar den offentlige funktionären i hans avtalsförhållande till det allmänna såsom arbetsgivare. Det är här alltså främst fråga om förseelser som icke skiljer sig från vad som kan förekomma även i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes arbetstagare. Över huvud taget finns anledning att beakta att det på ifrågavarande område icke föreligger den skiljelinje mellan offentlig och privat verksamhet som drages av förekomsten utav offentlig myndighetsutövning. En avkriminalisering av detta område skulle också stå i linje med den praxis som under senare år utvecklats inom området för den tillsyn som utövas av justitieombudsmännen och justitiekanslern. Denna praxis har låtit erinringar i skilda former träda i åtalens ställe. Det kan övervägas om icke här en reglering som anknyter till den privaträttsliga synen på rättsförhållandet mellan det allmänna och dess funktionärer är att föredraga, nämligen om denna reglering kan ges sådan utformning att den tillgodoser det allmänhetens intresse som även här kräver att gärningarna icke lämnas obeivrade.

Det spörsmål som då reser sig är om man i fråga om nu avsedda gärningar bör till den offentliga sektorns avtalsparter överlämna att utforma erforderliga sanktionsregler eller om man bör tillgodose behovet av sådana regler genom lagstiftning.

För bedömning av denna fråga är till en början följande att beakta. På den privata arbetsmarknaden förekommer som avtalsreglerade sanktionsmedel mot avtalsbrott av arbetstagare hävning av avtalet, skadestånd, vite och disciplinpåföljder. Har sanktionsfrågan icke reglerats i avtalet står i princip blott hävning av avtalet och skadestånd arbetsgivaren till buds. Skadestånd kan då, där icke annat följer av lag, endast utgå enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser och givetvis blott i de fall då ersättningsgill skada uppkommit till följd av avtalsbrottet. I avsaknad av avtalsbestämmelser har arbetsgivaren visserligen rätt att fritt häva ett tjänsteavtal — en frihet som endast för vissa fall lider inskränkning genom lagbestämmelser — men denna rätt att avskeda är uppenbarligen ett alltför trubbigt instrument för att ens ur arbetsgivarens synvinkel böra vinna tillämpning vid samtliga fall av avtalsbrott oavsett brottets svårhetsgrad. I och för sig kunde möjligen diskuteras om icke arbetsgivarens rätt att avskeda — vare sig denna vunnit reglering i avtal eller ej — enligt regeln majus includit minus också inrymde rätt att tillgripa mildare sanktionsmedel, såsom exempelvis suspension. Arbetsdomstolen har emellertid avvisat en sådan tolkning av hävningsrättens innebörd (jfr AD 1935 s. 568).

Tydligt är att det krävs uttryckliga avtalsbestämmelser för att åstadkomma ett nyanserat sanktionssystem, lämpat för såväl grövre som obetydligare förseelser. Det medborgerliga intresse som över huvud bär upp kravet på sanktioner inom offentlig verksamhet bör icke tillgodoses med vare sig strängare eller mildare sanktioner än som motiveras av förseelsernas art. Skall detta intresse tillgodoses av avtalsparterna måste därför redan på förhand resas kravet, icke blott att de över huvud träffar avtal om sanktionsmedel utan även att de avtalar om sanktioner som medger sådana nyanserade ingripanden mot förseelser som enligt det nyss sagda är önskvärda. Häri ligger ett anspråk på avtalsparterna, som möjligen kan få deras avtalsfrihet att te sig

illusorisk: bakom missbruk, ur nyssnämnda intresses synvinkel, av avtalsfriheten, skymtar »hotet» att genom lagstiftning styra avtalsinnehållet.

Vid en avtalsreglering uppstår vidare en rad problem, som kan vålla tvekan inför avtalsfrihet på ifrågavarande område.

Såsom i det tidigare framhållits gör sig det intresse, som motiverar sanktioner vid försumligt utövande av offentliga funktioner, gällande oavsett vilket rättsförhållande som råder mellan utövarna av dessa funktioner och det allmänna. I enlighet härmed har kommittén funnit att straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt bör kunna utkrävas såväl av arbetstagare hos det allmänna vilka saknar tjänstemannaställning som av funktionärer i sådana organ, kontrollerade av det allmänna, som försetts med privaträttslig klädnad. Enligt kommitténs mening finns i fråga om nu avsedda funktionärer behov även av ett sanktionssystem, som kan tillämpas vid andra typer av förseelser än sådana som enligt det tidigare sagda förtjänar att straffrättsligt beivras. En avtalsreglering i kollektivavtalets form av ifrågavarande sanktionssystem kommer följaktligen att beröra ett icke ringa antal fackliga organisationer utöver dem i vilka offentliga tjänstemän traditionellt är organiserade. Skall, såsom enligt kommitténs åsikt ter sig önskvärt, ett för alla funktionärsgrupper enhetligt sanktionssystem åstadkommas, synes detta, med hänsyn till antalet avtalsparter, icke kunna ske utan avsevärda praktiska svårigheter. Så blir fallet vare sig dessa parter skall förenas i ett s. k. huvudavtal — med motsvarande partsflertal på arbetsgivarsidan — eller om enhetligheten skall vinnas i en rad av kollektivavtal med tvåpartsställning.

Vidare måste beaktas att en kollektivavtalsreglering av sanktionsfrågan icke omfattar sådana offentliga arbetstagare som är oorganiserade och ej heller dem som fullgör en offentlig funktion i form av uppdrag och därför icke är organiserade (exempelvis ledamöter i kommunala nämnder, överförmyndare, övervakare etc.).

Beträffande de oorganiserade arbetstagarna må visserligen framhållas den i rättspraxis utvecklade regeln, enligt vilken ett tjänsteavtal mellan en kollektivavtalsbunden arbetsgivare och hans oorganiserade arbetstagare, sysselsatt inom det fack kollektivavtalet avser, hämtar sitt innehåll från nämnda kollektivavtal där icke tjänsteavtalsparterna uttryckligen avtalar avvikande regler (jfr NJA 1948 s. 1). Denna regel, som således låter bruket på arbetsplatsen bli rättsbildande, får väl antagas normalt medföra att en i kollektivavtalet intagen sanktionsreglering får tillämpning även på en av kollektivavtalet obunden arbetstagare. Emellertid kan icke uteslutas att rättsläget undantagsvis kan komma att bedömas annorlunda med tillämpning av regler i stil med dem som rättspraxis uppställt för avtalstolkning i syfte att skydda den typiskt sett svagare avtalsparten mot alltför tyngande avtalsklausuler. Sistnämnda ståndpunkt gör sig måhända än mera gällande i det fall att icke heller arbetsgivaren är kollektivavtalsbunden — ett inom den offentliga sektorn dock kanske icke alltför vanligt fall — och där fråga i stället blir om kollektivavtalet i facket bör, såsom skett i vissa rättsfall (jfr exempelvis NJA 1948 s. 799), anses sedvanebildande för de anställdas tjänsteavtal.

För uppdragstagarnas del kan icke åberopas kollektivavtalens nyssnämnda normativa egenskap. Där icke uttryckliga sanktionsbestämmelser ges i uppdragsavtalet har man att falla tillbaka på allmänna grundsatser rörande avtalstolkning och utfyllnad av avtal med viss risk för olika bedömningar såväl av olika uppdragstagargrupper som av skilda fall inom samma grupp. Centralt utfärdade instruktioner rörande det innehåll som från uppdragsgivarsidan måste ges åt ett uppdragsavtal kan visserligen i fråga om vissa uppdragstagargrupper te sig som en lösning, men endast därför att ett sådant förfarande innebär ett steg i riktning mot ett författningsgrundat system. Bilden kompliceras ytterligare om man beaktar att åtskilliga allmänna uppdrag, särskilt inom den kommunala sektorn, är pliktmässiga: i fråga om dem ter sig en avtals-

mässig lösning av sanktionsfrågan helt främmande. Och vill man i fråga om uppdrag som grundar sig på val kunna före valperiodens utgång skilja uppdragstagaren från uppdraget på grund av sådan förseelse varom nu är fråga, synes ofrånkomligt med någon form av lagreglerad möjlighet därtill.

Avtalsfrihet kan vidare väcka större tveksamhet i fråga om vissa funktionärsgrupper än beträffande andra, allt efter betydelsen av deras myndighetsutövande funktioner. En ordning med olika grader av avtalsfrihet allt efter funktionens betydelse skulle emellertid innebära ett konserverande delvis av den splittrade bild för vilken det nuvarande sanktionssystemet kritiserats. Vidare kan beaktas att utövarna av viss verksamhet utav allmänt intresse för närvarande är underkastade vissa lagreglerade sanktioner vid fel i verksamheten, oavsett om de innehar anställning hos det allmänna eller är privatpraktiserande (t. ex. läkare). Avtalsfrihet för de förra skulle skära sig mot ett bibehållande av lagreglerade sanktioner för de senare.

Frågan om avtalsfrihet måste ses mot bakgrunden även av följande omständighet. Effektiviteten hos ett avtalsreglerat sanktionssystem är givetvis beroende av att det verkligen tillämpas. Det medborgerliga intresse som skall tillgodoses med sanktionerna borde ha rätt att förvänta sig att dessa sanktioner utkrävs i de fall avtalet medger. Emellertid kan underlåtenhet av arbetsgivarparten att utkräva en skyldighet för arbetstagarparten uppenbarligen icke utgöra avtalsbrott mot den senare parten: mot sådan underlåtenhet kan icke riktas de för avtalsbrott överenskomna sanktionsmedlen. (Här bortses från det fall att ställföreträdare för arbetsgivaren i strid mot den senares önskan gör sig skyldig till sådan underlåtenhet. — I detta sammanhang kan erinras om att offentlig funktionär, som har att tillämpa lagreglerat ansvar, givetvis i denna verksamhet själv skall vara underkastad samma ansvar.) I och för sig kunde visserligen tänkas att arbetsgivarparten åtog sig kollektivavtalsvis — i det enskilda tjänsteavtalet vore åtagandet en orimlighet — att tillämpa de i kollektivavtalet intagna sanktionerna. I vad mån underlåtenhet att fullgöra åtagandet skulle komma att beivras, blev emellertid då beroende av arbetstagarorganisationens gottfinnande. Den redovisade komplikationen är måhända främst av teoretisk natur men kan få praktisk betydelse, framför allt när fråga blir om tillämpning av nu avsedda sanktionsregler i privaträttsligt reglerade organ, som visserligen kontrolleras av det allmänna men som står utanför det allmännas traditionella förvaltningsorganisation.

En väsentlig fråga gäller den tänkta avtalsregleringens betydelse för justitieombudsmännens och justitiekanslerns tillsynsverksamhet, särskilt om denna tillsyn skall utsträckas till att omfatta alla de offentliga funktionärer som bör vara underkastade det nu ifrågasatta sanktionssystemet. Skall ett avtalsreglerat sanktionssystem ersätta den nuvarande kriminaliseringen — med åtalsrätt för ombudsmännen och justitiekanslern — synes dessa icke, i varje fall icke utan lagstiftning, kunna ges någon möjlighet att oberoende av avtalsparterna få till stånd en prövning av förelupet avtalsbrott i syfte att få detta beivrat. Denna iakttagelse har giltighet även när det gäller uraktlåtenhet från arbetsgivarsidan att utkräva sanktioner för förseelser på arbetstagarsidan. Iakttagelsen har dock måhända större teoretisk än praktisk betydelse, i varje fall där stat eller kommun direkt uppträder som avtalspart. Och iakttagelsen förlorar i betydelse i den mån man anser att det för effektiviteten i ombudsmännens och justitiekanslerns tillsynsverksamhet är tillräckligt med en möjlighet för dem att göra auktoritativa uttalanden i frågan om tjänsteförseelse föreligger. — En fråga för sig är om man vid en avtalsreglering skall genom lagstiftning ålägga avtalsparterna — liksom eventuellt andra berörda — att tillhandagå ombudsmännen och justitiekanslern med uppgifter av betydelse för deras utredning i tjänstefelsfrågan eller om man härvidlag skall lita till frivillighetens väg.

Ytterligare ett spörsmål förtjänar beaktande, nämligen den betydelse ett avtalsregle-

rat sanktionssystem får för de oavsättligas anställningsskydd. De oavsättliga, d. v. s. de som har fullmakt på sin tjänst, kan för närvarande icke skiljas från tjänsten annat än av allmän domstol genom dom på avsättning såsom brottspåföljd. Med bibehållande enligt direktiven av det anställningsskydd som oavsättligheten innebär — i sak om ock ej i form — är ej förenligt att avtalsparterna lämnas frihet att avtala om möjlighet att skilja den oavsättlige från tjänsten i andra fall än den nuvarande oavsättlighetsregeln medger. I sammanhanget kan också erinras om att avtalsfrihet i fråga om avsked som sanktion vid tjänsteförsummelse skulle skära sig mot den författningsreglering av avskedsfrågor i övrigt som skulle komma att gälla för statstjänstemän och de kommunaltjänstemän som omfattas av kommunaltjänstemannastadgan. Dessa tjänstemän har i författning tillagts visst anställningsskydd, för vars upprätthållande avtalsfrihet typiskt sett icke kan lämna samma garantier som lagstiftning. Med bibehållna garantier för anställningstrygghet torde avtalsfrihet för dessa tjänstemän — däribland givetvis fullmaktshavarna — icke böra omfatta annat än sådana sanktioner, närmast i form av lindrigare disciplinpåföljder, som är avpassade för lindrigare förseelser.

Oaktat att sålunda åtskilliga frågetecken reser sig inför lämpligheten av en avtalsmässig lösning av sanktionsfrågan, kan likväl skäl åberopas till stöd för avtalsfrihet, åtminstone delvis, på detta område.

Väl anser kommittén icke tillfredsställande, att till det lagreglerade, eller rentav det straffbara, området hänföra hithörande förseelser av grövre art enbart för att underlätta genomförandet av avtalsfrihet när det gäller sanktioner mot mindre svårartade förseelser. I sammanhanget kan också hänvisas till vad i det tidigare uttalats om svårigheterna att draga gränsen kring de grövre fallen med tillräcklig tydlighet. Emellertid skulle kunna tänkas andra gränsdragningar mellan avtalsfrihet och lagreglering när det gäller ett sanktionssystem utanför det straffbara området. En del av de förut noterade frågetecknen avser ju begränsade områden, som i och för sig icke utesluter avtalsfrihet i övrigt.

Det ter sig tilltalande att arbetstagarparten, som är den mot vilken sanktionsregleringen riktas, får viss möjlighet att öva inflytande över regleringens utformning. Det medborgerliga intresset av sanktioner bör ju nämligen vägas mot de offentliga funktionärernas intresse av att icke underkastas strängare sanktionsbestämmelser än som med hänsyn till förseelsernas svårhetsgrad är erforderliga för att tillgodose förstnämnda intresse. Avtalsfrihet på området skulle också medföra fördelen av ökad likställighet mellan den offentliga och den privata sektorns arbetstagare. Väl har arbetsgivaren inom det statliga och kommunala tjänstemannaområdet till följd av lag ensam bestämmanderätt i fråga om tjänsteåligganden. Detta förhållande gör det naturligt men ej i och för sig nödvändigt att även frågor om påföljder vid tjänsteförseelser faller utanför det avtalstillåtna området. Att genom avtal sanktionerna skulle kunna till den grad reduceras att arbetsgivarens bestämmanderätt blev illusorisk är måhända en huvudsakligen teoretisk betänklighet. För kommunaltjänstemän som icke omfattas av kommunaltjänstemannastadgan gäller ju för närvarande att frågor om exempelvis disciplinär bestraffning hör till avtalsområdet, och detta har resulterat i ett för dem för närvarande gällande kollektivavtal som upptager disciplinregler likartade dem som för statstjänstemännens del finns intagna i statstjänstemannalagen. Betydelsen av denna avtalsfrihet måste visserligen ses i belysning av att dessa för närvarande även är underkastade ämbetsansvar. Likväl bör följande framhållas. Från Svenska kommunförbundet har kommittén inhämtat, att erfarenheterna av denna avtalsfrihet varit i stort sett goda och att man ur arbetsgivarsynvinkel icke känt behov av att genom lagstiftning åstadkomma andra disciplinregler än dem som influtit i nämnda avtal. Det har från förbundets sida också framhållits, att man vid tillämpningen av avtalet i nu avsett hän-

seende haft som en självklar utgångspunkt att värna om den kommunala tjänstens anseende och att tillgodose de berättigade krav som ur medborgerlig synvinkel kan ställas på korrekt skötsel av offentliga angelägenheter.

Kommittén har tidigare erinrat om de praktiska svårigheterna med hänsyn till antalet avtalsparter att kollektivavtalsvis nå ett enhetligt sanktionssystem för olika funktionärsgrupper. Kan dessa svårigheter övervinnas synes vissa av de fördelar ett lagreglerat disciplinansvar må innebära kunna uppnås även då sanktionssystemet intas i ett kollektivt huvudavtal som, träffat i god tid, kan vinna tillämpning från och med ikraftträdandet av den nya lagstiftning som för bl. a. statstjänstemännens del måste till för att skapa avtalsfrihet på området.

I sammanhanget bör framhållas att det allmänt sett saknas anledning att ifrågasätta de fackliga organisationernas vilja att medverka till avtalsbestämmelser om sanktioner. Härvidlag finns skäl att förlita sig till organisationernas känsla av ansvar inför det intresse som alla har av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt.

Valet mellan avtalsfrihet och lagreglering på hithörande område är i väsentlig mån en värderingsfråga, där spörsmålet blir om man med avtalsfrihet kan nå den rättssäkerhet, effektivitet och enhetlighet som får antagas kunna åstadkommas med lagreglering. I denna värderingsfråga har vissa av de till kommittén knutna experterna uttalat sig för en mer eller mindre renodlad avtalslinje. Det kan emellertid hävdas att de intressen som bär upp kravet på sanktioner bör tillgodoses med en lagstiftning som reglerar avtalsinnehållet i nu avsett hänseende. Väljes författningslinjen bör dock de fackliga organisationerna få inflytande på lagstiftningens utformning. Slutlig ståndpunkt synes icke böra intagas förrän frågan övervägts i vidare kretsar och underkastats de diskussioner vartill en eventuell remissbehandling av betänkandet bör föranleda. Som underlag för dessa diskussioner och överväganden lägger kommittén i fortsättningen av detta betänkande fram utkast till huru en lagstiftning på området skulle kunna gestalta sig. I 15 kap. redovisas detta utkast såsom en sammanfattning i punkter av vad som synes böra inflyta i en sådan lagstiftning. Kommittén har i utkastet medtagit samtliga de arbets- och uppdragstagargrupper som över huvud taget synes kunna komma i fråga när det gäller att bestämma personkretsen för ett lagreglerat disciplinansvar. Kommittén har däremot icke funnit erforderligt att särskilt redovisa de olika varianter av en mer eller mindre vidsträckt avtalsfrihet som är tänkbara. Härvidlag blir ju närmast fråga om att allt efter omfånget av ifrågasatt avtalsfrihet i motsvarande mån göra strykningar i nämnda utkast.

Vad då angår de typer av sanktioner som bör ingå i ett lagreglerat sanktionssystem anser kommittén dessa böra bestå endast av skiljande från tjänsten jämte vissa disciplinpåföljder avsedda för mindre allvarliga förseelser. Den preventiva effekt som må förefinnas hos skadestånd anser kommittén icke böra utnyttjas i detta sanktionssystem såsom ersättning för annan sanktionsform. Om skadeståndsansvar skall utkrävas för skada som vållats genom tjänsteförseelse bör syftet primärt vara att ge den skadelidande ersättning: det är skadeståndets reparativa funktion som i första hand bör tillvaratagas. En annan sak är att skadeståndsansvaret eventuellt bör kunna jämkas av hänsyn till tjänsteförseelsens beskaffenhet. I denna del hänvisas till framställningen i 12 kap., där frågan över huvud om skadestånd i offentlig verksamhet kommer att behandlas.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att till det straffbara området hänföres vad som ovan kallats maktmissbruk (jämte ett mot maktmissbruk svarande oaktsamhetsbrott) ävensom mutbrott och brott mot tystnadsplikt. För övriga förseelser inom offentlig verksamhet skall enligt det sagda gälla ett utomstraffrättsligt sanktionssystem. Ansvarsregeln rörande maktmissbruk täcker i väsentlig mån det brottsområde som nu är straffbart enligt 20:1 BrB såsom tjänstemissbruk ävensom grövre former av tjänstefel

enligt 20:4 BrB. Då tjänstefel i övrigt enligt sistnämnda lagrum avkriminaliseras — utan att för den skull lämnas obeivrade — innebär detta en avsevärd inskränkning av det för närvarande straffbara området. Å andra sidan utvidgas tillämpningsområdet för det föreslagna ansvaret — såväl det straffrättsligt som det utomstraffrättsligt reglerade — till att omfatta en vidare personkrets än den som är underkastad det nuvarande ämbetsansvaret. För de ansvarsregler som sålunda föreslås ter sig beteckningen ämbetsansvar främmande. Kommitténs förslag kan sägas innebära att det nuvarande ämbetsansvaret upphäves. I dess ställe träder ett nytt ansvarssystem, och i de följande kapitlen skall utvecklas huru detta system närmare bör utformas.

7 Straffbara gärningar

A. *Maktmissbruk*

Det första spörsmålet vid utformningen av hithörande ansvarsregel blir hur man skall närmare beskriva regelns huvudrekvisit, nämligen att någon missbrukar offentlig myndighet.

Begreppet offentlig myndighet synes icke behöva vålla några svårare tolkningsproblem. Sådan myndighet är ytterst grundad i lag eller annan författning. Genom dess utövning skapas för enskilda eller andra subjekt plikter eller rättigheter som icke är av privaträttslig natur och som konstitueras genom beslut av offentliga funktionärer.

Missbruk av offentlig myndighet föreligger, då de för myndighetens behöriga utövande gällande reglerna överträds. Dessa regler återfinns normalt i de författningar som bildar grundval för den offentliga myndigheten. Med författningar avses härvid såväl lagar, förordningar och kungörelser som i behörig ordning utfärdade arbetsordningar och instruktioner. Även särskilda föreskrifter kan ange gränserna för myndighetsutövning. Hithörande författningar kompletteras stundom — liksom all för rättstillämpning avsedd lagtext — av andra rättskällor, såsom vissa allmänna rättsgrundsatser och på författningarna grundad rättspraxis inom det aktuella myndighetsområdet. Det synes emellertid icke påkallat att i ansvarsregeln om maktmissbruk även hänvisa till dessa rättskällor. — Anmärkas må att icke blott felaktig tillämpning utan även underlåtenhet över huvud att tillämpa nu avsedda regler bör kunna föranleda straffansvar. Maktmissbruk kan alltså bestå i antingen handling eller underlåtenhet.

I enlighet med det nu sagda torde den tänkta lagregelns huvudrekvisit kunna anges vara att någon i utövning av offentlig myndighet åsidosätter vad som till följd av lag, instruktion eller annan författning eller särskild föreskrift gäller för myndighetsutövningen.

Till ytterligare belysande av detta grundläggande rekvisit må följande nämnas. Missbruk av myndighet består av rättsliga förfoganden som normalt tar sig uttryck i formliga beslut. Maktmissbruk kan sålunda vara att en domare fäller en oskyldig eller friar en skyldig, likaså att en förvaltningsmyndighet bifaller eller avslår en ansökan utan att de i författning uppställda förutsättningarna för bifall respektive avslag föreligger. Ett exempel är emellertid också att ett fattat beslut visserligen i och för sig står i överensstämmelse med författningarna men meddelats endast sedan visst ovidkommande villkor uppfyllts; så t. ex. om ansökan om byggnadslov bifalles först om sökanden ekonomiskt bidrar till viss kommunal verksamhet. Vidare kan maktmissbruk taga sig uttryck i felaktiga beslut som ej själva omedelbart grundlägger några rättigheter eller plikter men som på ett eller annat sätt utgör förutsättning för en senare förvaltningsakt. Det kan sålunda vara maktmissbruk att i skatteärende fatta ett felaktigt taxeringsbeslut med uppsåt att även det däråd grundade beslutet om skattedebitering skall bli felaktigt. Hit kan också höra att avge osanna vitsord eller felaktig tillstyrkan då annan myndighet är bunden därav vid fattande av beslut. Även felaktiga registeranteckningar, inskrivningsåtgärder etc. kan vara att bedöma som maktmissbruk, i det att de påverkar den enskildes

rättsläge; så t. ex. felaktigt beslut om inteckning av inskrivningsdomare. Missbruk av myndighet kan även bestå av faktiska åtgärder som ej föregåtts av formliga beslut: maktmissbruk kan sålunda vara att polisman griper oskyldig. Såsom tidigare anförts kan även underlåtenhet att vara verksam innefatta maktmissbruk, såsom då åklagare underlåter att åtala brott eller då utfärdande av stämning fördröjes med uppsåt att åtalspreskription skall hinna inträda.

En förvaltningsakt som typiskt sett innefattar missbruk av myndighet kan vara behäftad med fel som gör att den från början är att betrakta som ogiltig utan att den behöver undanröjas efter besvär (jfr förfalskade beslut etc.). Sådana förvaltningsakter torde i princip icke böra föranleda ansvar för maktmissbruk. Denna ståndpunkt gör sig gällande även då ogiltigheten beror av brister i den beslutande funktionärens kompetens. Om emellertid ett beslut tillägges rättsverkan oaktat det fattats av obehörig person synes det också böra föranleda ansvar enligt det tänkta straffbudet om förutsättningarna i övrigt föreligger härför. (Jfr det eljest tillämpliga straffbudet i 17:14 BrB om obehörig tjänsteutövning.)

Utöver det nu behandlade huvudrekvisitet bör för tillämpning av den tänkta ansvarsregeln föreskrivas att den oriktiga myndighetsutövningen medför förfång eller otillbörlig förmån för det allmänna eller någon enskild. I och för sig kan ifrågasättas om vid sidan av förfångsrekvisitet även behöver uppställas det särskilda rekvisitet att någon får otillbörlig förmån av att myndigheten missbrukas. Varje sådan förmån kan ju sägas korrespondera mot ett förfång för det allmänna, nämligen såtillvida att de intressen det allmänna velat tillgodose genom författningsmässig myndighetsutövning träds förnär genom den oriktiga myndighetsutövningen. (Man kan även jämföra med det nuvarande stadgandet i 20:1 BrB rörande tjänstemissbruk vari som rekvisit i förevarande hänseende upptagits allenast »förfång för det allmänna eller någon enskild».) Emellertid är tydligt att nu avsett förfång för det allmänna även uppkommer så snart enskild lider förfång av myndighetsmissbruk. Låter man förekomsten av sådant förfång för det allmänna avgöra straffbarheten i de fall enskild gör vinning av missbruk utav myndighet borde detsamma kunna ske även i de fall enskild lider förfång av missbruket.[1] Emellertid bör ett sådant förfång för det allmänna icke uppställas såsom tillräcklig förutsättning för straffrättsliga sanktioner. Ställes krav på ett mera substantiellt förfång bör parallellt med fallen av förfång uttryckligen anges även de fall då missbruket lett till otillbörlig förmån för det allmänna eller någon enskild.

Beträffande förfångsrekvisitets innebörd skall ytterligare anföras följande. När i det tidigare för straffbarhet förutsatts, att missbruk av myndighet skall medföra förfång, har icke avsetts att förfångets verkningar måste uppträda samtidigt som det beslut varigenom den oriktiga myndighetsutövningen manifesteras. Förfång föreligger även om dess effekt till följd av verkställighetsregler över huvud icke hinner uppträda emedan det oriktiga beslutet blir undanröjt efter besvär. För bedömningen av om förfång föreligger är alltså avgörande i första hand betydelsen av den tvångs- eller pliktsituation som själva myndighetsbeslutet skapar om beslutet står fast, och ej blott det omak som den som avses med beslutet lider genom att tvingas anföra besvär för att komma till sin rätt. — Förfånget kan vidare bestå i såväl ekonomisk skada som annan olägenhet. I och för sig är — som även anmärktes vid tillkomsten av tjänstemissbruksparagrafen i den tidigare gällande strafflagen — även tidsutdräkt ett förfång. Emellertid bör icke varje grad av förfång, hur obetydligt detta än må vara, medföra straff vid oriktig maktutövning. Det syfte som i föregående kapitel anförts som grund för straffsanktioner vid oriktig myndighetsutövning synes nämligen icke kunna åberopas vid alltför bagatellartade konsekvenser

[1] Jämför exempelvis det fall, å ena sidan, att körkort beviljas person som icke uppfyller de i författning uppställda kraven för körkortsinnehav samt, å andra sidan, det fall att körkort vägras person som uppfyller nämnda krav.

av att myndigheten utövas felaktigt. Där den enskildes rättsläge endast i mindre mån påverkas synes intresset av korrekt myndighetsutövning kunna tillgodoses med utomstraffrättsliga sanktioner. I nu avsedd ansvarsregel bör därför som objektivt brottsrekvisit uppställas krav att förfånget icke är ringa.

Vad härefter angår rekvisitet otillbörlig förmån, gör sig i stort samma synpunkter gällande som anförts rörande förfångsrekvisitet. Den otillbörliga förmånen skall anses föreligga redan genom det oriktiga beslutet, oberoende av om detta hinner verkställas före besvär; förmånen kan vara av såväl ekonomisk som annan natur; bagatellartade vinster synes icke utgöra tillräckliga skäl för ingripande med straffsanktioner. Som brottsrekvisit bör således även här uppställas, att den otillbörliga förmånen icke är ringa.

Där genom den oriktiga myndighetsutövningen orsakats såväl förfång som otillbörlig förmån (såsom fallet kan vara där beslut avser flera parter eller inkräktar på tredje mans rätt) torde frågorna om förfångs- resp. förmånsrekvisiten är uppfyllda i regel böra avgöras efter en samlad bedömning av betydenheten hos myndighetsutövningens rättsliga effekt. I fall där genom samma oriktiga myndighetsutövning flera utsatts för förfång synes i princip blott en brottslig gärning böra anses föreligga och de skilda förfångens samlade betydenhet avgöra om gärningen är straffbar.

I den tänkta ansvarsregeln bör som subjektivt rekvisit ingå krav på uppsåt som skall täcka de i det föregående redovisade objektiva rekvisiten. Uppsåtet skall alltså omfatta såväl att maktutövningen är oriktig på sätt i de tidigare beskrivits som att denna maktutövning medför förfång eller otillbörlig förmån för det allmänna eller någon enskild.

Emellertid bör det straffbara området icke begränsas till endast de fall där uppsåt föreligger. Det intresse som motiverar straffsanktioner vid maktmissbruk gör sig också gällande i fall av vårdslöst handhavande av den offentliga myndigheten. Om oaktsamheten är ringa synes emellertid icke finnas anledning att ingripa med straff. Här synes tillfyllest med det disciplinansvar som behandlas i nästföljande kapitel.

Till sist må framhållas att det givetvis saknar betydelse för maktmissbrukets straffbarhet om den brottslige vetat om själva straffbudets existens. Har emellertid funktionär åsidosatt de författningar som gäller för hans myndighetsutövning emedan han saknat kännedom om existensen av dessa författningar lärer han normalt undgå ansvar för uppsåtligt maktmissbruk. Däremot synes sådan bristande insikt ofta vara att bedöma som oaktsamhet och till följd därav kunna föranleda straffansvar.

Den tänkta ansvarsregeln rörande maktmissbruk kommer, om undantag ej göres, att träffa även ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar, såsom riksdagsmän, landstingsmän och fullmäktige i stad eller annan kommun.

Frågan om ämbetsansvar för ledamöterna i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna berördes av 1963 års JO-utredning i dess betänkande Riksdagens justitieombudsmän (SOU 1965:64 s. 142 ff). Man erinrade där om att sådana ledamöter för närvarande icke är underkastade fullständigt ämbetsansvar utan endast ansvar för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt, medan bestämmelserna om tjänstefel och tjänstemissbruk ej är tillämpliga på dem. Frågan om hur ämbetsansvaret borde utformas för dessa ledamöter fann sig utredningen icke böra behandla inom sitt ämnesområde, riksdagens ombudsmäns tillsynsverksamhet, utan förutsatte att den skulle upptagas i samband med en förutsedd översyn av ämbetsansvaret i allmänhet. Utredningen ansåg sig dock ej kunna underlåta att framhålla, att en utsträckning av det fullständiga ämbetsansvaret till ledamöterna i fullmäktigeförsamlingarna måste väcka allvarliga betänkligheter såsom innebärande ett avsteg från den inom kommunaldemokratin sedan länge rådande principen att deltagare i allmänna kommunala stämmor och i fullmäktigeförsamlingarna icke kan göras straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för de beslut som de därvid medverkat i. Utred-

ningen framhöll också, att om riksdagens ombudsmän skulle äga ingå i prövning av de kommunala fullmäktigeförsamlingarnas beslut i materiellt hänseende, kunde befaras att detta skulle leda till en icke önskvärd inblandning av deras funktioner i den partipolitiska verksamheten.

