

Nr 11

Utlåtande i anledning av motion om borttagande ur brottsbalken av påföljden suspension.

I motionen II: 12 av herr *Sjöholm* hemställs att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag till sådan ändring i brottsbalken att påföljden suspension utgår.

Gällande rätt

För vissa personkategorier, nämligen ämbetsmän och dem som eljest är underkastade ämbetsansvar samt krigsmän, uppställer brottsbalken (BrB) särskilda straffarter, vilka kan ådömas för brott som begåtts i samband med vederbörandes tjänst. De påföljder som här avses är *ämbetsstraffen* suspension och avsättning för innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, och *disciplinstraff för krigsman*. Vilka rättssubjekt som räknas till den ena eller andra av de båda personkategorierna framgår närmare av legaldefinitioner i 20 kap. 12 § resp. 21 kap. 20 och 21 §§ BrB.

Suspension innebär enligt 32 kap. 1 och 2 §§ BrB mistning av viss befattning för en i domen bestämd tid, minst en månad och högst ett år, och medför under den tid som den dömde på grund av domen är skild från befattningens utövning förlust av de rättigheter och förmåner som åtföljer befattningen, såvida inte annat är särskilt stadgat i fråga om viss rättighet eller förmån. Sådant stadgande finns i 22 § statstjänstemannalagen den 3 juni 1965. Där föreskrivs nämligen att om tjänsteman, som avses i lagen och som innehar tjänstebostad eller fri bostad, efter åtal eller disciplinärt förfarande dömts till suspension, han skall äga bo kvar i bostaden om inte särskilda skäl föranleder annat.

Suspension såsom ämbetsstraff är väl att skilja från sådan suspension som kan förekomma som disciplinär bestraffning för vissa offentliga funktionärer, t. ex. enligt statstjänstemannalagen. I sådant fall åläggs suspensionen av administrativ myndighet genom disciplinärt förfarande och är inte att betrakta som straff i brottsbalkens mening. Suspension är också att skilja från avstängning i avbidan på lagakraftäggande dom eller beslut, varom regler ges i 26 § statstjänstemannalagen.

Enligt 32 kap. 3 § BrB må suspension ej verkställas medan den dömde för undergående av påföljd är intagen i fängvårdsanstalt eller militärhåkte.

Avsättning från viss befattning innebär förlust av befattningen och av de rättigheter och förmåner som åtföljer denna, såvida inte annat är särskilt stadgat i fråga om viss rättighet eller förmån (32 kap. 4 § BrB). För-

behållet syftar framför allt på att numera enligt pensionsförfattningarna avsättning inte brukar inverka på intjänad pension.

Ämbetsstraffens användning regleras väsentligen i 20 kap. BrB. Kapitlet avser tre grupper av brott vilka brukar betecknas självständiga ämbetsbrott, osjälvständiga ämbetsbrott och ämbetsbrott i vidsträckt bemärkelse.

Självständiga ämbetsbrott är brott, som icke kan begås av andra än ämbetsmän. De innebär nämligen överträdelse av föreskrifter rörande tjänsteutövningen, vilka endast gäller för innehavare av befattningar med ämbetsansvar.

Skulle en av ämbetsman begången gärning vara straffbar, även om den begåtts av någon som icke är underkastad ämbetsansvar, t. ex. en trafikförseelse eller förskingring, föreligger aldrig ett självständigt ämbetsbrott utan ett s. k. *allmänt brott*. Det förhållandet, att ett allmänt brott begåtts av en ämbetsman, medför, att brottet blir att beteckna såsom ett *osjälvständigt ämbetsbrott* eller ett *ämbetsbrott i vidsträckt bemärkelse*, allteftersom brottet innebär ett åsidosättande av den tjänsteplikt, som åvilar ämbetsmannen, eller ej.

De självständiga ämbetsbrotten behandlas i 20 kap. 1—4 §§ BrB och utgörs dels av två brott med en tämligen allmänt hållen brottsbeskrivning, tjänstemissbruk och tjänstefel, dels av två speciella brott, tagande av muta och brott mot tystnadsplikt. Gemensamt för tjänstemissbruk och tjänstefel är att de båda utgör åsidosättande av ämbetsmannen åliggande tjänsteplikt. Tjänstemissbruk straffas med avsättning eller suspension; om skäl därtill föreligger, skall därjämte fängelse i högst två år ådömas. I ringa fall är straffet blott dagsböter. Är tjänstemissbruket grovt, inträder avsättning i förening med fängelse i högst sex år. Straffet för tjänstefel är dagsböter eller suspension. Är brottet grovt, blir straffet avsättning eller suspension; därjämte kan fängelse i högst ett år ådömas. Tagande av muta straffas på samma sätt som tjänstemissbruk. Straffet för brott mot tystnadsplikt är suspension eller avsättning; möjlighet finns att därjämte ådöma fängelse i högst ett år. I ringa fall är straffet blott dagsböter.

