

När makten gör fel

*Den offentliga tjänstemannens
ställning och ansvar*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

SOU 1996:173

När makten gör fel

*Den offentliga tjänstemannens
ställning och ansvar*



RAPPORT TILL FÖRVALTNINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

A: Ref KB

Occ 50

1996:17

47



Statens offentliga utredningar

1996:173

Finansdepartementet

När makten gör fel

Den offentliga tjänstemannens
ställning och ansvar

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir.1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna rapport redovisas överväganden och förslag i fråga om offentliga tjänstemäns rättsliga ställning och ansvar. Ansvarig för rapporten är ledamoten i kommissionen, professorn i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet, Lena Marcusson. Assistent till projektet har varit jur. kand. Magnus G Graner.

Stockholm i november 1996

Sten Wickbom

Ordförande i kommissionen

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	5
KAPITEL 1	11
INLEDNING	11
1.1. Syfte med mera	11
1.2. Avgränsningar	11
1.3. Källor och metod	12
1.4. Uppläggning	13
KAPITEL 2	15
TENDENSER I STATSFÖRVALTNINGEN	15
2.1. 1980-talet: Näringslivets decennium	15
2.2. Iakttagelser beträffande länsstyrelsen i Kopparbergs län	17
2.3. Iakttagelser beträffande Rikspolisstyrelsen	19
2.4. Sammanfattning	20
KAPITEL 3	21
ÖVERSIKT ÖVER REFORMER RÖRANDE DE STATLIGT ANSTÄLLDAS ANSVAR	21
3.1 Historisk översikt	21
3.2. Översikt över gällande rätt	24
KAPITEL 4	29
TJÄNSTEFEL	29

4.1. Förarbeten	29
4.1.1. Utvecklingen fram till år 1989	29
4.1.2. Utredningen inför 1989 års proposition	33
4.1.3. 1989 års lagstiftning	34
4.1.3. Kommentarer	36
4.2. Genomgång av HD:s och HovR:s rättsfall om tjänstefel	37
4.2.1. Domar från tiden före reformen	37
4.2.2. Fällande domar efter 1989	39
4.2.3. Frikännande domar	46
4.3. Något om förhållandet till skadeståndslagen	52
4.4. Kommentarer kring tjänstefelsreglerna	56
4.4.1. Anknytningen till myndighetsutövning	56
4.4.2. Ringa?	57
4.4.3. Kravet på aktsamhet	58
KAPITEL 5	61
DISCIPLINANSVAR OCH SKILJANDE FRÅN ANSTÄLLNINGEN	61
5.1. Förarbeten	61
5.1.1. Avsikter i 1976 års reform	61
5.1.2. Tjänsteansvarskommittén	63
5.1.3. 1994 års reform	65
5.2. Arbetsdomstolens praxis	67
5.2.1. Arbetsdomstolens domar i fråga om disciplinförseelser	67
5.2.2. Arbetsdomstolens domar i fråga om avskedande	73
5.3. Tre exempel på myndigheters hantering av disciplinärenden med mera	78
5.3.1. Polisen	78
5.3.2. Länsstyrelserna	87
5.3.3. Statens järnvägar	92
5.4. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern	98
5.4.1. Justitieombudsmannen	98
5.4.2. Justitiekanslern	101
5.5. Kommentarer	102

KAPITEL 6	107
SKADESTÅNDSANSVAR	107
6.1. 1972 års skadeståndslag	107
6.1.1. Regleringen före 1972	107
6.1.2. Avsikter med 1972 års lagstiftning	108
6.1.3. Läget efter 1972	109
6.2. 1989 års reform och senare	110
6.3. Praxis	111
6.3.1. Allmänt om ersättningsskyldighet enligt 4:1 skadeståndslagen	111
6.3.2. Särskilt om anförtrodd egendom	114
6.4. Kommentar	116
KAPITEL 7	119
STATLIGT ANSTÄLLDA LAGFÖRDA FÖR FÖRSKINGRING M.M.	119
7.1. Antal lagförda	119
7.2. De aktuella brotten	120
7.3. Kommentar till siffrorna	121
7.4. Slutsatser	122
KAPITEL 8	125
ANDRA ANSVARSSYSTEM	125
8.1. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	126
8.2. Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.	128
8.3. Rättegångsbalken	131

8.4. Politiskt ansvar m.m.	132
KAPITEL 9	133

JÄMFÖRELSE MED NÅGRA UTLÄNDSKA SYSTEM 133

9.1. Norge	133
9.2. Danmark	134
9.3. Tyskland och Frankrike	136
9.4. Särskilt om domare	137

KAPITEL 10 139

ALLMÄNNA KOMMENTARER 139

10.1. Den offentliga tjänstens särart	139
10.2. Gränsdragningen mellan disciplinrätt och straffrätt	141
10.3. Arbetsbelastningens betydelse	143
10.4. "Polisbilsbaksätet i Göteborg"	145
10.5. Åtalsanmälningar beträffande "ringa tjänstefel"	146
10.6. Avslutande reflexioner	146

KÄLLFÖRTECKNING 149

1. OFFENTLIGT TRYCK MED MERA	149
2. Litteratur	150
3. Rättsfall	151
4. Övrigt	153

SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Inledning

Denna rapport avhandlar det statliga tjänsteansvaret. Det finns en grundläggande fråga som kan ställas efter en genomgång av lagstiftning, praxis och faktisk tillämpning: Skall statens tjänstemän och andra verksamma inom den offentliga sektorn ha ett särskilt ansvar som skiljer dem från verksamma inom privat sektor, eller bör den arbetsrättsliga regleringen, som bygger på det privaträttsliga anställningsavtalet och den kollektiva regleringen av arbetslivet, i sin helhet, utan korrigeringar eller kompletteringar, vara normerande även för dem som är verksamma inom det offentliga arbetslivet?

Det framstår i dag som självklart att staten för sina anställda inte kan tillämpa ett regelsystem som skulle innebära väsentligt sämre anställningsskydd, löntagarinflytande och möjligheter till stridsåtgärder, om det inte finns mycket starka skäl för avvikelser i det allmännas intresse.

Men å andra sidan förefaller det orimligt att till varje pris sträva efter att statlig och privat tjänst likställs utan ett klart och genomtänkt ställningstagande till vad som är just det allmännas intresse.

Privat och offentligt

Det särskilda regelsystem som gäller för offentliganställda i dag återfinns främst dels i LOA och anställningsförordningen med vidhängande föreskrifter, dels i regeringsformens bestämmelser, det straffrättsliga regelverket, olika tillsynsregleringar samt i förvaltningslagen och i lagstiftningen om offentlighet och

sekretess. Frågor om uppsägning och avskedande betraktas numera i huvudsak som privaträttsliga. Det kan tilläggas att disciplinansvaret för kommunalt anställda bestäms genom kollektivavtal.

Den tveksamhet man kan känna inför den senaste justeringen av den offentliga arbetsrätten utgår inte från tanken att det skulle vara möjligt att rakt igenom renodla antingen det privaträttsliga eller det offentlighetsrättsliga synsättet på detta område. Men bristen på genomtänkt systematik blir ändå något besvärande. Ett beslut om anställning ses enligt gällande rätt som myndighetsutövning, dvs bestämmande av en förmån eller en rättighet med den gamla förvaltningslagens terminologi. Arbetsdomstolen har använt en definition av begreppet myndighetsutövning som utsäger att det är fråga om tillämpning av en offentlighetsrättslig lag eller annan författning varigenom en offentlighetsrättslig plikt eller rättighet skapas för annan (se AD:s dom 1983 nr 129). Beslutet om att beröva någon en sådan offentlighetsrättslig rättighet betraktas däremot numera som en privaträttslig åtgärd.

Troligen går det inte att helt undvika sådana konsekvenser av det dubbla synsättet. Men det finns trots allt skäl att känna tvekan inför förvandlingen av institutet avskedande. En särskild reglering med rekvisit som tar sikte på just den offentliga anställningens särart verkar fortfarande motiverad. Och det förefaller å andra sidan omotiverat att det statliga disciplinansvaret i den mån det helt motsvarar ett sedvanligt arbetsrättsligt ansvar skall regleras i offentlighetsrättslig ordning. Här skulle kanske en särskild offentlighetsrättslig reglering vid sidan av tjänsteansvaret vara mer slagkraftig än disciplinansvaret i sin nuvarande tvetydiga form.

Den offentliga tjänstens särart

Även om man som här i rapportens slutavsnitt ställer sig bakom en viss särreglering, utgående just från den offentliga tjänstens särart i vissa avseenden, kan man

naturligtvis diskutera **i vilken mån** och **i vilka former** denna särart skall leda till särregleringar.

I samband med den stora reformvågen av arbetsrätten på 1970-talet konstaterades att utvecklingen mot ett närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad i stort sett kunde anses avslutad. Viktiga steg i denna utveckling har varit införandet av statstjänstemännens konflikträtt och den arbetsrättsliga regleringen av medbestämmande, löne- och anställningsvillkor samt processuella föreskrifter. Men utvecklingen får sägas ha fortsatt. Som symbolisk kan man se operationen att i LOA avskaffa begreppet tjänst till förmån för anställning, trots att det i regeringsformen fortfarande talas om tjänst (se RF 11:9).

Fortfarande finns ändå vissa särregleringar för offentligt verksamma: själva anställningsbeslutet kan överklagas, de anställda har ett särskilt straffrättsligt tjänsteansvar och står under JO:s och JK:s tillsyn, förtroendeskadliga bisysslor regleras i LOA och disciplinansvaret har en utformning som delvis skiljer sig från den privaträttsliga. I LOA regleras också vissa andra avvikelser från den privata arbetsrätten, t.ex. formella regler vid uppsägning och konfliktåtgärder. På vissa områden finns därutöver specialregleringar, som i fråga om hälso- och sjukvårdens ansvar och domarnas rättsställning.

När det i rapporten slås fast att privatiseringen av den offentliga tjänsten inte kan fortsätta, sker det med en reservation. Vad avser disciplinansvaret föreslås en uppdelning så att "normala" arbetsrättsliga problem – för sen ankomst, onykterhet i tjänsten eller bristande respekt för av arbetsgivaren bestämda regler för arbetets bedrivande i allmänhet – överförs till det arbetsrättsliga förfarandet. Det blir alltså en fråga om förhållandet mellan arbetsgivaren och den anställda, ett förhållande som bygger på anställningsavtalet och kollektivavtal och inte innefattar något specifikt hänsynstagande till den offentliga tjänstens särart.

Utgångspunkter för reformer

Tanken som förs fram i denna rapport är alltså att man skall åstadkomma en renodling av det som ter sig typiskt just för de olika sidorna av anställningsförhållandet: det som kan ses som ett internt avtal förs till den arbetsrättsliga regleringen, såsom i dag i stor utsträckning sker, medan de speciella förhållanden som kan anses vara knutna till de anställdas särskilda offentlighetsrättsliga uppgifter för det allmänna får vara utgångspunkt för en särreglering, som markerar vikten av dessa uppgifter.

Det straffrättsliga ansvaret med dess avgränsning till myndighetsutövning bibehålls och på något längre sikt sker en utvärdering av hur den senaste justeringen (1989) av tjänsteansvaret utfallit.

Vid sidan av tjänsteansvaret utreds en ny särskild reglering av den offentliga tjänsten, varvid utgångspunkten är att personkretsen bestäms vidare än som i dag sker i LOA. Grundläggande krav på dessa offentligt verksamma skulle kunna slås fast i en sådan ny lag om offentlig tjänst, som utgår från regeringsformens och förvaltningslagens syn på förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda (medborgare och juridiska personer). I en sådan lag kan regleras någon form av utomstraffrättsligt sanktionssystem, som utgår från att det vid sidan av myndighetsutövningen finns andra offentliga förvaltningsuppgifter av stor betydelse för att det allmänna skall kunna sägas bedriva verksamheten på ett lagenligt, rättfärdigt och effektivt sätt. Även avseende sådan verksamhet måste man kunna ställa krav från rättslig synpunkt.

Regleringen bör därmed utgå från att missgrepp och försummelser kan skada det allmänna direkt och enskilda direkt eller indirekt, inte därför att det allmänna har en arbetsgivarfunktion utan i kraft av att stat och kommun skall representera medborgarintresset och verkställa de

demokratiska besluten. Den offentliga verksamheten har därvid en annan betydelse än den privata, även utanför det område som brukar beskrivas som kärnan i denna verksamhet, nämligen myndighetsutövningen.

För att allmänhetens förtroende skall upprätthållas krävs också föreskrifter om vissa bisysslor, vilka bör vara en del av en sådan föreslagen ny lagstiftning. Därutöver bör övervägas om ett särskilt skadeståndsansvar skulle kunna utformas just med utgångspunkten i en renodling av ansvaret för offentliga förvaltningsuppgifter. Ytterligare en markering av denna renodling kan göras genom att sanktioner och processuella regler om beslutande och överprövande organ ges en utformning som skiljer sig från den rent arbetsrättsliga. Medan tjänsteansvaret i dag bedöms av de allmänna domstolarna, skulle tillämpningen av ett sådant offentlighetsrättsligt disciplinsystem kunna granskas av förvaltningsdomstolarna.

Slutligen skall sägas att det givetvis finns åtskilliga frågor som närmare måste övervägas, om man väljer en inriktning som här föreslagits. Bland annat bör en ingående jämförelse ske av hur tjänsteansvaret är utformat och tillämpas i andra, oss närstående länder. Domarnas särskilda ställning bör betonas. Slutligen måste beaktas att man, i den mån de kommunalt verksamma som här föreslagits i större utsträckning än i dag likställs med statligt verksamma, får särskilt väga in den kommunala verksamhetens speciella utgångspunkter: den kommunala självstyrelsen och politikernas aktiva deltagande i förvaltningen.

KAPITEL 1

INLEDNING

1.1. Syfte med mera

Rapportens huvudsakliga syfte är att ge Förvaltningspolitiska kommissionen underlag för en bedömning av om förslag till förändringar av regelsystemet är påkallade beträffande det rättsliga ansvaret för statligt anställda.

Den grundläggande strukturen i rapporten är en beskrivning av det nuvarande regelsystemet, en jämförelse mellan de avsikter som finns bakom reglerna på området å ena sidan och den faktiska tillämpningen av dessa regler å den andra, samt slutligen en analys av eventuella behov av förändringar.

Förtroendevalda, s.k. lekmanaledamöter i statliga myndighetsstyrelser och kommunalt verksamma politiker och tjänstemän har i vissa avseenden samma ansvar som statligt anställda. I andra avseenden skiljer sig regelsystemen åt. I en diskussion om ansvar i den offentliga förvaltningen, med syfte att forma en förvaltningspolitik för framtiden, ter det sig därför naturligt att jämföra förhållandena för olika grupper av verksamma inom offentlig förvaltning i stort för att jämföra förhållandena och söka bedöma om, och i så fall i vilken utsträckning, ansvarssystemen bör ses över. En sådan diskussion förs i den avslutande delen av rapporten.

1.2. Avgränsningar

Själva undersökningen har avgränsats till att avse statligt anställda. Endast där detta fallit sig naturligt har andra kategorier av arbets- eller uppdragstagare särskilt behandlats och nämnts.

I kapitel 3 finns en historisk översikt över utvecklingen på området. I övrigt behandlas endast förhållanden hänförliga huvudsakligen till perioden 1985-1995. Endast i något enstaka fall har material från 1996 kunnat beaktas.

De rättsregler som huvudsakligen är aktuella vid en diskussion om statligt anställdas tjänsteansvar är reglerna i brottsbalken om tjänstefel med mera, i lagen om offentlig anställning om disciplinansvar, i lagen om anställningsskydd om uppsägning och avskedande samt i skadeståndslagen om skadeståndsansvar för bland annat statligt anställda. Vad beträffar frågorna om disciplinansvar och skadestånd skall noteras att rapporten inte berör de rent arbetsrättsliga och kollektivavtalsrättsliga aspekterna på de anställdas ansvar, det vill säga ansvaret i förhållande till fredsplikten, m.m.¹

1.3. Källor och metod

Som nämnts ovan har en av utgångspunkterna för rapporten varit lagstiftarens avsikter med de aktuella reglerna. Denna avsikt har sökts i förarbetena till lagstiftningen: relevanta offentliga utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden.

Den andra utgångspunkten har varit den praktiska tillämpningen av reglerna, varvid huvudsakligen två typer av källor använts. För det första har prejudikat från Högsta domstolen, hovrätterna och Arbetsdomstolen från 1989 och framåt gått igenom, liksom Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns verksamhetsberättelser för samma tid. För det andra har förfrågningar gjorts till Rikspolisstyrelsen, Statens järnvägar och samtliga länsstyrelser om vilka ärenden av nu aktuell typ som förekommit sedan 1985 på respektive myndighet. Som referensmaterial till dessa redovisningar har även verksamhetsberättelser och arbetsordningar för nämnda myndigheter studerats.

¹Se därom mera bland annat i SOU 1975:1, sid 508 ff

Som jämförelse har vissa kortfattade beskrivningar av utländska förhållanden gjorts utifrån studier av relevant utländsk doktrin.

Sedan detta material sammanställts har metoden för rapportens slutsatser varit att mot bakgrund av det kvantitativa materialet göra en kvalitativ bedömning av ändamålsenligheten hos gällande rätt och en rättspolitisk analys av aktuella behov av förändringar.

1.4. Uppläggning

Rapporten inleds i kapitel 2 med en sammanfattning av vissa tendenser i statsförvaltningen, och den offentliga sektorn generellt, som kan ha betydelse för ansvarsfrågorna. Därefter följer i kapitel 3 en historisk tillbakablick över området och en sammanfattning av nu gällande regler.

I kapitel 4 behandlas tjänstefelsreglerna, varvid avsikterna i framförallt 1989 års reform av tjänstefelsbegreppet jämförs med den praxis som därefter vuxit fram. I kapitel 5 behandlas på motsvarande sätt disciplinansvaret enligt lagen om offentlig anställning, där avsikterna i 1976 och 1994 års reformer jämförs med Arbetsdomstolens praxis, det inhämtade materialet från Rikspolisstyrelsen, Statens järnvägar och länsstyrelserna, samt Justitieombudsmannens ämbetsberättelser. I kapitel 6 behandlas skadeståndsskyldigheten för statligt anställda, varvid jämförelser görs mellan avsikterna i 1972 och 1989 års reformer och praxis från Högsta domstolen och Arbetsdomstolen.

Kapitel 7 utgör en redovisning av statistik över de statligt anställda som under perioden 1989-1994 dömts för brott enligt 10 kapitlet brottsbalken, det vill säga för förskingring och annan trolöshet.

Kapitel 8 och 9 utgör ett referensmaterial bestående av redovisningar av vissa särskilda ansvarssystem respektive utländsk rätt.