Vid utformningen av ansvarsregler mot missbruk av myndighet kan givetvis icke bortses från de av utredningen framförda synpunkterna. Dess åberopande av förutberörda kommunaldemokratiska princip måste emellertid ses i belysning av de motiv varå denna princip kan anses grundad. Härvidlag har stundom hänvisats till angelägenheten att sätta spärr för hämmande intrång i den kommunala självstyrelsen och nödvändigheten av att kunna driva kommunal verksamhet under relativt fria och informella former. Vidare har framhållits, att den kommunala självstyrelsen nödvändigtvis måste i avsevärd omfattning utnyttja lekmän för utövande av sina funktioner, och att det kunde te sig obilligt att på dem lägga samma ansvar som på ämbetsmän i allmänhet.

Mot vad sålunda anförts kan emellertid erinras att fråga icke är om att på nu avsedda funktionärer lägga det vidsträckta ämbetsansvar, som varit utgångspunkt för tidigare i ämnet förda debatter. Nu är fråga blott om viss — om ock särskilt betydelsefull — typ av ansvar, nämligen för maktmissbruk; och med den innebörd som ovan givits åt detta brottsbegrepp blir för ifrågavarande funktionärer i praktiken närmast fråga om ansvar där beslut — till förfång eller otillbörlig förmån för någon — uppsåtligen fattas i strid mot lag eller annan författning. Sådant ansvar synes varken utgöra hinder för eller innebära ingrepp i den politiska frihet dessa funktionärer självklart måste åtnjuta — särskilt icke om den utvidgade kontroll från riksdagens ombudsmäns sida, som kan visa sig erforderlig, ges sådan utformning att den icke otillbörligt inkräktar på den kommunala självstyrelsen. Emellertid är tydligt att fråga måste bli om en avvägning mellan å ena sidan de intressen som bär upp förutnämnda kommunaldemokratiska princip och å andra sidan allmänhetens intresse av att man med straffsanktioner kan ingripa mot oheder-lighet hos dess förtroendemän vid fattande av beslut som innebär maktutövning mot samma allmänhet.

Vad som sålunda anförts rörande kommunala förtroendemän äger i väsentlig mån tillämpning även på övriga inledningsvis omnämnda församlingsledamöter. Det kan anföras goda skäl för att frågan om straffansvar för maktmissbruk skall besvaras enhetligt för samtliga dessa ledamöter. För riksdagsmännens del må dock framhållas att frågan har samband med sådana spörsmål rörande deras statsrättsliga ställning som ankommer på grundlagberedningen att pröva. I anledning härav skall i detta betänkande någon ståndpunkt icke tagas i frågan om nu avsett ansvar för församlingsledamöter över huvud.

Slutligen skall anmärkas att den tänkta ansvarsregeln, utöver erforderliga ändringar i gällande strafflagstiftning, även bör föranleda vissa grundlagsändringar. Sålunda bör den inskränkning i taxeringsmäns ansvar som stadgas i § 113 regeringsformen hävas. Och vidare kan ifrågasättas behovet av den i § 112 regeringsformen upptagna regeln om förbud för tjänsteman att med ämbetsmyndighet obehörigen verka i riksdagsmannaval. (Jfr i dessa delar författningsutredningens betänkande VI Sveriges statsskick, SOU 1963:17 s. 517—519.)

B. *Mutbrott*

Såsom tidigare anförts kan icke undvaras regler om straffansvar för det fall att offentlig funktionär mottager muta. Nu gällande bestämmelser i 20:2 BrB om ansvar för tagande av muta eller av otillbörlig belöning föranleder emellertid följande överväganden.

Som en särskild vinst av den tänkta ansvarsregeln rörande maktmissbruk har tidigare framhållits, att den kan utformas med hänsyn allenast till gärningens art och utan angivande av någon särskild personkrets för

ansvaret. Såsom framgår av nästföljande avsnitt blir enligt kommitténs förslag förhållandet detsamma vad angår ansvar för brott mot tystnadsplikt. Varken i fråga om maktmissbruk eller beträffande brott mot tystnadsplikt behöver således något straffrättsligt funktionärsbegrepp uppställas.

En ansvarsregel rörande mutbrott som har avseende endast på den offentliga sektorn synes emellertid inte kunna utformas utan angivande av den eller de grupper av offentliga funktionärer på vilka regeln skall kunna vinna tillämpning.

I och för sig kunde övervägas om icke anledning funnes att för tagande av muta stadga ansvar för envar anställd eller uppdragstagare, oavsett om arbets- eller uppdragsgivaren återfinns inom den offentliga eller den privata sektorn. Man kan härvidlag jämföra med det förslag till lag om otillbörlig konkurrens som framlagts av utredningen om illojal konkurrens (SOU 1966:71). I detta förslag har för den privata sektorns del upptagits en regel om vidsträckt mutansvar för anställda hos och uppdragstagare åt näringsidkare, vilken regel i viss mån är uppbyggd med 20:2 BrB som mönster.

En undersökning av förutsättningarna för en generellt utformad ansvarsregel om tagande av muta kräver emellertid ett omfattande utredningsarbete. Det är tydligt att detta icke kan göras inom ramen för de direktiv som ämbetsansvarskommittén har att följa. Kommittén vill dock framhålla att enligt dess mening åtskilliga skäl talar för en allmän regel om ansvar för tagande av muta. Vid utformningen av en sådan regel måste naturligen ståndpunkt tagas till spörsmålet i vilka situationer ett mutansvar ter sig befogat. Härvid tilldrar sig intresse bl. a. de fall där den bestuckne visserligen mottagit belöning men ej låtit detta påverka fullgörandet av tjänsten eller uppdraget. En närmare utredning kan leda till begränsningar av det område som för närvarande är straffbart enligt exempelvis 20:2 BrB.

Ett allmänt straffbud rörande muta skulle kunna ersätta inte endast sistnämnda lagrum utan även ansvarsreglerna rörande muta i näringsverksamhet (jfr 7 § lagen om illojal konkurrens samt förutnämnda förslag till lag om otillbörlig konkurrens). Ur systematisk synvinkel kan för övrigt skäl anföras för att sistnämnda ansvarsregler överflyttas från konkurrenslagstiftningen till allmän strafflag.

Enligt kommitténs åsikt bör en utredning om förutsättningarna för ett mera generellt mutansvar komma till stånd. I avbidan härpå bör den nuvarande ansvarsregeln om mutbrott i 20:2 BrB bibehållas med endast de ändringar i fråga om den ansvariga personkretsen som föranledes av de allmänna synpunkter som framförts i 6 kap.

Såsom tidigare framhållits har åtskillig kritik riktats mot det sätt på vilket personkretsen för ämbetsansvaret bestämts i 20:12 BrB. Då det gäller att bestämma kretsen av offentliga funktionärer som bör underkastas mutansvar bör nya vägar prövas.

Det kunde då tänkas att ansvarsregeln fick träffa alla som i något hänseende har en offentlig funktion att fylla, d. v. s. att låta personkretsen bestämmas av en definition på begreppet offentlig funktion eller offentlig funktionär. Emellertid är tydligt att begreppet offentlig funktion knappast låter sig definieras utan att någon av dess bestämningar ges en mer eller mindre obestämd utformning. Och eftersom behovet av en entydig definition gör sig gällande framför allt i gränsområdet mellan offentliga och privata funktioner, blir det just där som den obestämda utformningen kommer att vålla problem.

Tillämpas i stället metoden att fixera ansvarskretsen till vissa bestämda funktionärsgrupper — vilket i och för sig torde kunna ske på ett entydigt sätt — finns risk att utanför ansvarskretsen kan falla någon grupp, som bort omfattas av hithörande ansvar. Emellertid synes intresset av en tydlig och klar och därför lättillämplig ansvarsregel så stort, att det motiverar en närmare undersökning av spörsmålet huru långt man med denna metod kan eliminera nämnda risk.

Vad till en början angår dem som är

anställda i allmän tjänst synes, såsom redan antytts, icke föreligga någon anledning att inskränka ansvarskretsen till sådana stats- och kommunaltjänstemän som för närvarande innehar ämbetsansvar enligt 20:12 första stycket BrB. Väl har övriga statliga och kommunala arbetstagare till följd av sin normalt osjälvständiga ställning mera sällan möjlighet att utöva verksamhet som kan locka till bestickning. Emellertid kan även i dessa arbetstagares tjänsteutövning ingå moment varav enskild kan vilja njuta vinning genom att erbjuda muta; som exempel må blott nämnas utlämnande mot muta av upplysning varom arbetstagaren har tystnadsplikt. I detta sammanhang må ock erinras om att BrB i förhållande till tidigare gällande rätt utvidgat ansvarskretsen vid brott mot tystnadsplikt till att avse även dem som — utan att vara underkastade ämbetsansvar — är anställda i allmän tjänst (se 20:12 andra stycket sista punkten BrB).

Enligt kommitténs mening bör vid mutbrott personkretsen för ansvar således omfatta alla arbetstagare hos stat och kommun oavsett om de intar ställning som tjänstemän eller ej. Med kommun bör härvid likställas övriga förekommande kommunbildningar, såsom landstingskommun, municipalsamhälle, kommunalförbund, tingslag, församling och kyrklig samfällighet.

Emellertid ter sig det för offentliga funktionärer avsedda mutansvaret befogat även i åtskilliga andra organ med offentlig verksamhet. Bland allmänna inrättningar finns sålunda redan nu åtskilliga i vilka mutansvar råder. Och vidare kan ifrågasättas om icke personalen i vissa samhällskontrollerade företag bör inordnas i ansvarskretsen. Härvid kan tjäna till ledning de förslag rörande disciplinansvarets utformning som framläggs i 8 kap. nedan. Där diskuteras ett lagreglerat disciplinansvar icke blott för funktionärer hos statliga och kommunala myndigheter utan även för personal hos allmänna inrättningar liksom hos sådana privaträttsligt bildade rättssubjekt (aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser) som kontrolleras av det allmänna, i den mån nämligen som dessa inrättningar och företag har pålagts myndighetsutövning eller andra mera väsentliga offentliga funktioner eller intar monopolställning. Oavsett om personalen hos dessa inrättningar och företag underkastas ett lagreglerat disciplinansvar synes de böra omfattas av mutansvar. När det gäller att närmare ange vilka allmänna inrättningar och samhällskontrollerade företag som skall underkastas regler om mutansvar synes en möjlig ordning vara att Kungl. Maj:t bemyndigas att inom det angivna området meddela beslut härom. (Jfr motsvarande fråga vid disciplinansvaret, s. 56.)

Ansvarskretsen bör dock inte vara sluten med vad nu sagts. Även personer som utan anställning utför uppdrag åt det allmänna synes i vissa fall böra vara underkastade mutansvar. I 10 kap. behandlas frågan vilka uppdragstagare som över huvud kan tänkas komma i fråga när det gäller att bestämma personkretsen för ett lagreglerat disciplinansvar. Därvid diskuteras främst ledamöter av statliga eller kommunala kollegiala organ, men även personer som eljest till följd av val eller plikt utför uppdrag åt det allmänna eller vilkas uppdrag regleras i författning. Ledamöter av styrelser i förutnämnda allmänna inrättningar och samhällskontrollerade företag har också nämnts. Under alla omständigheter synes de nu nämnda uppdragstagarna böra ingå i personkretsen för mutansvar. — Såsom nyss föreslagits i fråga om arbetstagare hos inrättningar och företag synes även beträffande styrelseledamöter i dessa organ böra ankomma på Kungl. Maj:t att närmare ange vilka ansvaret sålunda bör omfatta.

Utöver de hittills behandlade funktionärsgrupperna synes ytterligare några kretsar finnas, där mutansvar ter sig befogat. Sålunda synes detta ansvar böra träffa samtliga utövare av offentlig myndighet, oavsett om myndighetsutövningen har samband med innehav av exempelvis allmän tjänst. Såsom tidigare anförts rörande innebörden av begreppet offentlig myndighet synes några påtagliga svårigheter icke behöva uppstå när det gäller att med samma be-

grepp bestämma även en sektor av de mutansvarigas krets.

Anmärkas kan att en ansvarskrets vari sålunda ingår såväl uppdragstagare som utövare av offentlig myndighet kommer att omfatta bl. a. dem som nu är uppräknade i 20:12 andra stycket första punkten BrB: de som är förordnade eller valda till ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar, jurymedlemmar och de som sitter i beskattningsnämnder.

Slutligen bör följande påpekas. Enligt 20:12 andra stycket sista punkten BrB äger bestämmelserna i 20:3 BrB om brott mot tystnadsplikt tillämpning på dem som fullgör lagstadgad tjänsteplikt, d. v. s. i första hand de som fullgör värnplikt eller civilförsvarsplikt. Anledning att undantaga denna krets från mutansvar synes icke föreligga.

Sammanfattningsvis skulle således bli fråga om mutansvar för alla arbetstagare hos staten eller hos kommun, därvid med kommun förstås samtliga förekommande kommunbildningar; vidare för de skilda grupper av uppdragstagare hos staten eller hos kommun som tidigare nämnts; och därutöver för arbetstagare och styrelseledamöter hos vissa allmänna inrättningar och samhällskontrollerade företag. Härtill skulle slutligen komma de som utövar offentlig myndighet utan samband med sådan tjänst eller sådant uppdrag som nu sagts samt de som fullgör lagstadgad tjänsteplikt.

Lagtekniskt ter sig icke alldeles lyckligt att för ett enda brott, mutbrottet, i brottsbalkens lagtext intaga en så omfattande förteckning över personkretsen för ansvar. Såsom tidigare nämnts kräver ju maktmissbruk och brott mot tystnadsplikt icke att någon ansvarig personkrets särskilt anges. Skall emellertid ett särskilt mutansvar för offentligt verksamma personer tills vidare bibehållas synes oundvikligt att med en sådan förteckning draga gränsen mot privat verksamhet. Vad angår arbets- och uppdragstagare må emellertid anmärkas följande. Såsom av det tidigare framgått sammanfaller dessa funktionärer med den personkrets som enligt diskussionerna i 8 och 10 kap. över huvud taget ansetts kunna komma i fråga för ett lagreglerat disciplinansvar. Med ett så utformat ansvar kan i mutparagrafen personkretsen förenklat anges bl. a. genom en hänvisning till disciplinlagstiftningen. Vad angår arbetstagare och styrelseledamöter i förutnämnda inrättningar och företag skulle detta innebära att Kungl. Maj:ts förordnande om tillämpning av disciplinansvaret också medför ansvar för mutbrott. Detta ter sig emellertid rimligt: de grunder som bär upp ett disciplinansvar i dessa organ motiverar naturligen även ett mutansvar därstädes.

I anslutning till det sist sagda skulle en för offentliga funktionärer avsedd ansvarsregel kunna utformas sålunda, att den dömes för mutbrott som för sin offentliga verksamhet låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning. Härvid skall med offentlig verksamhet förstås arbete i sådan anställning eller under sådant uppdrag som avses med den tänkta lagstiftningen om disciplinansvar. Såsom offentlig verksamhet skall även anses utövning av offentlig myndighet som icke sker i arbete som nyss sagts ävensom fullgörande av lagstadgad tjänsteplikt.

Slutligen skall anmärkas följande. I 20:2 BrB stadgas för närvarande att lagrummet skall tillämpas endast där ej gärningen är särskilt belagd med straff. Behovet av denna regel kan ifrågasättas. Enligt kommitténs mening bör någon motsvarande regel om subsidiaritet ej intagas i den tänkta ansvarsregeln om mutbrott. Av konkurrerande ansvarsregler är 17:8 tredje stycket BrB rörande tagande av otillbörlig förmån vid röstning genom uttryckligt stadgande redan nu att tillämpa subsidiärt i förhållande till 20:2 BrB. Samma är förhållandet med straffbudet om mutbrott i 7 § lagen om illojal konkurrens. Sådan subsidiaritet bör gälla även framdeles. Där annan brottslighet kan komma att konkurrera med det föreslagna mutbrottet (jfr tagande av utländskt understöd enligt 19:13 BrB) får konkurrensfrågan bedömas efter allmänna grunder.

C. *Brott mot tystnadsplikt*

Såsom ovan antytts har sambandet mellan ämbetsansvaret och ansvarsregeln om brott mot tystnadsplikt redan i BrB brutits så till vida, att regeln till följd av stadgandet i 20:12 andra stycket sista punkten BrB gäller för envar som är anställd i allmän tjänst, oavsett om han är underkastad ämbetsansvar och således oavsett om han intager ställning som tjänsteman eller annan arbetstagare. — Utöver dem som är anställda i allmän tjänst — eller eljest är att hänföra till 20:12 första stycket BrB — gäller regeln om brott mot tystnadsplikt även dem som som fullgör lagstadgad tjänsteplikt ävensom de grupper som anges i 20:12 andra stycket första punkten BrB, eller således dem som är förordnade eller valda till ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar, jurymedlemmar och dem som sitter i beskattningsnämnder.

Enligt 20:3 BrB består den brottsliga gärningen i att gärningsmannen yppar vad han är pliktig att hemlighålla eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet. Lagrummet anger emellertid icke tystnadspliktens omfattning utan förutsätter blott dess existens. Tystnadsplikt följer i första hand av skilda författningar och är ofta föreskriven endast för vissa offentliga funktionärer men stundom för sådana funktionärer tillsammans med enskilda personer. I 20:3 BrB stadgas att paragrafen är tillämplig endast där ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff. Straffbudet i 20:3 BrB är således att tillämpa subsidiärt i förhållande till de specialstraffrättsliga stadgandena. Om, såsom ofta är fallet, ett sådant stadgande enligt sitt innehåll är tillämpligt endast om gärningen ej är straffbelagd i BrB, blir emellertid 20:3 BrB att tillämpa.

Om tystnadsplikt följde endast av författning fanns icke behov av att i BrB ange någon särskild ansvarig personkrets för brott mot denna plikt. (Här bortses från intresset att särskilt utpeka en personkrets för att på den kunna tillämpa ämbetsstraff. Såsom framgår av 9 kap. nedan föreslår nämligen kommittén att de särskilda ämbetsstraffen avskaffas.) 20:3 BrB tar emellertid sikte även på vissa fall där tystnadsplikten inte grundar sig på någon författningsbestämmelse. I sitt betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69 s. 410) förutsatte straffrättskommittén, att det av kommittén föreslagna stadgandet om brott mot tystnadsplikt (i huvudsak likalydande med 20:3 BrB) skulle vara tillämpligt vid yppande av vad som förekommit vid statliga eller kommunala beslutande församlingars sammanträden inom lyckta dörrar. Vidare torde offentliga tjänstemän ha tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling som är hemlig enligt sekretesslagstiftningen (jfr bl. a. NJA 1953 s. 654). Slutligen torde dessa tjänstemän ha tystnadsplikt dels rörande sådana ämnen som skall vara hemliga till följd av myndighets eller överordnads föreskrift, dels rörande vissa andra ämnen vilkas natur är sådan att de även utan särskild föreskrift skall hemlighållas. Rörande omfattningen av denna oreglerade tystnadsplikt lämnar emellertid varken rättspraxis eller doktrin något klart besked. (Jfr dock exempelvis JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 428, där tystnadsplikt förutsättes bl. a. i fråga om innehållet i ännu ej avkunnade förvaltningsbeslut.)

Här är inte avsikten att närmare ingå på spörsmålet vilka ämnen tystnadsplikten bör omfatta. Såvitt angår den tystnadsplikt som följer av skilda författningar har frågan betydelse även för åtskilliga personkategorier som faller utanför de offentliga funktionärernas krets. Vidare har frågan delvis samband med spörsmål rörande sekretesslagstiftningens utformning. På en punkt vill kommittén emellertid ifrågasätta lämpligheten av tillämpningsområdet för 20:3 BrB. Det gäller här den tystnadsplikt rörande vissa ämnen som beror av myndighets eller överordnads föreskrift eller som utan sådan föreskrift följer av ämnets natur. Såsom tidigare framhållits är osäkert var gränserna går kring denna oreglerade tystnadsplikt. Enligt kommitténs mening bör ett straffbud icke generellt gälla inom ett så diffust angivet område. För tillämp-

ning av ett straffbud rörande brott mot tystnadsplikt synes böra krävas att det ämne tystnadsplikten avser finns angivet i författning. Där så ej är fallet men det likväl kan anses åligga den offentliga funktionären att iakttaga tystnad rörande visst ämne, synes brytande av sådan tystnadsplikt böra beivras i disciplinär väg. (Vad angår krigsmän må dock framhållas att de i olikhet mot övriga offentliga funktionärer alltjämt avses skola vara underkastade straffansvar för tjänstefel; jfr 21:18 BrB. Brytande av nu avsedd tystnadsplikt kommer därför för deras del att kunna straffrättsligt beivras enligt detta lagrum.)

Vad åter angår tystnadsplikten beträffande innehållet i allmän handling som är hemlig synes denna tystnadsplikt böra uttryckligen föreskrivas i författning. Sådan föreskrift synes emellertid systematiskt ha sin plats i sekretesslagstiftningen, sådan denna för närvarande är utformad. Där stadgas för övrigt straff för den som utlämnar hemlig handling liksom för den som bryter mot förbehåll som gjorts vid handlings utlämnande (41 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar).

Genomföres nu angivna ändringar synes 20:3 BrB kunna ersättas med ett allmänt straffbud som, utan angivande av personkrets, stadgar ansvar för envar som yppar vad han till följd av författning är pliktig att hemlighålla. Ett sådant straffbud kan även bli att tillämpa på den som yppar vad som förekommit vid beslutande församlingars sammanträden inom lyckta dörrar. Härför kräves blott att uttryckliga bestämmelser om denna tystnadsplikt intages i de författningar som reglerar dessa sammanträden (jfr bl. a. § 22 ordningsstadgan för riksdagens kamrar).

De författningar som stadgar tystnadsplikt torde i allmänhet även innehålla bestämmelser om straff för brytande av denna plikt. Det kunde tyckas som om därmed vore nog. Emellertid fyller ett allmänt straffbud i BrB rörande brott mot tystnadsplikt inte endast funktionen att tillhandahålla straffsanktioner där sådana saknas i de särskilda författningarna. Det ter sig också motiverat att ge eftertryck åt tystnadsplikten genom att inta ett sådant allmänt straffbud i den centrala strafflagstiftningen. Vidare synes rationellt att med ett enda straffbud ersätta den mångfald av skiftande straffbestämmelser rörande brott mot tystnadsplikt som för närvarande återfinns inom specialstraffrätten. Framtida lagstiftning rörande tystnadsplikt underlättas också, i det att sådan lagstiftning normalt endast behöver uppta de ämnen tystnadsplikten skall omfatta men ej några straffrättsliga regler.

Kommittén föreslår sålunda att 20:3 BrB ersättes av ett likaledes i BrB intaget stadgande, uppbyggt med 20:3 som mönster, enligt vilket den straffas som yppar vad han till följd av lag, instruktion eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller som olovligen utnyttjar sådan hemlighet.

Kommittén avser att i senare sammanhang återkomma till frågan om en översyn av gällande specialstraffrättsliga stadganden på området. I den mån sådana stadganden anses alltjämt böra kvarstå, synes brott mot tystnadsplikt enligt BrB böra vara subsidiärt i förhållande till brotten enligt specialstraffrätten. Ett sådant förbehåll bör även avse andra brott enligt BrB (jfr exempelvis 10:5 BrB rörande trolöshet mot huvudman).

Såsom tidigare antytts förekommer även stadganden om tystnadsplikt som ej är försedda med någon straffbestämmelse. Sådana stadganden tar stundom sikte även på personer som saknar ämbetsansvar och som således ej omfattas av ansvar enligt nuvarande 20:3 BrB (se exempelvis regeln i 14:3 giftermålsbalken om tystnadsplikt för medlare i tvister mellan makar). Även i fråga om dessa stadganden krävs en översyn, vilken dock ej har sin plats i detta principbetänkande.

Kommittén vill ytterligare något dröja vid förslaget att genom en uttrycklig regel, intagen i sekretesslagstiftningen, förbjuda yppandet av innehållet i hemlig handling. Enligt tryckfrihetsförordningen står det i princip envar fritt att meddela uppgifter i vad ämne som helst för offentliggörande i

tryckt skrift (1:1 andra stycket TF). Härifrån stadgas dock vissa undantag. Sålunda kan en offentlig tjänsteman straffas om han till en tidningsredaktion lämnar ut allmän handling som är hemlig (jfr 7:3 tredje stycket TF och 41 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar). Vidare kan enligt andra stycket i 7:3 TF innehavare av »allmän befattning», d. v. s. bland andra tjänstemän med ämbetsansvar, straffas om de för publicering yppar förhållande varom de har tystnadsplikt. En förutsättning är dock att denna plikt är stadgad i lag som stiftats av Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt.

Rådande tystnadsplikt rörande innehållet i hemlig handling bygger emellertid icke på någon uttrycklig författningsbestämmelse utan synes i rättspraxis ha ansetts följa av allmänna grundsatser. Det anses därför straffritt för en offentlig tjänsteman att för publicering muntligen yppa innehållet i hemlig handling.

Ur synvinkeln av de intressen som sekretesskyddet är avsett att främja ter sig förvisso inkonsekvent att en offentlig tjänsteman kan straffas om han i publiceringssyfte översänder en hemlig handling till en tidningsredaktion, men ej om han i samma syfte muntligen underrättar redaktionen om den hemliga handlingens innehåll. Frågan om straff bör följa på det senare förfarandet är emellertid ej enbart en straffrättslig fråga utan måste även bedömas från mera allmänna tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Den faller därför utanför det område kommittén har att utreda. I stället har den samband med spörsmål över huvud rörande tryckfrihets- och sekretesslagstiftningens utformning. I denna del har vissa förslag framlagts av offentlighetskommittén i dess betänkande Offentlighet och sekretess (SOU 1966:60—61). Hithörande frågor underkastas för närvarande ytterligare utredning. Kommittén avser att, efter samråd med de sakkunniga som har att utföra detta utredningsarbete, senare återkomma till frågan hur en regel om tystnadsplikt beträffande innehållet i hemlig handling bör utformas.

8 Disciplinansvarets utformning

A. *Inledning*

Såsom tidigare anförts innebär den tänkta reformen av ämbetsansvaret att till det straffbara området hänföres vad som ovan kallats maktmissbruk jämte ett däremot svarande oaktsamhetsbrott ävensom mutbrott och brott mot tystnadsplikt, medan övriga fall av tjänsteförseelser skall beivras i ickestraffrättslig ordning.

I 6 kap. har diskuterats valet mellan avtalsfrihet och lagreglering när det gäller ett sanktionssystem avsett för icke straffbara tjänsteförseelser. I förevarande kapitel skall behandlas frågan huru en lagreglering, om detta alternativ väljes, skulle kunna utformas med utgångspunkt från den uppfattningen att sanktionerna bör bestå allenast av skiljande från tjänsten jämte vissa disciplinpåföljder avsedda för mindre allvarliga fel och försummelser.

Regleras disciplinansvaret i lag avses därmed icke att genom lagen skall åt den offentlige arbetsgivaren överlåtas att ensam bestämma om disciplinansvaret. Fråga bör bli om författningsbestämmelser som binder båda parter i anställningsförhållandet. Härvid avses att den offentlige arbetsgivaren skall vara skyldig att ålägga disciplinpåföljd men med diskretionär prövningsrätt (jfr för närvarande NJA II 1965 s. 158).

I de nästföljande två avsnitten redovisas de arbetstagargrupper som över huvud taget synes kunna komma i fråga när det gäller att bestämma personkretsen för ett lagreglerat disciplinansvar. Personkretsen har således givits en relativt vid omfattning. De skäl som bör bestämma gränserna kring personkretsen är naturligen att söka i arten av de offentliga funktioner som åvilar arbetstagarna. I detta sammanhang skall emellertid icke göras någon avvägning mellan dessa skäl och det intresse av avtalsfrihet som må förefinnas beträffande olika arbetstagargrupper. I denna avvägningsfråga hänvisas till de mera allmänna överväganden som gjorts i 6 kap. I den mån nu avsedda grupper ställs utanför en lagreglering synes dock önskvärt att de i samma mån blir omfattade av en enhetlig sanktionsreglering i kollektivavtalets form. Till frågan om ansvar för uppdragstagare skall återkommas i 10 kap. Här skall blott anmärkas att gränsen mellan arbets- och uppdragstagare även i disciplinfrågor bör avgöras efter allmänna avtals- och arbetsrättsliga regler.

B. *Disciplinansvar för stats- och kommunalanställda*

Systemet med ett författningsgrundat disciplinansvar innebär icke något nytt för de tjänstemän som lyder under statstjänstemannalagen, vari ju redan nu finns stadgat sådant ansvar. Samma är förhållandet med de av kommunaltjänstemannalagen omfattade tjänstemän vilka är underkastade i författning intagna regler om disciplinär bestraffning (jfr 2 § andra stycket c) denna lag samt kommunaltjänstemannastadgan). Läget blir emellertid ett annat för de med sistnämnda lag avsedda kommunaltjänstemän som ej har något författningsreglerat disciplinansvar och vilka således nu äger att träffa avtal rörande disciplinära åtgärder. För dem kan det tänkta systemet sägas innebära en begränsning i rådande avtalsfrihet. I den mån kommunaltjänstemännen har ämbetsansvar — vilket normalt är fallet — bör emellertid beaktas, att det författ-

ningsgrundade disciplinansvaret är avsett att ersätta det straffansvar för tjänstefel enligt 20:4 BrB som f. n åvilar dem. Vad som nyss kallades en begränsning i avtalsfriheten blir i själva verket endast en annorlunda formad författningsreglering av vad som redan nu till följd av ansvarsregeln i 20:4 BrB ligger utanför parternas dispositionsområde.

Beträffande såväl statstjänstemän som kommunaltjänstemän är motivet för ett lagreglerat ansvar helt naturligt dessa funktionärers roll att utöva statlig och kommunal förvaltning. Bland statstjänstemännen finns emellertid för närvarande en grupp som saknar disciplinansvar, nämligen den i 18 § statstjänstemannalagen uppräknade kretsen av byråchefer och därmed jämställda eller högre befattningshavare i statsdepartement, centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser, ävensom de som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst. Enligt Kungl. Maj:ts bestämmande kan även andra tjänstemannakategorier hänföras till denna grupp. Den inskränkning av det straffrättsliga ansvaret som föreslås synes emellertid nödvändiggöra att även nu avsedda tjänstemän underkastas disciplinansvar. Alldeles oavsett detta kan emellertid lämpligheten av den nuvarande undantagsregeln i 18 § sättas i fråga. Enda möjligheten för närvarande att ingripa mot dessa tjänstemän i fall av tjänsteförseelser erbjuder ämbetsansvaret med vad det innebär av förundersökning, åtal och domstolsprocess. Det föreligger otvivelaktigt behov av att kunna reagera i enklare former och med mer nyanserade sanktioner i fall av smärre förseelser. Detta behov tillgodoses bättre med ett disciplinansvar. — Dock kan finnas anledning att från reglerna om disciplinpåföljd undanta vissa verkschefer och likställda. Däremot bör även för dem gälla särskilda avskedsregler (se härom i nästföljande kapitel).

Beträffande härefter sådana hos statliga och kommunala myndigheter anställda arbetstagare som saknar tjänstemannaställning kan ifrågasättas om icke ett författningsreglerat disciplinansvar bör diskuteras även för deras del. Väl kan sägas att behovet av sådant disciplinansvar icke ter sig lika framträdande för denna arbetstagargrupp som för tjänstemannagruppen med hänsyn till skillnaden i allmänhet mellan dessa gruppers offentliga funktioner. Emellertid är ofta just sådana arbetstagare — inom såväl den statliga som den kommunala sektorn — sysselsatta i sådan samhällsnyttig verksamhet som bildar den vardagliga kontaktytan mellan det allmänna och medborgarna. Vidare är icke ovanligt att arbetstagare med huvudsakligen samma arbetsuppgifter hos en del myndigheter är anställda som tjänstemän medan de hos andra är anställda utan sådan ställning. Motsvarande splittring kan icke sällan iakttagas även inom en och samma myndighet.