Avsättning eller suspension enligt 20 kap. 1—4 §§ avser självfallet i regel den befattning, i vilken brottet begåtts. Häri görs emellertid vissa modifikationer i 20 kap. 6 §. Om ämbetsmannen fått en annan befattning med likartade arbetsuppgifter, skall han i stället dömas till avsättning eller suspension från denna. Om han däremot icke i tjänstens ställe erhållit en sådan befattning, skall han i stället för avsättning eller suspension ådömas enbart det allmänna straff (fängelse eller dagsböter), som kan följa på brottet. Därvid kan vid straffets bestämmande hänsyn tas till att ämbetsstraff ej ådöms. I 20 kap. 7 § görs ytterligare en modifikation av huvudregeln. Om en ämbetsman innehar flera befattningar med ämbetsansvar och begår ett självständigt ämbetsbrott i en av befattningarna, kan ämbetsstraffet komma att avse jämväl den eller de andra befattningarna. Om nämligen ämbets-

mannen förskyllt avsättning eller suspension från den tjänst, vari brottet begåtts, skall han avsättas från sina övriga befattningar, om han genom brottet visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha dessa. Är detta icke fallet men har ämbetsmannen ändå genom brottet i avsevärd mån skadat det anseende som en innehavare av dessa befattningar bör äga, skall han dömas till suspension från dem.

Gemensamt för stadgandena om självständiga ämbetsbrott är att de är tillämpliga blott då ifrågavarande gärning icke är straffbar enligt något annat stadgande. Om t. ex. en gärning, som innebär förskingring, begås i tjänsten av en ämbetsman, faller den enligt ordalydelsen in under lagens beskrivning av tjänstemissbruk. Detta stadgande är emellertid icke tillämpligt, eftersom gärningen kan straffas enligt BrB som förskingring. Det svikande av tjänsteplikt, som här skett, tar sig i stället uttryck i att brottet blir att betrakta såsom ett osjälvständigt ämbetsbrott. Detta innebär, att straffet för brottet kan bestämmas efter delvis andra regler än om det begåtts av en person, som icke är ämbetsman, eller av en ämbetsman utom tjänsten. Sålunda kan den omständigheten att ämbetsmannen genom brottet åsidosatt sin tjänsteplikt medföra, att brottet blir att betrakta såsom grovt. Dessutom gäller enligt 20 kap. 5 §, att om brottet i normala fall ej är belagt med högre straff än böter eller kortare fängelsestraff, straffet kan höjas till fängelse i högst två år. Vidare kan enligt 8 § ämbetsstraff ådömas vid sidan av eller i stället för det straff, som föreskrivs i straffbestämmelsen för brottet.

Reglerna i 20 kap. 8 § är gemensamma för osjälvständiga ämbetsbrott och ämbetsbrott i vidsträckt bemärkelse; vid tillämpningen bedöms dock de osjälvständiga ämbetsbrotten i regel strängare, eftersom de begåtts med åsidosättande av tjänsteplikt. Dessa regler är i huvudsak följande: Om en ämbetsman genom ett allmänt brott visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha sin befattning, skall han jämte annan påföljd, som brottet förskyllt, dömas till avsättning. Är för brottet inte stadgat strängare straff än fängelse i två år, får han dock avsättas blott om tjänstens särskilda beskaffenhet kräver det, t. ex. om en lärare betar sig otuktigt mot sina elever. Döms ämbetsmannen ej till avsättning för ett allmänt brott, skall han dömas till suspension, om han genom brottet i avsevärd mån skadat det anseende, som innehavaren av hans befattning bör äga.

Det allmänna straffet och ämbetsstraffet skall bestämmas i relation till varandra på så sätt att böter eller fängelse avpassas med hänsyn till det lidande och den förlust, som avsättningen eller suspensionen medför. Då ämbetsstraff ådöms, kan bötesstraff eller disciplinstraff t. o. m. helt bortfalla.