Kapitel 10, slutligen, innehåller slutsatser som kan dras av det redovisade materialet samt en rättspolitisk diskussion.

KAPITEL 2

TENDENSER I

STATSFÖRVALTNINGEN

2.1. 1980-talet: Näringslivets decennium

Problemen för den offentliga verksamheten under 1980-talet följde efter flera decenniers utveckling mot en allt större offentlig sektor, som präglats av ambitionen att bygga det starka samhället, men som till slut inte längre förmådde leverera det som utlovats. Fyra skilda problemkomplex kan identifieras i denna utveckling, nämligen växtproblem, byråkratiproblem, kapacitetsproblem och legitimitetsproblem. Växtproblemet bestod i att skattetrycket ansågs ha nått ett tak, byråkratiproblemet drabbade den offentliga sektorn liksom det drabbar alla stora organisationer, kapacitetsproblemet yttrade sig i att den offentliga sektorn inte förmådde leverera vad den ställt i utsikt för medborgarna och legitimitetsproblemet – slutligen – var den ökande klyfta mellan väljare och valda som i mycket blev resultatet av de övriga problemen.²

Dessa problem ledde till att den offentliga verksamheten under hela 1980-talet präglades av starka budgetrestriktioner och upprepade nedskärningar, vilket medförde att förvaltningens ekonomiska effektivitet alltmer kom i fokus. Den gamla, byråkratiskt organiserade, förvaltningen tänktes alltmer ersättas av serviceorganisationer vars verksamhet utvärderades med samma effektivitetsmått som näringslivet. Med näringslivet som förebild började också många myndigheter alltmer profilera sin verksamhet, marknadsföra den och medianpassa sig.³ Den offentliga tjänsten minskade i status och den privata ökade.⁴

²Söderlind/Petersson, sid 31 f

³Söderlind/Petersson, sid 30

⁴Lundquist, sid 145

Som ett sätt att effektivisera verksamheten förenklades på många håll handläggnings- och beslutsprocesser, vilket resulterade i att enskilda arbetstagare fick förändrade och vidgade arbetsuppgifter. Samtidigt pågick sedan länge beträffande den rena myndighetsutövningen en förstärkning av medborgarnas rättssäkerhet genom förändringar och förbättringar avseende möjligheter att överklaga beslut och ett betonande av myndigheternas skyldighet att vägleda och hjälpa enskilda.⁵

I takt med att den ekonomiska krisen spreds även till näringslivet i slutet av 1980-talet och det tidiga 1990-talet, avtog näringslivets roll som förebild för statsförvaltningen. I debatten har därefter alltmer betonats att den offentliga sektorn är bärare också av andra värden än enbart ekonomisk effektivitet.⁶ Men perioden 1991-1994 utmärktes också av den borgerliga regeringens ambitioner att privatisera delar av den offentliga verksamheten och över huvud taget minska den offentliga sektorns omfång, kombinerat med skattesänkningar; ambitioner som i praktiken ofta hamnade i skymundan för de växande finans- och budgetkriserna.⁷

I denna dubbla utveckling, en ökad privatisering och samtidigt en utveckling av statsförvaltningens organisationskultur bort från näringslivsinflytandet, kan man möjligen se en motsättning. Emellertid finns motsättningen bara om man inte skiljer de allmänna idé- och politiska strömningarna i samhället från de idéer som styr den offentliga verksamhetens kultur. I själva verket skulle man kunna hävda att ju mer av de affärsdrivande delarna av statens verksamhet som bryts ur den allmänna statliga förvaltningen och privatiseras, desto mer kommer det som återstår av statlig verksamhet att präglas av vad som tidigare ansetts känneteckna god ämbetsmannatradition.

Av intresse för en diskussion om de offentliganställdas ansvar är om man kan konstatera förändringar i arbetsordningar och delegationsordningar som inneburit att ansvaret flyttats ned

⁵Prop 1993/94:65, sid 29

⁶Söderlind/Petersson, sid 30 och Lundquist, sid 145

⁷Söderlind/Petersson, sid 34

till lägre nivåer inom myndigheterna. Någon heltäckande undersökning av dessa förhållanden har inte kunnat utföras inom ramen för detta projekt. Men för att ändå i någon mån illustrera eventuella förändringar har arbetsordningarna från länsstyrelsen i Kopparbergs län och från Rikspolisstyrelsen studerats. Även till Statens järnvägar gjordes framställan om att få del av arbetsordningar för 1985 och 1995, men endast den senast gällande organisationsplanen tillställdes utredningen. Någon möjlighet att göra jämförande studier har därför inte funnits.

2.2. Iakttagelser beträffande länsstyrelsen i Kopparbergs län

Vid en jämförelse av arbetsordningarna för 1985 respektive 1996 för länsstyrelsen i Kopparbergs län, är den mest slående skillnaden att 1996 års arbetsordning är betydligt mindre omfattande. Vid närmare granskning kan man konstatera att detta beror på att åtminstone en mycket stor ärendegrupp, nämligen skatteärenden, flyttats bort från länsstyrelsen och i stället lagts på länsskattemyndigheten. Likaså har lantmäterienheten brutits ur länsstyrelsen.⁸

Beträffande övriga ärenden är det svårt att dra några klara slutsatser av jämförelsen. Delvis hänger detta samman med att de ärenden som är föremål för länsstyrelsens handläggning varierat mycket under den undersökta perioden. Bland annat har genom plan- och bygglagens tillkomst ett betydande inflytande över planfrågorna flyttats till kommunerna, skolväsendet har i hög grad kommunaliserats liksom en stor del av ansvaret för den civila beredskapen och för alkoholpolitiken, den regionalekonomiska verksamheten har förändrats kraftigt till följd av EU-inträdet, med mera. Till detta kommer att Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) avvecklades i slutet av 1980-talet vilket medfört att helt nya diariesystem med mera införts.

⁸se bl.a. Lantmäteriverkets historik på <http://www.lm.se/historik>

Trots detta är det mycket tydligt att arbetsordningen förenklats, i meningen att definitionen av de ärenden som allokeras till en viss beslutsnivå har generaliserats. I praktiken innebär detta att den högsta ledningen i lägre grad lägger sig i arbetsfördelningen på enheterna. Till detta kommer att det i arbetsordningens allmänna del skett en förändring beträffande handläggningen av ärenden av svårare beskaffenhet, principiell betydelse eller större omfattning. Dessa skulle 1985 lämnas till närmaste chef – för att denne skulle fatta beslutet i den ansvarige tjänstemannens ställe – men skall 1996 bara anmälas till närmaste chef. Huvudregeln är numera att den ansvarige tjänstemannen skall handlägga även dessa svårare ärenden, men med chefens vetskap.

Några exempel på konkreta ärendetyper som flyttats ner i hierarkin går det också att finna. Beslut om uppsägning och skiljande från tjänsten skulle 1985 beslutas av länsstyrelsens styrelse, men handläggs 1996 av den särskilda personalansvarsnämnden. På samma sätt förhåller det sig också med andra påföljder för fel och försummelser i tjänsten. Även fördelningen och användningen av medel för regionalt utvecklingsarbete var tidigare förbehållet styrelsen att besluta om, men landshövdingen har numera rätt att ensam fatta sådana beslut upp till 25 basbelopp. Från landshövdingen har till rättsenheten delegerats beslutsrätten rörande koncessioner för elektriska anläggningar. Till rättsenheten har även överförts beslutanderätten rörande förelägganden och förbud enligt livsmedelslagen; en beslutanderätt som tidigare låg på en avdelningschef som hierarkiskt var överordnad chefen för rättsenheten. Från avdelningschefsnivå har vidare till beredskapsenheten delegerats beslutanderätten rörande åtal och andra påföljder i anledning av ransoneringsfrågor i den civila beredskapsplaneringen.

Även internadministrativa beslut har flyttats nedåt i hierarkin. 1985 ålåg det enhetscheferna att "följa kostnadsutvecklingen för enhetens verksamhet". 1996 har enhetscheferna budgetansvar i enlighet med länsstyrelsens ekonomiadministrativa föreskrifter. Detta innebär att de disponerar anvisade och budgeterade medel, ansvarar för resultatuppföljning, ansvarar för att regler och riktlinjer enligt

regleringsbrevet med mera följs och ansvarar för att medelstilldelningen ej överskrids.

Sammantaget får man vid en jämförelse av arbetsordningarna 1985 och 1996 intrycket att 1996 års version är något enklare och mindre detaljrik än sin föregångare. Några mer substantiella förändringar av beslutsnivåerna för olika ärenden är det emellertid inte fråga om, även om vissa ärenden "flyttats nedåt" i hierarkin och knappast något "flyttats uppåt". Beträffande det ekonomiska ansvaret har detta skärpts (eller kanske snarare tydliggjorts) för enhetscheferna, och det skall samtidigt noteras att 1985 års arbetsordning inte pekar ut någon tjänsteman som budgetansvarig. I praktiken torde detta innebära att landshövdingen då var ensam ansvarig för budgeten.

2.3. Iakttagelser beträffande Rikspolisstyrelsen

Till skillnad från vad som gällde utvecklingen av länsstyrelsens arbetsordning, har arbetsordningen för Rikspolisstyrelsen blivit betydligt mer detaljerad i 1996 års upplaga jämfört med 1984 års. Såväl vad gäller vilka ärendetyper som skall avgöras av rikspolischefen själv och vad gäller byråchefers åligganden har detaljeringsgraden ökat väsentligt. Där 1984 års arbetsordning angav att byråchef skulle avgöra ärenden som inte skulle avgöras av styrelsen i plenum, rikspolischefen eller av överdirektören, innehåller 1996 års arbetsordning 19 punkter byråchefen har att hålla sig till. Bland dessa återfinns exempelvis "att verka för personalens välbefinnande" och "att hålla sig informerad om tidplaner, kostnadsutveckling med mera avseende projekt och annat utvecklingsarbete".

En jämförelse av 1984 och 1990 års delegationsordningar för rikspolisstyrelsens ekonomibyrå visar att i allt väsentligt samma beslutsnivåer gäller vid båda tillfällena.

2.4. Sammanfattning

Den allt överskuggande förändringen i statlig verksamhet från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet torde vara den tilltagande kostnadsmedvetenheten och den därav följande jakten på ekonomisk effektivitet. Som en konsekvens av detta har näringslivsnormer alltmer kommit att påverka den offentliga förvaltningen. Samtidigt kom det offentliga åtagandets särskilda karaktär allt mer att betonas. En koncentration på de centrala offentliga uppgifterna anbefalldes ofta.

Av det – låt vara mycket begränsade – empiriska material som stått till förfogande i denna studie kan utläsas att ansvaret i viss utsträckning flyttats nedåt inom myndighetshierarkin, från högre chefer till lägre.

KAPITEL 3

ÖVERSIKT ÖVER REFORMER RÖRANDE DE STATLIGT ANSTÄLLDAS ANSVAR

3.1 Historisk översikt

Från början kunde tjänstemän ses som tjänare åt landets härskare; uppfyllde de inte härskarens krav kunde de naturligen bestraffas av denne. Denna bestraffningsrätt kan ses som embryot till det disciplinära ansvar som skymtar i författningar redan under femtonhundratalet och som växer fullt ut under sjuttonhundratalet, ett ansvar som utkrävdes genom förvaltningsförfarande och inte via domstol.

Det system med ett judiciellt och ett administrativt förfarande – det senare med visst judiciellt inslag – för utkrävande av tjänstemännens ansvar, som utbildades under 1700-talet, är att se mot bakgrund av den princip om tjänstemäns oavsättlighet som samtidigt gjorde insteg i svensk rätt och som fullt utbildad slutligt lagfästes i 36 § i 1809 års regeringsform.⁹

Oavsättlighetsprincipen motiverades under 1700-talet och delvis även under utarbetandet av 1809 års regeringsform i första hand med att den utgjorde ett skydd för tjänstemännens intressen. Samtidigt kunde den motiveras även ur statsnyttosynpunkt genom att den befrämjade en god rekrytering.¹⁰

På processrättens område infördes under 1800-talet principen att civil- och brottmål så långt det var möjligt skulle handläggas av allmän domstol; den ena specialdomstolen efter den andra försvann. Därmed skulle inte heller myndigheterna utanför domstolarna kunna fungera som ett slags

⁹SOU 1992:60, sid 260 f som hänvisar till SOU 1969:20, sid 14 ff

¹⁰Jägerskiöld, sid 269 och 259 ff

disciplindomstolar. Detta medförde att såväl lagstiftare som doktrin fick anledning att fixera gränsen mellan det allmänna domstolsförfarandet för handläggning av mål om ämbetsbrott och det administrativa förfarandet där disciplinrätt skulle tillämpas. Skiljelinjen bestämdes av gärningarnas svårighetsgrad, i det att disciplinvägen skulle väljas vid bestraffning av mindre svåra förseelser av intern natur. Några mera allmänna rättspolitiska överväganden synes emellertid inte ha fått utgöra grund för gränsdragningen mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret, än mindre för utformningen av ämbetsansvaret över huvud taget.

Från slutet av 1800-talet och framåt tillkom en mängd författningar med reglering av disciplinrätten inom olika områden av den offentliga förvaltningen. Fram till 1966 präglades den offentliga tjänsten av anknytningen till dubbla rättssystem, men den offentlighetsrättsliga regleringen får anses ha dominerat. Med 1965 års lagstiftning, främst statstjänstemannalagen (1965:274), sker ett trendbrott i den meningen att den kollektiva arbetsrätten introduceras även för offentliganställda. Beträffande anställda hos staten reglerades disciplinansvaret i statstjänstemannalagen, alltså specifikt offentlighetsrättsligt, medan disciplinansvaret för kommunaltjänstemän ansågs höra till den privata avtalsrätten.

De tjänstemannalagar som gällde fram till 1974 års arbetsrättsreform får ändå anses ha inneburit att det allmänna fortfarande hade en betydande handlingsfrihet vid bestämmandet av de enskilda tjänstemännens arbetsförhållanden. Statstjänstemannalagen innebar att regler om anställning och entledigande, arbetsuppgifter, ansvar och bestraffning var undantagna från avtalsområdet. Främst lönevillkoren fastställdes genom kollektivavtal.

Före 1975 års ämbetsansvarsreform förelåg för statsanställda identitet mellan det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelse i tjänsten och det disciplinära ansvaret. Reglerna om disciplinansvar i statstjänstemannalagen var i sak likalydande med bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt dåvarande 20 kap 4 § brottsbalken. Detta

tjänstefel omfattade även icke uppsåtliga förfaranden och förseelser som berodde på oförstånd eller oskicklighet.¹¹

Wennergren skriver 1978 att den offentliga tjänsten före 1966 utmärktes av en patriarkalisk ordning med staten som allenarådande husbonde i ett system, där tjänstemannen inte hade mycket att säga till om. Här framstår alltså inte statstjänstemannen som privilegierad i förhållande till den privat anställde, utan tvärtom underförstås att förhållandena på den privata arbetsmarknaden är de som bör efterliknas. Det är också denna strävan som varit utmärkande för den offentliga arbetsrättens utveckling under senare delen av 1900-talet. Genom 1970-talets reformvåg avslutades, ansåg Wennergren, utvecklingen mot ett närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad. Ämbetsstraffen togs bort, de allmänna arbetsrättsliga lagarna om anställningsskydd och medbestämmande blev i stor utsträckning gällande även för offentliganställda, och även den dåvarande lagen om offentlig anställning utgick från de allmänna arbetsrättsliga grundprinciperna.¹²

Ämbetsansvarsreformen innebar att något allmänt straffrättsligt ansvar för tjänstefel inte längre skulle gälla. Genom de nya bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap 1 § brottsbalken begränsades straffansvaret till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndighetsutövning. Ansvar enligt dessa bestämmelser skulle komma i fråga endast om gärningen inneburit någon form av myndighetsutövning och om den orsakat någon förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. För ansvar för oaktsamt handlande (vårdslös myndighetsutövning) krävdes att oaktsamheten var grov. Annan tjänsteutövning lämnades straffrättsligt osanktionerad. I enlighet med den privaträttsliga synen på anställningsförhållandet betraktades förseelser i tjänsten som ett brott mot anställningsavtalet.¹³

¹¹Beckman m.fl., s 449 f.

¹²Wennergren, s 9 ff.

¹³Beckman m.fl., s 440.

Statstjänstemannalagens bestämmelser om disciplinansvar fördes utan någon mera betydande ändring i sak över till LOA som trädde i kraft kort efter det att de nya reglerna om disciplinansvar införts i statstjänstemannalagen.¹⁴ Inte heller för kommunalt anställda skedde några väsentliga förändringar. Med hänsyn bland annat till att det avtalsreglerade disciplinansvarssystemet inom den kommunala sektorn ansågs fungera tillfredsställande fanns det enligt föredragande statsrådet inte några bärande skäl att införa ett författningsreglerat system.

Efterhand riktades kritik mot den begränsning av det straffrättsliga ansvaret som ämbetsansvarsreformen hade inneburit. Kritiken gällde bland annat att skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet inte beaktats i tillräcklig utsträckning. Det disciplinära ansvarssystemet ansågs inte fullt ut kunna ersätta ett straffrättsligt system. De straffrättsliga reglerna hade ett alltför snävt tillämpningsområde och var dessutom svåra att tillämpa i det enskilda fallet. Beträffande brottet vårdslös myndighetsutövning anfördes att rättspraxis visat att utrymmet för att tillämpa den bestämmelsen var mycket begränsat.

Sedan riksdagen begärt en översyn av ansvarsreglerna, har det straffrättsliga ansvaret utvidgats genom lagändringar som trätt i kraft den 1 oktober 1989. Straffansvaret omfattar numera inte bara gärningar som inneburit myndighetsutövning utan också vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. För ansvar krävs inte heller att det föreligger uppsåt eller grov oaktsamhet.

3.2. Översikt över gällande rätt

Ansvarssystemet för huvuddelen av de statligt anställda kan idag sägas bestå av fyra delar: det straffrättsliga, det

¹⁴Prop 1975/76:105, bil 2, sid 223 f

disciplinära, det arbetsrättsliga, och det skadeståndsrättsliga systemet. Att märka i sammanhanget är att den krets av anställda och av offentligt verksamma som omfattas av de olika ansvarssystemen varierar. För vissa personalkategorier, bland annat krigsmän och veterinärer som skall kommenteras särskilt senare, finns därutöver speciella regler som i olika avseenden kompletterar huvudreglerna. Här skall dock först huvuddragen i de centrala reglerna presenteras.

Det straffrättsliga ansvaret formuleras enligt BrB 20:1 på följande sätt:

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

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

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

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

Beträffande den personkrets som berörs skall noteras att inte endast statligt anställda omfattas av straffrättsligt ansvar vid myndighetsutövning. Även kommunala tjänstemän och politiker samt lekmanaledamöter i statliga organ eller privatanställda och övriga privat verksamma omfattas av reglerna, i den mån de anförtratts myndighetsutövning.