Dessa förhållanden kunde eventuellt föranleda till att man inom båda arbetstagargrupperna lät allenast vissa kretsar bära nu avsett disciplinansvar med hänsyn till vikten av deras offentliga funktioner, hellre än att låta ansvarsgränsen sammanfalla med gränsen mellan arbetare och tjänstemän. Sistnämnda mera formella gränsdragning bidrar också till att konservera en åtskillnad mellan tjänstemän och övriga arbetstagare som man i andra hänseenden sökt häva; tjänstemannalagstiftningens syfte har ju varit att föra de två arbetstagargrupperna närmare varandra med avseende exempelvis på förhandlingsrätt och tillgång till fackliga stridsmedel, och detta är en utveckling som kan antagas komma att fortsätta. Den förstnämnda gränsdragningsmetoden åter, som utgår från antagandet att skilda behov av ansvarsregler föreligger för skilda kategorier inom båda arbetstagargrupperna, torde icke kunna lagtekniskt genomföras utan att vålla avsevärda problem för rättstillämpningen.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om icke ett författningsgrundat disciplinansvar i princip bör råda inom all offentlig verksamhet som utövas av de rent statliga och kommunala myndigheterna, oberoende av funktionärernas anställningsform. Vid sidan av att en sådan ordning tillgodoser det allmänhetens intresse som över huvud bär upp kravet på sanktioner mot försumliga of-

fentliga funktionärer, innebär den en vinning även när det gäller den antydda framtida utvecklingen inom det offentliga anställningsområdet.

Anmärkas kan att en disciplinförfattning med skilda påföljder även har den betydelsen att den framtvingar mera nyanserade bedömningar av förekommande avtalsbrott och nödgar den offentlige arbetsgivaren att spara avsked för de mest svårartade fallen.

Sammanfattningsvis hänföres således till ansvarskretsen alla som är statligt eller kommunalt anställda. Med kommun likställes härvid övriga förekommande kommunbildningar, såsom landstingskommun, municipalsamhälle, kommunalförbund, tingslag, församling och kyrklig samfällighet.

C. *Disciplinansvar utanför det traditionella myndighetsområdet*

Även inom sådan verksamhet som fullgöres utanför den traditionella myndighetsramen kan behov anses föreligga av ett författningsreglerat disciplinansvar. Härvidlag kommer i betraktande inte endast allmänna inrättningar i vanlig mening utan även vissa sådana privaträttsligt bildade bolag, föreningar och stiftelser, i vilka staten eller kommun till följd av äganderätt eller eljest har det helt avgörande inflytandet. Till en början skall närmare beröras den senare gruppen av företag.

Här är icke avsikten att göra en uttömmande kartläggning av den verksamhet som för närvarande utövas av samhällsägda företag. I denna del kan hänvisas till ett flertal tidigare utredningar på området. Endast översiktligt skall anges vad som kan vara av betydelse för en mera principiell ståndpunkt i frågan om ett författningsgrundat disciplinansvars utsträckning till vissa sådana företag.

Vad till en början angår helt statsägda företag finns däribland sådana som ägnar sig åt trä-, gruv- och metallindustri, kemisk-teknisk industri, jord- och stenindustri samt el-produktion. Vidare äger staten bank- och lånerörelser, en del kommunikationsföretag, restaurangrörelser, företag som utövar det statliga spritmonopolet, lotteri- och tipsrörelser, ett tobaksbolag, ett bevakningsbolag samt i bolagsform driven sjukvårdsinrättning. Vid sidan av nämnda företag finns även vissa statskontrollerade företag, vari enskilda intressenter ingår. Bland dessa företag återfinns kommunikationsföretag, kraftverks-, gruv- och andra industrier, teaterföretag, ett bolag som ombesörjer obligatorisk bilbesiktning samt ett monopolföretag för radio och TV-sändningar.

Inom den kommunala sektorn kan iakttagas att sådan för kommunerna typisk allmännyttig verksamhet som el- och gasdistribution, anordningar för gemensam vattenförsörjning, renhållning samt buss- och spårvagnstrafik, ofta bedrivs i bolagsform. Härutöver finns kommunala företag inom de mest skiftande verksamhetsområden. Sålunda förekommer företag för uppförande och förvaltande av bostadshus, fastighetsförvaltningsföretag för markexploatering och saneringsändamål, företag för uppförande och tillhandahållande av industri- och hantverkslokaler, konsultföretag, hamnrörelser, tomträtts- och andra lånekassor, tvätterier, parkeringsföretag, pantlånerörelse, utställningsrörelse, företag för skogsförvaltning, koksförsäljning, tegeltillverkning, grusförsäljning, maltdrycksförsäljning och vatteninpumpning, hotell- och restaurangrörelser, företag som driver teatrar och nöjesfält, företag för undervisningsväsendet och för bygdegårdsverksamhet samt företag för tillhandahållande av bad- och idrottsplatser. Anmärkas kan att vissa kommuner i stiftelse- eller föreningsform driver socialvård.

Redan tidigare har konstaterats att det intresse som motiverar författningsgrundade sanktioner vid försumligt utövande av offentliga funktioner i princip gör sig gällande även då det allmänna uppträder i privaträttslig klädnad. När det gäller allmän verksamhet via privaträttsligt bildade organ kan emellertid icke komma i fråga ett sådant enhetligt system — med disciplinansvar för samtliga anställda vid samtliga organ — som diskuterats i fråga om statliga och kommunala myndigheter. Givet är att det allmännas verksamhet stundom helt överensstämmer med den som bedrives även

av enskilda rättssubjekt och kan utövas utan hänsynstagande till några speciella allmänna intressen; och det kan te sig inkonsekvent att anse disciplinansvar motiverat om det allmänna organiserar sådan verksamhet i traditionell förvaltningsform men ej — såsom nedan skall utvecklas — om samma verksamhet överlämnas till ett bolag eller en stiftelse. Emellertid kan icke undvikas en åtskillnad i bedömningen, grundad på ett formellt betraktelsesätt där själva valet av en privaträttsligt reglerad verksamhetsform måste tilläggas betydelse. Där det allmänna väljer sistnämnda form för utövandet av sina funktioner får tydligen ställas särskilda krav på betydelsen av dessa funktioner för att motivera ett disciplinansvar.

Bland de företag som kontrolleras av det allmänna återfinns sådana som driver renodlad industriell, kommersiell eller teknisk verksamhet på samma villkor som och i konkurrens med privatägda företag. Då det allmänna bildat, övertagit eller eljest skaffat sig kontroll över sådana företag torde syftet ofta ha angivits vara att tillgodose något visst samhällsnyttigt ändamål. I de fall emellertid, då företaget som sådant i princip icke har att i sin verksamhet iakttaga annat än affärsmässiga synpunkter synes — som redan antytts — icke finnas anledning att genom ett författningsreglerat disciplinansvar ställa det i särställning i förhållande till motsvarande enskilda företag.

Annorlunda blir förhållandet om det privaträttsligt reglerade organet, det må vara ett affärsföretag eller ej, har att fullgöra även mera typiska offentliga funktioner — särskilt om dessa kommer den rena myndighetsutövningen nära — eller eljest har att i sin verksamhet beakta särskilda allmänna intressen. Och har företaget tillagts monopol å verksamheten, kan detta sägas utgöra ett särskilt skäl till disciplinansvar, nämligen emedan det allmänna till följd av monopolställningen icke lämnar den enskilde valfrihet.

Som exempel på samhällskontrollerade företag med mera typiska offentliga funktioner må här nämnas sådana som är sysselsatta inom undervisningsväsendet eller ägnar sig åt sjukvård, barnavård, ungdomsvård, åldringsvård eller annan socialvård; alla dessa typer av sysselsättningar finns representerade bland de tidigare uppräknade företagen. Ett annat exempel är Aktiebolaget Svensk Bilprovning, vars funktionärer har ren myndighetsutövning i fråga om bilbesiktning. Vidare skall hit räknas det helstatliga företaget Allmänna Bevaknings Aktiebolaget. Större delen av bevakningspersonalen i detta företag är utrustad med polisbefogenheter. Vad angår monopolföretag inom den statliga sektorn må nämnas Nya System Aktiebolaget. Detta bolag har i samband med sin monopolställning i fråga om utminutering och utskänkning av rusdrycker även tillagts vissa kontrollerande uppgifter, vilka stundom är att likställa med myndighetsutövning. Även Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen hör hit. Såsom innehavare av monopol å partihandel med rusdrycker har detta företag bl. a. att i sin verksamhet iakttaga vissa nykterhetspolitiska intressen. Vidare bör hit räknas det förut antydda, statskontrollerade monopolföretaget Sveriges Radio. Även inom den kommunala sektorn förekommer företag som tillagts, om ock ej författningsgrundat så dock faktiskt monopol å viss verksamhet. Här må blott erinras om sådana tidigare omnämnda kommunala bolag som med faktiskt monopol handhar el- och gasdistribution, anordningar för gemensam vattenförsörjning, renhållning samt buss- och spårvagnstrafik. — I sammanhanget kan också nämnas de planer på inrättande av ett statligt förvaltningsbolag som diskuterats i ett nyligen framlagt betänkande av företagsdelegationen (I — stencil 1969:1). Enligt planerna skulle detta förvaltningsbolag äga aktierna inte endast i statens mera renodlade affärsföretag utan också i vissa av de ovan uppräknade statliga bolagen med mera typiska offentliga funktioner. Vidare skulle förvaltningsbolaget bidra till att förverkliga vissa politiska målsättningar genom att lösa sysselsättnings-, beredskaps- och andra av staten angivna speciella uppgifter. Skulle dessa eller andra liknande planer förverkligas, finns anledning att i den nu diskuterade

gruppen av samhällskontrollerade företag även räkna in ett sådant moderbolag.

Det ter sig naturligt att ett författningsreglerat disciplinansvar utsträckes att gälla även privaträttsligt reglerade organ med sådan verksamhet som nu sagts. Att i lagtext entydigt beskriva detta tillämpningsområde för disciplinansvaret vållar emellertid avsevärda svårigheter. Som förutsättning för ett sådant ansvar bör, som redan antytts, föreligga något av följande kriterier, nämligen faktisk eller rättslig monopolställning, ren myndighetsutövning eller annan mera typisk offentlig funktion. Begreppet myndighetsutövning torde, som ovan i andra sammanhang framhållits, icke erbjuda några större tolkningsproblem. Detsamma gäller kriteriet monopolställning. Svårigheterna uppstår då man i lagtext söker fånga in de övriga offentliga funktioner som ovan åsyftats. En möjlig lösning synes vara att i lagen angiva endast de allmänna kriterierna samt låta Kungl. Maj:t inom den i lagen angivna ramen förordna om det tänkta disciplinansvarets tillämpning. Principiella och praktiska skäl talar dock för att det område där ansvaret skall bero av Kungl. Maj:ts förordnande icke göres alltför vidsträckt. Kommittén avser därför att i samband med den slutliga utformningen av lagförslag på hithörande område pröva om icke åtminstone vissa av berörda funktionärsgrupper kan direkt anges i lagtext.

Vad slutligen angår allmänna inrättningar som inte är att hänföra till nyssnämnda krets av bolag, föreningar och stiftelser synes motsvarande regler böra gälla även dem om de uppfyller något av de angivna kriterierna. Anmärkas kan att åtskilliga tjänstemän hos allmänna inrättningar för närvarande är underkastade ämbetsansvar, en del dessutom författningsreglerat disciplinansvar (jfr 2 § andra stycket c) kommunaltjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan).

D. *Disciplinpåföljder*

Vid en författningsreglering av de sanktioner som skall kunna åläggas i disciplinär väg synes icke finnas anledning att alltför långt avlägsna sig från dem som redan nu gäller för offentliga tjänstemän i allmänhet. I statstjänstemannalagen liksom i kommunaltjänstemannastadgan anges som disciplinpåföljder varning, löneavdrag, suspension och avsättning, medan det i de kollektivavtal som för närvarande gäller för kommunaltjänstemän i allmänhet stadgas varning och avsked — för ordinarie tjänstemän även suspension — som påföljder för tjänsteförsummelser.

Av de nämnda påföljdstyperna synes emellertid mindre angeläget att bibehålla suspension. Det är inte endast så att denna sanktion kan vålla icke önskvärt besvär för såväl den försumliges arbetskamrater som hans arbetsgivare. Den kan även kritiseras emedan den utan hänsyn till den försumliges ekonomiska situation i övrigt helt berövar honom hans utkomst av anställningen.

Suspensionens roll torde utan någon försämring av disciplinrättsinstitutet kunna övertagas av ett delvis skärpt löneavdragssystem vilket samtidigt bör förvandlas till vad som skulle kunna kallas ett disciplinbotssystem. En sådan skärpning är för övrigt motiverad även av att disciplinansvaret ersätter straffansvaret för tjänstefel enligt 20:4 brottsbalken. För närvarande kan enligt exempelvis statstjänstemannalagen löneavdrag verkställas under högst 30 dagar. I ett disciplinbotssystem synes den längsta tid varunder disciplinbot skall kunna utgå kunna bestämmas till 60 dagar. Härjämte bör botens storlek bestämmas annorlunda än vad som nu gäller för löneavdrag. Enligt exempelvis statstjänstemannastadgan bestämmes löneavdraget till viss procent av dagslönen i en 30-dagars månad (16—22 %, beroende av månadslönens storlek). Kommittén anser att disciplinboten icke bör under- resp. överskrida vissa i författning fixerade belopp, förslagsvis fem kronor resp. 250 kronor per dag, samt att botens storlek slutligt göres beroende av de ekonomiska förhållanden som råder för den som skall underkastas disciplinpåföljden. Naturligt är att härvid hämta ledning av de relativt enkla och lätthanterliga regler för

bestämmande av dagsböters storlek, som utvecklats vid de allmänna domstolarna. Härmed avses dock icke att utredningen om den försumliges ekonomiska förhållanden skall göras alltför ingående. I första hand bör avgörande vara storleken av den anställdes lön med de jämkningar som föranleds av uppgifter som den anställde lämnar om sin ekonomi.

Såsom disciplinpåföljder föreslås sålunda varning och disciplinbot, varjämte svårare eller upprepade försummelser bör kunna föranleda avsked. Avsked är emellertid ej avsett att utgöra en disciplinpåföljd i formell mening. Såsom redovisas i 9 kap. skall avsked tillgripas då funktionären genom förseelsen visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin tjänst. Avsked bör således ses mera som en skyddsåtgärd än som en sanktion. Föranleder en tjänsteförseelse avsked, bör emellertid icke därjämte disciplinpåföljd kunna åläggas den försumlige. Det förutsättes slutligen att beslut om såväl varning och disciplinbot som avsked meddelas skriftligen samt att de motiv varå åtgärden grundas redovisas i beslutet.

E. *Beslutande organ hos den offentlige arbetsgivaren*

Den föreslagna avkriminaliseringen och den i samband därmed vidgade betydelsen av disciplinansvaret ställer ökade krav på de organ som har att tillämpa disciplinreglerna. Beslut om disciplinpåföljd liksom om avsked i de fall som avses med 9 kap. bör naturligen fattas med största möjliga objektivitet och sakkunskap. Det är önskvärt att besluten fattas av kollegiala organ i vilka ingår personer med juridisk kompetens.

I fråga om den statliga sektorn synes vad nu sagts icke kräva inrättande av några nya myndigheter i form av disciplinnämnder el. dyl. Beträffande åtskilliga myndigheter kan kraven tillgodoses inom ramen för deras nuvarande organisation. I andra fall synes tillräckligt med vissa ändringar i gällande instruktioner och arbetsordningar. Beträffande vissa myndigheter kan övervägas att, där så icke redan nu är fallet, lägga beslutanderätten på överordnad myndighet. I fråga om en del mindre myndigheter kan en lämplig lösning vara att förse det beslutande organet med juridiskt biträde utifrån, eventuellt så att flera myndigheter på samma ort bildar ett för myndigheterna gemensamt beslutande kollegium. Även i fråga om statskontrollerade inrättningar och företag synes kompetensfrågan kunna lösas inom ramen för nuvarande resurser. För den statliga sektorns del synes således nu avsedda organisationsfrågor kunna utan några kostnadskrävande åtgärder regleras enbart genom föreskrifter i administrativ väg.

Vad angår den kommunala sektorn bör det visserligen i princip ankomma på vederbörande kommun eller organ som kommunen utser att fatta beslut i hithörande disciplin- och avskedsfrågor. Emellertid synes det i åtskilliga fall erforderligt med en förstärkning av beslutande organ, om ett lagreglerat disciplinansvar skall ersätta kriminalisering. Även i större kommuner kan kompetensfrågan vara ett problem, särskilt om fråga blir om att ingripa disciplinärt mot ledande funktionärer i kommunen. I fråga om kommunala företag utanför myndighetsramen kan motsvarande problem också möta. Olika lösningar kan övervägas: särskilda överkommunala organ kan inrättas, landstingens resurser kan måhända utnyttjas, eventuellt kan beslutanderätten i vissa fall läggas på statliga organ, t. ex. länsstyrelserna. Valet av lösning hänger delvis samman med spörsmål rörande gränsdragningen kring den kommunala självbestämmanderätten. Kommittén avser att i senare sammanhang återkomma till hithörande kompetensproblem.

F. *Förhållandet mellan disciplinpåföljd och brottspåföljd*

En särskild fråga är om det allmänna straff som ådömes offentlig funktionär för brott bör påverkas av att han till följd av brottet även ålägges disciplinpåföljd eller avskedas.

I 20:9 BrB stadgas beträffande tjänstemän med ämbetsansvar, att domstol skall ta hänsyn till disciplinär bestraffning som

ålagts för brott, då domstolen bestämmer påföljd för samma brott. I lagrummet sägs också att disciplinbeslutet skall förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts när åtal väcks för brottet. För statstjänstemännens del kompletteras dessa bestämmelser av ett stadgande i 21 § första punkten statstjänstemannalagen om förbud mot att inleda eller fortsätta disciplinärt förfarande rörande viss gärning sedan åtal väckts för samma gärning. (Jfr motsvarande bestämmelse i 21 § kommunaltjänstemannastadgan.) Detta stadgande har i själva verket ett vidsträcktare tillämpningsområde än 20:9 BrB, i det att det omfattar även statstjänstemän utan ämbetsansvar.

Vidare gäller för närvarande enligt 20:8 BrB att om tjänsteman för annat brott än ämbetsbrott ådömes såväl ämbetsstraff (avsättning eller suspension) som annan påföljd, den förlust han lider genom ämbetsstraffet skall beaktas vid bestämmandet av den andra påföljden. I nästföljande kapitel föreslås att ämbetsstraffen avskaffas såsom brottspåföljd och att avsättning ersättes med en rätt för den offentlige arbetsgivaren att i vissa i lag noggrant angivna fall avskeda arbetstagare som begått brott. Maktmissbruk jämte det däremot svarande oaktsamhetsbrottet samt mutbrott och brott mot tystnadsplikt skall således åtföljas av de för brott i allmänhet stadgade påföljderna. Frågan om avskedande skall beaktas vid straffmätning gör sig således framdeles gällande även vid utmätande av allmänt straff för sådana brott.

Syftet med de nyss redovisade lagrummen är naturligen att förebygga dubbelbestraffning. Hithörande problem minskar visserligen i betydelse om straffansvaret enligt 20:4 BrB för tjänstefel upphäves. Emellertid torde även framdeles böra uppställas regler varigenom dubbelbestraffning undvikes. I denna del gör sig följande resonemang gällande.

Arbetstagare på den privata arbetsmarknaden kan givetvis avskedas i fall av tjänsteförsummelser som innefattar brott. I vissa kollektivavtal har avsked upptagits som den strängaste påföljden i ett disciplinärt regelsystem, vilket även upptar lindrigare sanktioner i linje med dem som gäller för exempelvis statstjänstemän. Vare sig den privata arbetsgivaren avskedar eller tillgriper lindrigare påföljd kan arbetstagaren icke åberopa någon lagregel som ålägger domstol att vid straffmätning beakta sådan påföljd. För de tjänstemän som omfattas av de förut återgivna lagreglerna är givetvis ett fullt rimligt rättvisekrav att slippa dubbelbestraffning. För arbetstagare i allmänhet kan emellertid som mest rättvist te sig ett system där alla arbetstagare i straffrättsligt hänseende behandlas lika. I detta sammanhang kan särskilt pekas på regeln i 20:8 BrB om möjlighet att sänka det allmänna straffet om exempelvis avsättning ådömes. Då denna ordning infördes genom 1948 års strafflagstiftning hade den föregåtts av viss kritik. Under remissbehandlingen av straffrättskommitténs förslag till denna lagstiftning ifrågasattes sålunda (jfr prop. 1948:80 s. 331 ff), om icke en sådan regel kunde privilegiera tjänstemäns allmänna brott i jämförelse med sådant brott av den som var anställd i enskild tjänst; och det uttalades, att skillnaden i behandlingen visserligen motiverats med att avsättning innebar en vida allvarligare förlust än avsked ur enskild tjänst, men att avsked på grund av brott i tjänsten med hänsyn till den trygga ställning som flertalet privata tjänstemän dåmera åtnjöt väl kunde jämföras med avsättning. Det gjordes också gällande att det sannolikt skulle te sig stötande för det allmänna rättsmedvetandet, om tjänstemannens egentliga straff blev lägre därför att han samtidigt dömdes till avsättning eller suspension.

Dylika synpunkter gör sig alltjämt gällande och i dagens läge med i viss mån ökad styrka. Även om det skulle kunna hävdas att avskedande av vissa offentliga tjänstemän — kanske främst av dem som innehar högre befattningar — ter sig som en allvarligare förlust än avsked i allmänhet från privata anställningar, synes motsvarande icke utan vidare kunna göras gällande beträffande det stora flertalet offentliga tjänstemän. Och även i fråga om högre

befattningshavare kan förlusten genom ett avskedande stundom värderas lika allvarligt för en privatanställd chefstjänsteman som för en offentligt anställd. Visserligen får avsättning genom brottmålsdom anses normalt vara mer diffamerande än avsked av en privatanställd. Denna olikhet försvinner emellertid om, såsom föreslås i 9 kap., avsättning avskaffas såsom en av domstol utmätt brottspåföljd. — Vidare äger den förut återgivna kritiken, i den mån den kan anses ha åberopat det allmänna rättsmedvetandets krav på likhet inför lagen, i dagens läge särskild giltighet om man beaktar det närmande som ägt rum mellan anställningsförhållandena inom den offentliga och den privata sektorn. Den privaträttsliga regleringen inom den förra sektorn har över huvud syftat till en likställighet mellan offentliga och privata arbetstagare; och det ter sig naturligt att som mål uppställa likformighet även i straffrättsligt hänseende.

En sådan likformighet synes emellertid icke böra uppnås enbart genom ett upphävande av nu diskuterade bestämmelser i 20:8 och 9 BrB. I stället ter sig befogat att ersätta dessa bestämmelser med en reglering som tar sikte på såväl offentligt som privat anställda och som lämnar domstol möjlighet att vid straffmätning städse beakta de sanktioner som arbetsgivaren inom ramen för ett anställningsavtal utkräver då arbetstagaren begått brott. (I avskedsfrågor bör härvidlag icke göra skillnad om arbetstagaren för att undgå beslut om avsked själv begärt sitt entledigande.) Visserligen är värdet av en sådan reglering — liksom för övrigt av de nuvarande bestämmelserna — efter BrB:ns införande mera begränsat än tidigare med hänsyn till BrB:ns rika system av skilda påföljder vid sidan av straff. I fråga om åtskilliga av dem (t. ex. skyddstillsyn, överlämnande till särskild vård etc.) finns nämligen icke tekniskt utrymme för en avräkning å påföljden av förlusten genom exempelvis ett avskedande. Det är emellertid betydelsefullt nog att avräkning kan ske vid straffmätning. — Utan att i detta betänkande närmare utforma en regel om beaktande vid straffmätning av privaträttsliga sanktioner föreslår kommittén att en sådan regel intages i BrB, möjligen i dess 33 kap. rörande nedsättning och uteslutning av påföljd.

Vad åter angår stadgandet i 21 § första punkten statstjänstemannalagen synes detta kunna ersättas av en i en disciplinlagstiftning upptagen bestämmelse om förbud för den offentlige arbetsgivaren att ingripa med disciplinpåföljd om felet eller försummelsen beivrats straffrättsligt. En sådan bestämmelse skulle ersätta den möjlighet att avtalsvis lösa dubbelbestraffningsfrågan som föreligger för parterna på den privata arbetsmarknaden men som ej står öppen för dem som underkastas lagreglerat disciplinansvar.

G. *Övriga frågor*

Vid utformningen av ett lagreglerat disciplinansvar måste ståndpunkt också tagas till åtskilliga detaljfrågor som icke berörts i det föregående.

Vad till en början angår innehållet i ett disciplinstadgande är beskrivningen av de förfaranden som skall kunna medföra disciplinpåföljd delvis beroende av vilka arbetstagargrupper som skall vara underkastade disciplinansvaret. I princip synes dock kunna föreskrivas att arbetstagare som icke iakttager vad som åligger honom i hans tjänst skall åläggas disciplinpåföljd om felet ej är ringa. Det synes ej erforderligt att, såsom skett i 20:4 BrB, närmare ange de källor som bestämmer tjänsteåliggandenas innehåll. Däremot synes i disciplinregeln böra erinras om att det icke skall anses som tjänsteförseelse att arbetstagare deltager i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden (jfr 20:4 tredje stycket BrB). — Beträffande förutsättningarna för avsked i anledning av disciplinförseelse hänvisas till 9 kap.

Förfarandet i disciplinärenden bör enligt kommitténs mening ges fasthet och konsekvens genom särskilda regler i disciplinlagstiftningen. Sålunda bör gälla att fråga om disciplinpåföljd icke får avgöras utan att arbetstagaren genom skriftlig anmaning beretts tillfälle att skriftligen eller, om han

begär det eller det eljest finnes lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig i saken. Begäran av arbetstagaren att särskild utredning skall förebringas bör alltid efterkommas om utredningen kan antagas äga betydelse. Vidare bör arbetstagaren äga rätt till biträde; och hans fackliga organisation bör alltid äga rätt till överläggning i saken.

Vidare synes en särskild regel om preskription böra uppställas. För närvarande anses att disciplinstraff ej får åläggas statstjänsteman senare än fem år efter gärningen (jfr JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 414, RÅ 1945 ref. nr 23 samt NJA 1949 s. 242). Enligt kommitténs mening bör arbetstagare ej kunna åläggas disciplinpåföljd om han icke inom tre år efter tjänsteförseelsen erhållit del av sådan skriftlig anmaning som enligt vad nyss sagts skall inleda disciplinförfarandet. (Ang. preskription vid avsked, se 9 kap.)

I överensstämmelse med rådande rättspraxis synes böra stadgas att disciplinpåföljd ej får beslutas sedan anställningsavtalet upphört. Följden härav blir visserligen att arbetstagaren kan undslippa påföljden genom att själv säga upp sin anställning. Denna konsekvens synes emellertid icke besvärande; saken kan även uttryckas så att arbetstagaren väljer att vidta den åtgärd som i form av avsked kunnat följa vid en mera svårartad förseelse. Däremot synes beslut om påföljd som fattats redan innan anställningen upphört böra kunna verkställas även därefter.

Disciplinbot avses skola tillfalla den offentlige arbetsgivaren. Med bortseende från de regler som ovan diskuterats synes arbetsgivarens fordran på disciplinbot i kvittningshänseende och eljest böra behandlas såsom vanlig civil fordran. Härtill skall återkommas nedan i 11 kap. vari närmare skall beröras den processuella regleringen av disciplinärenden.

Ett särskilt spörsmål är i vad mån det skall åligga arbetsgivaren att till åtal anmäla offentlig arbetstagare för straffbara tjänsteförseelser. Enligt kommittén bör sådan anmälningsplikt normalt föreligga då den som är underkastad ett lagreglerat disciplinansvar kan skäligen misstänkas för sådana brott som innefattar tjänsteförseelse och för vilka stadgas fängelse samt även eljest för brott i tjänsten om civil målsägandetalan kan antagas bli förd. I överensstämmelse med stadgandet i 20 § andra stycket statstjänstemannalagen synes även i den tänkta disciplinlagstiftningen böra intagas bestämmelse om att Kungl. Maj:t skall äga befria från anmälningsskyldighet då misstanken avser allmänfarlig vårdslöshet. En sådan undantagsbestämmelse får särskild betydelse för järnvägstjänstemän, inom vars yrke även relativt ringa fel kan få allmänfarlig effekt.

Vidare synes böra stadgas viss möjlighet att avstänga arbetstagare från tjänstgöring då han misstänkes för tjänsteförseelse. Sålunda bör arbetstagare kunna avstängas med omedelbar verkan då åtgärd vidtages för att anställa åtal eller disciplinärt förfarande inledes om förseelsen kan antagas medföra avsked enligt de i 9 kap. diskuterade reglerna eller om särskilda skäl eljest föreligger. (Jfr 26 § statstjänstemannalagen.) Avstängningen bör givetvis icke få vara längre än tills påföljdsfrågan rättskraftigt avgjorts.

Utöver det anförda finns ytterligare vissa spörsmål att besvara då disciplinlagstiftningen skall utformas. Sålunda måste, såsom tidigare antytts, ståndpunkt tas till frågan om behovet för enstaka funktionärsgrupper av särskilda gärningsbeskrivande disciplinregler utöver det ovan diskuterade disciplinstadgandet. Här kommer i betraktande de särskilda disciplinregler som nu gäller för exempelvis läkare och poliser. Vidare återstår bl. a. att för vissa funktionärsgrupper överväga särskilda regler rörande beslutande organ och förfarandet inför dessa organ. Till dessa och andra spörsmål skall återkommas i senare sammanhang. Såsom tidigare framhållits åsyftas med detta betänkande i första hand att framlägga mera principiella synpunkter på frågan hur sanktionsregler för offentliga funktionärer bör utformas. Kommittén har emellertid i detta avsnitt velat relativt utförligt redovisa de mera centrala detaljregler som synes böra inflyta i en disciplinlagstiftning.

9 Avskedsfrågor

§ 36 RF stadgade i sin före 1965 gällande lydelse oavsättlighet för dem »som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän». Denna oavsättlighet begränsades genom rättsutvecklingen till att avse endast sådana tjänstemän som hade fullmakt på sin tjänst, och även för dem kom oavsättlighetsskyddet att underkastas väsentliga inskränkningar.

Då oavsättlighetsprincipen intogs i § 36 uti 1809 års RF motiverades den bland annat med tjänstemännens ekonomiska intressen och krav på skydd. Även statsnyttosynpunkter spelade in — sådana som behovet av självständiga och av obehöriga påtryckningar, framför allt från regeringsmakten, oberoende tjänstemän — men de synes i varje fall icke ha framförts som det primära skälet i diskussionerna kring tillkomsten av lagrummet. Sedermera har emellertid de som uttalat sig till oavsättlighetens förmån omväxlande åberopat tjänstemanna- och statsnyttosynpunkter då krav rests på begränsningar i oavsättlighetsskyddet. Sådana krav åter har motiverats med intresset av en effektiv regeringsmakt som icke onödigtvis binds av en orörlig och byråkratisk tjänstemannakår särskilt då regeringsmakten har att praktiskt utöva sin politik på områden som tidigare dominerats av enskilda rättssubjekt. Oavsättlighetsprincipen har emellertid även kritiserats från den synpunkten, att den ter sig obillig då den ses mot bakgrunden av de arbetsvillkor som gäller för det stora flertalet arbetstagare i landet.

Regler om oavsättlighet gynnar givetvis alltid renodlade tjänstemannaintressen. Då emellertid för oavsättlighetsprincipens upprätthållande även i dagens läge åberopas nyssnämnda statsnyttosynpunkter är av intresse att undersöka i vad mån oavsättlighetsprincipen i sin nuvarande utformning och tillämpning kan antagas tillgodose sådana synpunkter.