Några bestämmelser om verkställande av suspension eller avsättning har inte meddelats i BrB. Verkställigheten ankommer på vederbörande chefsmyndighet om sådan finns. Avsättning medför inte obehörighet för alltid

eller ens för viss tid att bekläda allmän befattning. Den förr stadgade påföljden ovärdighet att i rikets tjänst vidare nyttjas avskaffades år 1936. När fråga om återanställning uppkommer har vederbörande myndighet att fästa det avseende vid avsättningen och det brott, för vilket denna skett, som förhållandena sakligt motiverar.

Motionen

Till stöd för det inledningsvis angivna motionsyrkandet anför motionären:

En av de påföljder som kan förekomma enligt den svenska brottsbalken är suspension från allmän tjänst. Suspension innebär en viss tids avstängning från innehavd befattning med förlust av de förmåner och rättigheter som är förbundna med befattningen. Suspension är en relativt vanlig påföljd vid ämbetsbrott såsom tjänstefel eller tjänstemissbruk.

Innebörden av suspension är att samhället berövar en person möjligheten att försörja sig och att i förekommande fall ta ekonomisk vård om sin familj. Det är så till vida en egenartad reaktionsform som förefaller stå i dålig samklang med moderna kriminalpolitiska och allmänt socialpolitiska strömningar. Vid ådömt frihetsstraff tar samhället visst ansvar för den dömdes familj, vilket däremot icke är fallet vid brottspåföljden suspension. Den suspenderade är hänvisad till praktiskt taget endast två alternativ: att gå under eller söka socialvård. Det synes vara högt på tiden att en så inhuman och till sin natur kriminalpolitiskt stötande reaktionsform mönstras ut ur brottsbalkens påföljds katalog. Detta torde nödvändiggöra en allmän översyn i fråga om ämbetsbrotten.

Pågående utredning

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i juni 1966 tillkallades sakkunniga, *ämbetsansvarskommittén*, för utredning av frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. Tillkallandet skedde sedan 1965 års riksdag i samband med antagandet av den nya tjänstemannalagstiftningen (prop. 1965: 60, K2LU: 1, rskr 267) hemställt om en allsidig och förutsättningslös utredning om ämbetsansvarets innebörd och utformning. En av de angelägnaste uppgifterna för kommittén är enligt direktiven (riksdagsberättelsen 1967 s. 94 ff.) att nå fram till ett mera enhetligt och konsekvent uppbyggt sanktionssystem inom den offentliga tjänstemannasektorn. Därvid kommer frågan om ämbetsstraffens bibehållande att övervägas.

Kommittén beräknas under första halvåret 1969 avlämna ett principbetänkande rörande de centrala avsnitten av sitt ämbetsområde.

Utskottet

För ämbetsmän och dem som i övrigt är underkastade ämbetsansvar kan enligt brottsbalken ådömas särskilda påföljder, suspension och avsättning. Av dessa s. k. ämbetsstraff innebär suspension mistning av befattningen för en i domen bestämd tid, minst en månad och högst ett år, samt under samma tid förlust av de rättigheter och förmåner som åtföljer befattningen. Suspension kan, liksom avsättning, även förekomma som disciplinär bestraffning och åläggs då i administrativ ordning.

I förevarande motion hemställs att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag till sådan ändring av brottsbalken att suspensionspåföljden utgår.

Som framgår av redogörelsen ovan åligger det ämbetsansvarskommittén att utreda frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst. En av de angelägnaste uppgifterna för kommittén är enligt direktiven att nå fram till ett mer enhetligt och konsekvent uppbyggt sanktionssystem inom den offentliga tjänstemannasektorn. Därvid kommer också frågan om suspensionspåföljdens bibehållande att övervägas. Vid sådant förhållande är något initiativ från riksdagens sida i frågan inte påkallat.

Utskottet hemställer,

att förevarande motion, II: 12, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 mars 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Erik Svedberg (s)*, fröken Mattson (s), herrar Hjorth (s)*, Svanström (cp), fru Lindström (s), herrar Lidgard (m) och Richardson (fp);

från andra kammaren: fröken Bergegren (s), herrar Jönsson i Malmö (s), Hansson i Piteå (s), Sjöholm (fp)*, Oskarson (m), Polstam (cp), fröken Åsbrink (s) och fru Jonäng (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.