Vidare gäller självfallet för statligt anställd, liksom för alla arbetstagare, även vad som i övrigt framgår av strafflagstiftningen, såsom straffbuden för mutbrott, brott mot tystnadsplikt, stöld, förskingring och bedrägeri, med mera. Det särskilda straffansvaret för tjänstefel är dock begränsat till sådant som inträffar vid myndighetsutövning.

Det disciplinära systemet regleras i LOA, numera Lag (1994:260) om offentlig anställning, och innebär att en anställd som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Om felet, med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa,

meddelas ingen påföljd. Påföljderna är varning eller löneavdrag, om inte annat avtalats genom kollektivavtal. Disciplinpåföljd meddelas i regel av arbetsgivaren men i vissa fall av Statens ansvarsnämnd. Arbetsgivarens beslut i dessa frågor organiseras på olika sätt inom skilda myndigheter. Ofta finns inom myndigheten en särskild personalansvarsnämnd med representanter för arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna.¹⁵ För myndigheter som tillämpar Verksförordningen gäller numera att en sådan nämnd skall finnas för prövning av bl. a. disciplinpåföljd (Verksförordningen 19 §).

Avseende de disciplinära reglerna finns vissa inskränkningar i räckvidden. För det första innebär ett straffrättsligt förfarande hinder mot att inleda ett disciplinärt, vilket betyder att ingen kan dömas för tjänstefel och samtidigt åläggas en disciplinpåföljd för samma gärning. För det andra finns inskränkningar i personkretsen som omfattas av LOA. Enligt dess 3 § gäller LOA över huvud taget inte statsråden, justitieombudsmännen, biskopar och präster som omfattas av kyrkolagen, lokalanställda utomlands som inte är svenska medborgare och arbetstagare med beredskapsarbete eller skyddat arbete. Därutöver skall nämnas att förtroendevalda och lekmanaledamöter i olika statliga och kommunala sammanhang står utanför det disciplinära systemet.

Utöver dessa generella undantag, undantas enligt LOA 3 § 2 st dessutom justitieråden, regeringsråden och justitiekanslern från lagens disciplinansvarsregler. I 21 § anges att disciplinansvarsreglerna inte heller gäller

1. den som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret mm, för förseelser som omfattas den lagen,
2. hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Socialstyrelsens tillsyn, för sådana förseelser i denna yrkesutövning som skall prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
3. veterinärer för sådana förseelser i yrkesutövningen som skall prövas av Veterinära ansvarsnämnden.

¹⁵14-16 och 34 §§ LOA

Det arbetsrättsliga ansvarssystemet består i risken att den anställda riskerar att bli uppsagd eller avskedad enligt reglerna i LAS. Detta innebär bland annat att den anställda kan bli avskedad om han eller hon grovt åsidosätter sina åligganden mot arbetsgivaren.¹⁶

Det skadeståndsrättsliga ansvaret, slutligen, är detsamma för statligt anställda som för alla andra arbetstagare. De grundläggande bestämmelserna finns i skadeståndslagens 2 kapitel av vilket framgår bland annat att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, liksom den skall göra som vållar ren förmögenhetsskada genom brott. I 3 kap 1 § i samma lag föreskrivs att arbetsgivare är ansvarig för sådana skador som arbetstagare vållar i tjänsten och i 2 § utvidgas detta principalansvar till att gälla även ren förmögenhetsskada utan samband med brott, om arbetsgivaren är stat eller kommun och om vållandet inträffat vid myndighetsutövning. Den anställdes personliga skadeståndsansvar för skador vållade i tjänsten begränsas för statligt anställda, liksom för privat anställda, i 4 kap 1 §. För skada, som en statligt anställd vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadeslidandes intresse och övriga omständigheter.

¹⁶⁷ och 18 §§ LAS

KAPITEL 4

TJÄNSTEFEL

4.1. Förarbeten

4.1.1. Utvecklingen fram till år 1989

Det grundläggande motivet för ansvarssystemet, oavsett hur det konstrueras, är medborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Avgörande för om ett angrepp på detta intresse beivras genom straffrättsliga sanktioner eller på disciplinär väg, är styrkan i angreppet. Den allvarligaste kategorin av sådana angrepp är de som riktas direkt mot enskilda samhällsmedlemmar och som innebär att dessa vållas skada på grund av misskötsel av den offentliga tjänsten eller uppdraget.

17

1975 inskränktes omfattningen av det straffrättsligt sanktionerade tjänsteansvaret kraftigt och stora delar av den offentliga tjänsten kom att regleras ansvarsmässigt endast av disciplinlagstiftningen. Den utredning som ansvarade för förarbetena till 1975 års reform, ämbetsansvarskommittén, konstaterade att vid en avvägning gjorde sig medborgarnas intresse av korrekt utförda offentliga tjänster främst gällande beträffande handlande som innefattade myndighetsutövning.¹⁸

Något om begreppet myndighetsutövning

I ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande 1972 fördes ett längre resonemang om innebörden av begreppet myndighetsutövning. Det konstaterades inledningsvis att den

¹⁷Ds Ju 1983:7, sid 201 ff

¹⁸SOU 1972:1, sid 127

definition som givits begreppet i kommitténs principbetänkande tre år tidigare, stämde väl överens med definitionen i 1971 års proposition med förslag till förvaltningslag och den samma år avgivna propositionen med förslag till skadeståndslag. Myndighetsutövning, eller offentlig myndighet som det kallas i principbetänkandet, grundar sig sålunda ytterst i lag eller annan författning och skapar, genom beslut av offentliga funktionärer, för enskilda eller andra subjekt plikter eller rättigheter som inte är av privaträttslig natur.¹⁹

Till utveckling av denna definition tillade kommittén att myndighetsutövning normalt tar sig uttryck i formliga beslut, men även i faktiska åtgärder. Vidare hör till området för myndighetsutövning även sådana beslut som på ett eller annat sätt utgör förutsättningar för ett senare beslut. Som exempel på detta nämns taxeringsbeslut, utifrån vilket senare skattedebitering sker. Oriktig myndighetsutövning består exempelvis i att gällande regler för myndighetens utövande överträds eller i att ovidkommande villkor uppställs vid myndighetsutövning som i och för sig i övrigt följer gällande regler. Liksom oriktig myndighetsutövning kan bestå i ett felaktigt handlande, kan den självfallet också bestå i en felaktig underlåtenhet att handla.

I propositionen med förslag rörande 1975 års reform anslöt sig regeringen till kommitténs resonemang kring innebörden av begreppet myndighetsutövning. Även regeringen ansåg att kommitténs definition stämde väl överens med vad som sagts om myndighetsutövning i propositionerna rörande skadeståndslag och förvaltningslag. Samtidigt underströks att dessa lagar företer stora skillnader i tillämpningsområde och syfte, vilket bör beaktas.

I sammanhanget finns anledning att understryka att den uppfattning om sambandet mellan begreppet myndighetsutövning i de olika lagarna, som utredningen och regeringen gav uttryck för, kan ifrågasättas, då den inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de olika lagarnas skiftande syften. Lagarnas olika funktioner påverkar

¹⁹SOU 1972:1, sid 129 ff

tolkningen av begreppet och inte minst i straffrättsliga sammanhang har begreppet ibland varit svårt att hantera.²⁰

Utvecklingen från 1975 till 1989

Redan 1979, knappt fyra år efter att de nya begränsade ansvarsreglerna trätt i kraft, tillsattes ytterligare en utredning, tjänsteansvarskommittén, med uppdrag att se över främst de straffrättsliga ansvarsbestämmelserna för offentliga funktionärer. Denna utredning kom till slutsatsen att det saknades anledning att i grunden ifrågasätta den gräns som ämbetsansvarskommittén några år tidigare dragit mellan straffrättsligt sanktionerade och disciplinärt sanktionerade beteenden. Grunden för detta ställningstagande var främst att tjänsteansvarskommittén i sak delade ämbetsansvarskommitténs bedömningar, men delvis berodde det också på de lagtekniska problem som kunde förutses med andra lösningar.

Sedan tjänsteansvarskommittén sålunda konstaterat att principerna bakom 1975 års reform varit riktiga, gick kommittén ett steg vidare och ifrågasatte om det område som i praxis kommit att omfattas av myndighetsmissbruksregeln verkligen motsvarade det område som lagstiftaren avsett kriminalisera. Bakgrunden till frågeställningen var att det i kommitténs direktiv angivits att det föreföll som om utrymmet för tillämpningen av lagrummet i praxis ansetts mycket begränsat.²¹

Med utgångspunkt i att ett av huvudproblemen i sammanhanget var oklarheter kring den närmare innebörden av begreppet myndighetsutövning, lämnades förslag på språkliga justeringar. Bland annat föreslogs att uttrycket "i myndighetsutövning" skulle ersättas av begreppet "i verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar". Detta förslag kom senare att kritiseras därför det inte ansågs täcka in de privaträttsliga subjekt som anförtrots förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning.

²⁰ Marcussen, sid 240 f

²¹ Ds Ju 1983:7, sid 206 f

I den proposition som kom att läggas fram på grundval av tjänsteansvarskommitténs betänkande menade departementschefen att det i och för sig kunde finnas anledning överväga den språkliga utformningen av ansvarsregeln men att de svårigheter som skulle följa av att begreppet myndighetsutövning byttes ut var större än förtjänsterna med ett byte, särskilt med hänsyn till att begreppet förekom på flera ställen i lagstiftningen och till att domstolspraxisen kring begreppets innebörd och gränser blev allt rikligare.²² Någon tanke på att, förutom den språkliga frågan, vidta någon ändring av det straffbara området fanns inte. Tvärtom underströks i proposition ambitionen att närma den offentliga tjänsten till vad som gäller på den privata arbetsmarknaden.²³

Något år senare tog Justitieutskottet, i anledning av motioner i ämnet, upp frågan om en skärpning av straffansvaret och föreslog riksdagen uppdra åt regeringen att göra en översyn av tjänsteansvarsreglerna.²⁴ I motsats till vad regeringen anförde i nyssnämnda proposition, menade utskottet att en reell utvidgning av straffansvaret för offentliga tjänstemän var påkallad. Detta skulle därför också vara utgångspunkten för översynsarbetet. Utskottet upprepade att syftet med tjänsteansvarsreglerna, och straffansvaret i synnerhet, är att tillgodose medborgarnas intresse av att den offentliga verksamheten utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

Utskottet angav i sitt betänkande att tre vägar borde prövas för att vidga det straffbara området. För det första kunde ifrågasättas huruvida grov oaktsamhet skulle krävas för ansvar, för det andra huruvida förfång eller otillbörlig förmån skulle utgöra självständiga rekvisit och för det tredje om inte även offentlig verksamhet som rör lagtillämpning men inte utgör myndighetsutövning skulle falla under straffbudet.

²²Prop 1984/85:117

²³a prop, sid 14 f

²⁴JuU 1985/86:34

4.1.2. Utredningen inför 1989 års proposition

Riksdagen biföll utskottets hemställan och uppdrag riktades till regeringen att genomföra en förnyad utredning vilket resulterade i betänkandet Myndighetsmissbruk.²⁵ I betänkandet inventerades den kritik som riktats mot ämbetsansvarsreformen, varvid konstaterades att grundtankarna i reformen – att närma regleringen av den offentliga tjänsten till vad som gällde på arbetsmarknaden i stort samtidigt som den offentliga tjänstens särart beaktades – i och för sig inte ifrågasatts utan att kritiken snarare gällt gradskillnader i hur mycket den offentliga tjänstens särart beaktats.

För att strukturera diskussionen om vilken verksamhet som skall omfattas av det straffrättsliga ansvaret inventerades i betänkandet ett antal tänkbara indelningsgrunder för den offentliga verksamheten.²⁶ En tänkbar distinktion ansågs vara den mellan förvaltning och rättskipning; en annan mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande; och en tredje distinktion kunde göras mellan lag- och rättstillämpning å ena sidan och annan verksamhet å den andra. Efter att ha prövat de olika gränser som kunde formuleras med utgångspunkt i dessa indelningar, blev slutsatsen även för denna utredning att det som tydligast anger vad som är den offentliga verksamhetens särart – och därmed skall omfattas av kriminalisering – faktiskt är begreppet myndighetsutövning.

Efter en kort genomgång av praxis från Högsta domstolen konstaterades emellertid att även om tjänstefelsansvaret även fortsättningsvis borde knytas till myndighetsutövning, var den gamla lokutionen "i myndighetsutövning" något snäv.²⁷ Genom att föreslå att prepositionen "i" byttes mot "vid handläggning som har samband med" ville utredningen nå även de fall där misstag begåtts i förberedande stadier inför ett beslut, där felaktiga upplysningar lämnats, bristande beslutsunderlag förelegat, osv.

²⁵Ds Ju 1988:32

²⁶Ds Ju 1988:32, sid 36 f

²⁷Ds Ju 1988:32, sid 46 ff

Avsikten med utvidgningen var att markera den särskilda noggrannhet och omsorg som alltid måste iakttas beträffande alla frågor av betydelse för myndighetsutövning.

4.1.3. 1989 års lagstiftning

Av de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet, fäste regeringen i den följande propositionen²⁸ särskild vikt vid vad Justitieombudsmannen anförde. JO konstaterade inledningsvis att det straffrättsliga systemet är bättre ägnat att tillgodose den enskilde medborgarens intressen än det disciplinära systemet, där helt andra överväganden kan ha betydelse för frågan huruvida ett ingripande skall ske. JO anförde vidare att det område som i rättspraxis visat sig vara kriminaliserat till följd av 1975 års lagstiftning var för snävt, vilket i viss mån minskat allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten.

Regeringen konstaterade att det inte fanns några belägg för att standarden på den offentliga verksamheten skulle ha sänkts till följd av 1975 års ämbetsansvarsreform och dess omfattande avkriminalisering och att inget tydde på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Emellertid ansåg regeringen att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn och att särskilda rättssäkerhetsskrav bör ställas på den offentliga verksamheten. För allmänhetens förtroende krävdes det därför enligt regeringens uppfattning att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat.

Det är inte alldeles klart vad regeringen egentligen menade. Närmast till hands ligger tolkningen att någon egentlig förändring av reglerna enligt regeringens uppfattning i sak inte var påkallad men att den allmänna opinionen krävde skarpare skrivningar för att inte förlora förtroendet för reglerna. Det skulle alltså inte vara verkligheten i sig, utan den bild som

²⁸ Proposition 1988/89:113, sid 8 f

fanns av verkligheten hos allmänheten, som var styrande för lagstiftningen. Regeringen önskade nu utvidga det straffbara området. Denna utvidgning rörde huvudsakligen tre punkter: gärningens anknytning till myndighetsutövning, förfångsrekvisitet och graden av oaktsamhet.

Beträffande anknytningen till myndighetsutövning för det område som skulle omfattas av en vidgad kriminalisering, konstaterade regeringen att de särskilda ansvarsreglerna för offentliga funktionärer borde förekomma endast i den utsträckning som är motiverad på grund av den offentliga verksamhetens särart. Efter att ha övervägt huruvida begreppet "lagtillämpning" var ett lämpligt kriterium för denna avgränsning, men funnit att så inte är fallet, konstaterade regeringen att "myndighetsutövning" var det bästa begreppet.²⁹ För att dock vidga området för straffansvar och fånga in sådana handlingar som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning, exempelvis förberedande handlingar av olika slag, föreslog regeringen att inte enbart handlande "i myndighetsutövning" utan "vid myndighetsutövning" skulle omfattas av regeln.

Uttrycket "vid myndighetsutövning" valdes framför det i betänkandet föreslagna därför att det genom den praktiska tillämpningen av skadeståndslagen 3:2 med samma uttryckssätt, fått en någorlunda väl avgränsad innebörd. Samtidigt markerades att någon fullständig korrespondens mellan de två lagrummen inte var avsedd.³⁰

Förfångsrekvisitet hade enligt regeringens uppfattning vållat tillämpningssvårigheter, bland annat i fråga om bevisning, vilket i praktiken medfört att utrymmet för straffbestämmelsens tillämpning blivit alltför begränsat. Det avgörande för straffansvaret skulle inte vara att en skadlig effekt konkret kunde påvisas i det enskilda fallet, utan det skulle vara möjligt att inskrida mot klart klandervärda förfaranden, oberoende av vilken effekt som kunde föreligga i det enskilda fallet.³¹

²⁹Prop 1988/89:113, sid 11

³⁰Prop 1988/89:113, sid 13 f

³¹Prop 1988/89:113, sid 16

För att ändå undvika att helt bagatellartade fel blev föremål för straffrättsligt ingripande, infördes – i stället för förfångsrekvisitet – en mening om ansvarsfrihet för gärningar som var ringa, varvid förhållandena i det enskilda fallet torde vara avgörande. Såväl allmänna som enskilda intressen angavs kunna ha betydelse, och det nämndes särskilt att en viktig faktor i sammanhanget var om någon drabbats av skada eller om det förelegat risk för skada.³²

Genom att i meningen om ringa brott särskilt nämna gärningsmannens befogenheter som ett kriterium vid bedömningen, avgränsades även personkretsen. Anställda med helt osjälvtändiga arbetsuppgifter torde sällan komma att bli föremål för straffrättsligt ingripande.³³

Kravet i den tidigare lagstiftningen att oaktsamheten skulle vara grov för att föranleda ansvar, innebar enligt regeringens bedömning att bland annat lagligheten i myndighetsåtgärder på exempelvis rättsväsendets område kommit att prövas på disciplinär väg i en omfattning som från principiella utgångspunkter knappast var lämpligt.³⁴ För straffansvar krävs därför numera inte grov vårdslöshet utan endast oaktsamhet.

4.1.3. Kommentarer

Konsekvensen av den gränsdragning som gjorts mellan kriminaliserade gärningar och sådana gärningar som endast beivras på disciplinär väg är att myndighetsinterna förseelser av typen onykterhet på arbetsplatsen, olovlig frånvaro, mm faller utanför det kriminaliserade området. Detta är oproblematiskt eftersom det är frågor som typiskt sett hör hemma på det arbetsdisciplinära området snarare än det straffrättsliga.