Beträffande den lagtekniska utformningen av oavsättlighetsprincipen iakttages, att det grundlagsskydd som tidigare omgärdat oavsättligheten 1965 upphävdes — utom såvitt avser domare — och ersattes med stadgande i § 36 RF att lag i hithörande frågor skulle stiftas på sätt som är stadgat för allmän civillag. I 29 § statstjänstemannalagen ges numera ett mot grundlagsbudet rörande domare svarande stadgande av innebörd att tjänstemän tillsatta med fullmakt icke må skiljas från tjänsten annat än av allmän domstol efter åtal. Räckvidden och därmed värdet av skyddet mot avsättning är helt naturligt beroende av i vilken omfattning tjänstemäns handlingar kriminaliseras och förses med avsättning som påföljd. Vidare har stundom gjorts gällande att oavsättlighetsskyddet efter tjänstemannalagstiftningens införande icke längre omfattar tjänstemannens lön och övriga ekonomiska förmåner utan enbart själva innehavet av tjänst. Dessutom genombrytes oavsättlighetsskyddet av en omfattande förflyttningsskyldighet och av reglerna i statstjänstemannalagen om skyldighet att utöva annan tjänst, om avgångsskyldighet i vissa fall samt om pensionering, avstängning och suspension (se 4, 11, 19, 27, 31—34 och 38 §§ statstjänstemannalagen). Framför allt bör emellertid beaktas att oavsättlighetsprincipen äger tillämpning endast på fullmaktshavare: det stora flertalet statstjänstemän

saknar fullmakt och kan följaktligen entledigas i enlighet med de i övrigt i statstjänstemannalagen intagna reglerna. Och ser man såsom något väsentligt att vissa centrala arbetsuppgifter utföres av en på grund av oavsättlighetsreglerna oväldig tjänstemannakår må framhållas huru till synes slumpartat de offentliga arbetsuppgifterna är fördelade mellan tjänstemän som har fullmakt på sin tjänst och tjänstemän som inte har fullmakt. Ofta utföres identiska arbetsuppgifter av personer inom båda dessa personalkategorier, och det är ingalunda innehavet av fullmakt på en tjänst som avgör vilka arbetsuppgifter som läggs på tjänsten; här har tillfälligheter och tradition fått ersätta en konsekvent bedömning av spörsmålet vilka typer av arbetsuppgifter som bör ankomma på de oavsättliga. Härtill kommer att då det allmänna gör inbrytningar på nya verksamhetsområden eller ägnar sig åt verksamhet om vars varaktighet någon säker bedömning icke kan göras på förhand, organisatoriska skäl funnits lägga hinder i vägen för en genom fullmakter mera bunden tjänstorganisation. Och vidare kan även i detta sammanhang beaktas den stora utsträckning i vilken betydelsefull offentlig verksamhet fullgöres av organ som står helt utanför den statliga tjänstemannaorganisationens ram och där således oavsättlighetsreglerna över huvud icke äger tillämpning.

Det är mot bakgrunden av vad nu sagts tydligt att de nuvarande oavsättlighetsreglerna utgör en bristfällig garanti för upprätthållandet av en självständig kår av offentliga funktionärer. Oavsättlighetsskyddet kan dock, trots sina brister, icke helt frånkännas betydelse, nämligen när det gäller den grupp tjänstemän som har detta skydd. Och vidare får antagas att oavsättlighetsreglerna haft viss psykologisk betydelse vid skapandet av den tradition som lett fram till att dagens statstjänstemannakår — såsom ovedersägligen är fallet — motsvarar höga krav i fråga om självständighet och omutlighet mot obehöriga påtryckningar.

I och för sig står behovet av en självständig tjänstemannakår utom all diskussion. Om emellertid detta behov skall tillgodoses med nuvarande oavsättlighetsregler måste dessa ges en annan och vidare tillämpning än vad som nu är fallet. Det må vara sant att det möter svårigheter att fixera normer för den utsträckning i vilken statstjänstemän bör erhålla fullmakt på sin tjänst. Detta är dock grundat i förhållandenas natur. Det är helt rimligt att man vid inrättande av statliga tjänster prövar från fall till fall huruvida tjänstens verksamhet är sådan att innehavaren bör göras oavsättlig. Riktlinjer för denna prövning är visserligen önskvärda, men man bör icke överdriva värdet av en enhetlig praxis på detta område. Skall emellertid kravet på oväld och omutlighet tillgodoses icke blott inom den traditionella statliga förvaltningen utan över huvud bland funktionärer inom offentlig verksamhet synes praktiska hänsyn måhända i första hand föranleda till, icke bestämmelser om oavsättlighet, utan regler som genom skilda sanktioner avskräcker från angrepp på denna oväld.

Det hittills sagda ger visst fog för åsikten att det icke är de nuvarande oavsättlighetsreglerna utan väsentligen andra faktorer som i dagens läge är avgörande för statstjänstemannakårens höga standard i fråga om självständighet och omutlighet. I varje fall synes den uppfattningen befogad, att tvekan inför sådana förändringar i oavsättlighetsskyddet som må betingas av ämbetsansvarets framtida utformning bör bero icke så mycket av oavsättlighetsreglernas offentligrättsliga betydelse som av hänsyn till det direkta tjänstemannaintresse som kräver bibehållande av det anställningsskydd oavsättlighetsprincipen innebär. I denna del må blott hänvisas till uttalandet i direktiven för kommittén att det inte bör komma i fråga att nu överväga reformer som inskränker anställningstryggheten i den statliga förvaltningen.

Här nedan skall diskuteras vissa reformförslag, vilka i den mån de har avseende på fullmaktshavare stundom innebär vissa jämkningar, i sak eller form, av det nu rådande oavsättlighetsskyddet. Då så är fallet är ändringarna att se i belysning av vad

ovan sagts rörande oavsättlighetsreglernas offentligrättsliga betydelse.

Avsättning — liksom suspension — har såsom ämbetsstraff två skilda funktioner. Dels utgör denna påföljd straff, dels har den en skyddsuppgift, nämligen att från tjänsten skilja den tjänsteman som icke fyller förutsättningarna för en godtagbar tjänsteutövning. Denna senare funktion hos ämbetsansvaret gör sig ensam gällande då fråga uppkommer att med tillämpning av 20:8 BrB utöver allmänt straff utmäta även ämbetsstraff då tjänsteman begått annat brott än ämbetsbrott. Syftet med ådömande av ämbetsstraff i detta fall har av departementschefen uti propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10 s. C 211) angivits vara att skydda den offentliga tjänstens integritet: det är enligt departementschefen fråga om »att ingripa med anledning av brott av sådan beskaffenhet, som gör tjänstemannen olämplig att inneha tjänsten eller som skadar det anseende, som innehavaren av befattningen bör äga».

Att ämbetsstraffen, med betoning på deras skyddsuppgift och utan avseende på deras funktion att även utgöra straffmedel, över huvud upptages i BrB är självklart en följd av oavsättlighetsprincipen. (Att sedan ämbetsstraffen kan tillämpas å varje tjänsteman med ämbetsansvar, oavsett om han är oavsättlig eller ej, är en annan sak.) Lika självklart ter sig emellertid icke att ämbetsstraffet, utöver nämnda skyddsuppgift, även bör tilläggas uppgiften att tjänstgöra som särskild strafform, vilken stundom — utan att vara förenad med allmänt straff — får ensam sanktionera tjänstemans brott. Under remissbehandlingen av straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944:69) ifrågasatte LO, om icke även de egentliga ämbetsbrotten borde i första hand beläggas med allmänt straff. Avsättning och suspension borde även här vara skyddsåtgärder, som domstolen icke skulle vara pliktig men ha möjlighet att tillämpa i andra hand. I och för sig fann departementschefen en sådan ordning tilltalande men ansåg ämbetsstraffen i så många fall framstå som den naturliga och enda behövliga reaktionen, att de borde bibehållas som verkliga straff (prop. 1948:80 s. 315 o. 317).

Väl erbjuder det vissa praktiska fördelar att få frågan om en tjänstemans skiljande från tjänsten prövad i brottmålet samtidigt med prövning av frågan om ansvar. Det skulle också kunna hävdas att avsättning är en så sträng åtgärd att den på sätt nu sker bör ingå i straffmätningen. Det bör emellertid framhållas att skälet till avsättning icke omedelbart är brottet utan den olämplighet för sin tjänst som tjänstemannen visat. Åtskilliga skäl talar för att ett avskedande icke bör ta formen av en så svår prickning som är fallet om det sker i form av avsättning i brottmålsdom. Att avskedande, även om det icke anordnas såsom en brottspåföljd, både bör och kan beaktas vid straffmätning har redovisats i 8 kap. Vidare ter sig önskvärt med en enhetlig reglering av samtliga avskedsfrågor rörande offentliga funktionärer. Sådan enhetlighet kan uppnås om man bryter ut avsättningsfrågan ur brottmålet.

Mot bakgrund av den privaträttsliga reglering varunder det offentliga anställningsförhållandet numera i princip inordnats ter sig naturligt att samtliga frågor som rör detta anställningsförhållandes bestånd löses i privaträttslig väg och på ett sätt som anknyter till det regelsystem som för motsvarande spörsmål gäller på den privata arbetsmarknaden. Det förhållandet att det allmänna då tjänsteförseelse förelupit kan sägas grunda önskemålet om tjänstemannens skiljande från tjänsten på s. a. s. offentligrättsliga överväganden innebär icke, att frågan rörande tjänstemannens rätt till tjänsten måste förlora karaktären av en privaträttslig tvist mellan honom och den offentlige arbetsgivaren. Rent principiellt borde icke möta hinder att utan försvagning av oavsättlighetsskyddet ge detta en privaträttslig utformning i stället för att omgärda det med ett straffrättsligt regelsystem, där avsättning utkräves såsom ämbetsstraff. För fullmaktshavarnas del måste även följande beaktas. Den avkriminalisering som föreslås i detta

betänkande medför naturligen att avsättning för de icke längre straffbara tjänsteförseelserna icke längre kan utkrävas såsom brottspåföljd. I och för sig vore möjligt att i stället anordna avsättning såsom en disciplinär påföljd som utkräves av den offentlige arbetsgivaren i administrativ ordning med regeringsrätten såsom sista instans. För tjänstemän med fullmakt på tjänsten kan emellertid diskuteras om en sådan ordning är helt förenlig med oavsättlighetsskyddet. Tyngdpunkten i detta skydd vilar i lika mån på förutsättningen att avsättningsmöjligheterna skall vara uttömmande fixerade i strafflagstiftning och på tanken, att frågan om avsättning skall slutligt prövas icke i administrativ väg utan av allmän domstol. På grund härav och då såsom redan framhållits anställningstryggheten i princip icke skall rubbas, synes i fall, då en fullmaktshavare finnes böra skiljas från tjänsten i anledning av icke kriminaliserad gärning, frågan om hans entledigande böra kunna i sista hand överlämnas till domstol att prövas i civilprocessuell ordning.

Mot bakgrund av det anförda föreslår kommittén att ämbetsstraffet avsättning avföres ur BrB. Sker så bör även suspension avskaffas som brottspåföljd. (Jfr i övrigt de synpunkter på suspension såsom sanktion kommittén anlagt i 8 kap.)

Med den här ovan föreslagna behandlingen av avskedsfrågor blir nödvändigt att i lag ange de grunder som kan föranleda avsked av oavsättliga tjänstemän, d. v. s. de som har fullmakt på sin tjänst.[1]

Till en början bör tydligen tjänsteman utrustad med fullmakt kunna avskedas då han genom brott visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning. Enligt 20:8 första stycket sista punkten BrB får avsättning tillgripas vid lindrigare brott blott om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det. Härvid har som lindrigare brott bedömts de för vilka ej är stadgat fängelse i två år eller däröver. I och för sig bör naturligen någon form av spärr resas mot avsked i fall av lindrigare brott. Emellertid kan ifrågasättas värdet av en mot nyssnämnda lagrum svarande bestämmelse i den tänkta avskedsregeln. Det torde ligga i sakens natur att tjänstens beskaffenhet har avgörande betydelse vid bedömningen av frågan om en tjänsteman på grund av ett lindrigare brott skall anses icke vara skickad att inneha tjänsten. Erforderligt anställningsskydd torde uppnås redan genom att i en avskedsregel resa kravet att tjänstemannens brist på lämplighet för tjänsten skall vara uppenbar.

De i 20:8 BrB uppställda förutsättningarna för avsättning gäller endast annat brott än ämbetsbrott enligt 20:1—4 BrB. För maktmissbruk — som ju även för närvarande är straffbart såsom tjänstemissbruk eller i vissa fall tjänstefel — liksom för mutbrott och brott mot tystnadsplikt kan avsättning utmätas som egentligt straff oberoende av nämnda förutsättningar. Anledning saknas emellertid att vid sistnämnda typer av brott, begångna av tjänstemän med fullmakt, framdeles uppställa andra villkor för avsked än dem som enligt det nyss sagda bör gälla vid brott i allmänhet.

Såsom av det tidigare framgått innebär den tänkta reformen av ämbetsansvaret att tjänstefel enligt 20:4 BrB i regel icke längre skall föranleda straffrättsligt ansvar. Sådana gärningar skall i stället kunna beivras i disciplinär väg. I 8 kap. har också föreslagits ett allmänt disciplinstadgande, till sitt innehåll i huvudsak motsvarande 20:4 BrB. För närvarande kan tjänsteman med fullmakt, som begår tjänstefel, avsättas härför om felet är grovt (se andra stycket i nämnda lagrum). Tydligen bör i fråga om sådan tjänsteman gälla som en särskild avskedsgrund, att han begått grov sådan förseelse som avses med det tänkta disciplinstadgandet. Samma synes böra gälla i fall av upprepade förseelser, även om ej varje enskild förseelse är grov. Såsom vid brott bör förutsättning för avsked även i dessa fall vara, att tjänstemannen genom disciplinförseelsen visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning.

[1] Jfr i fråga om såväl de oavsättliga som övriga statstjänstemän vad som på s. 39 anförts rörande lagreglering eller avtalsfrihet beträffande avskedsfrågor.

I 20:10 BrB stadgas för närvarande, att ämbetsman som utan lov eller tillkännagivet förfall avhållit sig från tjänstgöring och ej kunnat träffas med kallelse eller inställas, skall dömas till avsättning om han ej kommer innan tre månader förflutit från det kallelse som domstolen utfärdat å honom införts i allmänna tidningarna. Denna bestämmelse tryggar det praktiska om ock sällsynta behovet att kunna avskeda en bortovarande tjänsteman även i de fall där det — just på grund av hans bortovaro — icke går att styrka att bortovaron utgör tjänstefel. Ehuru avseende ett sällsynt undantagsfall synes för fullständighetens skull en likartad avskedsbestämmelse böra uppställas för tjänstemän med fullmakt på tjänsten. Avskedsgrunden kunde då ges innehållet, att tjänstemannen utan lov eller känt förfall avhållit sig från tjänstgöring under minst tre månader i följd och alltjämt är bortovarande vid tidpunkten för avskedsbeslutet. Något krav på att han skall vistas på okänd ort eller eljest ej går att nå, synes däremot ej behöva uppställas.

De nu genomgångna avskedsgrunderna bör äga tillämpning icke blott på de tjänstemän som innehar tjänst med fullmakt utan över huvud på sådana statstjänstemän som icke är underkastade uppsägningsreglerna i 30 § statstjänstemannalagen, d. v. s. även dem som tillsatts medelst konstitutorial eller erhållit förordnande på viss tid.

Statstjänsteman, som erhållit förordnande tills vidare å sin tjänst, kan för närvarande normalt avsättas såväl i disciplinär väg som av domstol i brottmål. Dessutom är på honom tillämpliga reglerna i 30 § statstjänstemannalagen om avsked i fall av objektivt godtagbara skäl. Såsom sådana skäl har i lagrummet angivits att tjänstemannen visat bristande lämplighet för tjänsten eller att det finnes påkallat att draga in tjänsten eller att avskedandet av annat skäl är påkallat från allmän synpunkt. Såsom framgått av det tidigare är kommitténs åsikt att avsättning bör avskaffas icke blott såsom brottspåföljd utan även såsom disciplinär påföljd i formell mening. De regler om avsked som skall ersätta avsättningsinstitutet måste tydligen samordnas med avskedsreglerna i nämnda 30 §. I och för sig torde samtliga ovan genomgångna avskedsfall inrymmas under denna paragraf. De för fullmaktshavare m. fl. tänkta avskedsreglerna synes emellertid böra bli tillämpliga även på tjänstemän med förordnande tills vidare. I de fall avskedsgrund enligt dessa regler icke föreligger får för sistnämnda tjänstemän gälla även bestämmelserna i 30 § om avsked efter avtalad uppsägningstid.

Vad härefter angår sådana kommunaltjänstemän som icke omfattas av kommunaltjänstemannastadgan har de för närvarande avtalsfrihet i frågor om bland annat avsked. Så till vida är emellertid denna avtalsfrihet inskränkt som dessa kommunaltjänstemän är underkastade det strafflagsreglerade avsättningsinstitutet. Förslaget att avskaffa detta institut skall givetvis gälla även dem och det ter sig i och för sig naturligt att en mot detta institut svarande avskedsregel även för deras del intages i lag. Kommittén vill dock erinra om det samband frågan om sådan lagreglering har med spörsmålet över huvud om lagreglering eller avtalsfrihet när det gäller disciplinpåföljder. — En lagreglering om avsked avseende dessa kommunaltjänstemän synes kunna ges samma innehåll som de tänkta bestämmelserna om avsked av statstjänsteman med fullmakt, som begår brott eller disciplinförseelse.

Samma avskedsreglering synes även böra gälla de offentliga arbetstagare i övrigt som skall omfattas av ett lagreglerat disciplinansvar. Anmärkas kan att åtskilliga av dessa arbetstagare för närvarande är underkastade ämbetsansvar och brottspåföljden avsättning. Och många av dem är underkastade författningsreglering beträffande avskedsfrågor.

Den diskuterade lagregleringen synes böra åtföljas av vissa bestämmelser som tillgodoser arbetstagarnas berättigade intresse av riktig bedömning av avskedsfrågorna. Härvidlag synes närmast böra bli fråga om regler som berättigar såväl arbetstagaren och hans eventuella biträde som vederbörande fackförening till överläggning i saken med

den offentlige arbetsgivaren; och vidare regler om rätt för arbetstagaren att kvarstanna i tjänsten tills överläggningen ägt rum.

I anslutning till de ovan framlagda reformförslagen vill kommittén framhålla att offentlig arbetsgivare, som avskedar arbetstagare till följd av tjänsteförseelse bör pröva möjligheten att tilldela den anställde annan tjänst än den vari han begått fel. En sådan ordning synes dock icke böra gälla endast i de fall avskedsbeslut skall ersätta det nuvarande avsättningsinstitutet. Placering i annan tjänst i stället för förlust av anställning ter sig lika berättigad då offentliga arbetstagare avskedas av annan grund än brott eller disciplinförseelse. Ses omplaceringsfrågan i detta vidare perspektiv blir givetvis orealistiskt att tänka sig en formlig rätt till omplacering för avskedade offentliga arbetstagare. I detta betänkande skall endast understrykas vikten av att de offentliga arbetsgivarna undersöker förflyttningsmöjligheten vid avsked, oberoende av avskedsgrunden. Är fråga om sådan arbetstagare som äger avtalsfrihet i avskedsfrågor — med den inskränkning som följer av förutnämnda förslag — bör kunna förväntas att de offentliga arbetsgivarna eventuellt i kollektivavtalets form bidrar till att lösa hithörande frågor.

I sammanhanget vill kommittén framhålla att förflyttning stundom kan te sig som det lämpligaste sättet att komma till rätta med en arbetstagare som genom att orsaka samarbetssvårigheter eller eljest visar bristande lämplighet för sin befattning. Det kan gälla fall där vederbörande ej kan läggas någon tjänsteförseelse till last men även fall där han visserligen förskyllt disciplinpåföljd men där avsked framstår som en alltför svår påföljd. I sådana fall kan förflyttning vara av värde ej blott för den offentlige arbetsgivaren utan även för arbetstagaren. Särskilt stadgande om förflyttning i nu avsedda situationer synes emellertid icke erforderligt.

Den reformerade behandlingen av avskedsfrågor reser naturligen spörsmålet om beaktande vid straffmätning av att den offentlige arbetstagaren även avskedas till följd av brottet. I denna del hänvisas till framställningen i 8 kap. — Tilläggas skall att vad i nämnda kapitel sägs om förfarandet i disciplinärenden även bör gälla de avskedsfall som diskuterats i förevarande kapitel. Däremot synes särskild preskriptionsregel beträffande avsked kunna undvaras. En given begränsning av möjligheten att avskeda arbetstagaren längre tid efter brottet eller tjänsteförseelsen ligger däri, att bedömningen av om han till följd av brottet eller förseelsen kan anses uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning skall ta sikte på förhållandena vid den tidpunkt då avskedsfrågan prövas.

Slutligen skall anmärkas att förslagen i detta kapitel kräver icke bara ändringar i stats- och kommunaltjänstemannalagarna utan även viss grundlagsändring. Sålunda måste oavsättlighetsreglerna i § 36 RF för utnämnda domare utformas annorlunda.

10 Ansvarsregler för vissa funktionärsgrupper

A. *Uppdragstagare*

Såsom av det tidigare framgått föreslås att uppdragstagare åt det allmänna skall vara underkastade ansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. I den mån de utövar offentlig myndighet skall de även vara underkastade den föreslagna regeln om maktmissbruk. Härav följer att exempelvis taxeringsmän och jurymedlemmar, i olikhet mot vad nu är fallet, skall kunna straffas för oriktig myndighetsutövning enligt sistnämnda regel. Däremot har ståndpunkt tills vidare icke intagits i frågan, om uppdragstagarna bör medtagas i den ansvarskrets som skall omfattas av det ifrågasatta lagreglerade disciplinansvaret. I sistnämnda hänseende är följande att beakta.

Den i 20:12 första stycket BrB intagna beskrivningen av funktionärer med ämbetsansvar har ansetts innefatta åtskilliga personer med uppdrag att förrätta viss offentlig verksamhet, vilka uppdrag icke haft karaktär av anställning. Sålunda har ämbetsansvar i rättspraxis ansetts åligga rättens ombudsman i konkurs, överförmyndare, personundersökare i brottmål, ledamot i nykterhetsnämnd, kommunala revisorer etc. Däremot anses från ämbetsansvar vara undantagna t. ex. övervakare av villkorligt dömd och tillsynsman över villkorligt frigiven. Och då ett offentligt ärende överlämnas till enskild som privat uppdrag och ej som ett författningsgrundat tjänsteärende har redan de formella förutsättningarna för att utkräva ämbetsansvar ansetts brista.

Det är sålunda endast vissa grupper av uppdragstagare som är underkastade straffansvar för tjänstefel. Då nu detta ansvar föreslås avskaffat uppstår fråga i vad mån uppdragstagare bör underkastas det disciplinansvar som är avsett att ersätta nyssnämnda straffansvar. I och för sig är tydligt att förseelser av uppdragstagare måste kunna beivras i någon form och även om disciplinansvar normalt förekommer blott i anställningsförhållanden bör därför sådant ansvar icke vara uteslutet för uppdragstagare. Härvidlag må blott hänvisas till den flytande gränsen mellan arbetstagare och uppdragstagare. Emellertid kan bland uppdragstagare urskiljas grupper där det redan från början står klart att disciplinansvar icke bör införas. En sådan grupp är uppdragstagare vilka på rent affärsmässig basis såsom entreprenörer eller eljest utför mera typiska arbetsbeting. Med denna grupp bör likställas advokater som utför uppdrag åt det allmänna. Dessa är för övrigt underkastade de disciplinregler som finns intagna i de av Kungl. Maj:t fastställda stadgarna för Sveriges advokatsamfund. En grupp åter, där disciplinansvar kan diskuteras, utgör de uppdragstagare vars arbetsuppgifter grundar sig på myndighetsförordnande och ytterst finnes förutsatta i ett lagbud. Särskilt gäller detta sådana uppdrag vars innehav beror av författningsgrundad plikt. Emellertid är tydligt att det mellan dessa två grupper finns åtskilliga mellanformer. När det gäller behovet av ett disciplinansvar beträffande dessa mellangrupper bör följande beaktas.

Förlust av anställning är uppenbarligen i allmänhet ett mycket allvarligt ingrepp mot en försumlig arbetstagare. Sådan påföljd bör sparas för svåra förseelser medan de disciplinära sanktionsformerna kan tillämpas vid lindrigare förseelser utan rubbande

av anställningsförhållandet. Förlust av ett uppdrag utgör emellertid — ehuru stundom diffamerande — i allmänhet ingalunda samma sociala och ekonomiska förlust som ett avsked från anställning. Vid sidan av det straffrättsliga ansvar som kan drabba uppdragstagare, framför allt vid maktmissbruk, synes i allmänhet tillfyllest med möjligheten att från uppdraget skilja den som vid utövande av sitt uppdrag åsidosätter sina plikter.

I den mån det likväl kan te sig befogat med ett disciplinansvar synes närmast böra bli fråga om sådana uppdragstagare som är sysselsatta inom rent statliga eller kommunala organ och vilkas uppdrag är av relativt lång varaktighet. Ansvaret synes sålunda böra åvila ledamöter av statliga eller kommunala styrelser, nämnder eller andra kollegiala organ. Vidare synes ansvaret böra omfatta statliga eller kommunala uppdragstagare som, utan sådant ledamotskap, innehar sitt uppdrag till följd av val eller som icke äger undandra sig uppdragen. Härvidlag kan särskilt pekas på den typ av kommunala uppdrag som grundade på val visserligen har karaktär av förtroendeuppdrag men som i realiteten företer stark likhet med vanlig tjänst; jfr exempelvis kommunalråd, landstingsråd etc. Slutligen kan ifrågasättas om icke behov av ett disciplinansvar kan föreligga även i fråga om innehavare av sådana uppdrag som finns reglerade i författning liksom beträffande ledamöter i styrelser för sådana inrättningar, bolag, föreningar eller stiftelser, vars personal enligt förslagen i 8 kap. bör omfattas av ansvaret. Beträffande sistnämnda styrelseledamöter synes på sätt som föreslagits i fråga om personal hos inrättningar etc. böra ankomma på Kungl. Maj:t att förordna om disciplinansvarets tillämpning.

B. *Församlingsledamöter*

Som en särskild grupp med partiellt ämbetsansvar har i 20:12 BrB sammanförts bl. a. de som är förordnade eller valda till ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar. Här avses främst riksdagsmän, landstingsmän samt fullmäktige i stad eller annan kommun. Dessa församlingsledamöter är för närvarande underkastade straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. För sådana brott kan de dömas till avsättning. Och har församlingsledamot genom annat brott än ämbetsbrott visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sitt uppdrag kan han likaledes avsättas, om för brottet är stadgat fängelse i två år eller däröver.

Såsom av det tidigare framgått bör församlingsledamöterna även framdeles kunna straffas för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Härvidlag föreligger tydligen ej skäl att göra ändring i vad nu gäller. Utan angivande av ståndpunkt har kommittén vidare diskuterat frågan om straffansvar för maktmissbruk bör gälla även församlingsledamöter. Däremot synes icke påkallat att underkasta dessa ledamöter disciplinansvar.

Så långt församlingsledamöterna skall vara straffrättsligt ansvariga för sina gärningar bör möjlighet även framdeles föreligga att till följd av brott skilja dem från deras ledamotskap.

Beträffande mutbrott och brott mot tystnadsplikt, liksom för övrigt i fråga om maktmissbruk, föreslås i ett lagutkast härefter (se 15 kap.) strafflatituder vari ingår fängelse av den tidslängd som för närvarande förutsättes för avsättning vid allmänt brott. Med hänsyn härtill kan även förstnämnda brottslighet inrymmas i en enhetlig regel, som för entledigande av församlingsledamot uppställer krav att för brottet skall vara stadgat tvåårigt fängelsestraff eller mera. För all ifrågavarande brottslighet bör vidare gälla att ledamoten genom brottet skall ha visat sig uppenbarligen icke skickad för uppdraget.

Kommittén finner sig emellertid icke i detta betänkande böra lägga fram förslag till närmare utformning av erforderliga bestämmelser rörande enledigande i dessa fall. En huvudfråga härvid blir nämligen vilket organ som skall fatta beslut om församlingsledamots entledigande till följd av

brott. För riksdagsledamöternas del har detta spörsmål samband med frågor över huvud rörande dessa ledamöters ställning och bör icke behandlas fristående från grundlagberedningens pågående arbete med en grundlagsreform.

C. *Statsrådet*

Statsrådets ledamöter kan av konstitutionsutskottet ställas under tilltal inför riksrätten av någon utav justitieombudsmännen (§ 106 RF). Riksrätten har härvid att tillämpa den särskilda ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter. Ehuru omtvistat synes man i doktrinen i allmänhet anse, att riksrätten även äger tillämpa 20 kap. BrB om ämbetsbrott. Hithörande frågor hör emellertid till dem som grundlagberedningen har att pröva och lämnas därför åsido i detta betänkande.

11 Processuella frågor

I 9 kap. har diskuterats möjligheten att avskaffa ämbetsstraffen och ersätta avsättningsinstitutet med en reglering, varigenom de fall där avsked skall ersätta brottspåföljden avsättning behandlas som tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vad där anförts som motiv för en sådan ordning — innebärande att hithörande spörsmål behandlas på sätt som sker inom den privata arbetsmarknaden — gör sig givetvis gällande över huvud där fråga om anställningens upphörande uppkommer, d. v. s. även i de fall där den anställde för närvarande kan åläggas avsättning i disciplinär väg liksom där den offentlige arbetsgivaren äger att avskeda arbetstagaren på de i tjänstemannalagstiftningen angivna grunderna. I direktiven har också som ett särskilt önskemål framhållits att frågor rörande avskedande och avsättning genomgående behandlas som tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare.

En enhetlig reglering av samtliga frågor rörande tjänstemäns skiljande från tjänsten ter sig emellertid eftersträvansvärd även ur vissa andra synvinklar. Här må blott framhållas att det icke är tilltalande att låta exempelvis de fall, där avskedande skall ersätta brottspåföljden avsättning, prövas i form av tvistemål vid allmän domstol eller annat därför lämpat organ medan övriga fall av skiljande från tjänsten, såsom nu är fallet, skulle prövas i administrativ väg med regeringsrätten såsom sista instans. Denna ståndpunkt bärs upp inte bara av intresset att få en likartad processuell behandling av likartade spörsmål utan även av önskemålet att få en enhetlig rättslig prövning av hithörande frågor, vilka ju samtliga i princip avser samma sak, nämligen den offentlige arbetsgivarens rätt att häva ett bestående anställningsförhållande.

Sistnämnda iakttagelse rörande behovet av en enhetlig, processuell reglering av avskedsfrågor reser emellertid spörsmålet, om icke denna fråga bör ses i ett vidare sammanhang. Det offentliga anställningsområdet utmärkes nämligen bl. a. av en splittrad processuell reglering med tvisters prövning stundom vid allmän domstol eller arbetsdomstolen, stundom i regeringsrätten, hos Kungl. Maj:t i statsrådet eller i kammarrätten, allt efter tvistens art. Väl har i samband med 1965 års tjänstemannalagstiftning rätten att i administrativ väg anföra besvär över beslut om arbets- eller anställningsvillkor upphävts i de fall saken kan prövas av arbetsdomstolen. Offentliga tjänstemän som ej är bundna av kollektivavtal har emellertid möjlighet att i avtalstvister såväl väcka talan vid allmän domstol som anlita den administrativa besvärsrätten. Och är fråga om tvister i ämnen som hör till det f. n. avtalsförbjudna området kan handläggning av dem i princip blott förekomma i administrativ väg. Denna oenhetliga reglering med dess inneboende risker för oenhetlig bedömning av likartade spörsmål är i sig skäl för en processuell reform inom det offentliga anställningsområdet över huvud. Ledmotivet synes därvid böra vara — såsom redan framhållits beträffande tvister om avsked — att åstadkomma ett närmande mellan det offentliga och det privata anställningsförhållandet.

Detta större problemkomplex faller egentligen utanför kommitténs ämnesområde. För kommitténs del blir i första hand fråga

blott om att undersöka möjligheterna till en enhetlig processuell reglering av de spörsmål som rör offentliga tjänstemäns skiljande från tjänsten. Emellertid är tydligt att regleringen på sistnämnda område icke bör göras på sätt som försvårar en framtida enhetlig lösning av problemkomplexet i dess helhet. Vad nu sagts föranleder kommittén till en början till följande mera allmänna överväganden.

Bibehålles nuvarande ordning med totalt avtalsförbud inom vissa områden av det offentliga anställningsförhållandet, synes genomförandet av en enhetlig reglering stöta på avsevärda svårigheter. Ett administrativt beslut inom detta område kan visserligen redan nu understundom komma under allmän domstols prövning, men endast såsom ett prejudiciellt spörsmål i mål rörande exempelvis skyldighet att ersätta skada som uppkommit i följd av beslutet. Själva beslutet kan dock icke i formell mening hävas av domstolen.

Med den privaträttsliga syn som ovan (se 5 kap.) funnits kunna anläggas på det offentliga anställningsförhållandet synes emellertid en enhetlig processuell reglering i väsentlig mån underlättas. Det kunde då t. o. m. övervägas att helt avskaffa rätt till besvär i administrativ väg för offentliga arbetstagare. Vid prövning i tvistemålsform av tvister inom det för närvarande avtalsförbjudna området kan ju komma i fråga icke blott fullgörelsedomar rörande skadestånd utan även domar som, eventuellt i förening med vite, innefattar påbud att företa eller underlåta visst handlande och vidare kan genom dom fastställas det rättsläge som skall anses gälla mellan avtalsparterna. Detta får särskild betydelse vid ifrågasatt oriktig tillämpning av exempelvis sådana bestämmelser i statstjänstemannalagen som avses i 3 § andra stycket c) samma lag, vilka bestämmelser ju med nyssnämnda privaträttsliga synsätt skall anses omfattade av tjänsteavtalet. Skall de ämnen som regleras i dessa bestämmelser anses omfattade även av kollektivavtal — vilket blev förhållandet om kollektivavtalet rörande dessa ämnen innehöll en hänvisning till vad lagen stadgade — kan erinras om den vidsträckta möjlighet till fastställelsetalan som 12 § lagen om arbetsdomstol erbjuder.

Mot bakgrunden av detta betraktelsesätt finns anledning att något dröja vid de former vari en någorlunda enhetlig reglering av alla tvister rörande offentliga tjänsteavtal skulle kunna gestaltas. Härvidlag synes valet i första hand böra stå mellan två alternativ. Det ena är att låta samtliga tvister mellan offentliga arbetsgivare och arbetstagare rörande det offentliga anställningsförhållandet prövas av allmän domstol, utom där tvisten rör kollektivavtal eller föreningsrättsfrågor, i vilka fall arbetsdomstolen såsom nu får vara enda behöriga organ. En sådan ordning skulle å ena sidan visserligen vidmakthålla den rådande processuella dualismen mellan allmänna domstolar och arbetsdomstolen, men å andra sidan överensstämma med vad som för närvarande gäller på den privata arbetsmarknaden. Det andra alternativet är att låta nu avsedda frågor prövas av ett och samma organ, vare sig en särskild domstol inrättas för ändamålet eller något redan bestående organ ges exklusiv behörighet. Av de två alternativen synes det förra kunna genomföras utan alltför omfattande utredningsarbete, medan genomförande av det senare icke torde kunna ske utan närmare överväganden av dess konsekvenser i skilda hänseenden, därvid särskilt träder i förgrunden spörsmål rörande den tänkta specialdomstolens sammansättning, processförfarandet och ev. instansordning ävensom processekonomiska frågor.

I tidigare sammanhang har från skilda håll förordats en lösning i linje med det senare av de två nämnda alternativen. Sålunda uttalade arbetsdomstolens ordförande i yttrande över förhandlingsrättsutredningens betänkande rörande statstjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1960:10), att alla tvister angående anställningsvillkoren för statsanställda — oavsett om dessa var kollektivavtalsanställda eller ej — borde hänföras till arbetsdomstolen.

En sådan lösning skulle innebära att arbetsdomstolen, utöver vad som faller inom

dess nuvarande behörighetsområde, fick att bedöma även tjänsteavtal rörande icke kollektivavtalsbunden personal. Denna konsekvens vidgar perspektivet av en domstol för offentliga tjänsteavtal till att möjligen gälla en allmän tjänstedomstol, vilken skulle döma i samtliga mål rörande tjänsteavtal, oavsett om dessa var träffade på den offentliga eller den privata arbetsmarknaden och oavsett om de utgjorde kollektiva eller enskilda tjänsteavtal.

Under det utredningsarbete som föregick tjänstemannalagstiftningen diskuterades icke blott tanken att åt arbetsdomstolen överlämna att pröva tvister rörande offentliga anställningsförhållanden utan även möjligheten att omvandla arbetsdomstolen till en sådan allmän tjänstedomstol som nyss sagts. Det må också anmärkas att riksdagen i skrivelse 1960 (nr 221) begärde utredning av frågan om inrättande av en sådan domstol. I propositionen med förslag till stats- och kommunaltjänstemannalagarna anmärkte departementschefen (prop. 1965:60 s. 127), att nämnda skrivelse överlämnats till domstolskommittén för att vara tillgänglig vid fullgörandet av kommitténs utredningsuppdrag. Departementschefen noterade vidare att domstolskommitténs arbete pågick och att dess överväganden icke borde föregripas genom en reform, som innebar att på det offentliga tjänstemannaområdet arbetsdomstolen tillades behörighet att pröva tvister vilka på den privata arbetsmarknaden föll utanför domstolens kompetens.

Domstolskommittén erhöll sommaren 1968 nya direktiv för sin verksamhet och har till följd därav icke längre att syssla med spörsmål rörande en sådan domstol som avses med riksdagsskrivelsen. Hithörande spörsmål är emellertid av sådan art att de synes påkalla en snar översyn av processlagstiftningen på området.

För ämbetsansvarskommittén innebär det sagda, å ena sidan, att den icke bör lägga fram förslag på hithörande område, vilka kan komma att stå i motsättning till framtida lösningar av hithörande problem i hela dess vidd, å andra sidan att kommittén till utförande av sitt utredningsuppdrag likväl har att överväga någon form av lösning utav de processuella problem som hänger samman med avsättningsinstitutets avskaffande och det delvis därav betingade behovet av en enhetlig reglering utav avskedsfrågor inom den offentliga sektorn. Kommittén måste även beakta, att tiden måhända icke kommer att anses mogen för att redan i samband med en eventuell reform av ämbetsansvaret också genomföra en så genomgripande processuell omreglering som riksdagsskrivelsen åsyftar. Tills vidare bör därför lösningen sökas i ett sådant särskilt processförfarande som anknyter till den tänkta privaträttsliga regleringen av det offentliga anställningsförhållandet i dess helhet, och därmed även står i samklang med den ordning för lösande av avtalstvister som f. n. gäller på det privata arbetsfältet.

Enligt kommitténs mening bör nyssnämnda privaträttsliga reglering få den processuella effekten, att samtliga tvister — inklusive avskedstvister — mellan offentliga arbetsgivare och arbetstagare rörande anställningsförhållandet kan prövas av allmän domstol, utom där tvisten rör kollektivavtal, i vilket fall arbetsdomstolen blir behörigt organ. Om en sådan ordning bör förenas med förbud mot administrativa besvär skall icke här närmare prövas. Denna fråga hänger delvis samman med de genom riksdagsskrivelsen aktualiserade spörsmålen. Väl anser kommittén att frågor om disciplinpåföljd och om avsked bör undantagas från sådan besvärsmöjlighet.[1] I övrigt utgår kommittén emellertid från att offentliga arbetstagare tills vidare skall äga sådan besvärsrätt utom i de fall den redan nu upphävts, d. v. s. i fråga om sådana tvister — i första hand rörande lönevillkor — som f. n. hör till arbetsdomstolens prövning.

Genomföres den tänkta regleringen finns emellertid anledning att i processuellt hänseende införa den regeln, att mål beträffande arbetstagare vilkas arbetsavtal regleras av kollektivavtal alltid skall anhängig-

[1] I detta sammanhang kan nämnas att antalet disciplinmål som avgjordes i regeringsrätten 1966 var 21 st. (därav ett kommunalmål) och 1967 31 st. Antalet mål om uppsägning var 1966 14 st. och 1967 16 st.

göras vid arbetsdomstolen även om de lagreglerade delarna av arbetsavtalet icke skulle i det enskilda fallet omfattas av kollektivavtalet. En sådan ordning, vilken för övrigt redan nu finns stadgad för mål som avser tillämpning av semesterlagen, synes motiverad av att just lagregleringen av vissa ämnen kan antas föranleda att kollektivavtalet icke innehåller någon bestämmelse om dessa ämnen, således icke ens en bestämmelse om att i dessa ämnen skall gälla de i lag upptagna reglerna.

Den föreslagna processuella reformen kan antagas medföra en icke obetydlig ökning av arbetsdomstolens arbetsbörda. Om detta bör medföra ändringar i vad som gäller rörande denna domstols sammansättning och arbetsformer synes emellertid icke böra prövas på detta stadium av utredningsarbetet.

Vid sidan av de nu framlagda förslagen synes för avskedstvister böra övervägas vissa särregler av processekonomisk betydelse, i den mån nämligen som frågor om avsked vid tjänsteförseelser underkastas lagreglering.

För närvarande kan i administrativ väg fattade beslut rörande avsked och avsättning överprövas efter besvär med regeringsrätten som sista instans. Detta är en för klagande part i princip kostnadsfri processordning. Där avsättning tillämpas som brottspåföljd bör vidare beaktas, att brottmålsprocessen i regel icke vållar den dömde alltför tyngande kostnader. I den mån tvister om skiljande från tjänsten framdeles skall upptagas av arbetsdomstolen kommer, vid en motsvarande tillämpning av 13 § lagen om arbetsdomstol, arbetstagarens fackförening normalt att uppträda som part i stället för arbetstagaren och därmed även bära eventuella rättegångskostnader. I övriga fall, och framför allt då nu avsedda tvister skall prövas av de allmänna domstolarna, kommer en processekonomisk försämring att uppstå för sådana offentliga arbetstagare som för närvarande kan avsättas i administrativ väg eller i brottmål. Anställningstryggheten, särskilt för fullmaktshavare, bör icke försämras genom att arbetstagaren till följd av kostnadsfrågor avskräcks från att begära överprövning av ett avskedsbeslut. Det kunde då tänkas särskilda regler som i dessa fall befriade enskild part från kostnader som icke skulle ha haft någon motsvarighet i den administrativa besvärsprocessen, därvid i första hand synes böra gälla, att den offentlige arbetsgivaren alltid skall bära sina egna processkostnader oberoende av utgången i målet. Kommittén föreslår att sådana regler i varje fall införes beträffande fullmaktshavare.

I sammanhanget finns även anledning överväga att för nu avsedda tvister vid allmän domstol införa en forumregel enligt vilken talan av arbetstagaren får upptagas såväl av domstolen i den ort där arbetsgivaren har hemvist som av domstolen på arbetstagarens hemvistort. Att sålunda domstolen i kärandens hemvist får bli behörigt forum kan även ses i belysning av att detta forum skulle komma att ersätta brottmålsforum i de fall avsättning f. n. utdömes såsom brottspåföljd. Skäl för en sådan forumregel kan emellertid åberopas över huvud när det gäller tvister rörande arbetsavtal, oavsett om dessa avtal är träffade inom det offentliga eller det privata anställningsområdet. Införande därav synes böra övervägas först i samband med en framtida mera samlad bedömning av behovet utav en processreform.

Det hittills sagda rörande en processuell reglering av avskedsfrågor har haft som förutsättning, att den offentlige arbetsgivaren fattat ett beslut om avsked vars rättmätighet den anställde i fall av missnöje skall kunna efter stämning få prövad vid domstol. En sådan ordning ter sig också naturlig för det stora flertalet befattningshavare, nämligen dem som saknar fullmakt å sina tjänster; härtill skall senare återkommas. För fullmaktshavarnas del finns emellertid anledning att överväga om arbetsgivaren skall äga rätt att själv besluta om avsked i de situationer där hittills avsättning kunnat ifrågakomma såsom brottspåföljd, eller om arbetsgivaren skall hos domstolen framställa yrkande att domstolen måtte besluta om avskedande.

Det förra alternativet skulle möjligen kunna sägas utgöra en försvagning av oavsättlighetsskyddet. I den mån oavsättligheten är avsedd att trygga tjänstemännens självständighet och oberoende ställning synes emellertid detta alternativ icke behöva väcka någon tveksamhet. Härvidlag må endast hänvisas till vad i 9 kap. anförts rörande värdet av gällande oavsättlighetsregler. Tages i stället i betraktande oavsättlighetsskyddets egenskap att utgöra ett personligt anställningsskydd för fullmaktshavarna, synes icke heller då bli fråga om någon reell försvagning av dessas rätt. Såsom i 9 kap. har redovisats är tanken att i lag uttömmande ange de grunder som kan föranleda att fullmaktshavare skiljs från tjänsten — såvitt nu är i fråga motsvarande de fall där avsättning för närvarande kan ifrågakomma som brottspåföljd — och spörsmålet om domstol skall på yrkande av arbetstagaren pröva om sådan lagstadgad grund förelegat för ett av arbetsgivaren fattat avskedsbeslut eller om domstolen skall på yrkande av arbetsgivaren besluta om avsked jämlikt sådan grund, blir i realiteten närmast en fråga om vem av parterna som skall ta initiativet till en process. Läggs initiativet på tjänsteman med fullmakt å tjänsten innebär detta visserligen ett faktiskt besvär jämfört med nu gällande ordning; men den anställdes rätt till tjänsten kan ej anses försämrad. Och nämnda besvär bör dessutom vägas mot den förmån det måste anses innebära för den anställde att få avskedsfrågan prövad i civil ordning med möjlighet för hans fackliga organisation att medverka, i stället för att frågan skall dragas in i en brottmålsprocess med allmän åklagare som motpart.

Det uttalades nyss att en ordning där arbetstagaren får taga initiativet till en överprövning hos domstol av ett utav arbetsgivaren fattat avskedsbeslut ter sig naturlig för de offentliga tjänstemän som inte har fullmakt på sina tjänster. Beträffande statstjänstemän kan ju de som är förordnade tills vidare å sina tjänster redan nu såväl avsättas i disciplinär väg av arbetsgivaren som avskedas enligt stadgandena i 30 § statstjänstemannalagen. De som är förordnade för bestämd tid eller utrustats med konstitutorial kan likaså underkastas avsättning som disciplinär påföljd. Endast den i 18 § statstjänstemannalagen upptagna gruppen av tjänstemän — byråchefer m. fl. — intar en undantagsställning så till vida att de visserligen, om de är förordnade tills vidare, kan avskedas av arbetsgivaren, men ej underkastas disciplinär bestraffning och således ej avsättas annat än av domstol i brottmål. Har de konstitutorial å sina tjänster (liksom då de förordnats för bestämd tid) är icke heller reglerna om avsked i nyssnämnda 30 § tillämpliga å dem, varför de i sådant fall i själva verket åtnjuter samma anställningstrygghet som de oavsättliga fullmaktshavarna.[1] Någon anledning lärer emellertid icke föreligga att för de med 18 § avsedda tjänstemännen anordna ett annat regelsystem än det som bör gälla för fullmaktshavarna. Erinras kan för övrigt i detta sammanhang om att den i det tidigare förutsatta väsentliga inskränkningen av det såsom ämbetsbrott straffbara området ansetts motivera att disciplinansvar ålägges även större delen av den enligt 18 § undantagna gruppen (jfr 8 kap.).

Efter övervägande av de sålunda redovisade omständigheterna föreslås ett för både fullmaktshavare och övriga offentliga tjänstemän gemensamt system, enligt vilket allmän domstol — i vissa fall arbetsdomstolen — har att på talan av arbetstagaren överpröva av arbetsgivaren fattat beslut om avsked. Arbetstagarens talan skall härvid bifallas om arbetsgivaren icke kan stödja sitt beslut på någon av de i lag upptagna grunder vilka berättigar till avsked.

Härefter skall något beröras den rättsliga innebörden av domstolsprövning utav hithörande avskedsfrågor. I fall av obehörigt avskedande torde för arbetstagare i allmän-

[1] Erinras må dock om ett uttalande av departementschefen i prop. 60/1965, s. 156, att av 18 § får anses följa, att de där uppräknade tjänstemännen ej bör anställas med konstitutorial. Det har alltså av lagstiftaren ansetts, att tjänstemän med konstitutorial alltid bör kunna avsättas av arbetsgivaren i disciplinär väg.

het gälla, att de kan vinna domstols förklaring att åtgärden att avskeda var ogiltig samt att tjänsteavtalet följaktligen alltjämt är giltigt. Däremot lärer allmän domstol enligt gällande rätt icke kunna ålägga arbetsgivaren att återtaga arbetstagaren i sin tjänst. Det får i stället antagas att arbetsgivaren alltid kan göra ett tjänsteavtal om intet, dock med skyldighet att utge skadestånd till arbetstagaren då avskedandet skett utan stöd i avtalet. Allmän domstols förklaring att tjänsteavtalet alltjämt är giltigt emedan avskedandet var ogiltigt synes därför få betydelse — förutom som domskäl i ett skadeståndsmål — blott i fråga om arbetsgivare som till följd av förklaringen finner sig böra återtaga arbetstagaren i tjänst (jfr NJA 1960 s. 63). Väljer arbetsgivaren att frigöra sig från avtalet genom att erlägga skadeersättning bör dock observeras, att ersättningen skall omfatta även framtida förlust, d. v. s. främst de löneförmåner som skolat utgå om avtalet alltjämt ägt bestånd, med avräkning för vad arbetstagaren kan tjäna av ny anställning (jfr exempelvis NJA 1948 s. 717). Vad angår tjänsteavtal inom kollektivavtalsområdet har visserligen arbetsdomstolen i åtskilliga fall bifallit yrkande om förpliktande för arbetsgivaren att återtaga arbetstagaren i arbetet. Så har skett såväl där avskedandet skett i strid mot lagbestämmelser om inskränkningar i avskedsrätten som när avskedandet inneburit kollektivavtalsbrott. I visst fall har emellertid arbetsdomstolen själv anmärkt, att den ansett sig böra ålägga arbetsgivare att återtaga arbetstagare i tjänst »även om den rättsliga påföljden av att sådant åläggande icke fullgöres praktiskt sett icke kan bliva annat än skadestånd» (AD 1942 s. 401).

Kommittén anser icke erforderligt att i förevarande sammanhang ingå på spörsmålet om man genom lagstiftning bör lösa frågan om rätt för domstol att förplikta arbetsgivaren att i tjänsten återtaga arbetstagare som avskedats utan stöd i avtalet. Frågan har visserligen betydelse för det anställningsskydd som i lag tillförsäkrats främst statstjänstemän och bland dem framför allt de oavsättliga. För deras del kan emellertid övervägas en offentligrättslig reglering varigenom vederbörande myndighet ålägges dels att icke besätta den avskedades tjänst med ny innehavare förrän avskedsfrågan slutligt prövats, dels att efter domstols förklaring att avskedandet var ogiltigt åter tilldela den avskedade tjänsten. Enligt kommitténs mening bör en sådan reglering införas. Härvid synes böra fastställas en viss tidsfrist inom vilken arbetstagaren har att hos domstol väcka talan om ogiltigförklaring av uppsägning. En sådan regel om tid för talan synes över huvud böra gälla för de anställningsförhållanden som omfattas av de i detta betänkande diskuterade avskedsreglerna. Väljer arbetstagaren emellertid att yrka ersättning för skada till följd av obehörigt avskedande, synes rätten till sådan ersättning icke böra bero av annat än allmänna preskriptionsregler.

Slutligen skall blott framhållas att i mål, där offentlig arbetstagare begär överprövning av arbetsgivarens beslut om avsked eller om disciplinpåföljd, arbetsgivaren icke till följd av sin ställning som svarande bör vara befriad från skyldighet att styrka förekomsten av sådant avtalsbrott från arbetstagarens sida som enligt arbetsgivarens mening berättigat honom att fatta sådant beslut.

Vad härefter angår talan från arbetstagarens sida i mål om disciplinpåföljd synes talan böra avse yrkande om förklaring att arbetsgivarens beslut om disciplinpåföljd är ogiltigt eller att arbetsgivaren ägt besluta blott ringare påföljd. I det senare fallet synes domstolen böra obunden av arbetstagarens uppfattning om påföljden, ange den disciplinpåföljd tjänsteförseelsen förskyller. I och för sig kunde diskuteras, om icke en dom med sådan förklaring borde göras exigibel, oaktat arbetstagaren-gäldenären uppträder såsom kärande. Väl kan en sådan ordning te sig praktisk, men behovet därav synes dock kunna ifrågasättas. Såsom tidigare framhållits (8 kap.) synes arbetsgivarens fordran på disciplinbot böra behandlas såsom vanlig civil fordran. Härför talar den privaträttsliga reglering som det offentliga anställningsförhållandet över huvud an-

setts böra underställas. Fordran på disciplinbot kan då av arbetsgivaren kvittningsvis göras gällande mot arbetstagarens lönekrav vid allmän domstol. Samma torde kunna ske även vid arbetsdomstolen. Denna domstol har visserligen funnit sig kunna pröva kvittningsvis anförd motfordran endast när fordringen är sådan att arbetsdomstolen är behörig att pröva tvist därom. Med den tänkta regeln om behörighet för arbetsdomstolen att alltid pröva avtalstvister så snart avtalet, om också blott delvis, regleras av kollektivavtal, synes emellertid även vid arbetsdomstolen en fordran på disciplinbot alltid kunna ställas mot en fordran på lön.

12 Skadestånd i offentlig verksamhet

Skadestånd brukar sägas ha en reparativ och en preventiv funktion. Skadeståndets reparativa egenskap är givetvis att förskaffa den skadelidande gottgörelse. I den mån skadeståndsskyldigheten läggs på skadegöraren eller någon som kan öva inflytande på dennes verksamhet kan skadeståndet även verka prevenerande genom att framtvinga större försiktighet än som eljest skulle ha iakttagits. Skadeståndsinstitutets rättsverkningar är i princip utformade efter den reparativa funktionen. Likväl finns i gällande rätt exempel, ehuru fåtaliga, på att skadestånd utnyttjas på ett sätt som närmast för tanken till en straffrättslig sanktion. Ett sådant fall regleras i 8 § lagen om kollektivavtal och avser skadeståndsskyldighet vid brott mot kollektivavtal eller mot nämnda lag även i situationer där skadeståndet saknar reparativ uppgift. Kommittén har i det tidigare avvisat tanken att i ett lagreglerat sanktionssystem avsett för offentliga funktionärer begagna skadeståndets preventiva egenskap såsom ersättning för annan sanktionsform (se 6 kap.). Väl finns anledning att eftersträva ett system där den offentlige funktionären i fall av skadevållande fel eller försummelse i allmänhet icke belastas med dubbla sanktionsformer. Detta synes emellertid böra nås genom en begränsning av hans skadeståndsansvar. Den preventiva effekten hos andra sanktionsformer (straff, avsked och disciplinpåföljder) synes även i skadefallen normalt böra ensam få verka för önskad aktsamhet vid utövande av de offentliga funktionerna.

En sådan ordning står i överensstämmelse med målsättningen för det lagstiftningsarbete på skadeståndsrättens område som för närvarande pågår inom justitiedepartementet. Syftet är att envar som har arbetstagare i sin tjänst skall i vidsträckt omfattning svara för skada som arbetstagaren i tjänsten vållar annan. Detta lagstiftningsarbete, som bygger på flera under senare år verkställda utredningar, har ännu icke resulterat i några offentliggjorda lagförslag från departementets sida. Det finns emellertid anledning antaga att förslagen kommer att innebära ansvar för arbetsgivaren när det gäller person- eller sakskada som vållats av arbetstagaren samt därutöver ansvar även för allmän förmögenhetsskada[1] vållad i sådan av det allmänna bedriven verksamhet som innefattar åtminstone mera betydelsefulla myndighetsfunktioner. Vidare lärer förslagen komma att innehålla en regel om begränsad rätt för arbetsgivaren att av arbetstagaren söka åter det skadestånd som han utgivit på grund av arbetstagarens vållande. Denna regressrätt skall kunna utövas endast om det finnes skäligt och beloppet skall kunna jämkas. En motsvarande jämkningsregel torde komma att föreslås när det gäller arbetstagarens eget skadeståndsansvar emot tredje man. Sistnämnda ansvar torde, såsom för närvarande är fallet, komma att omfatta såväl person- och sakskada, vållad med uppsåt eller av oaktsamhet, som allmän förmögenhetsskada, vållad genom brott. Lagförslaget kan även antagas innebära rätt för arbetstagaren att i sin tur av det allmänna söka åter

[1] D. v. s. sådan ekonomisk skada som drabbar den skadelidandes allmänna ekonomiska ställning utan att vara en följd av skada på hans person eller egendom.

vad han utgivit i skadestånd om detta med motsvarande tillämpning av förutnämnda jämkningsregel bör stanna på det allmänna.

Det förväntade lagförslaget innebär väsentliga förändringar i förhållande till gällande rätt, icke minst i fråga om skadestånd i offentlig verksamhet. För närvarande torde en skadelidande i allmänhet kunna kräva skadestånd av den offentlige funktionär som vållat skadan. Skyldighet för det allmänna att ersätta sådan skada föreligger emellertid — där den offentliga verksamheten icke är att jämställa med enskild verksamhet — endast i undantagsfall. Lägges skadeståndsansvar på det allmänna, kan detta ansvar anses fungera såsom en till förmån för de skadelidande given försäkring mot fel begångna av det allmännas funktionärer. Det allmännas regressrätt enligt förutnämnda jämkningsregel får huvudsakligen en preventiv funktion. Med hänsyn till funktionärens rätt att, inom ramen för jämkningsregeln, av det allmänna söka åter vad han själv utgivit, kan det skadestånd som slutligt må stanna på funktionären även i detta fall anses väsentligen ha en preventiv funktion. Endast i det fall att den offentlige funktionärens ansvar går längre än det allmännas, d. v. s. där fråga blir om skyldighet att ersätta allmän förmögenhetsskada vållad genom brott (sådant brott nämligen som icke består i felaktig utövning av förutnämnda myndighetsfunktioner), träder den reparativa funktionen hos funktionärens skadeståndsansvar i förgrunden.

Med den ståndpunkt som ovan intagits i frågan om skadestånd såsom sanktionsmedel kunde i och för sig övervägas att alltid låta skadeståndet stanna på det allmänna. En sådan ordning skulle emellertid bryta sig mot vad som är avsett att gälla för arbetstagare i allmänhet. En dylik särställning för offentliga funktionärer synes icke böra införas. Det kan för övrigt anmärkas att de tillämnade regress- och jämkningsreglerna får antagas bygga på tanken att arbetsgivaren normalt bör anses stå närmast att slutligt bära skadeståndet. Tilläggas kan också att sådan skyldighet att ersätta skada, vållad genom brottslig tjänsteförseelse, som slutligt skulle komma att åvila den offentlige funktionären, torde kunna beaktas vid val av påföljd för brottet.

En särskild fråga av betydelse för skadeståndsreglernas utformning reser den av kommittén föreslagna avkriminaliseringen på tjänstefelens område. Enligt gällande rätt ersättes allmän förmögenhetsskada i regel endast om den vållats genom brott. Såsom av det tidigare framgått skulle det allmänna svara för allmän förmögenhetsskada vållad genom fel — oberoende av om felet är straffbart — i utövningen av vissa myndighetsfunktioner. Därutöver skulle det allmännas funktionärer svara för allmän förmögenhetsskada som, inom eller utanför nämnda myndighetsområde, vållats genom brott. Kommitténs förslag om begränsning av det straffbara området till att främst avse missbruk av offentlig myndighet medför en motsvarande begränsning av skyldigheten för funktionären att ersätta sådan skada. Vill man vidmakthålla en vidsträcktare ersättningsskyldighet för offentliga funktionärer måste alltså en särskild regel härom tillskapas, t. ex. att med brottslig gärning jämställes skadevållande gärning som kan beivras disciplinärt.

Emellertid kan behovet av en sådan regel ifrågasättas. Det kan hävdas att skyldigheten enligt gällande rätt att ersätta allmän förmögenhetsskada på grund av brott inte är sakligt motiverad vid alla slag av brott. Så får anses vara fallet bland annat med åtskilliga av de gärningar som nu kan straffrättsligt beivras såsom tjänstefel. Då kommittén tagit upp frågan om att överföra åtskilliga tjänsteförseelser från det straffbara området till området för disciplinärt ansvar har det skett främst emedan medborgarnas intresse av att offentliga funktioner sköts korrekt i nu avsedda fall synts kunna tillgodoses enbart med disciplinansvar. Härvidlag har i det tidigare anförts bland annat att hithörande förseelser typiskt sett icke är så svårartade som de vilka ansetts straffvärda såsom maktmissbruk. Det har också framhållits att här främst är

fråga om förseelser som icke skiljer sig från vad som kan förekomma även i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes försumlige arbetstagare. Att på detta område bibehålla skyldighet att ersätta allmän förmögenhetsskada vore att konservera en särställning för offentliga funktionärer i förhållande till andra arbetstagare, vilken icke låter sig motiveras enbart av att fråga är om offentlig verksamhet. Anmärkas kan också att skyldigheten att ersätta allmän förmögenhetsskada ofta är avsevärt mer betungande än skyldigheten att ersätta sak- eller personskada. En sådan extra ansvarsbelastning kan därför komma att stå i orimlig proportion till de icke alltför svårartade tjänsteförseelser varom här i allmänhet är fråga.

Mot denna bakgrund synes rimligt att den av kommittén föreslagna avkriminaliseringen icke bör ha annan konsekvens i skadeståndsrättsligt hänseende än avkriminaliseringar i allmänhet, nämligen att ansvar för allmän förmögenhetsskada samtidigt upphör.

Vad slutligen angår frågan om ansvar för allmän förmögenhetsskada vid sådana tjänsteförseelser som funnits alltjämt böra vara straffbelagda, d. v. s. främst missbruk av offentlig myndighet, skall följande anmärkas. Det är tills vidare oklart vilka fall av fel och försummelser i myndighetsutövning som enligt den tillämnade skadeståndslagstiftningen skall grunda skyldighet för det allmänna att ersätta allmän förmögenhetsskada. Enligt vad kommittén inhämtat lär det blivande lagförslaget dock omfatta sådan skyldighet i varje fall när fråga är om vad kommittén betecknar som maktmissbruk. Ersättning för allmän förmögenhetsskada skall härvid utgå även i de fall gärningen till följd av exempelvis brister i de subjektiva rekvisiten är straffri. Frågan vilka myndighetsfunktioner det allmännas ansvar bör omfatta hör i och för sig icke till kommitténs ämnesområde. Det kan dock förtjäna att övervägas att här så långt möjligt låta det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga ansvarsområdet sammanfalla.

Mot bakgrund av de överväganden som nu redovisats torde den av kommittén förordade reformeringen av ämbetsansvaret icke i och för sig böra föranleda några förslag från kommitténs sida beträffande skadeståndslagstiftningen.

13 Justitieombudsmännens och justitiekanslerns tillsyn

I detta kapitel skall behandlas justitieombudsmännens tillsyn över den civila förvaltningen men icke frågor som rör den tillsyn som de för närvarande utövar över sådana värnpliktiga eller vid krigsmakten anställda krigsmän som är underkastade ämbetsansvar. Till sistnämnda frågor liksom till frågan om tillsyn över dem som fullgör annan lagstadgad tjänsteplikt än värnplikt skall kommittén återkomma i 14 kap.

Sedan ombudsmannainstitutionen tillkom 1809 har dess funktioner undergått väsentliga förändringar. Från början var den avsedd att utgöra ett led i det konstitutionella kontrollsystemet med uppgift att övervaka att riksstyrelsen underlydande tjänstemän rätt tillämpade lag och författningar och icke påverkades av riksstyrelsen till olagligheter. Härifrån har ombudsmannainstitutionen utvecklats till ett organ för kontroll av tjänstemäns förfaranden över huvud taget, till vilket organ medborgarna kan vända sig för att komma till rätta med felaktiga myndighetsbeslut. I takt med denna utveckling står den reform som 1957 genomfördes beträffande ombudsmännens tillsynsområde. Före detta år omfattade tillsynen, såvitt nu är i fråga, i princip endast statstjänstemän och sådana kommunala tjänstemän vilka hade att fullgöra statliga uppgifter. Genom reformen utvidgades emellertid tillsynsområdet att omfatta alla stats- och kommunaltjänstemän samt övriga personer som är underkastade fullständigt ämbetsansvar.

De regler, som efter en reform våren 1968 av ombudsmannaämbetena gäller i fråga om ombudsmännens ställning och funktioner, innebär i huvudsak följande. Ombudsmännen är tre till antalet och ämbetstiteln för envar är justitieombudsman. Deras tillsynsområde omfattar alla tjänstemän och andra som är underkastade fullständigt ämbetsansvar. Ledamöter av kommunala beslutande församlingar, vilka ju har endast partiellt ämbetsansvar, är därmed undantagna från ombudsmännens tillsyn. Vad gäller kommunal verksamhet i övrigt utsäges i instruktionen för ombudsmännen, att ombudsman vid tillsyn därav skall beakta de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, samt att han icke bör ingripa så, att den kommunala verksamheten onödigt hämmas. Ombudsman äger väcka åtal när någon som står under hans tillsyn brutit mot författning eller eljest åsidosatt något tjänsteåliggande. Kan förseelsen beivras i disciplinär väg äger ombudsman göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt. I instruktionen utsäges att det åligger ombudsman särskilt att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om frihetsberövanden samt om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet. Om förekommen förseelse ej är allvarlig och särskilda skäl ej föranleder till annat, bör ombudsman enligt instruktionen, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som eljest förekommit. Har klagomål väckts rörande fråga som lämpligen kan prövas av annan myndighet än ombudsman eller justitiekanslern och har myndigheten ej prövat saken tidigare, äger ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för hand-

läggning. Om det från allmän eller enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas, bör ombudsman lämna klagomål utan åtgärd. — Till frågan om formerna för utövande av ombudsmännens tillsyn skall kommittén återkomma nedan.