³²Prop 1988/89:113, sid 17

³³ Beckman m.fl., s 466

³⁴Prop 1988/89:113, sid 18

Något tveksammare är möjligen att dels sådan lagtillämpning som inte utgör myndighetsutövning, dels stora delar av det faktiska handlandet i den offentliga verksamheten hamnar utanför det kriminaliserade området. Det kan sättas i fråga om inte ett utvidgat straffansvar vore befogat. Vad det ju typiskt sett är fråga om, är förhållandet mellan den statligt anställda å ena sidan och någon annan än arbetsgivaren å den andra. I betänkandet Myndighetsmissbruk angavs att man beträffande det faktiska handlandet kunde åtnöjas med disciplinsystemet och att en kriminalisering av fel vid all lagtillämpning av tekniska skäl är svårgenomförd och kan få märkliga konsekvenser.³⁵

4.2. Genomgång av HD:s och HovR:s rättsfall om tjänstefel

Som nyss konstaterats var ambitionen i 1989 års lagstiftning att vidga det straffbelagda området. Frågan kan nu ställas vad reformen fick för konsekvenser.

Avsikten är här att gå igenom några centrala domar rörande tjänstefel som avkunnats efter reformens genomförande. Som jämförelseobjekt refereras också två domar från tiden före reformen.

4.2.1. Domar från tiden före reformen

NJA 1984 sid 80: Lagman vid tingsrätt frikänd från vårdslös myndighetsutövning (gamla lagen). JO var åklagare.

Gärningen (såvitt nu är av intresse): Sedan ett fel begåtts vid tingsrättens handläggning av en viss fråga, underlät lagmannen att underrätta parterna därom.

³⁵DsJu 1988:32, sid 42 f

JO: Lagmannen har gjort sig skyldig till myndighetsmissbruk.

HD: En underrättelse till parterna om det misstag som begåtts hade varit naturlig i anslutning till handläggningen men innebär inte en sådan utövning av offentliga maktbefogenheter som är utmärkande för myndighetsutövning. Straffbarhet för myndighetsmissbruk förutsätter att gärningen skett "i" myndighetsutövning. Åtalet ogillas.

NJA 1990 sid 542: Rådman vid tingsrätt frikänd från vårdslös myndighetsutövning (gamla lagen). JK var åklagare.

Gärningen: Rådmannen häktade en person p.g.a. risk för återfall i brottslighet. Åklagaren hemställde någon vecka senare att häktningen skulle hävas därför att sådan risk inte längre förelåg. Rådmannen förklarade då, utan förhandling, den misstänkte häktad på flyktfara. Huvudförhandling hölls två dagar senare.

JK: Rådmannen har handlat i strid med lag i två avseenden, dels avseende bedömningen i sak att flyktfara förelåg, dels avseende det förhållandet att det andra häktningsbeslutet har fattats utan föregående förhandling.

HD: Det andra häktningsbeslutet kunde fattas utan förhandling, men det fick en felaktig utformning. Detta fel kan inte anses innefatta oaktsamhet. Beträffande bedömningen i sak sägs:

"Inom rättskipningen måste det finnas ett betydande utrymme för olika uppfattningar i lagtolknings- och lagtillämpningsfrågor. Även ganska klara felbedömningar kan förekomma utan att det kan föranleda straffansvar. Härtill kommer att den avgränsning av det straffbara området som gjordes vid 1975 års [reform] innebar att man kriminaliserade endast vissa grövre tjänstefel som kunde sägas innefatta allvarliga angrepp på enskilda medborgares rättsläge."

Rådmannen hade inte tillräckligt stöd för sin uppfattning att flyktfara förelåg, men underlaget var inte så bristfälligt att han visat grov oaktsamhet.

4.2.2. Fällande domar efter 1989

NJA 1992 sid 310: Polisman fälld för tjänstefel

Gärningen: Polismannen var vakthavande befäl och fick ett meddelande om att åklagaren hävt ett anhållningsbeslut. Polismannen underlät att ombesörja att den anhållne frigavs, och denne satt därefter anhållen ett dygn utan laga grund.

Åklagaren: Polismannen har av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften som vakthavande befäl. Gärningen är inte ringa.

Polismannen: Han saknar, trots att han begärt sådan, särskilt utbildning för uppgiften som vakthavande befäl. Han saknade även rutin på uppgiften. Han har tidigare, i andra funktioner hos myndigheten, verkställt frigivningar som han sedan rapporterat till vakthavande befälet.

HD: Polismannen var oaktsam.

”Uppgiften att hålla kontroll över frihetsberövanden är av sådan vikt för ett vakthavande polisbefäl, att det måste krävas av varje polisman i den ställningen, oavsett utbildning och instruktioner, att han ägnar den särskild uppmärksamhet. Endast under speciella förhållanden kan en sådan oaktsamhet som [polismannen] gjort sig skyldig till bedömas som ringa tjänstefel. Sådana förhållanden föreligger inte här.”

JustR Vängby var skiljaktig och anförde bland annat att culpatröskeln är högre i straffrätten än i skadeståndsrätten. Gärningar bör inte betecknas som brott av allvarlig art enbart därför att man kunnat begära att gärningsmannen handlat annorlunda, utan det skall också finnas skäl att klandra honom

för att han inte gjort det. I detta fall har polismannen visserligen avvikit från den norm som gällde för hans agerande, men hans agerande kan inte tillskrivas nonchalans eller likgiltighet. Hänsyn skall bland annat tas till hans bristande utbildning för, rutin i och erfarenhet av aktuella arbetsuppgifter, den pressade arbetssituationen och inte minst ett visst avsteg från hur liknande händelser tidigare hanterats utan iakttagande av gällande reglemente. Polismannen borde ha frikänts.

NJA 1992 sid 555: Rådman vid tingsrätt fälld för tjänstefel.

Gärningen: Rådmannen lät inför en brottmålsförhandling i tingsrätten hämta och omhänderta den tilltalade ca 14 timmar före förhandlingen.

Åklagaren: Mot bakgrund av målets beskaffenhet, tingsrättens kännedom om den tilltalade och angelägenheten av att hon inställde sig, har det saknats laglig grund för beslutet.

Rådmannen: Det har funnits anledning dels att låta hämta den tilltalade därför att hon antagligen inte skulle inställa sig, dels att omhänderta henne, bland annat därför att hon antagligen på förhandlingsdagens morgon skulle befinna sig på annan adress.

HD: I HovR frikändes rådmannen från ansvar beträffande beslutet att hämta den tilltalade. Målet överklagades i den delen inte. Ifråga om det förtida omhändertagandet sägs att situationen i och för sig var ganska alldaglig i ett brottmål och att de uppgifter som fanns om den tilltalade väl motiverade ett hämtningsbeslut, men inte ett beslut om förtida omhändertagande. Den felaktiga lagtillämpningen innebär att rådmannen av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Då gärningen inte är ringa, fälls han till ansvar.

Lägg märke till att Högsta domstolen efter ett tämligen långt resonemang om en fråga om lagtolkning och lagtillämpning kommer fram till att rådmannen gjort en klar felbedömning (jfr NJA 1990 sid 542 ovan).

NJA 1992 sid 838: Polisman fälld för tjänstefel

Gärningen: Polismannen var vakthavande befäl och beslutade att frihetsberövande skulle bestå för en person som införts på polisstationen. Personen hade gripits på begäran av norsk polis och polismannen utgick felaktigt och till följd av ett besked av den innebörden från en annan svensk polismyndighet, från att den gripne var anhållen i sin frånvaro.

Åklagaren: Polismannen hade som vakthavande befäl att pröva gripandet, vilket han underlät. Han hade vidare att undersöka grunden för frihetsberövande, hålla förhör enligt 24 kap 8 § rättegångsbalken och underrätta åklagaren om gripandet. Han underlät allt detta.

HD: Det är av stor vikt att frågor rörande frihetsberövande handläggs på ett så noggrant sätt, att det inte ges utrymme för rena misstag. Polismannen har förlitat sig på andrahandsuppgifter beträffande beslut om frihetsberövande, vilket varit oaktsamt. Han fälldes.

JustR Sterzel och Knutsson var skiljaktiga och menade att de kontrollåtgärder som polismannen vidtagit beträffande beslut om frihetsberövande varit tillräckliga för att oaktsamhet inte skall läggas polismannen till last i den delen. Däremot skall polismannen fällas till ansvar för tjänstefel därför att han inte underrättade åklagaren.

NJA 1992 B 2: Rådman i tingsrätt dömd för tjänstefel

Gärningen: Rådmannen dömde vid huvudförhandling i brottmål en tilltalad för bland annat grov stöld till fängelse tre månader. Straffminimum för grov stöld är fängelse sex månader. Vid avfattandet av den skriftliga domen angav rådmannen straffet till fängelse sex månader.

Rådmannen har anfört att han har lång erfarenhet av dömande i brottmål. Det aktuella förhandlingen var helt ordinär. Av domsbeviset framgår att en dom på fängelse tre månader avkunnats. Av rådmannens egna memorialanteckningar framgår att "str min" utdömts. När han skrev ut domen utgick han från att en dom på straffminimum för grov stöld, fängelse sex månader, avkunnats.

HD anslöt sig till HovR bedömning: Beträffande den muntligen avkunnade domen, är det utmätta straffet i relation till aktuell brottslighet så uppenbart orimligt, att en så felaktig rättstillämpning inte borde få förekomma. Nu har det emellertid inträffat, men med hänsyn till att det inte gått att finna någon rimlig förklaring till det inträffade och då det uppenbarligen varit fråga om en engångsförseelse, kan det inte anses ha berott på sådan oaktsamhet som skall grunda ansvar för tjänstefel. - Beträffande den väsentliga skillnaden mellan den avkunnade domen och den skriftligen avfattade, har detta fel uppenbarligen berott på att rådmannen inte gjort erforderliga kontroller.

”Med hänsyn till de höga krav på noggrannhet och omsorg som måste ställas på domare vid tjänsteutövning kan gärningen inte anses som ringa.”

Han fälldes för tjänstefel i denna del.

NJA 1994 sid 304: Domare vid hovrätt fällda för tjänstefel i samband med felaktig dom.

Gärningen: Domarna (tre st) har i hovrättsdom fastställt av tingsrätten ådömt förverkande av villkorligt medgiven frihet, trots att laga grund för förverkandet saknades.

HD: Det förelåg inte grund för förverkandet.

”Att hovrätten utan laga grund förklarat villkorligt medgiven frihet förverkad måste anses ha inneburit tjänstefel. [...] En korrekt lagtillämpning är av sådan vikt att det endast om någon speciell omständighet kan påvisas är möjligt att bedöma en oaktsamhet som ringa. [Det är] uppenbart att ett rent förbiseende skett. [Inget särskilt] förklarar varför kontrollen brustit [...]”

Domarna fälldes.

NJA 1994 sid 325: Polisman fälld för tjänstefel

Gärningen: Polismannen gömde en kvinna som hotats av sina släktingar. Han upprättade – på polisens anmälningsblanketter – anmälningar mot kvinnans släktingar,

men registrerade inte anmälningarna på polismyndigheten. Kvinnans släktingar anmälde henne försvunnen. Polismannen försökte, genom att tillställa dem kopior av anmälningarna, förmå släktingarna att upphöra med efterforskningarna efter henne.

HD tog först ställning till frågan om polismannen handlat "vid myndighetsutövning", varvid noterades att kvinnan måste ha uppfattat det så att polismannen handlade i sin egenskap av polisman när anmälningarna fylldes i. Polismannens avsikt var att kvinnan skulle skicka in åtminstone någon av anmälningarna till polismyndigheten, men detta skedde aldrig eftersom kvinnan inte ville anmäla sina anhöriga till polisen. Mot den bakgrunden måste såväl upprättandet av anmälningarna som polismannens överlämnande av blanketterna till släktingarna, anses ha skett vid myndighetsutövning.

"Det saknas vid den bedömningen betydelse att förfarandet delvis kan ha skett utom tjänstetid."

Genom att inte lämna in anmälningarna åsidosatte polismannen vad han hade att iaktta. Att skicka över anmälningarna till släktingarna, uppfattades av dessa som ett hot. Eftersom polismannen allvarligt missbrukat sin ställning till förfång för såväl kvinnans släktingar som det allmänna var tjänstefelet att anse som grovt.

RH 1994:86: Anställda vid kriminalvårdsverket fällda för tjänstefel i anledning av transport under vilken häktad avlidit.

Gärningen: De anställda genomförde transport av en häktad från Södertälje till Västervik utan att iaktta kriminalvårdsverkets transportföreskrifter, varvid de bland underlät att inhämta det tillstånd från läkare som med hänsyn till den häktades hälsa skulle erfordrats. Den tilltalade avled under transporten.

HovR: Flera av de nu tilltalades överordnade borde ha agerat annorlunda för att hindra att den aktuella transportsituationen uppkom.

"Det var för mycket begärt av underordnad transportpersonal utan utbildning för vård av

psykotiska och våldsamma patienter att den skulle på tillfredsställande sätt genomföra en lång vägtransport av en sådan patient, dessutom med olämpligt fordon.”

Dessa omständigheter kan dock inte befria de nu tilltalade från ansvar för transporten. De borde ha lämnat över till överordnade att ta ansvar för transporten. Genom att i stället påbörja den och dessutom på ett sätt som stred mot fast bruk, brast de i vad som ålåg dem. I frågan huruvida deras tjänstefel var grovt, talade ledningens agerande och den brådska som rådde för att tjänstefelet inte var grovt. Dessa omständigheter motiverade dock inte att tjänstefelet skulle anses som ringa och de tilltalade därmed vara straffria, eftersom det är viktigt att varje led i samhälleligt tvång mot person bär eget ansvar, så att inte misstag i tidigare led slår igenom i senare.

RH 1995:144: Polisman fälld för tjänstefel

Gärningen: Polismannen beslutade, som vakthavande befäl, att en man som införts på polisstationen skulle omhändertas enligt LOB. Personen placerades i arresten under ca 6 timmar under polismannens tillsyn, varefter det upptäcktes att mannen hade en svår skallskada till följd av vilken han senare avled.

Åklagaren: Polismannen har åsidosatt sina åligganden genom att underlåta att under tiden mannen låg i arresten, kontrollera dennes hälsotillstånd. Polismannen varnades av de polismän som införde mannen och av dennes sambo att han nyligen haft ett deliriumliknande tillstånd.

Polismannen har, i enlighet med praxis vid polisstationen, utövat tillsyn över mannen genom att var femtonde minut titta till honom och lyssna på honom genom inspektionsfönstret. Däremellan har han även kopplat in internkommunikationsanläggningen och lyssnat på honom.

HovR: Med hänsyn till att mannen vid införandet till polisstationen företett en sårskada i ansiktet och till att han gett onormala ljud ifrån sig, och trots att mannen vid tidigare tillfällen då han omhändertagits i övrigt uppträtt på samma sätt som den nu aktuella dagen, borde polismannen gått in i arrestlokalen och förvissat sig om den omhändertagnes

tillstånd. Med hänsyn till att föreskrifterna om tillsyn över omhändertagna är avsedda som skydd för enskilda vid samhällets maktutövning mot dem, till de särskilda omständigheterna som bort föranleda polismannen att noggrant övervaka mannen och till polismannens långa erfarenhet, kan inte gärningen bedömas som ringa.

NJA 1996 sid 237: Tf. rådmann vid tingsrätt fälld. JO var åklagare

Gärningen: Tf. rådmannen var ordförande vid huvudförhandling i brottmål då ett vittne upplyste att den tilltalade hotat henne. Tf. rådmannen ställde då in huvudförhandlingen och övergick självmant, och rättsstridigt, till häktningsförhandling för övergrepp i rättssak varvid den tilltalade häktades.

Tf. rådmannen ansåg att gärningen var att bedöma som ringa och anförde bland annat att han som notarie varit med vid huvudförhandlingar där rätten självmant övergått till häktningsförhandling. Han hade därför fog att sväva i villfarelse, och lagtexten framstod därmed inte som särskilt klar. Varken de två övriga domare vid tingsrätten som han konsulterade före beslutet eller åklagaren eller försvararen uttryckte någon tveksamhet inför handläggningen.

HD konstaterade att tf. rådmannen visserligen varit med om en liknande situation tidigare men att han likväl varit så pass osäker på den korrekta handläggningen att han velat konsultera såväl lagtext som domarkollegor. Då han därvid inte fått någon bekräftelse på att handlägningsordningen var den rätta och likväl beslutat om häktning, har han varit oaktsam. Med hänsyn till att det varit fråga om en udda situation och att beslutet gällt frihetsberövande kunde gärningen inte anses som ringa.

JustR Lind och Vängby ansåg emellertid att den felaktiga handläggningen snarare berodde på oskicklighet än oaktsamhet från tf. rådmannens sida och att sådan oskicklighet inte var straffbar som tjänstefel, varför domen bort bli frikännande.

4.2.3. Frikännande domar

RH 1991:110: Polisman frikänd från tjänstefel

Gärningen: Berusad person omhändertogs enligt lagen om omhändertagande av berusade, LOB, och infördes till polisstation där polismannen var vakthavande befäl. Den omhändertagne sattes i arresten utan att undersökas av läkare och dog senare där, sannolikt till följd av sin alkoholförtäring.

Åklagaren: Polismannen hade, enligt vissa föreskrifter från rikspolisstyrelsen, som vakthavande befäl ansvaret för att låta undersöka den omhändertagne. Han underlät detta och åsidosatte därmed av oaktsamhet vad som gällde för uppgiften.

HovR: Rikspolisstyrelsens föreskrifter står i strid med LOB och skall därför inte tillämpas, varför polismannens agerande skall bedömas enligt LOB. Polismannen har haft sådant fog för sin bedömning att läkarundersökning inte behövdes, att hans underlåtenhet att föranstalta om en sådan inte kan anses innebära att han åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

NJA 1992 sid 812: Handläggare vid SIV friad från tjänstefel

Gärningen: Handläggaren beslutade att fyra utlänningar, som tagits i förvar, skulle friges. Beslutet faxades till en obemannad polisstation och utlänningarna kom att sitta i förvar fyra dygn utan laga grund.

Åklagaren: Handläggaren kände till att polisstationen var obemannad och har underlåtit att förvissa sig om att hennes beslut om frigivning kommit personal som kunnat ombesörja frigivningen tillhanda.

Handläggaren vitsordade omständigheterna men bestred ansvar på grund av att hon inte handlat oaktsamt. Polismyndigheten i Stockholm hade i skrivelse till SIV angivit att beslut om hävande av tvångsmedel under icke-kontorstid skulle skickas till kriminaljouren, men att detta inte gällde bland annat den i målet aktuella stationen. Eftersom denna station undantagits var hon övertygad om att telefaxen där var

vidarekopplad till någon annan telefax, eller på något annat sätt bevakad.

HD: Kraven på korrekt handläggning i frågor rörande frihetsberövande måste ställas särskilt högt och handläggaren har här varit oaktsam. Emellertid är gärningen ringa. Handläggaren har, mot bakgrund av att viss oklarhet kunnat sägas rådde, haft fog räkna med att hennes val av kommunikationsmedel var det rätta. HD finner därför
”det misstag som förekommit ha varit så
förklarligt att gärningen – trots sina allvarliga
följder – är att bedöma som ringa.”