Den ordning som sålunda gäller för ombudsmännens verksamhet måste i vissa delar underkastas ändringar om de i det tidigare framförda förslagen rörande straff- och disciplinansvarets utformning genomföres. Vad gäller personkretsen för ombudsmännens tillsyn ter sig för övrigt en ändring påkallad oavsett nämnda reformförslag. Regeln att tillsynsområdet skall sammanfalla med personkretsen för det fullständiga ämbetsansvaret drabbas sålunda av samma kritik som i det tidigare riktats mot de oenhetliga regler som bestämmer denna personkrets. Vid bestämmandet av tillsynsområdet finns anledning att i stället taga fasta på vad som kan sägas vara ombudsmannainstitutionens centrala funktion, nämligen att utgöra en rättssäkerhetsgaranti för medborgarna och bilda ett från förvaltningshierarkin fristående organ som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot de offentliga organen. I instruktionen för ombudsmännen har också angivits som en av deras främsta uppgifter att ingripa när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara. Med denna utgångspunkt borde i princip icke finnas anledning att inskränka tillsynen till endast vissa delar av den offentliga verksamheten. I stället bör anläggas samma helhetssyn i fråga om tillsynen som när det i det tidigare gällt att uppställa ett för all offentlig verksamhet enhetligt sanktionssystem. Såsom de mest allvarliga, och därmed också i första hand straffvärda, angreppen på den enskildes rättsläge har där bedömts vara missbruk av offentlig myndighet, och ansvarskretsen för en straffbestämmelse rörande sådant missbruk har ansetts böra omfatta var och en som anförtrotts offentlig myndighet. Med hänsyn till vad nyss sagts om det centrala i justitieombudsmännens verksamhet ter sig naturligt att låta deras tillsyn i första hand omfatta kretsen av myndighetsutövare. Denna tillsyn bör naturligen innefatta rätt för ombudsmännen att ytterst ingripa med åtal för maktmissbruk.

Tillsynsområdet synes emellertid icke böra vara slutet därmed. Såsom av det tidigare framgått har kommittén till det straffbara området beträffande offentliga arbetstagares verksamhet velat hänföra, vid sidan av maktmissbruk, även mutbrott och brott mot tystnadsplikt. I första hand har dock gränsen mellan det straffsanktionerade och det straffria området ansetts böra dragas med hänsyn till förekomsten av offentlig myndighetsutövning. Inom den straffria sektorn skulle råda ett lagstadgat — eller eventuellt avtalsreglerat — disciplinansvar. Denna avkriminalisering står som tidigare framhållits i linje med den praxis som under senare tid utvecklats inom ombudsmannainstitutionen liksom av justitiekanslern. Ombudsmännen väcker endast några få åtal om året. I åtalens ställe har trätt erinringar i skilda former. Denna praxis har även befästs i instruktionen för ombudsmännen. Vidare har ombudsmännen ofta utvecklat synpunkter och tagit ställning även i ärenden som icke föranlett direkt kritik mot någon viss tjänsteman. Över huvud taget kan sägas att ombudsmännens roll som åklagare alltmer trätt tillbaka för en ny funktion, nämligen att vara vägledare för de offentliga organen i frågor som rör rättssäkerhet, lagtolkning, praxis o. dyl. Uppenbarligen bör denna nya funktion hos ombudsmannainstitutionen icke försvagas genom någon inskränkning i personkretsen för ombudsmännens tillsyn. Det ter sig i stället naturligt att denna tillsyn får omfatta även dem som blir underkastade det föreslagna disciplinansvaret, även om tillsynen icke kan fullföljas genom åtal. Den rätt ombudsmännen för närvarande har att göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt bör härvid bibehållas. Huruvida en sådan anmälan leder till att disciplinpåföljd eller avsked beslutas eller att funktionären »frikännes» blir dock en fråga som disciplinmyndigheten har att avgöra. Någon rätt för ombudsman att uppträda som part i disciplinärendet synes icke böra

komma i fråga. Däremot bör ombudsman alltid beredas tillfälle till yttrande såväl under disciplinärendets handläggning hos myndigheten som under domstols prövning därav.

Om till ombudsmännens tillsynsområde hänföres samtliga de som avses bli underkastade det tänkta disciplinansvaret, kommer tillsynen att omfatta vissa funktionärskretsar som för närvarande står utanför ombudsmännens kontroll. Här åsyftas statliga och kommunala arbetstagare utan tjänstemannaställning men framför allt personal hos sådana samhällskontrollerade företag — aktiebolag, föreningar och stiftelser — som utövar mera väsentliga offentliga funktioner eller som innehar monopolställning. När det gäller kommunala bolag framställdes krav på en sådan utvidgning av tillsynsområdet såväl under remissbehandlingen av 1963 års JO-utrednings betänkande (Riksdagens justitieombudsmän, SOU 1965:64), vilket delvis legat till grund för 1968 års instruktion, som i vissa motioner avgivna under riksdagsbehandlingen av frågan om denna instruktion (I:733/1967 och II:915/1967). Med den enhetliga syn kommittén ansett böra anläggas i fråga om sanktioner inom och övervakning av den offentliga verksamheten ter sig denna utvidgning naturlig. Vidare ter sig det föreslagna disciplinansvaret, om det regleras i lag, som en lämplig utgångspunkt när det gäller att skapa en formell grundval för denna övervakning. Medges avtalsfrihet i fråga om disciplinansvar, synes detta icke böra föranleda en annan omfattning av personkretsen för ombudsmännens tillsyn. I sådant fall uppstår dock vissa svårigheter när det gäller att lagtekniskt ange denna personkrets.

Framhållas bör att kommitténs ståndpunkt i fråga om ansvarskretsen vid maktmissbruk samt om ombudsmännens tillsynsområde medför, att ombudsmännens kontroll över taxeringsnämndernas verksamhet kommer att omfatta icke blott såsom nu det formella förfarandet utan även det materiella innehållet i deras myndighetsutövning.

De som utövar offentlig myndighet liksom de som avses bli omfattade av det lagstadgade disciplinansvaret skall enligt kommitténs förslag även ingå i ansvarskretsen vid mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Enligt kommitténs mening bör ombudsmännen även äga rätt att ingripa — ytterst med åtal — om nu avsedda, under deras tillsyn stående funktionärer beträdes med sådana brott.

Ombudsmännen bör även äga ingripa med åtal om person som står under deras tillsyn beträdes med allmänt brott som innefattar åsidosättande av tjänsteåliggande. Härvidlag bör dock ombudsman i stället för att själv besluta om åtal äga göra anmälan till allmän åklagare.

Den utvidgning av ombudsmännens tillsynsområde, som förslagen härovan innebär, aktualiserar frågan om formerna för tillsynens utövande. I samband med 1957 års reform angav riksdagen vissa riktlinjer för ombudsmännens inspektionsverksamhet av innebörd att denna till större delen borde inriktas på förvaltningen och icke såsom tidigare huvudsakligen avse domstols-, åklagar- och polisväsendet samt kriminalvården. Dessa riktlinjer har följts även vid 1968 års omorganisation av ombudsmannaämbetena. I samband med sistnämnda reform uttalade riksdagen bl. a., att en väsentlig utökning borde ske av ombudsmannatillsynen över civilförvaltningen, dock att någon bestämd tidrymd icke borde fixeras som riktmärke för inspektionernas årliga omfattning. På den specialreglerade kommunalförvaltningens område borde genom inspektioner uppmärksammas frihetsberövande åtgärder men inspektionsverksamheten i övrigt begränsas. Denna begränsning föranledes av riksdagens ståndpunkt att intrång icke bör få ske i den kommunala självstyrelsen, något som också tagit sig uttryck i instruktionen för ombudsmännen. Vad gäller den kommunala egenförvaltningen, utövad av kommunernas styrelser och de fakultativa nämnderna, har riksdagen icke funnit någon utökning böra ske av den genom inspektioner utövade tillsynen. Rätt skall enligt riksdagen föreligga att företaga inspektioner men

den bör begagnas endast när särskilda skäl föranleder det.

Nämnda riktlinjer för inspektionsverksamheten bör vinna tillämpning även inom det av kommittén föreslagna nya området för ombudsmännens tillsyn. Vad angår tillsynen över kommunala aktiebolag, föreningar och stiftelser bör denna verkställas med utgångspunkt från de principer om viss restriktivitet som riksdagen uppställt i fråga om inspektioner inom kommunal förvaltning över huvud. I fråga om övriga nytillkommande tillsynsgrupper bör inspektionsverksamheten följa samma angelägenhetsgradering som gäller i fråga om inspektioner inom det traditionella området av statliga myndigheter och inrättningar.

Den föreslagna utvidgningen av ombudsmännens tillsynsområde kan naturligen medföra viss ökad arbetsbelastning. Denna ökning torde delvis kompenseras av de inskränkningar i ombudsmännens åklagarfunktion som följer av det tidigare sagda. Vidare bör beaktas förslaget härovan om rätt för ombudsman att i fråga om allmänt brott som innefattar åsidosättande av tjänsteåliggande göra anmälan till allmän åklagare i stället för att själv besluta om åtal. Denna rätt bör enligt kommitténs mening regelmässigt utnyttjas.

Vad härefter angår justitiekanslern har denne att utöva tillsyn över alla befattningshavare, statliga såväl som kommunala, som är underkastade ämbetsansvar. Justitiekanslerns tillsynsverksamhet utövas i huvudsak i samma former som motsvarande verksamhet av ombudsmännen, dock utan de inskränkningar i fråga om tillsynen av den kommunala förvaltningen som gäller för ombudsmännen. De härovan framlagda reformförslagen bör åtföljas av vissa ändringar även i de regler som gäller för justitiekanslerns verksamhet. Vad sålunda föreslagits i fråga om personkretsen för ombudsmännens tillsyn bör i princip gälla även den tillsyn som utövas av justitiekanslern. Vidare bör de för ombudsmännen föreslagna reglerna i fråga om åtal och anmälan till disciplinär åtgärd äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern. Däremot finner kommittén icke skäl att i förevarande sammanhang föreslå någon ändring i reglerna för justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Vidare finner kommittén det falla utanför kommitténs ämnesområde att gå in på spörsmålet om behovet av bestämmelser om samordning av justitiekanslerns och ombudsmännens verksamhet i syfte att undvika dubbelarbete.

Slutligen skall något beröras en fråga som gäller både justitieombudsmännens och justitiekanslerns verksamhet. Såsom nyss anförts äger ombudsman möjlighet att vid förekomna fel som ej är allvarliga i stället för att åtala eller göra anmälan till disciplinmyndighet låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som eljest förekommit. Liknande regler gäller för justitiekanslern enligt dennes instruktion. Denna möjlighet utnyttjas i stor utsträckning av såväl ombudsmännen som justitiekanslern. En förutsättning härför torde dock regelmässigt vara att de faktiska förhållandena är ostridiga och att vederbörande funktionär i förklaring eller eljest medgivit felet.

Kommitténs förslag hindrar ej att denna praxis fortsätter. Om en ombudsman eller justitiekanslern påstår brottslig gärning men funktionären bestrider är detta ett skäl för åtal, varigenom ansvarsfrågan underställs domstols prövning. Är fråga om sådant fel som kan prövas disciplinärt bör i motsvarande fall anmälan till disciplinmyndighet göras. Om emellertid en ombudsman eller justitiekanslern påstår tjänstefel men ej anser disciplinärt ingripande påkallat och följaktligen ej gör anmälan till disciplinmyndigheten, bör funktionären äga att själv anmäla frågan för disciplinmyndigheten och få den prövad och avgjord.

I sammanhanget bör även nämnas följande. Justitieombudsmännen gör i ej ringa utsträckning uttalanden angående praxis m. m. som väl kan innefatta kritik men som ej utgör påståenden om brott eller annat fel i tjänsten av viss tjänsteman. Möjligheten att göra sådana uttalanden torde ej böra betagas ombudsmännen. Det är emellertid i dessa fall av vikt att det av utta-

landena klart framgår att det ej är fråga om erinringar i anledning av tjänstefel eller eljest påståenden om att någon viss funktionär åsidosatt sina tjänsteåligganden.

Avslutningsvis skall nämnas att de i detta kapitel diskuterade reformerna påkallar vissa grundlagsändringar (jfr §§ 27 och 96 RF samt eventuellt § 99 RF).

14 Den militära sektorn

Ovan har förutsatts att de föreslagna straffrättsliga reglerna rörande maktmissbruk, mutbrott och brott mot författningsgrundad tystnadsplikt skall äga tillämpning även på krigsmän. Däremot har tidigare icke berörts frågan om det ansvar av straffrättslig eller annan art som för tjänsteförseelser i övrigt bör kunna utkrävas av krigsmän.

För närvarande finns bestämmelser om särskilda brott av krigsmän upptagna i 21 kap. BrB. Där stadgas sålunda straff för lydnadsbrott (1 och 2 §§), myteri (3 §), ohörsamhet mot vakt (4 §), missbruk av förmanskap (5 §), oskickligt beteende (9 §), uppvigling av krigsmän (10 §), undanhållande (11 §), rymning (12 §), övergivande av post (13 §) och onykterhet i tjänsten (14 §). Vidare ges bestämmelser om vissa brott som äger motsvarighet i straffbud riktade mot envar, nämligen obehörig befälsutövning (6 §; jfr obehörig tjänsteutövning enl. 17:14 BrB), våld eller hot mot krigsman (7 §; jfr våld eller hot mot tjänsteman enl. 17:1 BrB), missfirmelse mot krigsman (8 §; jfr missfirmelse mot tjänsteman enl. 17:5 BrB), fylleri (15 §; jfr fylleri enl. 16:15 BrB) samt förargelseväckande beteende (16 §; jfr motsvarande brott enl. 16:16 BrB). Slutligen ges i 17 och 18 §§ bestämmelser om tjänstemissbruk och tjänstefel av krigsmän som ej har ämbetsansvar, vilka bestämmelser svarar mot reglerna i 20:1 och 4 BrB.

Krigsmän är enligt 21:20 BrB de som är anställda vid krigsmakten som officerare, underofficerare, underbefäl eller meniga, vidare värnpliktiga som ej fått tillstånd till vapenfri tjänst samt hemvärnsmän och hemvärnsrekryter, samtliga under den tid de är tjänstgöringsskyldiga i sådan egenskap. Konungen äger med hänsyn till behovet av befälsföring och övriga tjänstgöringsförhållanden förordna, att även andra som är anställda vid krigsmakten eller som förbundit sig att såsom frivilliga fullgöra krigstjänst skall anses som krigsmän under den tid de är tjänstgöringsskyldiga (jfr kungl. kung. 28/5 1968, SFS nr 333).

I 22 kap. BrB har sammanförts ansvarsbestämmelser som äger tillämpning endast under krig eller beredskapstillstånd. Vissa av dessa bestämmelser riktar sig blott mot krigsmän. Härvid är dock att märka, att krigsmannabegreppet under krig och beredskapstillstånd enligt 22:14 BrB omfattar en avsevärt vidare personkrets än under fredstid.

Av krigsmännen är befäl av lägst furirs grad och de som innehar motsvarande tjänsteställning underkastade ämbetsansvar (21:21 BrB). För dem gäller således icke bestämmelserna om tjänstemissbruk och tjänstefel i 21:17 och 18 BrB utan motsvarande regler i 20:1 och 4 BrB.

För krigsmän finns en särskild brottspåföljd benämnd disciplinstraff (1:3 och 32:6 BrB). Disciplinstraff är arrest (3—30 dagar) och disciplinbot. Alltefter omständigheterna har domstol att välja mellan böter och disciplinstraff såsom påföljd för vissa lindrigare brott enligt 20—22 kap. BrB. Samma gäller i åtskilliga andra fall, bl. a. i allmänhet då krigsman genom annat brott åsidosätter sin tjänsteplikt. (Jfr 2 och 3 §§ lagen om disciplinstraff för krigsmän.)

Mål om brott av krigsmän upptages i fredstid av allmän domstol. Dock äger vissa befattningshavare vid krigsmakten rätt att i s. k. disciplinmål ålägga krigsmän straff för vissa brott. Denna bestraffningsrätt gäller de krigsmän som står under befattningshavarens militära befäl: bestraffningsrätten följer således befälsrätten. De brott som kan beivras i disciplinmål är främst tjänstefel men även åtskilliga andra brott som anges i 21 kap. BrB och vidare vissa lindrigare förskingrings- och skadegörelsebrott riktade mot krigsmakten (undandräkt, olovligt förfogande, olovligt brukande och åverkan). I disciplinmål får som straff åläggas endast arrest i högst femton dagar eller disciplinbot. Beslut i disciplinmål kan av krigsman överklagas till allmän domstol. (Se 2, 3 och 8 kap. militär rättegångslag.)

För mindre förseelser kan vissa befattningshavare vid krigsmakten ålägga krigsmän s. k. tillrättavisning. Denna påföljd, som ej är att anse som straff, meddelas i form av varning,

extratjänst, utegångsförbud eller — vid tjänstgöring på fartyg — landgångsförbud. (Se 14 § lagen om disciplinstraff för krigsmän samt 11 kap. militär rättegångslag.)

Ehuru summarisk visar redogörelsen ovan att det för militära förhållanden råder ett relativt rikt utvecklat system av särbestämmelser. Detta regelsystem har ansetts erforderligt för att trygga krigsmaktens effektivitet, därvid särskild vikt lagts vid kravet att upprätthålla krigsmännens lydnadsplikt. I och för sig finns anledning att överväga om icke förenklingar i systemet kan genomföras utan att åsidosätta de intressen reglerna är avsedda att trygga. Sålunda synes såväl lagtekniska som praktiska skäl motivera en förkortning av den omfångsrika brottskatalogen i 21 kap. BrB. Frågan om reformer av det för krigsmän gällande regelsystemet skall här emellertid till en början bedömas med utgångspunkt från de diskussioner som ovan förts rörande ansvarsregler för det allmännas civila personal.

Liksom i fråga om den civila personalen talar för krigsmännens del åtskilliga skäl för en begränsning av straffansvaret för tjänsteförseelser. När det gäller utformningen av ett nytt, delvis utomstraffrättsligt regelsystem för krigsmän kan utgångspunkten visserligen icke enbart bli den i det tidigare anlagda privaträttsliga grundsynen. Det stora flertalet krigsmän fullgör ju icke sin militärtjänstgöring såsom arbetstagare utan till följd av värnplikt. Detta hindrar emellertid icke i och för sig att ansvarsreglerna lagtekniskt utformas på ett sätt som nära ansluter till det för civila befattningshavare föreslagna regelsystemet. Sålunda kunde övervägas att låta brott mot nuvarande 21:18 BrB (tjänstefel) beivras allenast i disciplinär väg. En sådan avkriminalisering torde dock icke kunna genomföras utan att den fick omfatta även andra lindrigare brott enligt samma kapitel. I kapitlet kunde då som straffbara behållas ett fåtal svårare brottstyper. Införandet av en sådan ordning skulle underlättas om samtidigt vissa av de i kapitlet upptagna gärningarna, vilka har motsvarighet i andra lagrum i BrB, gjordes straffbara allenast enligt sistnämnda lagrum. När det gäller den processuella utformningen av det nya disciplinansvaret för krigsmän fick visserligen övervägas särregler åtminstone för de värnpliktigas del. I stora stycken kunde likväl även här överensstämmelse nås med det civila disciplinansvaret.

Emellertid är tydligt att den ordning som ovan antytts skulle innebära en genomgripande reform av de för militära förhållanden gällande ansvarsreglerna. Det omfattande utredningsarbete som måste föregå en sådan reform ligger utanför ramen för kommitténs utredningsuppdrag. Anmärkas må för övrigt att vissa frågor om påföljder för krigsmän f. n. utreds av militärstraffsakkunniga. I avbidan på de mera vittgående lagändringar som måhända kan anses önskvärda har kommittén att inskränka sig till frågan om sådana följdändringar i det nuvarande regelsystemet som möjligen nödvändiggöres av de föreslagna ändringarna i ansvarsreglerna för civila befattningshavare.

Härvidlag uppkommer till en början frågan vilka ansvarsregler, de civila eller de militära, som bör gälla för anställda krigsmän. Åtskilligt talar för att dessa arbetstagare bör följa samma regelsystem som föreslagits för offentliga arbetstagare i allmänhet. Emellertid kan göras gällande att det militära regelsystemet utan åtskillnad bör tillämpas på alla krigsmän inom de områden där de intressen som bär upp regelsystemet är särskilt framträdande, d. v. s. där fråga är om typiskt militär verksamhet. Över huvud taget är spörsmålet i vad mån anställda krigsmän i gemen bör i sanktionshänseende behandlas annorlunda än värnpliktiga krigsmän en svårbedömbar fråga som icke synes böra lösas isolerad från det vidare reformarbete som ovan skisserats. Det sagda utesluter emellertid icke en begränsad reform med sikte på anställda krigsmän som har typiskt civila arbetsuppgifter. Inom krigsmakten återfinns åtskilliga förvaltningsorgan och andra inrättningar vars verksamhet icke skiljer sig nämnvärt från vad som förekommer inom den civila statsförvaltningen (exempelvis försvarets materielverk och fortifikationsförvaltningen). Sådana militära inrättningar

är i stor utsträckning försedda med civil personal. Det ter sig rimligt att de för denna civila personal föreslagna ansvarsreglerna också göres tillämpliga på anställda krigsmän som tjänstgör inom samma organ. För genomförandet av en sådan ordning synes en lämplig lösning vara, att Kungl. Maj:t tillägges rätt att bestämma kretsen av hithörande militära inrättningar där det civila regelsystemet bör ersätta det militära. — Vad nu anförts bör naturligen gälla även då anställda krigsmän tjänstgör i civila förvaltningsorgan utanför krigsmakten (exempelvis hos länsstyrelserna, postverket och televerket).

Den diskuterade ordningen får särskild betydelse i de fall då berörda myndigheter har civil tjänsteman som chef. Emedan sådan chef icke har militärt befäl över krigsmän som tjänstgör vid myndigheten kan han beträffande dem icke utöva bestraffningsrätt i disciplinmål. Ej heller torde dessa krigsmän — bortsett från värnpliktiga — kunna bestraffas disciplinärt av någon militär befattningshavare utanför myndigheten. För visst fall har bestraffningsfrågan lösts genom att särskilda militära befattningshavare vid myndigheten tillagts bestraffningsrätt, envar över de krigsmän som står under hans befäl. Genom kungl. brev den 13 september 1968 har sålunda sådan rätt tillagts vissa militära befattningshavare vid försvarets materielverk. I brevet har den beslutade ordningen angivits gälla i avbidan på de förslag som kunde komma att framläggas av ämbetsansvarskommittén. I huvudsak undanröjes nu avsedda problem om, på sätt nyss diskuterats, hithörande anställda krigsmän underkastas de civila ansvarsreglerna i stället för de militära. Vad beträffar värnpliktiga krigsmän torde menig under tjänstgöring i berörda myndigheter städse kunna bestraffas disciplinärt av chefen för det förband vartill han hör eller där han är förlagd. Och vad angår värnpliktigt befäl förekommer i princip icke tjänstgöring i hithörande myndigheter för sådana krigsmän.

I korthet skall ytterligare några spörsmål beröras.

Såsom av det tidigare framgått är det föreslagna straffbudet rörande maktmissbruk avsett att, såvitt angår civila befattningshavare, ersätta stadgandet i 20:1 BrB om tjänstemissbruk. I konsekvens härmed synes motsvarande stadgande i 21:17 BrB böra utgå. I den mån sådant tjänstemissbruk av krigsman skulle förekomma, som icke är att bedöma som missbruk av offentlig myndighet, synes detta kunna tillräckligt beivras genom tillämpning av stadgandet i 21:18 BrB rörande tjänstefel. Sistnämnda lagrum åter är, såsom framgått av det tidigare, genom en särskild undantagsregel icke tillämpligt på krigsmän som för närvarande har ämbetsansvar. Enligt kommitténs förslag skall emellertid det på dessa krigsmän tillämpliga stadgandet om tjänstefel i 20:4 BrB upphävas. Till följd härav synes även undantagsregeln i 21:18 BrB böra utgå. Även i ett annat hänseende påverkas lagrummet av kommitténs förslag. I 5 kap. har intagits ståndpunkten att det offentliga anställningsförhållandet skall anses i princip avtalsgrundat. Förseelser i tjänsten blir i enlighet härmed att betrakta som tjänsteavtalsbrott. Vad nu sagts tar sikte även på anställda krigsmän. Detta vållar emellertid en komplikation då det blir fråga om att på dessa krigsmän tillämpa 21:18 BrB. Liksom i 5 kap. uttalats i fråga om straffbuden i 20 kap. BrB lärer nämligen icke heller 21:18 BrB kunna tillämpas på avtalsbrott. Denna komplikation kan dock undanröjas genom förklaring i motiven till lagrummet att detta framdeles skall omfatta avtalsbrott. En sådan innebörd hos lagrummet hindras ej av dess nuvarande ordalag. Eventuellt kan övervägas att i tydlighetens intresse klargöra saken genom uttrycklig lagändring. Det bör slutligen erinras om att, såsom påpekats i 7 kap., 21:18 BrB kommer att kunna tillämpas på brytande av s. k. oreglerad tystnadsplikt.

Vad angår det påföljdssystem som bör gälla för krigsmän erinras om förslaget i 9 kap. att avskaffa avsättning och suspension som brottspåföljder. Några avgörande hinder mot att låta detta förslag omfatta även krigsmän synes icke föreligga. Även

för de anställda krigsmännens del synes således de avskedsregler böra gälla som föreslagits i fråga om civila befattningshavare, och så bör bli fallet oavsett om vederbörande krigsman blir underkastad det civila eller det militärstraffrättsliga disciplinansvaret.

Slutligen finns anledning att något dröja vid frågan om justitieombudsmännens och justitiekanslerns tillsyn över krigsmän. För närvarande omfattar denna tillsyn de krigsmän som har ämbetsansvar, d. v. s. befäl av lägst furirs grad samt dem som har motsvarande tjänsteställning. Det synes icke föreligga skäl att generellt utvidga denna personkrets till att omfatta även krigsmän med lägre tjänsteställning. Dessa krigsmän utgöres till överväldigande del av värnpliktiga meniga. Väl ingår bland dem även ett mindre antal anställda krigsmän. För dem alla gäller emellertid att de är underkastade överordnades befälsrätt och att ombudsmännens verksamhet i väsentlig mån går ut på att trygga deras rättsställning i förhållande till dessa överordnade. (Jfr stadgandet i 3 § instruktionen för justitieombudsmännen, att ombudsmännens verksamhet särskilt skall inriktas på efterlevnaden av bestämmelserna om krigsmans behandling och omvårdnad.) Däremot kan möjligen övervägas att så till vida utvidga ombudsmännens och justitiekanslerns verksamhetsområde att dem medges rätt att ingripa med åtal då nu avsedda krigsmän beträdes med maktmissbruk, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt. På samma sätt som föreslagits i fråga om civila befattningshavare bör sådan rätt under alla omständigheter tillkomma dem när det gäller de krigsmän som för närvarande har ämbetsansvar.

Ehuru icke gällande krigsmän må i detta sammanhang även beröras frågan om tillsyn över dem som fullgör annan lagstadgad tjänsteplikt än värnplikt. Här kommer främst i fråga de som fullgör civilförsvarsplikt. Även för deras del synes ombudsmännens och justitiekanslerns tillsyn böra begränsas till sist angivna gärningar.

15 Lagutkast m. m.

A. *Brottsbalken*

Straffbuden rörande ämbetsbrott i 20:1—4 BrB motsvaras i kommitténs förslag av de tre i 7 kap. behandlade ansvarsreglerna om maktmissbruk, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Vad angår återstående lagrum i 20 kap. BrB anmärkes följande. 5 §, som stadgar möjlighet till straffhöjning då ämbetsman åsidosätter sin tjänsteplikt genom att begå allmänt brott, synes kunna utgå. 6 och 7 §§ samt 8 § första och andra stycken, som i huvudsak endast reglerar möjligheterna att tillämpa de särskilda ämbetsstraffen suspension och avsättning, saknar funktion då, såsom enligt förslagen, ämbetsstraffen avskaffas, och utgår därför. 8 § tredje stycket och 9 § ger regler om hänsynstagande vid bestämmande av annan påföljd till att gärningsmannen ådömes avsättning eller redan erhållit disciplinär bestraffning för brottet. I enlighet med förslagen i 8 kap. utgår dessa bestämmelser. I 10 § ges möjlighet till avsättning i visst fall av tjänsteman som avhåller sig från tjänstgöring. Denna bestämmelse har föreslagits bli ersatt av en särskild avskedsregel och blir i enlighet därmed överflödig. 11 § första stycket stadgar vissa allmänna straff för den som medverkat till brott enligt 20:1—3 och som icke, i motsats till huvudgärningsmannen, kan jämlikt sistnämnda tre lagrum ådömas ämbetsstraff. Då ämbetsstraffen avskaffas bortfaller även behovet av denna regel. Även regeln i 11 § andra stycket om medverkan vid tjänstefel måste givetvis utgå eftersom förslaget icke upptager någon motsvarighet till brottet tjänstefel. 12 §, som anger de ämbetsansvarigas krets, utgår helt till följd av förslagen. 13 §, som stadgar tillämpning av 5 och 8 §§ på befattningshavare vid vissa företag för allmän samfärdsel, utgår av samma skäl som nyss anförts rörande sistnämnda två lagrum. 14 § hänför — oavsett vad som eljest må gälla — till allmänt åtal i princip alla brott av tjänstemän, så snart dessa genom brotten åsidosatt sin tjänsteplikt; med vissa omredigeringar synes ett liknande stadgande alltjämt böra finnas. 15 § slutligen innehåller liksom 6, 7 och 8 §§ endast bestämmelser om ämbetsstraffens tillämpning och kan därför utgå.

Av bestämmelserna i 20 kap. synes således endast åtalsregeln i 14 § böra med delvis nytt innehåll bibehållas såsom komplement till de tre av kommittén föreslagna ansvarsreglerna. Dessa fyra lagbud om ansvar och åtal skall strax härefter redovisas i form av ett lagutkast. Därvid tas ej ställning till om de bör inflyta i 20 kap. eller om detta kapitel möjligen bör utgå och lagbuden infogas annorstädes i BrB, i första hand i 17 kap.

Beträffande de tre föreslagna ansvarsreglerna synes lika litet som i fråga om nuvarande ansvarsbestämmelser i 20 kap. erforderligt med några regler om försök, förberedelse och stämpling. Bestämmelserna i 23 kap. BrB om anstiftan och medhjälp synes dock böra vinna tillämpning vilket ernås utan särskilt stadgande därom. — Vad angår strafflatituder hänvisas till lagutkastet.

De föreslagna ändringarna i 20 kap. påkallar en översyn av andra kapitel i BrB samt även av åtskilliga specialstraffrättsliga regler. Kommittén avser att i annat sammanhang återkomma till denna översyn.

Härvid blir aktuellt med ändringar särskilt i 17 kap. BrB, som avser brott mot allmän verksamhet. Fråga blir här bland annat om att bestämma den personkrets som bör skyddas enligt bestämmelserna i samma kapitel. Även andra regler som påverkas av de föreslagna lagändringarna har tills vidare lämnats därhän, såsom reglerna om särskilt brottmålsforum för vissa tjänstemän. I föreliggande betänkande avses blott att översiktligt belysa huru ett för offentliga funktionärer avsett sanktionssystem kan komma att gestalta sig, om de förslag genomföres som ovan redovisats.

Vad angår brott av krigsmän utgår det mot 20:1 BrB svarande stadgandet i 21:17 BrB rörande tjänstemissbruk. Bestämmelserna i 21:18 BrB underkastas de ändringar som följer av att motsvarande stadganden i 20:4 BrB upphäves. Kommitténs olika förslag föranleder även vissa följdändringar i andra författningar rörande krigsmän, främst i den militära rättegångslagen och lagen om disciplinstraff för krigsmän. Till dessa följdändringar avser kommittén att återkomma.

Maktmissbruk

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

Begår någon av oaktsamhet som ej är ringa gärning som nyss är sagd, dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad i första och andra stycket sägs skall icke äga tillämpning om gärningen eljest är särskilt belagd med straff.

Mutbrott

Om någon för sin offentliga verksamhet mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning, dömes för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst sex år.

Med offentlig verksamhet förstås arbete i sådan anställning eller under sådant uppdrag som avses med lagen om (disciplinansvar för) offentliga arbetstagare. Såsom offentlig verksamhet anses ock utövning av offentlig myndighet, även om det icke sker i arbete som nyss är sagt, ävensom fullgörande av lagstadgad tjänsteplikt.

Brott mot tystnadsplikt

Yppar någon vad han till följd av lag, instruktion eller annan författning är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst två år.

Åtalsregler

Åklagare må, utan hinder av vad eljest må vara stadgat, åtala för brott, varigenom den som utövar offentlig verksamhet åsidosatt vad honom åligger i denna verksamhet; dock skall gälla vad i denna balk stadgas om att åtal ej må ske utan förordnande av Konungen eller den Konungen bemyndigat och vad i annan lag eller författning är föreskrivet om åtal för sådant brott mot tystnadsplikt som är särskilt belagt med straff eller om åtal för gärning, för vilken straff är stadgat allenast om den förövas av den som är offentligt verksam.

Tjänstefel av krigsman (21:18 BrB)

Åsidosätter krigsman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt reglementen, instruktioner eller andra allmänna bestämmelser, särskilda föreskrifter eller tjänstens beskaffenhet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för *tjänstefel* till disciplinstraff.

Är felet grovt, dömes till fängelse i högst ett år.

Som tjänstefel anses icke i något fall, att krigsman, som är anställd vid krigsmakten,

deltager i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden.

B. *Disciplinregler m.m.*

Kommittén vill nedan i punkter sammanfatta vad som enligt dess mening bör inflyta i en lagstiftning om disciplinansvar i offentlig verksamhet, om en sådan anses böra komma till stånd. Vidare skall lämnas en kortfattad redogörelse för sådana ändringar i de nuvarande tjänstemannalagarna som föranledes av nämnda förslag. Beträffande den lagtekniska utformningen kan övervägas att sammanföra reglerna i sistnämnda lagar med de föreslagna reglerna om disciplinansvar till en enda lag om offentliga arbetstagare. Här redovisas dock de skilda regelgrupperna var för sig.

En del problem har tills vidare lämnats åt sidan. Vad angår de statliga befattningshavare som enligt 1 § andra stycket första punkten statstjänstemannalagen är undantagna från denna lags tillämpningsområde — justitieråd m.fl. — har sålunda frågan om den tänkta lagstiftningens tillämpning på dem tills vidare lämnats obesvarad. Spörsmålet om dessa befattningshavares ställning i arbetsrättsligt hänseende hör samman med frågor som grundlagberedningen har att överväga och bör icke lösas isolerat från dessa frågor. Beträffande justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern erinrar kommittén dock om det i 5 kap. berörda intresset av lagregler som anger omfattningen av deras avtalsfrihet främst när det gäller frågor om tjänsteåligganden. Samma intresse gör sig för övrigt gällande även i fråga om de från statstjänstemannalagen undantagna präster som är statstjänstemän liksom beträffande de uppdragstagare som skall underkastas de föreslagna sanktionsreglerna. I fråga om präster har i detta betänkande tills vidare lämnats därhän frågor över huvud rörande deras disciplinansvar. Frågan om det särskilda ansvar som eventuellt bör kunna utkrävas av medicinalpersonal får likaledes anstå. Såsom av det tidigare framgått upptages ej heller till behandling frågan om formerna för entledigande av sådan ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling, som dömts till ansvar för brott. Kommittén avser att i annat sammanhang återkomma till samtliga nu angivna spörsmål.

Lagregler om disciplinansvar m.m. för offentliga arbetstagare

1. Lagreglerna skall äga tillämpning på

a) arbetstagare som är anställd hos staten eller hos kommun;

b) ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan inrättning som hör till staten eller till kommun;

c) den som utan att omfattas av b) utövar uppdrag åt staten eller kommun, om han valts till uppdraget eller icke äger undandraga sig detta ävensom eljest om uppdraget är reglerat i författning.

Lagreglerna skall, enligt Konungens bestämmande, äga tillämpning även på arbetstagare hos allmän inrättning eller hos aktiebolag, förening eller stiftelse vari staten eller kommun till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt. Samma skall gälla även ledamot av styrelse för inrättning eller företag som nyss sagts.

Med kommun avses även landstingskommun, municipalsamhälle, kommunalförbund, tingslag, församling och kyrklig samfällighet.

Där i efterföljande punkter begreppet arbetstagare används, avses därmed även ovan nämnda uppdragstagare utom i punkterna 5 och 13.

2. Lagreglerna skall icke gälla ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling. (I fråga om de befattningshavare som avses med 1 § andra stycket statstjänstemannalagen hänvisas till det ovan anförda.)

3. Åsidosätter arbetstagare vad som åligger honom i hans tjänst och är felet ej ringa, må disciplinpåföljd åläggas honom.

Disciplinpåföljder är varning och i allvarligare fall disciplinbot.

Disciplinbot skall avse minst en och högst sextio dagar. Boten skall fastställas till belopp från och med fem till och med

tvåhundrafemtio kronor efter vad som är skäligt med hänsyn till arbetstagarens ekonomiska förhållanden.

Disciplinbot tillfaller arbetsgivaren.

4. Har arbetstagare genom lagakraftvunnen dom dömts till påföljd för brott och har vid påföljdens bestämmande beaktats att gärningen innefattat åsidosättande av tjänsteåliggande, skall disciplinpåföljd icke åläggas för samma gärning.

5. Som tjänsteförseelse skall icke anses, att arbetstagare deltager i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnat åtgärden.

6. I fråga om förfarandet i disciplinärende skall gälla följande. Innan fråga om disciplinpåföljd avgöres, skall genom skriftlig anmaning tillfälle beredas arbetstagaren att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig om vad som åberopas mot honom. Begär arbetstagaren att även annan skall yttra sig i saken eller att annan utredning skall förebringas, skall sådan begäran efterkommas om det kan antagas att åtgärden äger betydelse för utredningen.

Under utredning av frågan om disciplinpåföljd skall arbetstagaren äga anlita biträde som med hänsyn till redbarhet och insikter är lämplig för uppdraget. Önskar arbetstagarförening som arbetstagaren tillhör överläggning i saken, får frågan icke avgöras förrän överläggningen ägt rum.

7. Arbetstagare, som ej inom tre år efter tjänsteförseelsen erhållit del av skriftlig anmaning enligt punkt 6, kan ej åläggas disciplinpåföljd.

8. Disciplinpåföljd kan ej åläggas chef för central statlig förvaltningsmyndighet eller därmed jämställd statlig befattningshavare (landshövding, generaldirektör etc.).

Om disciplinansvar för krigsmän gäller särskilda bestämmelser.

9. Har arbetstagare begått brottslig gärning varigenom han visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin tjänst, må han med omedelbar verkan avskedas.

Har arbetstagare annorledes än genom brott gjort sig skyldig till grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande varigenom han visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin tjänst, må han i stället för att åläggas disciplinpåföljd kunna omedelbart avskedas.

Då fråga om avsked enligt första eller andra stycket uppkommer, skall de under punkt 6 upptagna reglerna äga motsvarande tillämpning.

10. Arbetstagare skall anmälas till åtal, om han är skäligen misstänkt för

a) maktmissbruk, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt;

b) annat brott varigenom arbetstagaren åsidosatt tjänsteåliggande, om för brottet är stadgat fängelse eller det finns anledning antaga, att talan om enskilt anspråk kommer att föras.

Konungen skall äga befria från anmälningsskyldighet i fråga om brott som avses i 13 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

11. Vidtages åtgärd för att anställa åtal eller inledes disciplinärt förfarande enligt punkt 6 mot arbetstagare skall han, om den gärning varom är fråga kan antagas medföra avsked enligt reglerna under punkt 9 eller om eljest särskilda skäl föreligger, kunna avstängas från utövning av tjänsten med omedelbar verkan, dock icke för längre tid än till dess frågan om avsked slutligt prövats. Finns ej längre skäl för avstängning, skall denna omedelbart hävas.

Om avstängning av domare som misstänkes för brott eller tjänsteförseelse och om skyldighet för vissa arbetstagare vid riksdagens verk att frånträda utövningen av sin tjänst, om de åtalas för brott i tjänsten eller misstänkes för tjänsteförseelse, gäller särskilda bestämmelser.

12. Beslut enligt disciplinlagstiftningen skall i fråga om arbetstagare hos staten fattas av den myndighet varunder arbetstagaren lyder, om Konungen ej bestämmer annat. Beslut i fråga om arbetstagare som avses i första stycket av punkt 8 skall dock meddelas av Konungen.

I fråga om arbetstagare hos kommun samt arbetstagare eller styrelseledamot hos aktiebolag, förening eller stiftelse vari kommun har avgörande bestämmanderätt skall,

där ej annat stadgas, ankomma på kommunen eller organ som kommunen utser att fatta beslut som nu avses.

I övriga fall skall ankomma på Konungen att meddela närmare bestämmelser om beslutande organ.

13. Mål rörande tillämpning av lagreglerna om disciplinansvar m. m. skall upptagas av allmän domstol. Är fråga om arbetstagare, vars arbetsavtal regleras av kollektivavtal, skall sådant mål dock anhängiggöras vid arbetsdomstolen. I sistnämnda fall skall gälla vad i 13 § lagen om arbetsdomstol stadgas, även om målet ej är sådant som avses där.

14. I mål om ogiltigförklaring av beslut om avsked eller om disciplinpåföljd skall ansökan om stämning göras inom fyra veckor efter det arbetstagaren fått del av arbetsgivarens beslut.

Då talan i mål om ogiltigförklaring av avskedsbeslut väckes av arbetstagare med fullmakt å tjänsten, skall arbetsgivaren bära sin egen rättegångskostnad, i den mån ej annat föranledes av vad i 18 kap. 6 § rättegångsbalken stadgas.

Statstjänstemannalagen

Förslagen i 5 kap. får betydelse för innehållet i 3 § statstjänstemannalagen. Kvar bör stå den i lagrummets första stycke intagna huvudregeln att anställningsförhållandet i princip är avtalsgrundat. I övrigt bör emellertid gälla att i avtalet ej må stadgas inskränkning i rätt för staten att ensam besluta om de ämnen som uppräknas i lagrummet såsom ledningen och fördelningen av arbetet etc.; se 3 § andra stycket a) och b). Ej heller skall genom avtal kunna inskränkas den beslutanderätt rörande anställnings- eller arbetsvillkor i övrigt som enligt lagen tillkommer Kungl. Maj:t, riksdagen eller myndighet. Har avtal träffats i strid häremot eller eljest i strid mot bestämmelse om anställnings- eller arbetsvillkor som återfinns i statstjänstemannalagen eller i annan författning, skall avtalet i denna del vara utan verkan.

Den nya utformningen av 3 § föranleder vissa ändringar på andra ställen i lagen. Lagens bestämmelser om rätt till stridsåtgärd och till neutralitet tar sikte på sådana anställnings- och arbetsvillkor som för närvarande kan bestämmas genom avtal (se 15 § första stycket och 17 § första stycket). Ändringarna i 3 § är inte avsedda att medföra någon ändring av reglerna om arbetskonflikter. De nu avsedda lagrummen bör omredigeras i enlighet härmed.

Reglerna i lagen om åtal och disciplinär bestraffning m. m. (18—25 §§) ersättes av den i föregående avsnitt behandlade disciplinlagstiftningen. Samma gäller bestämmelserna om avstängning i 26 §.

I 29 § återfinns huvudstadgandet om förutsättningarna för att entlediga tjänsteman. Tjänsteman får skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av Kungl. Maj:t eller myndighet med stöd av bestämmelse i statstjänstemannalagen. Till följd av kommitténs förslag bör i stället gälla att tjänsteman må skiljas från tjänsten endast med stöd av bestämmelse i denna lag eller i de ovan behandlade lagreglerna om disciplinansvar m. m.

I anslutning till det sagda bör i lagen intagas bestämmelse att tjänsteman må med omedelbar verkan skiljas från tjänsten om han utan lov eller tillkännagivet förfall avhållit sig från tjänstgöring under minst tre månader i följd samt alltjämt är bortovarande vid tidpunkten för avskedsbeslutet.

Reglerna i disciplinlagstiftningen om avsked till följd av brott ersätter bestämmelsen i lagen om avgångsskyldighet för tjänsteman som dömts för brott begånget under inflytande av själslig abnormitet och som därför inte kunnat ådömas avsättning; se 33 § första stycket c).

Mål rörande arbetsavtal för statstjänsteman bör omfattas av samma processregler som de vilka upptagits i avsnittet rörande disciplinlagstiftningen. Skall statstjänstemannalagen bibehållas som en fristående lag bör där således intagas motsvarigheter till reglerna i föregående avsnitt om forum (punkt 13) samt om tid för talan (punkt 14 första stycket) och om rättegångskostnad i vissa avskedsmål (punkt 14 andra stycket). Regeln om tid för talan bör härvid gälla

även mål om ogiltigförklaring av beslut om förflyttning till annan tjänst. I 39 § stadgas för närvarande förbud mot att inskränka rätten att föra talan mot myndighets beslut enligt statstjänstemannalagen. Denna bestämmelse bör omredigeras med hänsyn till förslaget om förbud mot administrativa besvär i disciplin- och avskedsfrågor. (Jfr nedan rörande ändring i den särskilda lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut.)

I övrigt föranleder kommitténs förslag endast smärre jämkningar i lagen.

Lag om tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannalagen)

Bestämmelserna i 2 § kommunaltjänstemannalagen bör ändras på samma sätt som motsvarande regler i 3 § statstjänstemannalagen. Med bibehållande av huvudregeln om principiell avtalsfrihet (2 § första stycket) bör således i övrigt gälla att i avtal ej må stadgas inskränkning i rätt för arbetsgivaren att ensam besluta om de ämnen som uppräknas i lagrummet; se 2 § andra stycket a) och b). Har avtal träffats i strid häremot eller mot kommunaltjänstemannalagen i övrigt eller i strid mot bestämmelse om anställningsvillkor som återfinns i annan författning och angår tjänstetillsättning, disciplinansvar, avstängning eller anställnings upphörande skall avtalet i denna del vara utan verkan.

Bestämmelserna i lagen om rätt till stridsåtgärd och till neutralitet (se 3 § första stycket och 5 § första stycket) bör omredigeras på samma sätt som motsvarande bestämmelser i statstjänstemannalagen.

I 6 § stadgas för närvarande straffansvar för tjänsteman som bryter mot vissa åligganden i lagen. Straffbudet riktar sig mot tjänstemans deltagande i annan strejk än sådan som beslutats av fackförening och vidare mot underlåtenhet av tjänsteman som står utanför arbetskonflikt att fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden och att utföra skyddsarbete. Sådana förseelser bör framdeles beivras i disciplinär väg. Lagrummet bör således utgå.

Även mål rörande arbetsavtal som avses med kommunaltjänstemannalagen bör omfattas av den processregel om forum som upptagits i punkt 13 i avsnittet om disciplinlagstiftningen. Skall kommunaltjänstemannalagen bibehållas fristående från övrig lagstiftning som diskuterats ovan, bör där alltså intagas motsvarande forumregel.

I övrigt föranleder kommitténs förslag ej några ändringar i kommunaltjänstemannalagen.

Slutligen må anmärkas att det till följd av kommitténs förslag även krävs viss ändring i lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut. Enligt denna lag må arbetstagare ej föra talan mot offentlig (statlig eller kommunal) arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om han eller hans fackförening äger väcka talan i saken vid arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän. Lagen bör så omredigeras, att de med lagen avsedda inskränkningarna i besvärsrätten visserligen kommer att omfatta frågor om disciplinpåföljd och om avsked men i övrigt inte vidgas till följd av ändringarna i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen.

Skall tjänstemannalagarna och disciplinlagstiftningen sammanföras till en enda lag, kan övervägas att däri intaga även den nu diskuterade lagen.

16 Utländsk rätt

A. *Ansvarsregler i Danmark, Finland, Island och Norge*

De finska, danska och norska rättsordningarna uppvisar rikt utvecklade regelsystem rörande ämbetsansvar. I de tre ländernas strafflagar finns sålunda upptagna straffbud rörande åtskilliga självständiga ämbetsbrott, d. v. s. sådana gärningar som är straffbara endast om de begås av offentliga tjänstemän. Lagarna visar även prov på osjälvständiga ämbetsbrott med särskilda straffsatser för tjänstemännen. Antalet typer av självständiga och osjälvständiga ämbetsbrott är avsevärt fler än de som sedan 1948 finns upptagna i den svenska strafflagstiftningen.

I Finland är alla fel och försummelser i tjänsten kriminaliserade. Vid sidan av åtskilliga lagrum som avser speciella brottstyper finns nämligen upptagna straffstadganden dels för uppsåtlig förbrytelse i utövning av tjänsten på annat sätt än som sägs i nämnda lagrum, dels för icke eljest straffbelagda fel i tjänsten, som begås av vårdslöshet, försummelse eller oaktsamhet (FSL 40:20 och 21). Den danska strafflagen innehåller också vissa reservparagrafer som stadgar straff för dels underlåtenhet att uppfylla tjänsteplikt, dels grov eller oftare upprepad tjänsteförsummelse (DSL 156 och 157 §§). I den norska strafflagen finns likaledes en sådan paragraf, enligt vilken varje försummelse som sker »trots advarsel» är straffbar, liksom varje uppsåtlig underlåtenhet att utföra tjänsteplikt (NSL 324 §).

Av de mera speciella ämbetsbrotten kan nämnas det i den danska strafflagen upptagna brottet, som består i att någon som har offentlig myndighet begår orättfärdighet vid avgörande av rättsförhållande rörande enskild (DSL 146 §). Den danska strafflagen upptar som speciellt ämbetsbrott även det fall att någon missbrukar sin offentliga ställning till att kränka någons rätt (DSL 155 §). Den sistnämnda brottstypen återfinns även i den norska strafflagen (NSL 123 §), där särskilt straff stadgas även för den som rättsstridigt nyttjar sin offentliga ställning till att förmå någon att göra, tåla eller underlåta något (NSL 124 §).

Vid sidan av böter och frihetsstraff stadgar den finska strafflagen för tjänstemännens del såväl varning och suspension som avsättning. I Norge förekommer som särskilt ämbetsstraff endast förlust av offentlig ställning medan den danska strafflagen vid sidan av böter och frihetsstraff inte upptar några särskilda strafformer som tar sikte på de offentliga tjänstemännen.

Beträffande ansvarskretsen utgår den finska strafflagen från ett mycket omfattande straffrättsligt tjänstemannabegrepp. Lagen gör ingen skillnad mellan statliga, kommunala och kyrkliga tjänstemän. Även valda förtroendemän är tjänstemän i lagens mening. Och samma ansvar åvilar i princip såväl de högsta som de lägsta tjänstemän. — I Danmark hör till ansvarskretsen icke blott alla offentliga tjänstemän, utan även varje person med »offentligt hverv»: detta »hverv» skall avse en offentlig uppgift, men det saknar betydelse om det är lönat eller oavlönat, pliktmässigt eller frivilligt, grundat på offentligt val eller på privaträttsligt avtal. För de offentligt valda gäller dock den inskränkningen att de ej är underkas-

tade ansvar enligt de två förutnämnda lagrum som straffbelägger underlåten tjänsteplikt samt grov eller oftare upprepad tjänsteförsummelse. — Den norska strafflagen hänför till ansvarskretsen alla stats- och kommunaltjänstemän samt nästan alla valda »ombudsmenn».

I alla de tre länderna finns även regler om disciplinansvar som tar sikte på i princip alla typer av tjänsteförseelser. I allmänhet gäller att lindrigare tjänstefel skall föranleda disciplinstraff medan den försumlige för grövre fel bör svara inför domstol. I Danmark gäller dock att en fällande straffdom ej hindrar att det för samma förfarande ålägges disciplinstraff; ej heller utesluter en frikännande dom ett senare disciplinstraff.

Som disciplinpåföljder förekommer i Finland varning, böter, suspension och avsättning, i Danmark böter, »forsaettelse» till annan tjänst, förflyttning, degradering och avsked samt i Norge bl. a. böter, suspension och förflyttning. Det norska disciplinansvaret känner dock ej avsättning som disciplinpåföljd.

I Finland är praktiskt taget alla tjänstemän underkastade disciplinansvar. Undantag göres bl. a. för innehavare av domarämbete. Samma regler gäller i Danmark. I Norge sammanfaller den disciplinrättsliga ansvarskretsen med den krets som har ämbetsansvar, dock att vissa högre befattningshavare, de s. k. ämbetsmännen, saknar disciplinansvar.

I samtliga tre länder är beslutande organ i disciplinärenden i allmänhet vederbörande myndighet. Om förfarandet i disciplinärenden finns i Finland inga enhetliga regler; allmänt gäller dock att den misstänkte skall ges tillfälle att försvara sig muntligen eller i skrift. I Danmark är förfarandet relativt ingående reglerat med bestämmelser om förhör, om rätt till biträde åt den misstänkte, om rätt att höra vittnen etc. Kan det antagas att svårare påföljd kommer att utmätas skall vederbörande fackliga organisation ges tillfälle till muntlig överläggning i saken. Även i Norge finns relativt utförliga bestämmelser: den misstänkte har sålunda rätt att förklara sig såväl skriftligen som muntligen och bevisupptagning liksom annan »efterforskning» kan begäras av tjänstemannen eller av myndigheten i enlighet med den norska straffprocesslagens regler. — Rätt till besvär över beslut i disciplinärenden föreligger i samtliga tre länder. I Finland är dock besvär över varning i allmänhet förbjudet. I Finland anföres eljest besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, i frågor om skiljande från tjänsten hos tjänsteöverdomstolen. I Danmark kan klagas hos högre förvaltningsmyndighet, i sista instans en minister. I Norge anföres besvär hos vederbörande departement (hos Konungen om disciplinbeslutet fattats av departementet); har beslutet fattats av underordnad kommunal myndighet överklagas det dock hos kommunstyrelsen eller hos amtsrådet.

De norska reglerna rörande tjänstemans skiljande från tjänsten på grund av tjänsteförsummelse erbjuder särskilt intresse. Såväl de s. k. ämbetsmännen som övriga tjänstemän kan avsättas av domstol i brottmål. Såsom tidigare nämnts förekommer emellertid avsättning ej som disciplinpåföljd i Norge. Däremot har som särskild avskedsgrund uppställts det fall, att offentlig tjänsteman visar grovt oförstånd i tjänsten eller visar försummelse eller slarv. För tjänstemän i allmänhet gäller i dessa avskedsfrågor samma regler om förfarandet och om besvär som enligt det tidigare sagda tillämpas i disciplinärenden. Av de s. k. ämbetsmännen kan en del fritt avskedas av Konungen. I övrigt gäller även för ämbetsmännen nyssnämnda avskedsgrunder, vars förekomst dock för deras del skall konstateras av domstol. Nämnas kan att det i en utredning av år 1964 föreslogs, att detta skulle ske i civilmåls form.

Slutligen skall nämnas att de danska reglerna om ansvar m. m. har åtskilliga motsvarigheter på Island, dock att disciplinansvar i egentlig mening ej förekommer där. Av förekommande skillnader i övrigt skall här endast nämnas, att den offentlige arbetsgivarens beslut om skiljande från tjänsten i allmänhet kan överklagas till allmän

domstol. Domstolen kan härvid förklara en uppsägning olaglig men ej återge tjänstemannen tjänsten. I stället kan domstolen förplikta arbetsgivaren att utge ersättning till tjänstemannen för den förlust han lider av att ha förlorat sin tjänst.

B. *Ansvarsregler i vissa kontinentala länder* (Frankrike, Italien, Västtyskland, Holland, Belgien, Luxemburg, Österrike, Schweiz.)
I samtliga de länder som här avses upptager strafflagarna såväl självständiga som osjälvständiga ämbetsbrott. Vidare stadgas i berörda länder speciella disciplinsanktioner för offentliga funktionärer. Gränsdragningen kring personkretsen för det särskilda ansvaret varierar från land till land. Dock är i allmänhet fråga om statstjänstemän som är fast knutna till landets förvaltningsorganisation. Dessa tjänstemäns rättsställning anses i allmänhet inte grundad på ett privaträttsligt avtal utan deras anställningsförhållande tillhör den offentliga rätten. Tjänstemän av denna kategori kallas i Västtyskland, Schweiz och Österrike »Beamte», i Frankrike, Belgien och Luxemburg »fonctionnaires», i Italien »pubblici impiegati» och i Holland »ambtenaaren».

Man skiljer i länderna strikt mellan det straffrättsliga och det disciplinrättsliga området. De nämnda speciella sanktionerna kan drabba tjänsteman vid såväl straffbara gärningar varigenom tjänsteplikt åsidosatts som icke straffbara tjänsteförseelser. Men brottmålsdomstol kan aldrig ådöma de speciella sanktionerna. Avsättning och suspension får således aldrig ådömas i brottmål utan hör helt till disciplinrättens område.

Vid sidan av straff kan emellertid i förevarande länder brottmålsdomstol utdöma bipåföljder i form av »förlust av medborgerliga rättigheter» eller »förlust av medborgerligt förtroende». Döms en tjänsteman till sådan bipåföljd upphör hans anställning automatiskt och särskilt disciplinförfarande blir överflödigt. Enligt den italienska statstjänstemannalagstiftningen följer avsättning automatiskt vid fällande dom för vissa uppräknade brott mot staten samt vissa sedlighets- och förmögenhetsbrott. Detta innebär att i Italien disciplinansvaret främst är avsett för förseelser som inte utgör allvarliga brott i strafflagens mening. I Österrike medför fällande dom för »Verbrechen» (till skillnad mot »Vergehen») automatiskt att den dömde ej får kvarstanna i statens tjänst.

I förevarande länder kan en brottmålsdom i allmänhet inte vinna sådan rättskraft att talan rörande samma gärning ej kan föras i disciplinmål. I fråga om brottmålsdomens rättskraft i övrigt intager länderna olika ståndpunkter. I Belgien är sålunda brottmålsdom inte bindande för disciplinmyndigheten. I Frankrike är däremot disciplinmyndigheten principiellt bunden av brottmålsdomen såvitt gäller däri fastslagna sakförhållanden men inte beträffande brottmålsdomarens uppfattningar och slutsatser i juridiskt hänseende. I Västtysklands s. k. disciplindomstolar (se nedan) gäller att om disciplindomstolen tvivlar på riktigheten av ett i brottmålsdomen fastslaget sakförhållande kan disciplindomstolen ompröva sakförhållandet genom ny bevisupptagning. — Det kan framhållas att hithörande utländsk rätt i allmänhet följer principen att disciplinmål skall vila tills pågående brottmål rörande samma gärning avslutats genom lagakraftvunnen dom. (I Schweiz gäller detta dock endast grova förseelser.) Emellertid äger i alla länderna disciplinmyndighet under brottmålets gång förordna om preliminär disciplinåtgärd. Vanligt är härvid tillfällig suspension.

Inte i något av länderna har någon tjänstemannakategori undantagits från disciplinansvar. I några länder gäller dock särskilda disciplinregler för vissa högre tjänstemän. Dessa särbestämmelser innebär som regel endast vissa olikheter beträffande förfarandet och beslutande organ. I Västtyskland gäller särskilda disciplinregler för domare, vilka numera inte hör till »Beamte» utan intar en särställning. I nästan alla länderna finns särskilda disciplinbestämmelser för regeringens ledamöter.

I fråga om gärningsbeskrivningar inom disciplinrätten nöjer man sig i nästan alla länderna med en allmän och samlande for-

mulering (åsidosätta sina åligganden el. dyl.). Stundom finns inte ens en sådan generell beskrivning. I holländsk rätt föreligger disciplinförseelse om tjänstemannen inte uppfyller de plikter som åligger en »god statstjänsteman». Bestämmelsen kompletteras av en uppräkning utav vissa konkreta förfaranden. I Österrike skiljes mellan ordningsförseelser och tjänsteförseelser. Skillnaden ligger närmast i gärningarnas svårhetsgrad. I Italien har man i viss omfattning använt en kasuistisk metod för att ange vad som skall anses som tjänsteförseelser. Olika påföljder stadgas för tjänstefel av olika svårhetsgrader men lagen har även en subsidiär generalklausul. Tolkningen av begreppet tjänsteförseelse underlättas av att den italienska lagen relativt utförligt behandlar tjänstemännens åligganden och skyldigheter.

I regel upprätthålles den s. k. skuldprincipen inom disciplinrätten. Men undantag finns i det att lagarna i flera länder, t. ex. Italien och Frankrike, stadgar befogenhet att genom disciplinförfarande avsätta en tjänsteman som utan skuld visat sig olämplig eller oförmögen att fullgöra sina åligganden.

I fråga om preskription råder ofta kortare tider inom disciplinrätten än inom straffrätten. Vissa länder saknar emellertid preskriptionsbestämmelser inom disciplinrätten.

Disciplinpåföljd kan som regel inte åläggas för gärning som begåtts före anställningen. I vissa statstjänstemannalagar förekommer i stället stadganden som möjliggör att annullera en anställning om denna skett utan att arbetsgivaren känt till gärningen. Frankrike utgör i viss mån ett undantag. I praxis anses nämligen att man vid anställning som fonctionnaire är skyldig omnämna vissa omständigheter rörande egna förhållanden. Underlåter man detta kan man avskedas i disciplinär ordning.

I Frankrike och Västtyskland är disciplinpåföljd mot pensionerad statstjänsteman möjlig (särskilt i form av minskning eller förlust av pension). I Luxemburg föreligger sådan möjlighet endast vid grova förseelser begångna inom sex månader efter pensioneringen. I Holland och Italien är disciplinåtgärd mot pensionerad utesluten medan frågan synes omtvistad för Belgiens del. Ofta framhålles att t. ex. tystnadsplikt kan fortbestå efter anställningens upphörande och att därför disciplinär åtgärd måste stå till buds.

Disciplinpåföljdernas antal växlar från land till land. Sålunda har Italien fyra, Österrike fem, Luxemburg sju, Västtyskland åtta, Schweiz nio, Frankrike och Belgien tio samt Holland tolv olika påföljder. En viss tendens kan spåras till ökning av antalet sanktionsformer.

Den lindrigaste sanktionsformen är varning eller klander. I flera länder såsom Frankrike och Belgien finns flera grader av denna påföljd. I Luxemburg kan klander kombineras med annan påföljd.

I fråga om ekonomiska påföljder har endast Holland och Schweiz direkta penningböter. Italien har också bötespåföljd men endast för tillfälliga statstjänare. I övrigt är emellertid de ekonomiska påföljderna många och av olika slag. Sålunda förekommer löneavdrag med engångsbelopp, löneförkortning av mer eller mindre långvarig natur, nedflyttning till lägre lönegrad eller utebliven lönegradsuppflyttning samt minskning av pension. I bl. a. Västtyskland får befordran inte ske under tid då löneminskning gäller. De flesta av länderna uppvisar två eller flera ekonomiska sanktioner av olika svårhetsgrad.

I några länder finns speciella sanktionsformer. I Luxemburg kan t. ex. en lat eller försumlig tjänsteman åläggas ersätta kostnaderna för att annan måst utföra hans arbete. I Holland kan lågbetald eller obetald tilläggstjänst ävensom semesterförkortning åläggas.

En allvarlig påföljd är i Västtyskland, Frankrike, Holland, Belgien, Luxemburg och Schweiz tvångsförflyttning, som kan medföra eller kombineras med ekonomiskt förfång. I de fyra förstnämnda länderna kan påföljden innebära degradering. I Schweiz kan en ordinarie tjänsteman överföras till en lösligare anställningsform varifrån han kan avskedas med en månads

uppsägningstid utan åberopande av särskilda skäl. I Österrike kan en tjänsteman försättas ur tjänstgöring med minskade inkomster.

Strängaste påföljden är allmänt avsättning. Vid sidan därav finns i vissa länder även andra mindre diffamerande former av skiljande från tjänsten. — Suspension är i regel endast en preliminär åtgärd i avvaktan på brott- eller disciplinmålets avgörande. I Italien och Holland är dock suspension en egentlig påföljd vartill kan knytas ekonomiska verkningar. I Luxemburg är försättande i disponibilitet under viss tid en disciplinpåföljd, som kan sluta med definitivt skiljande från tjänsten.