NJA 1993 sid 216: Chefsåklagare friad från tjänstefel i anslutning till dröjsmål att utlämna allmän handling. JO var åklagare.

Gärningen: Åklagaren hade att som chef för åklagaremyndigheten pröva en till honom hänskjuten fråga om utlämnande av allmän handling. Han underlät detta under tretton och en halv månad.

JO: En framställning att utfä en allmän handling skall handläggas skyndsamt och myndighetschefen har det yttersta ansvaret härför. Det kan inte krävas att den enskilde påminner myndigheten om sitt ärende. Att arbetssituationen på åklagarmyndigheten varit svår kan inte åberopas som skäl för åsidosättande av en prioriteringsregel som ställer upp ett direkt krav på skyndsamhet.

Chefsåklagaren har anfört att ärendet måste ha lagts bland andra akter för senare prövning, eftersom akten var åsatt ett tecken som utvisade att ärendet var avgjort. Sökanden har inte hört av sig. Arbetssituationen på åklagarmyndigheten var ytterligt ansträngd.

HD: Dröjsmålet att lämna ut handlingen har inneburit tjänstefel, men

”det framstår som tydligt att det inträffade berott på ett förbiseende och inte påverkats av någon sådan omständighet på chefsåklagarens sida som talar för att ansvar ändå ådöms av hänsyn till

lagreglernas stora betydelse. I detta läge får särskilt beaktas den ansträngda arbetssituation vid myndigheten och den ringa skada som uppkom. Tjänstefel [är] ringa och åtalet ogillas.”

NJA 1993 sid 360 I: Polisman friad från tjänstefel. JO var åklagare.

Gärningen: En man fördes in för förhör på den polisstation där polismannen var vakthavande befäl. Efter beslut av polismannen sattes mannen i arresten under en timme och 20 minuter.

JO: Enligt gällande bestämmelser skulle mannen inte ha satts i arrest i avvaktan på förhör.

HD förde ett längre resonemang om vad som i sak hade varit ett korrekt beslut – varvid bland annat konstaterades att vissa av Rikspolisstyrelsen utgivna föreskrifter om behandling av förhörspersoner inte skulle tillämpas – och fann att mannen inte borde placerats i arresten.

”De bestämmelser som [polismannen] hade att tillämpa är emellertid allmänt hållna och kan ge utrymme för olika bedömningar. Hans beslut att sätta [mannen] i arresten kan inte anses innefatta sådan felbedömning att han därigenom skall anses ha åsidosatt vad som gällt för tjänsteuppgiften. Åtalet skall därför lämnas utan bifall”.

NJA 1993 sid 360 II: Polisman friad från tjänstefel. JO var åklagare.

Gärningen: Tre män fördes in för förhör på den polisstation där polismannen var vakthavande befäl. Efter beslut av polismannen sattes männen i arresten under tre till fyra timmar.

JO: Enligt gällande bestämmelser skulle männen inte satts i arrest i avvaktan på förhör.

HD förde ett resonemang om vad som i sak varit ett korrekt beslut – varvid bland annat konstaterades att de aktuella bestämmelserna var oklara – och fann att beslutet att sätta

männen i arrest inte utgjorde mer tvång än vad som var försvarligt med hänsyn till omständigheterna. Åtalet lämnades utan bifall.

NJA 1993 sid 360 III: Polisman friad från tjänstefel. JO var åklagare.

Gärningen: I samband med en kronofogdeförrättning omhändertogs gäldenären av polis. Den nu åtalade polismannen var vakthavande befäl på polisstationen dit gäldenären fördes och skulle överpröva om frihetsberövandet skulle bestå. Han beslutade att gäldenären även fortsättningsvis skulle vara omhändertagen. Gäldenären sattes i arresten och kom att vara omhändertagen under sammanlagt cirka fem timmar.

JO: Polismannen saknade grund för sitt beslut om fortsatt omhändertagande.

HD förde ett resonemang om vad som i sak varit ett korrekt beslut och fann att det i det uppkomna läget inte kan anses ha varit felaktigt att omhänderta och föra gäldenären till polisstationen. Det var heller inte felaktigt att senare låta omhändertagandet bestå. Åtalet ogillades.

NJA 1994 sid 108: Präst friad från tjänstefel för att ha vigt senildement. JO var åklagare.

Gärningen: Prästen vigde en man och en kvinna trots att kvinnan var senildement. Prästen kände kvinnan och mannen sedan tre år tillbaka och uppfattade att de var mycket fästa vid varandra. När de förde äktenskap på tal, frågade prästen dels kvinnans läkare, dels kyrkoherden om råd. Ingen av dessa avrådde uttryckligen från att genomföra vigseln.

JO: Prästen har åsidosatt vad som gällt för uppgiften genom att förrätta vigseln trots att hon insett eller i vart fall haft skälig anledning anta att kvinnan saknade rättslig handlingsförmåga.

HD: Det fanns, på grund av kvinnans senildemens, inte lagliga förutsättningar för vigseln. När prästen bestämt sig för att

förrätta vigseln har hon felbedömt dessa förutsättningar. Emellertid har hon varken uppsåtligt eller av oaktsamhet gjort denna felbedömning. Inte minst de konsultationer hon haft med läkaren och med kyrkoherden, talar för att hon inte varit oaktsam. Det hade visserligen funnits anledning för henne att konsultera även någon jurist, men sedan hon talat med de två personer som låg närmast till hands att rådfråga, kan det inte läggas henne till last som straffbar oaktsamhet att inte gå vidare med ytterligare konsultationer. Åtalet ogillas.

***RH 1994:70: Polismän (två st) friade från tjänstefel
(Baksätet i Göteborg)***

Gärningen: Polismännen, som tjänstgjorde som bilburen patrull, erbjöd en kvinna att ta plats i polisbilen. Den ene polismannen hade oralt samlag med kvinnan vilket den andre polismannen främjade genom att föra bilen till en undanskymd plats. Kvinnan var inte omhändertagen under någon del av vistelsen i bilen.

Åklagaren: Polismännen har åsidosatt vad som gällt för deras myndighetsutövning – något förenklat – genom att underlåta att omhänderta kvinnan enligt LOB (1), genom att anmäla att patrullen var upptagen med tjänsteuppdrag oaktat detta inte var riktigt (2) och genom att ha samlag med kvinnan respektive inte ingripa för att hindra samlaget (3).

HovR: En förutsättning för tjänstefelsansvar är att gärningen begåtts vid myndighetsutövning, vilket inte är detsamma som tjänsteutövning.

”Avsikten [med 1989 års reform] var inte att ge begreppet myndighetsutövning någon annan innebörd än tidigare utan att till det straffbara området föra också åtgärder som, även om de inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning, ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen kommer att ske mot den enskilde.”

Ett omhändertagande enligt LOB skulle ha medfört att tjänsteutövningen tagit formen av myndighetsutövning. Förutsättningar förelåg inte för ett sådant omhändertagande och underlåtenheten därvidlag kan inte läggas dem till last

som oriktig myndighetsutövning. (1) - Polismännens anmälan att de var upptagna av tjänsteuppdrag utgjorde inte ett beslut och någon myndighetsutövning kan inte ha anses förelegat i detta moment. (2) - Vad som förevarit i anslutning till samlaget kan inte heller betecknas som myndighetsutövning. (3) - Vid bedömningen om något annat förekommit som haft sådant samband med myndighetsutövning att det "smittas" av myndighetsutövning i ansvarshänseende, konstateras att erbjudandet att låta kvinnan sitta i polisbilen var ett utslag av polisens serviceverksamhet, vilken inte innefattar någon myndighetsutövning. Då sålunda inget i polismännens agerande kunde sägas ha skett "vid myndighetsutövning" lämnas åtalet utan bifall.

HD:s dom 1996-05-09, DB 90: Lagman vid tingsrätt frikänd från tjänstefel i samband med underlåtenhet att avräkna tid för frihetsberövande.

Gärningen: Lagmannen var ordförande när tingsrätten dömde till fängelse fyra månader utan att avräkna åtta dagar som den tilltalade suttit häktad.

Lagmannen: I en pressad arbetssituation fick han i sista minuten hoppa in som ordförande i målet. Han bad åklagare och försvarare om hjälp med erforderlig information. Ingen upplyste att den tilltalade varit häktad.

HD: Särskilt höga krav på noggrannhet måste ställas på en domstol, inte minst vid prövning av frågor om frihetsberövanden. Här är det tydligt fråga om ett rent förbiseende till följd av speciella omständigheter. Felet upptäcktes och kunde rättas utan skada för den dömda. Risken för skada var inte påtaglig. Gärningen är därför att anse som ringa och åtalet lämnas utan bifall.

JustR Nyström och Lars Å Beckman var skiljaktiga och anförde: Frihetsberövandet var antecknat i stämningsansökan och lagmannen var medveten om att frihetsberövanden förekommit i målet. Domen meddelades först en vecka efter förhandlingen och det hade funnits tid att kontrollera uppgifterna. Risken för skada var uppenbar, eftersom

misstaget uppdagades först sedan den dömde själv påtalat det. Gärningen kan inte anses som ringa.

4.3. Något om förhållandet till skadeståndslagen

Enligt 3 kap 2 § skadeståndslagen skall stat och kommuner ersätta skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Förhållandet mellan det område som täcks av denna regel å ena sidan och det område som omfattas av straffrättsligt ansvar har kommenterats i fler sammanhang, bland annat i propositionen med förslag till 1975 års tjänsteansvarsregler.³⁶

Sedan regeringen i den propositionen förordat att det straffrättsliga ansvaret skulle inskränkas till att gälla beslut och åtgärder som hade med myndighetsutövning att göra, behandlades frågan om det straffbelagda områdets yttre gräns. Det konstaterades, med hänvisning till propositionen om skadeståndslag,³⁷ att uttrycket ”vid myndighetsutövning” omfattar åtskilliga beslut och åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövning men som indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Uttrycket innefattar även beslut och åtgärder av förberedande natur eller som står i nära tidsmässigt eller funktionellt samband med myndighetsutövning. Likaså ansågs att ”upplysning, som myndighet lämnar angående myndighetsutövning inom det egna verksamhetsområdet, regelmässigt får anses som ett sådant led i myndighetsutövning [...] att skadeståndsansvar bör kunna åläggas...”

När regeringen därefter övergick till att bedöma om samma avgränsning kunde användas för den straffrättsliga regleringen konstaterades att det ”från rättssäkerhetssynpunkt [är] av största vikt att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse

³⁶Prop 1975:78, sid 142 ff

³⁷Prop 1972:5

anges på ett så klart och entydigt sätt att ansvar endast drabbar gärningar som anses straffvärda. Kravet på pregnans blir självfallet starkare ju allvarligare den påföljd är som straffbudet avser. Vad [som anförts] i förslaget till skadeståndslagen angående omfattningen av det allmänna skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning ger vid handen att en motsvarande utformning av straffbestämmelsen rörande oriktig myndighetsutövning skulle innebära ett alltför långtgående och svårbestämt straffansvar.”

I 1989 års proposition om (åter)införande av tjänstefelsregeln, där det straffbelagda området föreslogs utvidgas till beslut och åtgärder ”vid myndighetsutövning”, kommenterades förhållandet mellan tillämpningsområdena för uttrycket i skadeståndslagen respektive brottsbalken. Det konstaterades att skadeståndsregeln har en reparativ funktion medan straffbestämmelsen i första skall tillgodose preventiva ändamål, en skillnad som bör beaktas vid tolkningen av bestämmelserna. Bland annat nämndes som exempel att underlåtenhet att lämna vägledning och service i vissa fall kan föranleda skadeståndsansvar, men inte annat än undantagsvis bör föranleda straffansvar.³⁸

Bertil Bengtsson har nyligen kommenterat utvecklingen de senaste åren, vad gäller omfattningen av skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning.³⁹ Han konstaterar att det enligt motiven till skadeståndslagen räcker för ansvar att ett handlande har visst samband med beslut eller åtgärder som innebär utövning av offentlig myndighet. Det kan vara ett led i myndighetsutövningen och regleras av offentligrättsliga föreskrifter, och det kan också annars stå ”i ett mycket nära tidsmässigt eller funktionellt samband med myndighetsutövningen”. Bland annat hör hit olika handläggningsåtgärder som föregår myndighetsutövningen, och även fel på senare stadium som avser denna, såsom registrering och expediering av beslut.

³⁸Prop 1988/89:113, sid 23

³⁹Bengtsson 1996, sid 47 ff

En besvärligare fråga är i vilken utsträckning upplysningar avseende innehållet i ett beslut lämnade i författningsenlig ordning är att anse som myndighetsutövning. Bengtsson konstaterar att utvecklingen i praxis är på väg mot en utvidgning av ansvaret i dessa fall och nämner som exempel JK 1994 sid 150, där en bilägare tillerkänts ersättning då han fått felaktig uppgift från bilregistret om att kilometerskatt var betald för bilen.

Högsta domstolen har i ett par avgöranden för sin del dragit upp gränserna för vidden av begreppet "vid myndighetsutövning" enligt skadeståndslagen. I NJA 1983 sid 3 (Tsesismålet) konstaterades att Sjöfartsverkets framställning av sjökort inte hade karaktären av myndighetsutövning då den inte medförde några omedelbara rättsverkningar för enskilda, trots att Sjöfartsverket i praktiken har monopol på framställning av sådana kort. I NJA 1987 sid 535 ansågs inte heller Konsumentverkets, i form av ett pressmeddelande, framförda negativa synpunkter på vissa produkter utgöra myndighetsutövning. Två justitieråd var av annan uppfattning och menade att den ställning och de maktmedel Konsumentverket besitter borde beaktas, och att detta – oaktat att den i målet aktuella situationen avsåg information och inte ett tvångsmässigt ingripande från myndigheten – innebar att synpunkterna skulle anses avgivna vid myndighetsutövning. Majoriteten menade att då varken meddelandet haft några rättsverkningar eller verkets agerande grundats på någon monopolställning, kunde agerandet inte innefatta myndighetsutövning. Domstolen var enhälligt av uppfattningen att informationen i och för sig presenterats på ett missvisande sätt och att verket därigenom förfarit klart felaktigt.

Det senare av de nu citerade rättsfallen kommenterades av lagrådet i anslutning till 1989 års proposition om (åter)införande av tjänstefelsreglerna, varvid lagrådet konstaterade att det var otillfredsställande att en sådan situation inte ens omfattades av statens skadeståndsansvar.⁴⁰ Lagrådet ansåg att behov förelåg för en samlad prövning av frågorna bland annat om utvidgat straffansvar och enskildas rätt till ersättning.

⁴⁰Prop 1988/89:113, sid 32 f

Lagrådets påpekande kommenterades inte av regeringen på annat sätt än genom ett konstaterande att en översyn pågick av bland annat det allmännas skadeståndsskyldighet. Denna översyn resulterade sedermera i en proposition om ändring av 3 kap skadeståndslagen varigenom det allmännas skadeståndsskyldighet utvidgades (se därom vidare under 6.2. nedan).⁴¹

De två avgöranden av Högsta domstolen som noterats, illustrerar väl gränsdragningen mellan vad som kan vara respektive inte vara uppgifter utförda vid myndighetsutövning.

Beträffande sjöfartsverkets produktion av sjökort är det uppenbart att verkets beslut att fastställa och utge ett kartblad av visst innehåll inte innefattar något beslut som får rättsverkningar för eller emot någon enskild. Knapptast är det heller så att utgivningen av kartorna kan anses vara en faktisk åtgärd som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter, jämförbar med en polismans givande av stopptecken. I den meningen är det svårt att få in kartproduktionen i den klassiska definitionen av myndighetsutövning.

Samtidigt ligger det, mot bakgrund av det förbud som föreligger för andra än staten att göra sjömätningar, nära till hands att anse framställning av sjökort vara en verksamhet där den statliga tjänstens särart gör sig gällande. I nationalekonomisk teori utgör för övrigt fyrrar ett typexempel på en kollektiv nytthet som det därmed alltid är mest effektivt att staten sköter. Mot bakgrund av att den statliga tjänstens särart ända sedan 1972 varit ett riktmärke för vilken verksamhet som skulle omfattas av kriminalisering, kan frågan ställas om inte detta är ett område där straffstadgandet borde utsträckas längre än vad som är motiverat för det särskilda skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning.

Likaså kan man konstatera att Konsumentverkets pressmeddelanden inte i och för sig utgör någon myndighetsutövning. Som Högsta domstolens minoritet konstaterade kan man mena att redan det latent hotet om ingripande med tvångsåtgärder leder till att även information

⁴¹ Prop 1989/90:42

från verket måste anses given vid myndighetsutövning. Med ett sådant synsätt skulle relationen mellan staten och den part som eventuellt, som i det aktuella fallet, på felaktiga grunder drabbas av ren förmögenhetsskada få en tillfredsställande lösning. Principiellt finns emellertid även en annan relation att beakta, nämligen allmänhetens berättigade krav på att de upplysningar som statliga myndigheter lämnar inom sitt ansvarsområde skall vara vederhäftiga.

Konsumentverkets information om olika produkter konstituerar inte några rättigheter och skyldigheter för enskilda, men verket har i kraft av sin roll en betydande påverkan på människors beteende. Denna påverkan är av en annan art än den påverkan staten kan utöva i kraft av sitt våldsmonopol, men liksom våldsmonopolets utövande måste tyglas genom regler om tjänstefel, kan även de tjänstemän som disponerar statens möjligheter till påverkan med andra medel behöva underkastas ansvar för sitt handlande.

4.4. Kommentarer kring tjänstefelsreglerna

4.4.1. Anknytningen till myndighetsutövning

Utöver vad som sagts i det förra avsnittet om förhållandet mellan begreppen "vid myndighetsövning" i brottsbalken respektive skadeståndslagen, kan konstateras att omfattningen av detta begrepp i straffrättsligt sammanhang prövats av Högsta domstolen vid ett tillfälle och i hovrätt vid ett tillfälle.

Högsta domstolen konstaterade i målet NJA 1994 sid 325, att en polisman som tagit upp en anmälan om brott utan att därefter låta registrera den, handlat vid myndighetsutövning. Avgörande synes varit att anmälaren uppfattat att polismannen agerade i sin egenskap av polisman och att polismannens egen avsikt vid upprättandet av anmälan var att registrera densamma. Att anmälan upptagits utanför tjänstetid har inte tillagts någon betydelse.

Hovrätten över västra Sverige prövade i målet RH 1994:70 huruvida två polismän som låtit en kvinna sätta sig i polisbilen varefter den ene polismannen haft samlag med kvinnan, handlat vid myndighetsutövning. Svaret blev nekande eftersom kvinnan inte var omhändertagen utan erbjudandet till kvinnan att sitta i bilen närmast var ett uttryck för polisens serviceverksamhet.