I fråga om rätt till pension vid avsättning är föreskrifterna olika. I Frankrike och Österrike finns som skilda sanktioner avsättning med, respektive utan pension. I regel gäller dock att avsatt tjänsteman inte har rätt till pension men att disciplinmyndighet eller domstol äger bevilja honom sådan helt eller delvis. I Västtyskland går pensionsrätten förlorad liksom rätten till tjänstetitel, men »underhållsbidrag» kan medges. I Italien åligger disciplinmyndigheten att besluta om pensionen, som dock alltid skall reduceras med minst 25 procent. I Holland får avsatt tjänsteman med tio års statstjänst alltid full pension.

I fråga om förfarandet i disciplinärenden skiljer man allmänt mellan lindrigare och allvarligare tjänsteförseelser ävensom mellan olika påföljdsformer. I regel är myndigheten själv behörig besluta i första instans över förseelser som endast renderar varning, klander eller liknande påföljd. I sådana ärenden råder ett förenklat förfarande. Dock skall den felande alltid först få del av beskyllningarna och få tillfälle att yttra sig däröver, varjämte fullföljdshänvisning skall meddelas. Strängare påföljder får i allmänhet åläggas endast av särskilt disciplinorgan. I vart fall fordras i regel åtminstone medverkan av ett sådant organ, varvid beslutet formellt fattas av myndigheten eller av departementschef. Förfarandet är härvid alltid noga utformat.

I Västtyskland har man städse beslutande disciplindomstolar redan i första instans så snart fråga är om svårare sanktioner än varning eller löneavdrag. Denna instans består av den centrala Bundesdisziplinargericht, uppdelad i lokala kamrar. Besvärsinstans är Bundesverwaltungsgericht i Berlin, närmast motsvarande den svenska regeringsrätten. I båda instanserna tjänstgör disciplinåklagare. Förfarandet företer åtskilliga paralleller med brottmålsprocessen.

I Frankrike medverkar en disciplinnämnd som konsultativt organ, och ehuru icke bunden därav brukar beslutande myndighet följa nämndens förslag. Beslutet kan överklagas hos departementschef, som likaledes har en nämnd vid sin sida, och därifrån föras vidare till förvaltningsdomstol (i sista instans Conseil d'Etat). Sådan domstol får dock endast pröva behörighets- och formfrågor samt om den diskretionära befogenheten överskridits.

I Italien inleds disciplinförfarandet av en personalnämnd som kan nedlägga målet, lämna det till myndighetens chef för meddelande av varning eller överlämna det till en disciplinnämnd. I det sista fallet ligger det formella avgörandet hos vederbörande minister som dock ej får besluta om strängare påföljd än den som disciplinnämnden föreslagit. Över ministerns beslut kan besvär anföras till statspresidenten (= ett slags nådeansökan) eller till statsrådet i dess egenskap av förvaltningsdomstol. Denna domstol får dock ej ompröva de faktiska omständigheterna utan endast upphäva beslut som är lagstridiga.

Även i Belgien medverkar konsultativa disciplinnämnder i första instans, där det slutliga avgörandet fattas av departementschef. Dennes beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol, vars befogenheter är inskränkta på sätt som nyss sagts om de franska förvaltningsdomstolarna.

I Luxemburg fungerar i första instans disciplinnämnder så snart fråga är om andra påföljder än klander. Departementschef fattar formellt beslutet men är bunden av nämndens förslag. Besvär kan anföras hos Conseil d'Etat som får pröva om den diskretionära befogenheten missbrukats eller

några grundprinciper kränkts.

I Österrike finns särskilda disciplinkommissioner för avgörande av mål rörande tjänsteförseelser (ej ordningsförseelser). Förfarandet är utformat som en rättegång därvid många stadganden gäller som har motsvarighet i straffprocessen (t. ex. om jäv, förundersökning, försvarare, bevisupptagning, muntlig förhandling etc.). Talan utföres av en disciplinåklagare, utsedd för det särskilda fallet och i regel en tjänsteman hos myndigheten i fråga. Som andra instans fungerar överkommissioner, inrättade hos de centrala myndigheterna, främst departementen. För vissa högre tjänstemän är dessa överkommissioner första och enda instans.

I Schweiz är vederbörande förvaltningsmyndighet behörig att pröva alla disciplinärenden. Om beslutet innebär svårare påföljd än varning eller lindrigare bötesstraff kan besvär anföras hos s. k. disciplinkommissioner som har omfattande utredningsbefogenheter. Är fråga om någon av de svåraste påföljderna anföres dock besvären hos högsta domstolen (Bundesgericht), som då fungerar som förvaltningsdomstol.

Även i Holland är vederbörande myndighet alltid själv behörig att meddela disciplinpåföljder, medan särskilda disciplindomstolar fungerar som andra resp. tredje instans. Dessa domstolar äger överpröva såväl de faktiska omständigheterna som den rättsliga bedömningen. De får dock endast fastställa eller upphäva överklagade beslut.

C. *Utländska ombudsmannainstitutioner*

I såväl Finland som Danmark och Norge finns motsvarigheter till den svenska ombudsmannainstitutionen.

I *Finland* inrättades ett justitieombudsmannaämbete 1919. Ombudsmannens tillsyn omfattar utan begränsningar all statlig och kommunal förvaltning, domstolsväsendet, fångvården, försvarsväsendet och kyrkans självstyrande verksamhet. Ombudsmannen har även viss befogenhet att kontrollera statsrådets ämbetsförvaltning. Ombudsmannen skall ingripa framför allt då någon i sin tjänsteutövning gjort sig skyldig till oriktigt förfarande, partiskhet eller grov försumlighet, kränkt enskild medborgares lagliga rätt eller överskridit sin befogenhet. Han kan väcka åtal för ämbetsbrott men också låta bero vid en anmärkning mot det felaktiga förfarandet. Om ett olagligt beslut vunnit laga kraft och inte längre kan ändras av vederbörande myndigheter, kan ombudsmannen hemställa hos högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen om upphävande av beslutet. — Åtal mot ett statsråd, mot ledamot av någon utav de nyssnämnda domstolarna eller mot justitiekanslern beslutas av riksdagen och utföres av ombudsmannen inför riksrätten.

Den *danska* ombudsmannainstitutionen tillkom i samband med en grundlagsreform 1953 och började sin verksamhet 1955. Under ombudsmannens tillsyn står statliga och kommunala tjänstemän samt andra som verkar i statlig eller kommunal förvaltning. Hit hör sålunda bl. a. personer som valts eller förordnats till ledamöter i statliga eller kommunala nämnder och kommittéer. Tillsynen omfattar även ministrarnas ämbetsförvaltning, dock ej deras verksamhet i statsrådet. Denna tillsyn är att se mot bakgrund av det utpräglade ministerstyre som råder inom dansk offentlig förvaltning. Vissa undantag göres dock från ombudsmannens verksamhetsområde. Såvitt gäller de kommunala myndigheterna är ombudsmannens kompetens begränsad till ämnesområden där det finns möjlighet att överklaga till statlig myndighet. Vidare står ledamöter av kommunalrepresentationerna utanför tillsynen, dock att ombudsmannen har rätt att på eget initiativ ingripa då fråga är om kränkning av något väsentligt rättsligt intresse. Utanför tillsynen faller även den dömande och förvaltande verksamhet som utövas av domare och en del andra funktionärer inom domstolsväsendet. För domare finns i stället ett särskilt forum för behandling av disciplinfrågor. Utanför tillsynsområdet faller vidare statskyrkans tjänstemän i frågor som angår kyrkans lära och förkunnelse.

Ombudsmannens huvuduppgift är att

söka stärka och trygga den enskilde medborgarens rättsställning i förhållande till den statliga och kommunala förvaltningen. Ombudsmannen äger visserligen ej själv väcka åtal. I stället kan han emellertid begära att åklagare inleder förundersökning eller åtalar. Finner ombudsmannen en minister straff- eller civilrättsligt ansvarig för ett förfarande skall han underrätta folketingets ombudsutskott därom. Beträffande tjänstemännen äger ombudsmannen ålägga vederbörande disciplinmyndighet att igångsätta disciplinärt förfarande. Anser ombudsmannen åtal eller disciplinär åtgärd icke vara påkallad kan han för den felande uttala sin uppfattning i frågan. Om ombudsmannen inleder undersökning mot en tjänsteman kan denne begära att ärendet i stället skall handläggas i disciplinär ordning. Ombudsmannen har då att överlämna handlingarna till vederbörande disciplinmyndighet. Anmärkas må att ombudsmannen fram till 1965 inte i något fall begärt åtal eller igångsättande av disciplinärt förfarande.

I *Norge* finns tre ombudsmannainstitutioner, en för förvaltningen, en för försvaret och en för värnpliktiga civilarbetare. Befattningen som ombudsman för förvaltningen inrättades fr. o. m. 1963 i syfte att skapa större rättssäkerhet för den enskilde i förvaltningsärenden. Denne ombudsmans tillsynsområde omfattar hela statsförvaltningen. Även statsrådens verksamhet som administrativa chefer faller under ombudsmannens kompetens medan deras deltagande i konseljbeslut ligger utanför. Till statsförvaltningen hör i detta sammanhang även affärsliknande verksamhet i statens regi samt statlig service inom undervisning, forskning och hälsovård. Utanför tillsynen faller domstolarna samt riksrevisionen. Stortinget har viss befogenhet att utsträcka ombudsmannens kontroll till kommunala organ. I enlighet härmed har stortinget i ombudsmannens instruktion förklarat, att ombudsmannen äger pröva avgöranden av kommunala förvaltningsorgan i de fall då avgörandet är av betydelse för bedömningen av en fråga som är föremål för hans prövning. Beträffande frihetsberövanden och vad som har samband därmed äger ombudsmannen alltid prövningsrätt även om en kommunal myndighet haft befattning därmed. — Ombudsmannen äger ej själv åtala och kan ej heller påkalla åtal eller disciplinär åtgärd. Det har ansetts att hans ställning skulle stärkas om han inte uppträdde som part i ett åtalsförfarande utan grundade sin verksamhet på främst den auktoritet han besitter. Uppmärksammar ombudsmannen fel eller försummelser kan han uttala sin mening härom samt även framhålla att ett beslut enligt hans mening är ogiltigt eller att skadestånd bör utgå. Han kan vidare meddela åklagarmyndighet eller överordnat organ vilken åtgärd som enligt hans mening bör vidtagas. Han kan också låta bero vid gjord rättelse eller avgiven förklaring. Upptäcker han förhållande som kan föranleda riksrättsåtal skall han underrätta stortinget.

Vad angår försvaret inrättades 1952 en av stortinget utsedd ombudsmannanämnd, vars ordförande benämnes ombudsman för försvaret. Denna nämnd är att se som en påbyggnad till de rådgivande förtroendenämnder som sedan 1912 finns inrättade vid det norska försvaret. Kan en fråga inte lösas i sådan nämnd kan den hänskjutas till ombudsmannanämnden. Person inom försvaret som är missnöjd med något förhållande inom militärtjänsten kan även vända sig direkt till ombudsmannanämnden, vilken också kan ta upp frågor på eget initiativ. Ombudsmannen och hans nämnd kan inte åtala utan endast göra uttalanden rörande ifrågakomna felaktigheter. De kan dock genom förhandlingar med vederbörande myndigheter söka få rättelser till stånd, exempelvis i form av omprövning utav fattade beslut.

Vad angår värnpliktiga civilarbetare inrättades 1956 även för dem en ombudsmannanämnd, bestående av samma ledamöter och med ungefär samma arbetsuppgifter som försvarets ombudsmannanämnd.

Ombudsmannainstitutioner eller motsvarigheter därtill finns även i vissa andra länder såsom England, Västtyskland, U.S.A., Nya Zeeland och Filippinerna. I denna del

hänvisas till den i efterföljande bibliografi upptagna litteraturen. Dock skall några ord nämnas om institutionerna i de två förstnämnda länderna.

I England finns sedan 1967 en befattning som Parliamentary Commissioner for Administration, vilken tillsätts av Drottningen på förslag av premiärministern. Under denna ombudsmans tillsyn står alla ministerier och ett antal statliga verk. Utanför faller bl. a. domstolarna och lokala självstyrelseorgan, däribland polisväsendet. Enskild person som vill framföra klagomål till ombudsmannen har att skriftligen vända sig till en underhusledamot, vilken kan överlämna ärendet till ombudsmannen. Denne kan inte själv beivra en försummelse. Han kan dock genom att uppmärksamma vederbörande på förelupen felaktighet bereda möjlighet för denne att vidtaga rättelse. Uppnås inte ändring på detta sätt kan han rapportera saken till parlamentet, som genom påtryckning på vederbörande minister eller efter parlamentarisk undersökning kan åstadkomma rättelse.

I Västtyskland finns sedan 1959 en befattning som militieombudsman, vilken tillsätts av riksdagen genom val. Enskild militär person kan vända sig till ombudsmannen med klagomål. Denne har ingen rätt att beordra åtal eller disciplinåtgärder. Han kan dock genom att vidarebefordra sin utredning till vederbörande myndigheter sätta dessa i stånd att vidtaga erforderliga åtgärder.

Litteraturförteckning

Allmänt om offentliga funktionärer

Betänkande med förslag till lag angående vissa ekonomiska stridsåtgärder m. m. SOU 1934:16.

Betänkande om statstjänstemäns ställning vid arbetskonflikter. SOU 1939:19.

Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. Betänkande av 1948 års förhandlingsrättskommitté. SOU 1951:54.

Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Betänkande av 1956 års förhandlingsrättsutredning. SOU 1960:10.

Sveriges statsskick. Betänkande av författningsutredningen. SOU 1963:16—19. (Särskilt 1963:17 s. 259, 433 och 516.)

De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. Lagförslag utarbetade inom civildepartementet. SOU 1963:51.

Ekonomiska förmåner till kommunala förtroendemän med heltidstjänstgöring. Kommunalrättskommitténs betänkande VIII. SOU 1966:72.

Förvaltning och folkstyre. Betänkande av länsdemokratiutredningen. SOU 1968:47.

Offentliga tjänstemäns bisysslor. Betänkande av bisyssleutredningen. SOU 1969:6.

Stencilerad promemoria angående vissa statliga och kommunala befattningshavares rättsliga ställning, utarbetad av Yngve Söderlund och K. E. Uhlin. 1959.

Stencilerad promemoria med förslag till statstjänstemannastadga. C 1965:4.

Justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning. Stencilerat betänkande avgivet av särskilt tillkallad utredningsman. JU 1967:16.

Oavsättligheten inom statsförvaltningen. Stencilerad promemoria utarbetad av tjänstebegreppsutredningen. Civildepartementet 1968:5.

Proposition 1964:140 med förslag till vissa grundlagsändringar, bl. a. rörande regeringsformens regler om tjänstemän.

Proposition 1965:60 angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m.

Proposition 1968:106 med förslag till lag om ändrad lydelse av 1 § kommunaltjänstemannalagen den 3 juni 1965.

Axel Adlercreutz, Arbetstagarbegreppet. Om arbetstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt. 1964.

Axel Adlercreutz, De s. k. beroende uppdragstagarna och arbetstagarebegreppets utveckling. Sociala meddelanden 1956 s. 370.

Svante Bergström, Kollektivavtalslagen. Studier över dess huvudprinciper. 1948.

Nils Herlitz, Föreläsningar i förvaltningsrätt. I Inledning till förvaltningsrättens studium. 1937. II Den offentliga förvaltningens organisation. 2 uppl. 1948. III Förvaltningsrättsliga plikter. 1949.

Nils Herlitz, Nordisk offentlig rätt. III Regeringsmakt och förvaltningsorganisation. Andra bandet. 1963.

Ove Hesselgren, Yngve Samuelsson och Axel Wallén, Semesterlagen. Redogörelse för gällande semesterlagstiftning. 10 uppl. 1966.

Stig Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt. 1, 2:1 och 2:2. 1956, 1959 och 1961.

Robert Malmgren, m. fl., Sveriges grundlagar, 9 uppl. 1966.

Folke Schmidt, Kollektiv arbetsrätt. 5 uppl. 1967.

Folke Schmidt, Tjänsteavtalet. 1959.

Folke Schmidt, Vilka stridsåtgärder är tillåtna för offentliga tjänstemän. Svensk Juristtidning 1967 s. 48.

Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt. 2 uppl. 1964.

Håkan Strömberg, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet? Förvaltningsrättslig tidskrift 1955 s. 112.

Halvar G. F. Sundberg, De allmänna grunderna av offentlig rätt. 3 uppl. 1967.

Halvar G. F. Sundberg, Kommunalrätt. 1964.

Bertil Wennergren, I statens tjänst. 2 uppl. 1969.

K. G. Westman, De svenska rättskällornas historia. Föreläsningar. Kompendium. 1948.

Huvudavtal mellan Svenska arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen i Sverige 20/12 1938 med ändringar t. o. m. 1964.

Huvudavtal om förhandlingsordning m. m. mellan staten och statstjänstemännens huvudorganisationer, »Slottsbacksavtalet», jämte löpande kollektivavtal (AST, ATF, TFU, ARV etc.).

Kommunernas huvudavtal 11/1 1964 (KHA).

Allmänna bestämmelser i kommunala kollektivavtal för heltidsanställda tjänstemän (ABT) och deltidsanställda tjänstemän (ABDT).

Samhällsägda företag

Statsägda aktiebolag i Sverige. Betänkande av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. SOU 1956:6.

Betänkande med förslag till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna m. m., avgivet av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. SOU 1960:32.

Postverkets organisation. Betänkande av postutredningen 1956. SOU 1962:52.

Ny organisationsform för domänverket. Förslag framlagt av Erik W. Höjer på grundval av expertundersökning. 1964.

Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet. Betänkande av kommunalrättskommittén. SOU 1965:40.

Affärsverken. Ekonomi, konkurrens och effektivitet. Betänkande av affärsverksutredningen. SOU 1968:45—46.

Förslag till samordning, avgivet av företagsdelegationen. I — Stencil 1969:1.

E. G. Westman, Behövs särskild lagstiftning för kommunala aktiebolag? Stadsförbundets tidskrift 1957 s. 315.

Straffrätt

Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. SOU 1944:69.

Betänkande med förslag till strafflagstiftning för krigsmakten. SOU 1946:83.

Straffrättskommitténs betänkande med förslag till brottsbalk. SOU 1953:14.

Strafflagberedningens slutbetänkande Skyddslag. SOU 1956:55.

Offentlighetskommitténs betänkande Offentlighet och sekretess. SOU 1966:60—61.

Otillbörlig konkurrens. Betänkande av utredningen om illojal konkurrens. SOU 1966:71.

Utredning angående bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning av Lennart Groll. Stencil. 1951.

Bekämpandet av mutor och bestickning m. m. Förslag av statens sakrevision jämte yttrande. Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund. 1957 s. 391.

Proposition 1948:80 med förslag till lag om ändring i strafflagen.

Proposition 1962:10 med förslag till brottsbalk.

Ivar Agge, Riksdagsledamots rättsliga ansvar. Svensk Juristtidning 1963 s. 161, 320.

Nils Beckman, Carl Holmberg, Bengt Hult och Ivar Strahl, Brottsbalken jämte förklaringar. I—III. 1965—1967.

Hilding Eek, Det offentliga och det hemliga. Yttrandefrihet och tystnadsplikt. 1959. Aktuellt från TU 8.

Hilding Eek, Handlingssekretess och tystnadsplikt i främmande rätt. Nordisk administrativt tidskrift 1958 s. 154.

P. E. Elsin m. fl., Allmänna handlingars offentlighet och sekretess. 1965.

Erik Fahlbeck, Om offentlighet inom förvaltningen. Festskrift till Andersen. 1958.

Hjalmar Fredelius, Riksdagsledamöters immunitet enligt 110 § regeringsformen. Statsvetenskaplig tidskrift 1962 s. 435 (jfr 1963 s. 108).

Lennart Groll, Utsträckt tystnadsplikt? Svensk Juristtidning 1957 s. 416 (jfr s. 486).

Stig Jägerskiöld, Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar för civila statliga befattningshavare. Minnesskrift för Reuterskiöld. 1945.

Fritz Kaijser, Tjänstemäns tystnadsplikt. En översikt över problemläget. Förvaltningsrättslig tidskrift 1961 s. 65.

K. G. Lindberg. Om muta och otillbörlig belöning. Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1957 s. 20.

Bengt Lännergren och Gustaf Petrén, Sekretessen och domstolarna. Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1960 s. 193.

Rutger Nyman, Om tystnadsplikt. Svensk Juristtidning 1957 s. 483.

Ola Nyquist och Lennart Körner, Mutor och bestickning. 1963.

Håkan Palm, Avbrytande av preskription i disciplinmål. Förvaltningsrättslig tidskrift 1949 s. 24.

Nils Regner och Hugo Henkow, Den militära strafflagen. 1951.

Thorsten Rosenberg, Mutproblemet. Kommunaljuridiska spörsmål II. 1958.

Bengt Rydin, Utrikesnämnden och tystnadsplikten. Svensk Juristtidning 1963 s. 174.

S. H. Ryman, Om tystnadsplikt inom socialvården. Barnavård 1957 s. 1.

Ivar Strahl, Om påföljder för brott. 2 uppl. 1955.

Håkan Strömberg, Meddelanden för offentliggörande i tryckt skrift av den som är underkastad tystnadsplikt. Statsvetenskaplig tidskrift 1959 s. 385.

Halvar G. F. Sundberg, Om riksdagsmans immunitet. Festskrift till Thomson. 1961.

Halvar G. F. Sundberg, Riksdagsmans oansvarighet. Svensk tidskrift 1961 s. 34.

Jan Sundin, Något om »taxeringsmäns ansvar». Skattetidning 1962 s. 164.
J. C. W. Thyrén, Förberedande utkast till strafflag. Speciella delen. VII Ämbetsbrotten, SOU 1928:7. IX Brott mot myndighet, SOU 1930:24.
Gunnar Timelin, Ang. verksmyndigheternas skyldighet att anmäla till åtal. Förvaltningsrättslig tidskrift 1959 s. 249.
Gunnar Timelin, Om särskilt ämbetsstraff jämlikt 25 kap. 7 § strafflagen. Svensk Juristtidning 1961 s. 507.
Lars Welamson, Läkarsekretessen. En rättslig undersökning. 1962.
Folke Wetter, Om förhållandet mellan disciplinärt och allmänt ansvar för civila tjänstemän. Festskrift för Lundstedt. 1947.
Folke Wetter, Vilka arbetstagares i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar. Svenska stadsförbundets tidskrift 1937 s. 171.
Folke Wetter, Ämbetsstraffen i ny lagstiftning. Festskrift för Engströmer. 1943.
Advokaternas tystnadsplikt. Uttalande av Nordiska rådet. Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1962 s. 682.
Handbok i militär rättsvård (RättsH). 1966.
Anvisningar för handläggning av militära mål m. m. under krig och beredskapstillstånd (AnvMMKr). 1966.

Processrätt

Betänkande med förslag till lag om semester, avgivet av 1936 års semestersakkunniga. SOU 1937:49.
Ny semesterlag. Betänkande av 1960 års semesterkommitté. SOU 1962:44.
Lag om förvaltningsförfarandet. Betänkande av besvärssakkunniga. SOU 1964:27.
Förvaltningsrättskipning. Betänkande av förvaltningsdomstolskommittén. SOU 1966:70.
Domstolskommitténs betänkande rörande ny domkretsindelning för underrätterna. SOU 1967:4.
Promemoria med förslag om begränsning av forum privilegiatum vid talan angående ämbetsbrott. (Stencil.) Ju 1965:2.
Proposition 1938:286 med förslag till lag om semester m. m.
Proposition 1945:273 med förslag till lag om semester.
Proposition 1963:68 med förslag till lag om semester.
Proposition 1965:146 om ändring i reglerna angående särskilt forum vid talan om ämbetsbrott.
Robert Boman, Kumulation av ansvarstalan och talan om enskilt anspråk. Svensk Juristtidning 1967 s. 81.
Per Olof Ekelöf, Rättegång. Häfte 1, 2 uppl. 1963. Häfte 2, 2 uppl. 1964. Häfte 3, 2 uppl. 1964. Häfte 4, 1963. Häfte 5, 1966.
N. Gärde m. fl. Nya rättegångsbalken 1949.
Karl Olivecrona, Domen i tvistemål. 1943.

Skadestånd

Betänkande av professorn Ivar Strahl med förberedande utredning angående lagstiftning på skadeståndsrättens område. SOU 1950:16.
Skadestånd i offentlig verksamhet. Betänkande av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar. SOU 1958:43.
Betänkande angående bevakning, avskrivning och eftergift av kronans fordringar. SOU 1962:49.
Skadeståndskommitténs betänkande med förslag till allmänna bestämmelser om föräldrars och barns skadeståndsansvar. SOU 1963:33.
Skadeståndskommitténs betänkande rörande arbetsgivares och arbetstagares skadeståndsansvar m. m. SOU 1964:31.
Promemoria angående det offentligas skadeståndsansvar. Justitiedepartementet februari 1966 (stencil).
Per Olof Ekelöf, Straffet, skadeståndet och vitet. En studie över de rättsliga sanktionernas verkningssätt. 1942.
Diskussion med inledningsanförande av Bertil Wennergren: Offentlig tjänstemans ekonomiska ansvar gentemot huvudmannen. Nordisk administrativt tidskrift 1965 s. 249.

Riksdagens ombudsmän och justitiekanslern

Betänkande angående justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. SOU 1939:7.
Betänkande angående justitieombudsmannainstitutionen m. m. SOU 1955:50.
JO och kommunerna. Betänkande med förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän. SOU 1957:2.
Riksdagens justitieombudsmän. Betänkande av 1963 års JO-utredning. SOU 1965:64.
Proposition 1967:32 angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten.
Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts betänkande angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten, nr 1 år 1967.
Nils Alexanderson, Sveriges riksdag. Band XVI. 1935.
E. Naumann, i Historiska studier, tillägnade Ludvig Stavenow. 1927.
Sten Rudholm, Justitiekanslersämbetet 250 år. Svensk Juristtidning 1964 s. 1.
JO:s ämbetsberättelser —1969.
MO:s ämbetsberättelser —1968.

Utländsk rätt

Innstilling om ny lov om offentlige tjenestemen av tjenestemannslovkomitéen. Bergen 1964.

Innstilling om mer betryggende former for den offentlige forvaltning av forvaltningskomitéen. Kragerø 1958.

Norska justis- og politidepartementet: Proposisjon nr 38 1964—1965 om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Johs. Andenaes, Statsforfatningen i Norge. 3 utgave. Oslo 1962.

Henning Jakhelln, Avskjedigelse efter sjømannslovens § 33. Oslo 1966.

Audvar Os, Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Nordisk administrativt tidskrift 1963 s. 46.

Audvar Os, Tjenestemennenes rettsstilling i Norge — en liten orientering. Nordisk administrativt tidskrift 1960 s. 90.

Andreas Schei, Den norske ombudsmannsinstitusjons forste år. Nordisk administrativt tidskrift 1964 s. 134.

Benedikt Sigurjorisson, Embedsmaends retslige beskyttelse mod afskedigelse. Nordisk administrativt tidskrift 1967 s. 274.

Förslag om sivilombudsmannsordning også for kommunalforvaltningen. Nordisk kontakt 1966 s. 737.

Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret. Köpenhamn 1963.

Finn Hiorthøy, Rettsforholdet mellom staten og dens tjenstemenn, i Forhandlinger på det tjyvende Nordiske Juristmøte i Oslo 23—25 august 1954. Bil. I. Utgitt av det Norske Styre, Oslo 1956.

Holger Lavesen, Tjenestemandssystemet i støbeskeen. Danmarks juristforbunds tidskrift Juristen 1966 s. 337.

Inger Margrete Pedersen, Ombudsmandsinstitutionen i Danmark. Nordisk administrativt tidskrift 1962 s. 248.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret. I—II. Köpenhamn 1966.

V. Merikoski, Grunddragen av Finlands offentliga rätt. I—II. Helsingfors 1962—1963.

W. A. Palme, Förvaltningens rättssäkerhets- och effektivitetskrav i Finland och Sverige. Nordisk administrativt tidskrift 1965 s. 226.

W. A. Palme, Om den administrativa domsrätten i Finland och Sverige. Nordisk administrativt tidskrift 1963 s. 22.

The citizien and the administration. A report by justice. Director of research sir John Wyatt. London 1961.

The civil service. Vol. 1, 4 och 5:1—2. Betänkande av the Committee under the chairmanship of lord Fulton. 1966—1968.

Stanley V. Anderson, Canadian Ombudsman Proposals. U.S.A. 1966.

Donald C. Rowat, How much administrative secrecy? The Canadian Journal of Economics. November 1965.

Donald C. Rowat, The Ombudsman. Citiziens' defender. Twentynine contributors including several ombudsmen from thirteen different countries. London, Toronto och Stockholm 1965.

Ludwig Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Band I. 5 uppl. Wien 1954.

Renato Alessi, Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano. 3 uppl. Milano 1960.

Robert Catherine, Le fonctionnaire français. Paris 1961.

Adrian Clemens, Der europäische Beamte und sein Disziplinarrecht. Leiden 1962.

Kurt Ebert, Das Recht des öffentlichen Dienstes. Berlin 1965.

Rudolf Grüner, Das Dienstrechtsverfahrensgesetz. Juristische Blätter, s. 57 och 93. Wien 1959.

Institut Belge des Sciences Administratives, L'exercise de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du marché commun. Premier colloque des Institutions des Sciences Administratives 9—10 octobre 1964. Bryssel 1965.

Heinrich Malz, Grundzüge des Disziplinarrechts europäischer Länder sowie einiger zwischenstaatlicher und überstaatlicher Einrichtungen. Zeitschrift für Beamtenrechts. 37. Stuttgart 1960.

Poul Meyer, Die Verwaltungsorganisation. Göttingen 1962.

Fritz Morstein-Marx, Einführung in die Bürokratie. Neuwied 1959.

Claude Narbel, Les droits acquis des fonctionnaires en droit suisse, français et allemand. Lausanne 1957.

Fritz Ostler, Neues im Bundesdisziplinarrecht. Neue Juristische Wochenschrift (Frankfurt) 1967 s. 2033.

Gerhard Pfennig, Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörigen. Berlin 1960.

Alain Plantey, La formation et le perfectionnement des fonctionnaires nationaux et internationaux. Bryssel 1954.

Renate Remandas, Die Freiheitsrechte der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Frankreich (Dissertation). Mainz 1965.

J. J. Ribas, Les services de la fonction publique dans le monde. Bryssel 1956.

Erwin Schütz, Disziplinarrecht. Bielefeld 1964.

Ewald Tekülve, Das französische Beamtenrecht. 1963.

Ewald Tekülve, Das belgische Beamtenrecht. 1963.

Ewald Tekülve, Das italienische Beamtenrecht. 1963.
Ewald Tekülve, Das österreichische Beamtenrecht. 1964.
Ewald Tekülve, Das Beamtenrecht der Niederlande. 1964.
(Tekülves böcker utg. av Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes, Bad Godesberg.)
Carl Hermann Ule m. fl., Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes. Köln 1962.
M. Waline, Droit Administratif. 9 uppl. Paris 1963.
Carl Wartmann, Die eidgenössische Disziplinargerichtsbarkeit im allgemeinen und die Disziplinarkommissionen im besonderen. I Verwaltungs-Praxis. Solothurn 1952 s. 235 och 335.

KUNGL. BIBL.
- 4 JUL 1969
STOCKHOLM

Nordisk udredningsserie (Nu) 1969

Kronologisk förteckning

1. Utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete.
2. Laajennettu pohjoismainen taloudellinen yhteistyö.
3. Nordforsks miljövårdsutredning.
4. Förslag till utbyggnad av den samnordiska fortbildningen för journalister.
5. Konsumentoplysning i undervisningen.

Statens offentliga utredningar 1969

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Faktisk brottslighet bland skolbarn. [1]
Bostadsrätt. [4]
Utsökningsrätt IX. [5]
Kungöreiseannonsering. [7]
ADB inom inskrivningsväsendet. [9]
Ny gruvlag. [10]
Internationell adoptionsrätt. [11]
Ny valteknik. [19]
Ämbetsansvaret. [20]

Socialdepartementet

Ett renare samhälle. [18]

Kommunikationsdepartementet

Ny sjöarbetstidslag. [3]

Finansdepartementet

Förenklad obligationshantering. [13]
Lagstiftning om värdepappersfonder m.m. och om stämpelskatt på värdepapper. [16]
Nya mynt. [17]

Utbildningsdepartementet

Om sexuallivet i Sverige. [2]
Sexualkunskapen på grundskolans högstadium. [8]
Regionmusik. [12]
Filmen - censur och ansvar. [14]

Jordbruksdepartementet

Växtförädlarrätt. [15]

Civildepartementet

Offentliga tjänstemäns bisysslor. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1969

KUNGL. BIBL.
- 4 JUL 1969
STOCKHOLM