Man kan diskutera huruvida det är rimligt att de sistnämnda polisernas agerande inte är kriminaliserat, men den frågan kommer att behandlas i det avslutande kapitlet. I stället kan här bara konstateras att gränserna för vad som anses ha skett vid myndighetsutövning har börjat dras upp. Genom de två fall som nu redovisats kan konstateras att inte ens för polisens del är tjänstetid ett avgörande kriterium, varken nödvändigt eller tillräckligt, för att avgöra om agerandet skett vid myndighetsutövning. Vidare kan konstateras att utvecklingen av begreppet myndighetsutövning även på detta rättsområde ligger väl i linje med den utveckling av begreppet som kunnat iakttas på andra områden: För att myndighetsutövning skall anses föreligga skall det vara fråga om ett uttryck för statens (eller kommunens) överhöghet i någon mening.

Samma syn på begreppet myndighetsutövning redovisades av Högsta domstolen i ett tidigare fall som rörde kommunalt ansvar. I NJA 1988 s26, det s.k. Gullspångsmålet, säger HD att myndighetsutövning kan omfatta även beslut om förmåner men att det skall gälla situationer där den enskilde befinner sig i en beroendeställning till beslutsfattarna, och beslutsfattandet skall dessutom grundas på offentligrättsliga regler. HD frikände därför politiker som fattat beslut om ekonomiskt stöd till företag och därefter trotsat domstols verkställighetsförbud.⁴²

4.4.2. Ringa?

Syftet med begreppet ringa har varit att sälla bort såväl anställda med helt osjälvständiga arbetsuppgifter från

⁴² Se Marcusson, sid 235 ff.

gärningsmannagruppen, som händelser med helt obetydliga konsekvenser från de straffbara gärningarna.

I fråga om anställda med helt osjälvständiga uppgifter har genomgången av målen i Högsta domstolen och hovrätterna inte givit något resultat av intresse. Detta kan tolkas som att regeln har avsedd verkan och håller dessa anställda borta från åtal. Emellertid kan bristen på prejudikat också tolkas så att åklagare och JO är alltför försiktiga och ännu inte "nått ner" till gränsen för ansvarsfrihet.

Beträffande gärningar med obetydliga konsekvenser, har Högsta domstolen endast i ett fall, domen den 9 maj 1996, DB 90, ogillat åtalet huvudsakligen på den grunden att konsekvenserna av gärningen varit ringa. Att notera i detta mål är dessutom att två av justitieråden var skiljaktiga och ville fälla till ansvar. Dessutom förelåg i målet flera ytterligare omständigheter vilka också noterades av domstolen och som sammantaget talar för att även oaktsamheten var ringa.⁴³

En kommentar till det sistnämnda är att avsaknaden av avgöranden gällande gärningar med ringa följder, sannolikt beror på att gränsfall som kunnat illustrera bestämmelsens räckvidd mer sällan kommer till polisens, åklagares och JO:s kännedom. De kommer därför heller inte att åtalas eller prövas. Farhågorna som fanns i förarbetena för att antalet åtal skulle öka när förfångsrekvisitet togs bort har alltså inte besannats och i praktiken finns därmed rekvisitet kvar, om än i annan språklig dräkt.

4.4.3. Kravet på aktsamhet

Det vanligast förekommande kriteriet för bedömningen av om gärningen är ringa, är huruvida den ådagalagda oaktsamheten varit ringa.

I målet NJA 1992 sid 310 slog Högsta domstolen fast att uppgifter som innefattar kontroll över frihetsberövanden är av

⁴³Se ovan under 4.2.3

sådan vikt att det endast under speciella förhållanden kan bli fråga om att anse oaktsamheten ringa. Denna huvudregel har upprepats i ett flertal mål. Likaså har som huvudregel sagts att kraven på noggrannhet och omsorg som kan ställas på domare är så höga att det sällan kan bli fråga om ringa oaktsamhet.

I de fall där dessa huvudregler frångåtts har det varit fråga exempelvis om att de instruktioner som gällt för handläggningen varit så oklara att tjänstemannen när han misstolkat dem inte kunnat sägas varit oaktsam i sådan grad att straffansvar skall följa. Om inte oaktsamhetsregeln skall urholkas och ansvaret bli strikt, är detta sannolikt också en rimlig avvägning.

Något mer förvånande är måhända att en hög arbetsbelastning eller en pressad arbetssituation i andra avseenden har bidragit till att en oaktsamhet bedömts som ringa. Onekligen blir den statlige tjänstemannens arbetssituation svår, när arbetsbelastningen ökar och resurserna minskar. Antingen kommer arbetsuppgifter att bli liggande, eller så kommer arbetsuppgifter att genomföras i samma tempo som tidigare men med mindre säkerhetsmarginaler. Till denna fråga återkommer vi i kapitel 10.

KAPITEL 5

DISCIPLINANSVAR OCH SKILJANDE FRÅN ANSTÄLLNINGEN

5.1. Förarbeten

5.1.1. Avsikter i 1976 års reform

Skälen för ett särskilt ansvarssystem för statsanställda är, som redan konstaterats, flera. I arbetsrättskommitténs utredningsbetänkande Demokrati på arbetsplatsen, SOU 1975:1, angavs – med hänvisning till ämbetsansvarskommitténs betänkande från 1972 – att konstruktionen av ansvarssystemet inte enbart var en fråga om en avvägning mellan arbetsgivar- och arbetstagarintressen. Ansvarsreglerna är också beroende av ”det allmänna medborgerliga intresset att all utövning av offentlig verksamhet utan ovidkommande hänsyn uppfyller vad verksamhetens bästa kräver.”⁴⁴

I den proposition som följde på arbetsrättskommitténs betänkande konstaterades att det område som efter ämbetsansvarsreformen 1975 var kriminaliserat krympt avsevärt: All statlig verksamhet som inte utgjorde myndighetsutövning lämnades oreglerad av straffrätten.⁴⁵ Som ersättning för straffrätten på dessa områden omarbetades det utomstraffrättsliga, disciplinära, sanktionssystem som sedan tidigare gällt bland annat lägre statliga tjänstemän till att nu gälla samtliga statliga tjänstemän med några få undantag (se nedan kapitel 8 angående andra ansvarssystem). Systemet gjordes dispositivt såtillvida att de i lagen angivna disciplinpåföljderna omfattades av avtalsfrihet genom kollektivavtal.

⁴⁴SOU 1975:1, sid 634 och 1969:20, sid 33

⁴⁵Prop 1975:78, sid 154 ff

Rekvisiten för ansvar angavs på den objektiva sidan så att det träffade den som åsidosatte vad som ålåg honom i hans anställning om felet inte var ringa. På den subjektiva sidan krävdes uppsåt eller oaktsamhet för att medföra ansvar, en lindring jämfört med den tidigare tjänstefelsregeln som byggde på ett nära nog strikt ansvar. Beträffande förhållandet mellan rekvisiten underströks att den omständigheten att ett fel var ringa, och därmed inte skulle föranleda disciplinansvar, var ett objektivt rekvisit. Enbart den omständigheten att oaktsamheten var ringa skulle således inte leda till ansvarsfrihet. Regeringen pekade i detta sammanhang också särskilt på att disciplinansvaret skulle omfatta även åsidosättanden av förpliktelser som var bestämda i avtal. Detta kan idag synas som ett onödigt påpekande, men motiverades av att det inte varit självklart tidigare.

De disciplinpåföljder som angavs i lagen, men som alltså var dispositiva i förhållande till kollektivavtal, var varning och löneavdrag. I propositionen angavs att löneavdrag skulle användas restriktivt.

I samband med ämbetsansvarsreformen avskaffades även avsättning som straff enligt brottsbalken. För att ändå ha möjlighet att skilja en tjänsteman från anställningen, då han inte fullgjort sin tjänst på ett godtagbart sätt, infördes en möjlighet att avskeda en anställd, som genom brottslig gärning eller p.g.a. grov eller upprepad tjänsteförseelse visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Dessutom infördes en möjlighet för arbetsgivaren att avstänga en arbetstagare från arbetet i avvaktan på att en fråga om avskedande skulle avgöras.

Disciplinansvarsfrågor skulle prövas av den myndighet vid vilken arbetstagaren tjänstgjorde, eller – beträffande domare (utom justitieråd och regeringsråd), byråchefer eller högre tjänstemän, samt arbetstagare i övrigt som regeringen bestämde – av Statens ansvarsnämnd. Skälen för att undanta dessa befattningshavare från huvudregeln om beslut av anställningsmyndigheten var att de annars skulle prövas disciplinärt av sina kollegor, med vilka de kanske i andra sammanhang hade att fatta beslut i kollegial sammansättning.

För att undvika den situationen inrättades alltså en särskild ansvarsnämnd fristående från övriga myndigheter.⁴⁶

Talan mot myndighetens eller nämndens beslut skulle föras enligt arbetstvistlagen och i sista instans prövas av Arbetsdomstolen. Tidigare hade beslut i dessa frågor överprövats genom besvär i administrativ ordning, medan andra frågor rörande anställningsavtalet överprövats i allmän domstol, i Arbetsdomstolen eller i kammarrätt. Genom att hänvisa alla tvister i anledning av anställningsavtalet till handläggning enligt lagen om rättegång i arbetstvister, erhöles en likartad procedur för överprövning av alla arbetstvister oberoende av om de rörde avsked, disciplinärende eller lönevillkor.⁴⁷

5.1.2. Tjänsteansvarskommittén

För att bland annat följa upp hur disciplinansvarsreglerna tillämpades i praktiken tillsattes tjänsteansvarskommittén 1979. Av direktiven till denna framgår att regeringen ansåg sig se tecken på att ansvarssystemet endast hade begränsad praktisk betydelse. Förklaringarna till detta ansågs kunna vara många och bland annat fanns farhågor att lagstiftningen fått en sådan utformning att den brast i effektivitet.⁴⁸

Tjänsteansvarskommittén genomförde med utgångspunkt från detta uppdrag en kartläggning av disciplinärendena vid ett antal myndigheter avseende åren 1972-79.⁴⁹ Av de undersökta tretton myndigheterna angav fyra – domstolsverket, notarienämnden, riksskatteverket och luftfartsverket – att de under den aktuella tiden inte haft något fall av disciplinpåföljder, uppsägningar eller avskedanden. Tre ytterligare myndigheter – försvarets civilförvaltning, skolöverstyrelsen och domänverket – redovisade några enstaka

⁴⁶Prop 1975:78, sid 168 f

⁴⁷SOU 1972:1, sid 177 ff och prop 1975:78, sid 170

⁴⁸Ds Ju 1983:7, sid 42

⁴⁹DS Ju 1983:7, sid 134 ff

ärenden. De tre myndigheter där disciplinärenden var vanligast förekommande återges i följande tabell.

Tabell 1. Antal ärenden rörande disciplinstraff (före 1976) respektive disciplinpåföljd (från och med 1976)

	1972	73	74	75	76	77	78	79
Televerket Disciplinärenden motsv	26	27	40	5	8	10	6	4
Avsked/upsäg	-	-	-	-	-	1	-	1
Postverket Disciplinärenden motsv	173	139	135	139	127	93	86	55
Avsked/upsäg	13	2	2	-	23	40	20	7
Statens järnvägar Disciplinärenden motsv	124	101	100	90	10	27	6	7
Avsked/upsäg	8	7	5	13	-	9	3	3

Kommittén noterade att nedgången i antalet disciplinärenden hos Statens järnvägar huvudsakligen berodde på dels att fall av onykterhet i tjänsten efter 1976 nästan uteslutande kommit att handläggas i annan ordning än disciplinär, dels reformer av proceduren kring åläggande av disciplinpåföljd. Reformerna innebar att ett system med förenklade förfaranden – liknande strafförelägganden – som tidigare kommit till användning i stor omfattning, avvecklades under perioden.

Kommittén konstaterade att någon ökning av antalet disciplinärenden inte blev följden av 1975 års ämbetsansvarsreform. Vidare noterades att disciplinärendena nästan uteslutande avsett två typer av förseelser, dels olovlig utevaro, onykterhet i tjänsten eller dylikt, dels felaktigt utförande av arbetsuppgift.

Under tiden från 1976 till 1992 gjordes även en annan studie av disciplinansvarsreglernas tillämpning, varvid noterades att det under perioden 1976-78 inte förekom något fall av disciplinförfarande enligt LOA på någon av länsstyrelserna, utom beträffande polispersonalen som till och med den 30 juni 1987 ansvarsmässigt sorterade under länsstyrelserna.⁵⁰

⁵⁰SOU 1979:71, sid 51 ff

5.1.3. 1994 års reform

1989 tillsattes LOA-utredningen, med uppdrag att föreslå förändringar i lagstiftningen för att "skapa bättre förutsättningar för förnyelsen av den offentliga sektorn", utmönstrande av sådana regler som inte kunde anses grundläggande för arbetstagarnas rättsställning och förenklingar av lagstiftningen så att den blev mer lättförståelig och överblickbar.⁵¹ Utredningen presenterade 1992 sitt slutbetänkande Enklare regler för statsanställda.

I betänkandet konstaterades bland annat att samordningen av det straffrättsliga och det disciplinrättsliga ansvaret för arbetstagare hos staten kritiserats, men att kritiken varit allmänt hållen, samt att det straffrättsliga ansvaret utvidgats 1989. Av detta följde, enligt kommittén, att åtskilliga av de förseelser som därefter kommit att omfattas av disciplinansvar var myndighetsinterna förseelser som sen ankomst och olovlig frånvaro. Sådant kunde förekomma i anställningsförhållanden även på den privata sektorn och skulle därmed, enligt kommittén, i princip inte behöva omfattas av något lagreglerat disciplinsystem.

Emellertid ansåg sig kommittén inte kunna bortse från att andra krav kan ställas på den offentliga sektorn än på den privata, inte minst därför att den offentliga verksamheten är skattefinansierad. Till detta kom att det finns typer av förseelser som, utan att vara knutna till myndighetsutövning och därmed straffbelagda, inte kan sägas vara av myndighetsintern karaktär. Som exempel nämndes förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor. Vidare ansågs att sådana förseelser som inte omfattas av tjänstefelsreglerna enbart på den grunden att de var att anse som ringa, borde omfattas av disciplinansvar.⁵²

På grundval av LOA-utredningens betänkande avgav regeringen 1993 en proposition med förslag till ny LOA, som avsågs syfta till att förenkla och förbättra hanteringen av

⁵¹SOU 1992:60, sid 75

⁵²SOU 1992:60, sid 263 f

personalfrågor inom statsförvaltningen. I propositionen markerades emellertid tydligt att detta inte skulle ske på bekostnad av medborgarnas rättssäkerhet. Försåvitt här är av intresse, innehöll propositionen i sak endast en mycket liten förändring gällande ansvarsfrihet vid ringa förseelser. Ordet "ringa" hade – som noterats ovan – dittills använts som bestämning till felet och endast knutits till förseelsens objektiva sida, men skulle nu omfatta hela gärningen inklusive den subjektiva sidan. Motivet för denna förändring var att likställa bedömningen enligt LOA i detta avseende med bedömningen enligt brottsbalken, där gärningen i sin helhet bedöms i förhållande till begreppet "ringa".⁵³

I övrigt konstaterades i propositionen att förhållandena på arbetsplatserna genomgått stora förändringar sedan disciplinansvarsreglerna infördes och att de formbundna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan vara fråga om tillsägelser, uppföljningssamtal och omplaceringar. Trots denna förändring anslöt sig regeringen till utredningens bedömning att det ofta ställs andra krav på den offentliga verksamheten än på den privata och att det alltjämt förelåg ett behov av ett disciplinärt system. Utan ett sådant skulle i praktiken bara uppsägning eller avsked finnas till hands som sanktionsmedel för arbetsgivaren.

Beträffande möjligheten att avskeda arbetstagare innebar propositionen att de särskilda reglerna i LOA om avskedande avskaffades och att reglerna om avskedande enligt LAS skulle gälla även den statliga sektorn. Det konstaterades därvid att avsikten redan 1976 hade varit att närma regleringen av den statliga anställningen till vad som gällde på arbetsmarknaden i övrigt, men att man då funnit att avskedandereglerna i LAS inte räckte till. I stället behövdes särskilda regler, utformade "mera med beaktande av de särskilda krav som medborgarna har rätt att ställa på statstjänstemän."⁵⁴

⁵³Prop 1993/94:65, sid 85 f

⁵⁴Prop 1993/94:65, sid 91 med hänvisning till prop 1975:78, sid 161 f

Vid en närmare prövning befanns emellertid skillnaden mellan avskedande enligt LAS och LOA inte vara särskilt stor. I nyssnämnda LOA-proposition hade fastslagits att avskedande skulle komma ifråga endast om det skulle verka stötande att arbetstagaren fick behålla sin tjänst. I propositionen med förslag till LAS⁵⁵ hade sagts att avskedande skulle komma ifråga endast i flagranti fall av förfaranden som inte rimligen skulle behöva tålas i något rättsförhållande. Enligt regeringens uppfattning förelåg i praktiken ingen skillnad mellan tillämpningsområdena för de båda reglerna och den särskilda regleringen av avskedande i LOA togs bort.

Genom denna förändring kommer avskedande inte längre att vara en disciplinär fråga, utan enbart en arbetsrättslig. Av detta följer bland annat att beslut om avskedande, liksom tidigare beslut om uppsägning, fortsättningsvis inte är myndighetsutövning.⁵⁶

5.2. Arbetsdomstolens praxis

5.2.1. Arbetsdomstolens domar i fråga om disciplinförseelser

AD 1977 nr 170: Varning

Gärningen: En vårdare vid kriminalvårdsstyrelsen beledsagade en intern på en permission. Under permissionen gav vårdaren internen tillåtelse att ensam besöka sin fästmö. Internen bjöd därefter vårdaren på lunch.

Arbetsgivaren ansåg att vårdaren gjort sig skyldig till tjänsteförseelse och utdömde löneavdrag för 10 dagar.

Arbetsdomstolen fann att vårdarens åtgärd att tillåta internen att ensam besöka sin fästmö utgjorde en tjänsteförseelse som inte var ringa. Oavsett vilka instruktioner vårdaren fått borde

⁵⁵prop 1973:129

⁵⁶prop 1993/94:65, sid 93

han insett räckvidden av den tillsynsskyldighet som åvilade honom och att han inte haft rätt att låta vårdaren ensam besöka sin fästmö. Beträffande lunchen, som vårdaren i och för sig inte haft rätt att motta, fann arbetsdomstolen att det inte varit vårdarens avsikt att låta sig bjudas utan att han avsett återbetala utläggget, varför detta inte utgjorde någon disciplinförseelse. För den bristande tillsynen bestämdes påföljden till varning.

AD 1978 nr 48: Varning

Gärningen: En åklagare väckte åtal för skattebrott på grundval av en bristfällig förundersökning. Åtalsbeslutet överprövades på den tilltalades begäran av överåklagare, varvid åtalet lades ner.

Statens ansvarsnämnd fann att åklagaren av oaktsamhet satt åsido vad som ålegat honom, och att han därför – även med beaktande av att han handlat i tidsnöd och haft att handlägga ett stort och komplicerat mål av en typ med vilken han saknade förtrogenhet – inte kunde undgå disciplinpåföljd i form av varning.

Arbetsdomstolen kommenterade – med hänvisning till att åklagaren anfört att disciplinansvarsreglerna inte fick användas för att återinföra de gamla tjänstefelsreglerna – tämligen utförligt det förhållande att disciplinansvaret främst avsåg relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det konstaterades därvid att "det ändrade sanktionssystemet för offentliga tjänstemän är grundat på en mera privaträttslig syn på den offentliga tjänsten. Det är emellertid viktigt att understryka att även den ändrade regleringen av disciplinansvaret har som utgångspunkt att vara ett skydd för samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. Den sistnämnda synpunkten gör sig gällande med särskild styrka i fråga om anställningar av det slag som [åklagaren] innehar. Vad som nu har anförts kan också uttryckas så att en arbetstagare i [åklagarens] ställning i sin tjänst åtagit sig att tillvarata inte bara sin arbetsgivares intressen i inskränkt bemärkelse. I hans tjänst åligger det honom också att beakta allmänhetens krav på att åklagarväsendet fungerar på ett

riktigt sätt.” Arbetsdomstolen konstaterade därefter att det förelåg omständigheter – såsom åklagarens bristande erfarenhet av skattemål och tidspress grundad i den förestående risken för åtalspreskription – som utan att ursäkta hans handlande utgjorde förmildrande omständigheter. Det fel som begåtts kunde inte anses som ringa och domstolen fastställde ansvarsnämndens beslut.

AD 1982 nr 18: Fri från ansvar på grund av ringa fel

Gärningen: En professor i arabiska vägrade samarbeta med en arbetsgrupp tillsatt av ett universitetsorgan, underlät att efter anmodan av rektorsämbetet besvara vissa frågor, fullgjorde inte ett uppdrag från institutionsstyrelsen att utarbeta en reviderad kursplan för forskarutbildningen med mera samt vägrade efterkomma universitetsstyrelsens anmodan att inkomma med studieplan för forskarutbildningen med mera.

Statens ansvarsnämnd förklarade professorn fri från ansvar, varvid konstaterades bland annat att det inte framgick av anställningsavtalet huruvida professorn var skyldig att efterkomma de åligganden som avsågs i ärendet. Utgångspunkten för ansvarsbedömning bör därför vara vad som normalt ingår i hans tjänst, däribland att tillse att forskarutbildningen var anordnad i enlighet med högskolelagens krav. Då det – på närmare angiven grund – inte ansågs visat att professorn genom sin underlåtenhet åsidosatt dessa åligganden förklarades han fri från ansvar.

Arbetsdomstolen, som prövade målet efter stämning från Justitiekanslern, fann liksom ansvarsnämnden att det inte framgick av anställningsavtalet mellan universitet och professorn huruvida han var skyldig att efterkomma de i målet aktuella åliggandena. Emellertid är dessa åligganden normalt förenade med den aktuella tjänsten och professorn har därför inte haft rätt att underlåta att lyda direktiv från arbetsgivaren i aktuellt hänseende. Vissa förmildrande omständigheter, främst rörande samarbetsklimatet mellan professorn och hans närmast överordnade, förelåg emellertid. Eftersom förseelsen var att anse som ringa utdelades ingen disciplinpåföljd.

Av arbetsdomstolens resonemang kan möjligen intrycket skapas att domstolen vägt in även gärningens subjektiva sida, när den funnit att felet var ringa. Särskilt den omständigheten att professorn i ett skede känt sig provocerad av universitetsstyrelsen synes haft betydelse för denna bedömning.

AD 1982 nr 80: Varning

Gärningen: Byrådirektör vid yrkesinspektionen dröjde över ett år med att expediera ett beslut av en yrkesinspektionsnämnd i vilken hon tjänstgjort som sekreterare, om att anmäla vissa företag till åtal för vissa lagöverträdelser.

Arbetsgivaren tilldelade byrådirektören en varning.

Arbetsdomstolen fann att byrådirektören åsidosatt vad som ålåg henne i tjänsten, och att vad hon till sitt försvar anförde om att hon ansåg att ärendena borde kompletteras ytterligare inte var av beskaffenhet att frita henne från ansvar, särskilt som hon intagit en underordnad position i förhållande till den nämnd som fattat beslutet. Arbetsgivarens beslut stod fast.

AD 1985 nr 98: Fri från ansvar på grund av att något fel ej förekommit

Gärningen: Tillsynsman vid kriminalvårdsanstalt gav till anstaltens jourhavande styresman vissa upplysningar om en intagens sinnesstämning, vilket föranledde jourhavande styresmannen att besluta om ensamplacering för den intagne.

Arbetsgivaren fann att tillsynsmannens uppgifter var felaktiga och att han därigenom gjort sig skyldig till en disciplinförseelse. Han ålades disciplinpåföljd i form av löneavdrag 10 dagar.

Arbetsdomstolen fann att tillsynsmannen förvisso bort lämna en mer utförlig redogörelse för det aktuella läget som beslutsunderlag till styresmannen, än vad som nu blev fallet. Tillsynsmannen var emellertid inte ensam, eller ens väsentligen, ansvarig för att en sådan utförligare redogörelse inte lämnades. Han hade därmed inte åsidosatt vad han haft att iaktta och något disciplinansvar skulle inte utkrävas.

AD 1989 nr 17: Löneavdrag

Gärningen: Avdelningschef vid kriminalvårdsstyrelsen beslutade om permission för intagen (Stig Bergling) utan att försäkra sig om att den intagne skulle bli föremål för tillräcklig tillsyn. Dessförinnan hade han på egen hand fattat en rad beslut som rätteligen, på grund av deras principiella vikt, borde hänskjutits till generaldirektören. Vidare åsidosatte han i avsevärd utsträckning bestämmelser av ordningskaraktär rörande bland annat beslutsdokumentation i en rad ärenden.

Statens ansvarsnämnd fann att avdelningschefen i angivna avseenden åsidosatt vad som ålåg honom i hans anställning. Förvisso hade han inte handlat uppsåtligt, men oaktsamheten var så allvarlig att han inte kunde undgå ansvar för tjänsteförseelse. Påföljden bestämdes till löneavdrag 25 dagar.

Arbetsdomstolen kom till samma slutsats som ansvarsnämnden och fastställde dess beslut.

AD 1989 nr 70: Varning

Gärningen: Lokförare som beordrats arbeta övertid vägrade utföra den beordrade körningen och avvek från arbetsplatsen.

Arbetsgivaren menade att lokföraren saknat skäl för sin vägran att utföra det beordrade övertidsarbetet och därmed gjort sig skyldig till disciplinförseelse. Påföljden bestämdes till varning.

Arbetsdomstolen konstaterade att arbetstagare kan vägra utföra övertidsarbete bland annat om arbetsgivaren insåg eller bort inse att ordern om övertid var avtalsstridig. Därutöver föreligger tolkningsföreträde för kollektivavtalslutande fackförening – men inte för enskild arbetstagare – i fråga om vilket övertidsarbete som är avtalsenligt. Efter en genomgång av de omständigheter som föranledde ordern om övertid fann domstolen att arbetsgivaren haft rätt att beordra övertid och att lokföraren därför inte haft rätt att vägra övertidsarbete. Hans åtgärd att lämna arbetsplatsen är därmed att bedöma

som en rättsstridig arbetsvägran och kan som sådan inte betraktas som ett ringa fel. Arbetsgivarens beslut fastställdes.

AD 1991 nr 99: Fri från ansvar på grund av att ifrågasatt otillåten bisyssla var tillåten

Gärningen: Departementsråd vid finansdepartementet var hälftenägare till ett aktiebolag som på hans uppdrag gjorde terminsaffärer med statsobligationer.

Statens ansvarsnämnd fann att de aktuella terminsaffärerna byggde på spekulationer rörande ränteutvecklingen, vilken påverkades bland annat av regeringens ekonomiska politik. Genom sin anställning hade departementsrådet en sådan ställning att dessa affärer var ägnade att rubba förtroendet för hans och departementets opartiskhet, varför bisysslan varit otillåten. Med hänsyn till att departementsrådet inte direkt handlagt ekonomisk-politiska frågor utan ägnat sig åt budgetfrågor och därmed inte haft tillgång till relevant information samt till att bisysslan varit kortvarig och upphört, var det begångna felet emellertid ringa och föranledde inte någon disciplinpåföljd.

Arbetsdomstolen, som upptog målet efter stämning av Justitiekanslern, konstaterade först beträffande gränserna för vilken verksamhet som skulle omfattas av förbudet mot bisysslor, att "varje arbetstagare har sin personliga frihet vid förvaltningen av sin privata ekonomi. För att dispositioner och annan verksamhet inom den ramen skall träffas av [förbudet mot vissa bisysslor] bör fordras, att det föreligger omständigheter som på ett mer påtagligt sätt talar för att det i det enskilda fallet finns en oacceptabel risk för förtroendeskada. Avgörande bör därvid [...] främst vara förhållandena i arbetstagarens tjänst och vilka risker för förtroendeskada som kan anses följa av dessa." Efter jämförelse med reglerna i insiderlagen (1990:1342) fann domstolen att departementsrådet inte kunde anses ha överträtt förbudet mot förtroendeskadlig bisyssla.

AD 1992 nr 74: Varning

Gärningen: Övertillsynsman vid häkte underlät att, efter beslut därom av hovrätten, försätta häktad på fri fot.

Arbetsgivaren fann att övertillsynsmannen visserligen begått ett fel, men att han – mot bakgrund av omständigheterna i övrigt – inte kunde utpekas som huvudsakligen ansvarig för det inträffade.

Arbetsdomstolen, som prövade målet efter stämning av Justitiekanslern, konstaterade att häktning utgör en mycket ingripande form av frihetsberövande. Det är oacceptabelt att övertillsynsmannen inte noggrannare kontrollerade det beslut genom vilket den häktade försattes på fri fot, och det måste ingått i hans åligganden att vidta åtgärder om tveksamheter förelåg. Med hänsyn till att övertillsynsmannen endast vikarierade på denna tjänst, stannade emellertid påföljden vid varning.

5.2.2. Arbetsdomstolens domar i fråga om avskedande

I detta avsnitt skall några mål om ifrågasatt avskedande som avgjorts av arbetsdomstolen refereras. Genomgången är inte på något sätt uttömmande för ämnet, vilket huvudsakligen beror på det tidigare nämnda avskaffandet 1994 av den särskilda avskedanderegeln i LOA. Avskedanden skall numera bedömas helt enligt reglerna i LAS, vilket innebär att en fullständig genomgång av relevant praxis skulle innefatta även förhållandena på den privata arbetsmarknaden. Redogörelsen skulle därmed komma att flyta ut långt bortom syftet med rapporten. Trots detta kan det vara av intresse att notera några av de fall om avskedade av statstjänstemän som kommit under Arbetsdomstolens prövning. Enligt propositionen, med förslag bland annat om avskaffande av den särskilda avskedanderegeln i LOA, förelåg i vart fall vid tidpunkten för propositionen ingen skillnad mellan tillämpningsområdena för

avskedande enligt LOA respektive LAS.⁵⁷ Någon ändring i sak av rådande förhållanden var därför inte avsedd i och med avskaffandet av regeln, vilket innebär att tidigare praxis gällande såväl avskedande enligt LAS som avskedande enligt LOA fortfarande är relevant.

5.2.2.1. Domar som ej resulterat i avskedande

AD 1977 nr 119: Ej avskedande från tjänst som lärare

Gärningen: Lärare med fast anställning på gymnasieskola vikarierade som rektor vid grundskola i samma kommun. I sin tjänst som rektor vilseledde han under ett och ett halvt år kommunen att till honom utbetala cirka 140 000 kr för läromedel som aldrig levererades, och han dömdes för grovt bedrägeri. I anslutning till denna gärning gjorde han sig även skyldig till anstiftan till osant intygande. Därutöver dömdes han även för olovlig försäljning av alkoholdrycker.

Arbetsdomstolen fann att han inte, på grund av den aktuella brottsligheten, kunde avskedas från sin tjänst som lärare. Tjänsten som lärare var inte förenad med handhavande av ekonomisk förvaltning eller andra administrativa befogenheter, varför brotten inte påverkade arbetstagarens lämplighet som lärare. Förvisso hade brottsligheten inneburit att skolstyrelsen hade förlorat förtroendet för honom, men som lärare innehade han ingen förtroendeställning i förhållande till skolstyrelsen. Arbetsdomstolen konstaterade därefter att samhällets allmänna syn på brottslingar talade för att han skulle få behålla sin tjänst. Därvid hänvisades bland annat till ett cirkulär från år 1972 om anställning av straffade personer i statlig och statsunderstödd tjänst, av vilket framgick bland annat att arbetssökande som befunnits skyldig till brott av den anledningen fick utestängas från anställning endast om brottet prövades göra honom olämplig för arbetsuppgifterna.

⁵⁷Prop 1993/94:65, sid 92 f

En minoritet bestående av tre ledamöter i Arbetsdomstolen fann att läraren hade förbrukat även sitt förtroende som lärare och ansåg att kommunen hade rätt att avskeda honom även från denna tjänst.

AD 1992 nr 38: Ej avskedande från tjänster bland annat som polisinspektör

Gärningen: Polisassistent, med tillsvidareförordnande som polisinspektör, dömdes för grovt rattfylleri.

Arbetsdomstolen konstaterade inledningsvis att syftet med regeln om avskedande är att slå vakt om den offentliga tjänstens integritet. Olämplighetsrekvisitet, förutsättningen för avskedande skulle tolkas restriktivt och avskedande skulle komma i fråga endast där det skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst. Vidare erinrade domstolen att det i domen AD 1981 nr 168 fastslagits att det är särskilt viktigt att slå vakt om den offentliga tjänstens integritet ifråga om polismän, att detta sammanhänger bland annat med att polismän ofta måste tillgripa tvångsmedel och att det är ett villkor för polisens arbetsmöjligheter att den åtnjuter allmänt förtroende. Detta innebar enligt domstolen inte att varje brott av en polisman i och för sig måste leda till avsked, men den ansåg dock att trafiknykterhetsbrott är av sådan art att det är synnerligen försvårande vid bedömningen av avskedandet. Domstolen resonerade därefter utförligt om alkoholberoende och dess relation till arbetslivet.

Resonemanget mynnade, såvitt nu är av intresse, ut i konstaterandet att alkoholberoende är en sjukdom. Med hänsyn till att polismannen efter det lagförda rattfylleriet framgångsrikt genomgick ett alkoholavvänjningsprogram och att brottet därmed kunde anses utgöra en engångsföreteelse samt till att polismannen i övrigt hade 25 års prickfri tjänst bakom sig, menade domstolen att han inte kunde anses uppenbart olämplig för sin tjänst, varför beslutet om avskedande undanröjdes.

5.2.2.2. Domar som resulterat i avskedande

AD 1984 nr 116: Avskedande från tjänst som förste verkmästare

Gärningen: En hos SJ anställd förste verkmästare dömdes för stöld motsvarande ett värde på 1200 kr, grov förskingring motsvarande ett värde på 18000 kr och mutbrott. Stölden och förskingringen var riktade mot arbetsgivaren.

Arbetsdomstolen konstaterade att brottsligheten avsett inte obetydliga värden, pågått under en längre tid, varit riktade mot arbetsgivaren och begåtts med utnyttjande av anställningen. Särskilt graverande var att den anställde intog en chefsposition. Arbetsgivarens avskedande stod fast.

AD 1986 nr 26: Avskedande från tjänst som postiljon

Gärningen: Postiljon dömdes för stöld, bestående i att han under fyra års tid tillägnat sig 30-50 grammofonskivor ur försändelser som skickats med posten.

Arbetsdomstolen konstaterade att brottet begåtts i tjänsten och riktats mot arbetsgivaren och arbetsgivarens kunder, vilket inneburit såväl ett missbruk av arbetsgivarens förtroende som skada för allmänhetens förtroende för posten. Arbetsgivarens beslut om avskedande stod fast.

AD 1988 nr 26: Avskedande från tjänst som postmästare

Gärningen: Postmästare dömdes för förskingring bestående i att han tillgodogjort sig drygt 10000 kr ur postkontorets kassa.

Arbetsdomstolen fastställde tingsrättens dom enligt vilken postverket ansågs haft rätt att avskeda postmästaren. Tingsrätten framhöll att brottet, som inte avsett obetydliga värden, varit riktat mot arbetsgivaren och begåtts med utnyttjande av tjänsten samt att postmästaren haft särskilt

ansvar för pengar och personal, ett förtroende som han på ett flagrant sätt svikit.

AD 1994 nr 46: Avskedande från tjänster som rektor och lärare

Gärningen: Rektor vid vårdgymnasium, som samtidigt var tjänstledig från en fast tjänst som lärare hos samma arbetsgivare, ett landsting, utanordnade under ett halvår genom falska avlöningsunderlag sammanlagt cirka 115 000 kr till sina barn.

Arbetsgivaren avskedade henne från såväl rektorstjänsten som lärartjänsten.

Arbetsdomstolen hade att, på rektorns/lärarens yrkande, pröva om avskedandet från lärartjänsten var sakligt grundat, med hänsyn till att det oredliga förfarandet haft direkt samband endast med tjänsten som rektor. Domstolen hänvisade till propositionen med förslag till LAS enligt vilken avskedande fick tillgripas endast i flagranta fall, som inte rimligen skulle behöva tålas i något rättsförhållande. Tillgrepp och andra förmögenhetsbrott begångna i tjänsten och riktade mot arbetsgivaren ansågs vara sådana fall där ett strängt betraktelsesätt skulle anläggas. Då domstolen fann att rektorn ointetgjort det förtroende som en arbetsgivare måste ha för sina anställda, ansågs landstinget haft rätt att avskeda henne från båda hennes tjänster, oaktat att det oredliga förfarandet inte i och för sig haft något med lärartjänsten att göra.

Kommentar: Som synes är detta fall mycket likt fallet AD 1974 nr 119. I 1974 års fall kom emellertid arbetsdomstolen (låt vara med knappast möjliga marginal) till slutsatsen att den berörda arbetstagaren inte skulle avskedas från tjänsten som lärare. Vid en jämförelse mellan omständigheterna och Arbetsdomstolens resonemang i de båda fallen, synes den avgörande frågan i 1974 års fall ha varit att arbetsdomstolen ansåg att det ur återanpassningssynpunkt för den brottslige läraren var bäst att vederbörande fick behålla sin anställning som lärare. Vidare synes domstolen i 1974 års fall inte lagt särskilt stor vikt vid det allmänna förtroende en arbetsgivare kan vilja ha för sina anställda, utan mycket starkt inriktat sig

på det ekonomiska ansvar som följer med rektorstjänsten men inte av lärartjänsten.

5.3. Tre exempel på myndigheters hantering av disciplinärenden med mera

5.3.1. Polisen

5.3.1.1. Allmänt om polisväsendet

Den 1 juli 1991 fanns drygt 16 000 polismanstjänster och cirka 6 000 övriga anställda inom polisväsendet. På grund av vakanser hade emellertid antalet polismän pendlat strax under 16000 sedan några år.⁵⁸ Antalet tjänster ökade därefter, och vakansgraden minskade, så att det den sista juni 1993 fanns drygt 17 500 poliser och drygt 7 000 övriga anställda.⁵⁹

Ansvarsfrågorna för anställda inom polisväsendet handlades till och med den sista juni 1987 av länsstyrelsen i det län inom vilket respektive arbetstagare var anställd. Därefter har ansvarsfrågorna handlagts av en för hela polisväsendet gemensam ansvarsnämnd knuten till rikspolisstyrelsen. I nämnden är rikspolischefen ordförande och som övriga ledamöter tjänstgör två tjänstemän från rikspolisstyrelsen (en avdelningschef och chefsjuristen), en länspolischef, två riksdagsledamöter och två personalföreträdare. På nämnden ankommer att besluta i frågor om skiljande från anställningen på grund av personliga skäl, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning.⁶⁰

⁵⁸Rikspolisstyrelsen, Fördjupad anslagsframställning för polisväsendet 1992/93 - 1994/95, sid 15

⁵⁹Polisväsendets årsredovisning, budgetåret 1992/93, sid 30

⁶⁰se bland annat Verksamhetsrapport med referat av ärenden juli 1987-december 1988 utgiven av Polisväsendets personalansvarsnämnd, sid 11

5.3.1.2. Ärendemängd

I två tabeller redovisas här dels antalet inkomna, dels antalet avgjorda ärenden i de två ärendegrupperna Skiljande från anställning respektive Tjänsteförseelse. Utöver dessa ärendegrupper förekommer i ansvarsnämndens redovisning även ärendegrupperna Entledigande på grund av sjukdom respektive Övriga. Dessa har här utelämnats då de saknar betydelse i sammanhanget. Inom kategorin Övriga faller huvudsakligen klagomål mot polismän från enskilda. Nämnden är inte behörig att pröva klagomål från enskilda och dessa ärenden överlämnas därför till berörd polismyndighet för handläggning. Beträffande entlediganden på grund av sjukdom kan noteras att dessa beslut sedan 1 juli 1994 avgörs av den polismyndighet under vilken arbetstagaren hör, och inte av den gemensamma ansvarsnämnden.

Notera beträffande tabellerna att den första kolumnen avser en period på 18 månader från den 1 juli 1987 till den 31 december 1988. För att siffrorna i denna kolumn skall vara statistiskt jämförbara med övriga kolumner bör de alltså delas med 1,5.

Tabell 2. Antal ärenden inkomna till polisens ansvarsnämnd 1987-1995

INKOMNA ÄRENDEN	1987-88 ⁶¹	89	90	91	92	93	94	95
Skiljande från anst	56	48	43	61	71	44	48	53
Tjänsteförseelse	46	27	28	33	40	34	33	33
SUMMA	102	75	71	94	111	78	81	86

Den första tabellen, utvisande inkomna ärenden, är en upplysning om i vilken omfattning någon haft anledning av väcka den ifrågavarande typen av ärenden. Bortsett från en nedgång av ärendetillströmningen 1993, är den tendens som kan utläsas av siffrorna en sakta ökande mängd ärenden. Ökningstendensen är något högre än ökningstakten beträffande antalet anställda i polisväsendet, vilket skulle tyda på att frekvensen av ärenden ökar. Emellertid måste

⁶¹RPS/PAN inrättades den 1 juli 1987. Redovisningen avser sålunda perioden 1987-07-01--1988-12-31.

understrykas att de studerade mängderna är så små att även helt slumpmässiga variationer får ett betydande genomslag.

Tabell 3. Antal ärenden rörande skiljande från anställning respektive disciplinpåföljder, avgjorda av polisens ansvarsnämnd samt antal avskedade, uppsagda och utdelade disciplinpåföljder 1987-1995

AVGJORDA ÄRENDEN	1987-88 ⁶²	89	90	91	92	93	94	95
Skiljande från anst ⁶³	32	27	47	45	69	57	52	61
varav avskedade	6	4	5	8	12	10	9	5
varav uppsagda	1	1	0	1	2	0	0	2
Tjänsteförseelse ⁶⁴	38	15	37	23	47	39	34	31
varav varning	19	6	21	14	29	20	19	16
varav löneavdrag	0	3	3	2	0	1	2	1

Av den andra tabellen, utvisande antalet avgjorda ärenden, framgår att bara en mindre andel av ärendena gällande skiljande från anställning resulterade i att arbetstagaren fick lämna sin tjänst. Av de till nämnden anmälda ärendena om tjänsteförseelse resulterade ungefär hälften i att varning utdelades, medan enstaka ärenden resulterade i löneavdrag. Någon entydig tendens beträffande nämndens benägenhet att skilja arbetstagarna från sina anställningar eller beträffande nämndens val av disciplinpåföljd kan inte sägas föreligga.

5.3.1.3. Skiljande från anställningen

En arbetstagare kan av arbetsgivaren skiljas från sin anställning endera genom uppsägning eller genom avskedande. En uppsägning skall vara sakligt grundad och kan till exempel

⁶²RPS/PAN inrättades den 1 juli 1987. Redovisningen avser sålunda perioden 1987-07-01--1988-12-31.

⁶³Siffrorna avser totala antalet ifrågasatta skiljanden av arbetstagare från anställningen (avskedande alternativt uppsägning). I detta antal ingår alltså såväl bifallna framställningar som sådana som lämnats utan bifall.

⁶⁴Siffrorna avser totala antalet ifrågasatta tjänsteförseelser, alltså såväl bifallna framställningar som sådana som lämnats utan bifall

bero på arbetstagarens person. Ansvarsnämnden har, som sagts ovan, att pröva avskedanden samt sådana uppsägningar som grundas på arbetstagarens person. I två tabeller redovisas här skälen för nämndens beslut om avskedande och uppsägningar. I båda tabellerna särredovisas polismän respektive övriga anställda för att särskilt tydliggöra den personal som utmärker polisväsendet. Emellertid skall man lägga märke till att det även bland övrig personal i polisväsendet förekommer arbetstagare med långtgående befogenheter och ansvarsfulla uppgifter. Några exempel på detta är arrestvakter och delgivningsmän.

Av den första tabellen, med uppgifter om antalet avskedade och skälen för avsked framgår inledningsvis att huvuddelen av de avskedade är polismän. Det skall beaktas att polismän utgör huvuddelen av polisväsendets personal, men trots detta måste konstateras att polismän är överrepresenterade bland de avskedade. Samtidigt skall man lägga märke till att en stor majoritet av de brott som föranlett avskedandet har begåtts utanför tjänsten. Av de brott som begåtts i tjänsten och resulterat i avskedande är vidare cirka hälften brott enligt 20 kapitlet brottsbalken, det vill säga tjänstefel mm. I själva verket är samtliga brott begångna i tjänsten sedan 1993, brott mot 20 kapitlet brottsbalken, utom ett.

Tabell 4. Skäl för avskedande (siffror inom parentes anger befattningshavare som ej varit polismän)

	1987-88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal avskedade	6	4	5	8	12	10	9	5	59
varav polismän	4	4	4	5	11	7	9	5	49
- varav polismän i tjänst	1	2	0	1	3	1	6	1	15
varav övriga	2	0	1	3	1	3	0	0	10
- varav övriga i tjänst	2	0	1	2	1	0	0	0	6
Brottsbalken									
3 Kap									
misshandel & grov m		1	(1) 65	(1) ⁶⁶	1	1	1		4 (2)

⁶⁵arrestvakt

4 Kap									
olaga hot eller tvång					(1)	(1)			(2)
6 Kap (sexuallbrott)									
mot vuxna	1					1		1	3
mot minderåriga			1		2	1	1		5
8 Kap									
stöld & snatteri					1			2	3
försök till rån				(1) ⁶⁷					(1)
9 Kap									
bedrägeri & grovt bedr				1 (+1)	2	(1)	1		4(+2)
10 Kap									
förskingring	2 (+1)	1				1(+1)			5(+2)
11 Kap									
bokföringsbrott					2				2
13 Kap									
mordbrand						1			1
15 Kap									
osant intygande	(1) ⁶⁸	1							1(+1)
20 Kap									
myndighetsmissbruk	1								1
tjänstefel						1	1	1	3
grovt tjänstefel							3		3
grov tjänsteförseelse							1		1
Trafikbrottslagen									
rattfylleri		1	3	3	1			1	9
grovt rattfylleri				1	2	1	1		5

I sammanhanget skall noteras att till och med 1993 var samtliga som avskedades dömda för angivna brott. Från 1994, då avskedandet upphörde att vara en offentligrättslig påföljd och i stället enbart kom att regleras arbetsrättsligt enligt reglerna i LAS, förekommer fall där den avskedade endast varit åtalad, men inte fälld, för det aktuella brottet. Den som 1994 avskedades på grund av grov tjänsteförseelse hade dessförinnan varit åtalad för sexuellt utnyttjande och tjänstefel, men frikants av hovrätten. Samma år var en

⁶⁶vaktkonstapel på polisstation

⁶⁷vaktkonstapel

⁶⁸delgivningsman

polisassistent åtalad, men inte dömd, för tjänstefel när han avskedades. 1995 var 4 av de som avskedades dömda och 1 misstänkt för grovt rattfylleri med mera.

Tabell 5. Skäl för uppsägning

	1987-88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal uppsagda	1	1	0	1	2	0	0	2	7
varav polismän	1							1	2
Klarade ej fysiskt prov	1								1
Olovlig utevaro				1	2				3
Förskingring		1						1	2
Våld mot tjänsteman								1	1

Av den andra tabellen kan utläsas att, till skillnad från vad som gällde avskedande, har merparten av dem som sagts upp varit andra anställda än polismän. Att notera i sammanhanget är att den polisman som sades upp, därför att han inte klarade ett fysiskt prov på Polishögskolan, senare återfick sin anställning, då han framgångsrikt genomgick provet på nytt. Den andre polismannen dömdes för våld mot tjänsteman sedan han i samband med ett misslyckat snatteri tilldelat en väktare sparkar och slag, och sades upp av personliga skäl. De två fallen av förskingring har gällt assistenter som för egen räkning lagt beslag på kontantkassor de haft att förvalta.

5.3.1.4. Disciplinpåföljder

I två tabeller redovisas här antalet utdelade disciplinpåföljder och skälen till att de utdelats. Även i denna redovisning markeras särskilt i vilket utsträckning ansvarsnämndens beslut har rört polismän respektive övriga anställda. I båda tabellerna har också orsakerna till den utdelade disciplinpåföljden summerats i kategorierna Polis specifika problem respektive Allmänna arbetsrättsliga problem. Uppdelningen kan kanske till viss del uppfattas som väl kantig, men den illustrerar i huvuddragen fördelningen av ärendena. En särskild kategori utgör härvidlag fallen av olovlig utevaro. Detta är en typ av förseelser som är allvarlig särskilt i sådan verksamhet där det föreligger krav på minimibemanning såsom

inom polisväsendet men också på andra ställen där den enskilde arbetstagarens fysiska närvaro mellan vissa givna klockslag är avgörande för verksamheten. Eftersom detta kan vara fallet även i andra sektorer på arbetsmarknaden, klassificeras denna förseelse här som ett allmänt arbetsrättsligt problem.

Tabell 6. Skäl för varning (siffror inom parentes anger befattningshavare som ej varit polismän)

	1987-88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal varnade	19	6	21	14	29	20	19	17	145
varav polismän	16	6	19	14	26	16	18	15	130
Fel i polisverksamhet ⁶⁹	10	3	7	3	6	2	3	3	37
Oriktig vapenhantering ⁷⁰	1	2	4	5	13	10	13	9	57
Åberopat ställning som polis utan samband med tjänst ⁷¹			5		1	1	1		8
Delat ut flyktning-fientligt flygblad			1						1
SUMMA POLISSPECIFIKA PROBLEM									103
Olovlig utevaro	3(+2)			5	2(+2)	1(+2)	-	1(+1)	12(+7)
Alkoholrelaterade problem	(1)			1	1	1(+1)	(1)	1(+1)	4(+4)
Sovit på tjänstetid					1				1
Otillåten bisyssla	2	1	1		2				6
Arbetsledarfel ⁷²						1		1	2

⁶⁹Olika fall av jäv, underlåt att upprätta anmälan, avlysa efterlyst eller rapportera till åklagare, subjektiv rapportering, förlagt beslagtagnen egendom, o dyl.

⁷⁰Vådaskott, fel ammunition, avlossat vapen under färd, blivit bestulen på vapnet, o dyl.

⁷¹Missbruk av legitimation, uniform, brevpapper, o dyl.

⁷²Beviljat ledighet utan att ha befogenhet, oriktigt delegerat arbetsuppgift till underlydande

Tabell 6 forts.

Använt tjänstefordon privat							1		1
Arbetat under sjukskrivning			1						1
SUMMA ALLMÄNNA ARBETSRÄTTSLIGA PROBLEM									27 (+ 1 1)
ÖVRIGA FEL ⁷³			(2)		(1)	(1)			(4)

I denna första tabell, utvisande skälen för de varningar som utdelats, kan noteras att den helt dominerande andelen av varningar har avsett polismän. Av dessa varningar har också den helt övervägande delen gällt polisspecifika problem. Om man bortser från de polisspecifika problemen, vilka strax skall kommenteras, blir emellertid bilden en annan. Beträffande de allmänna arbetsrättsliga problemen avspeglar fördelningen av varningar mellan polismän och övrig personal i allt väsentligt fördelningen av antalet arbetstagare i varje kategori, möjligen med någon övervikt för övrig personal. Det i särklass vanligaste skälet för varning i kategorin allmänna arbetsrättsliga problem är olovlig utevaro, varpå följer alkoholrelaterade problem och otillåtna bisysslor. Här bör anmärkas att otillåten bisyssla nog borde föras särskilt under en rubrik Övriga statsspecifika problem, eftersom just regleringen av sådana bisysslor hör till det specifikt offentligrättsliga området. Förtroendeskadliga bisysslor regleras i LOA, medan övrig reglering återfinns i kollektivavtal.

I kategorin polisspecifika problem, utgörs den största gruppen av varningar utdelade till följd av oriktig vapenhantering. Huvuddelen av dessa ärenden gäller vådaskott, men det förekommer också andra – mer uppsåtliga, om uttrycket tillåts – regelvidriga vapenhanteringar liksom det förekommer oaktsamheter som lett exempelvis till förlust av vapen. Den andra stora gruppen av ärenden kallas här fel i polisverksamhet, vilket förvisso är en mycket bred definition.

⁷³Delgivningsman uppgivit felaktigt antal besök, radioexpeditör ej lämnat meddelande vidare, lämnat handlån ur stämpelkassa, åsidosatt ADB-säkerhet

Merparten av dessa fall avser olika jävssituationer eller polismän som i sin rapportering inte iakttagit objektivitet. En tredje stor grupp av ärenden är polismän som utnyttjat sin ställning utan att det haft något samband med tjänsten.

Tabell 7. Skäl för löneavdrag (siffror inom parentes anger befattningshavare som ej varit polismän)

	1987-88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal löneavdrag	0	3	3	2	0	1	2	1	12
varav polismän		3	1	2		1	1		8
Fel i polisverksamhet				1					1
Oriktig vapenhantering		1	1			1			3
SUMMA POLISSPECIFIKA PROBLEM									4
Olovlig utövare		2	(2)				(1)	(1)	2(+4)
Otillåten bisyssla							1		1
Missbruk av tjänstebetalkort				1					1
SUMMA ALLMÄNNA ARBETSRÄTTSLIGA PROBLEM									4(+4)

Den andra tabellen i avsnittet sammanfattar antalet utdömda löneavdrag. Som väntat är dessa betydligt färre än antalet varningar, men ärendena är av samma karaktär som de stora ärendegrupperna rörande varning. Skälen för att välja löneavdrag före varning har i allmänhet varit att det fel som begåtts har varit allvarligt eller att det begåtts vid upprepade tillfällen. Även här gäller att otillåten bisyssla bort utmärkas särskilt.

5.3.2. Länsstyrelserna

5.3.2.1. Allmänt

Vid landets 24 länsstyrelser fanns 1994 sammanlagt knappt 6 000 anställda. Länsstyrelsernas storlek varierar från cirka 130 medarbetare vid länsstyrelsen i Gotlands län till drygt 450 medarbetare vid länsstyrelsen i Stockholms län.⁷⁴

⁷⁴Statskalender 1994

Samtliga länsstyrelser har på begäran lämnat uppgifter om samtliga ärenden gällande disciplinförseelser och åtalsanmälningar som förekommit sedan 1991. Länsstyrelsen i Dalarna har dessutom inkommit med uppgift om samtliga sådana ärenden som förekommit sedan 1986 och dessutom i övrigt redovisat sin verksamhet genom årsredovisningar, arbetsordningar, m.m.

5.3.2.2. Skiljande från tjänst

Av de 24 länsstyrelserna anger tre att uppsägning har förekommit. Ingen länsstyrelse har under den undersökta perioden avskedat någon arbetstagare.

Den ena uppsägningen gällde en tjänsteman vid länsstyrelsen i Södermanlands län som trots två formella varningar vägrade rätta sig efter arbetsledares instruktioner. Huvudsakligen avsåg arbetstagarens vägran administrativa föreskrifter såsom vägran att stämpla flextidskortet, men arbetstagaren uppträdde också olämpligt och slarvigt i förhållande till personer utanför länsstyrelsen. Något rent internt problem var det alltså inte fråga om.

Den andra uppsägningen gällde en tjänsteman vid länsstyrelsen i Värmlands län, som på grund av upprepad ogiltig frånvaro först tilldelades en varning och därefter – då han fortsatte att vara frånvarande – sades upp från sin anställning.

Även den tredje uppsägningen, vid länsstyrelsen i Gävleborgs län, gällde ogiltig frånvaro.

Utöver de uppsägningar som här redovisats, har flera länsstyrelser (Stockholm, Västernorrland och Västerbotten) angivit att arbetstagare sagt upp sig själva i anslutning till att disciplinärenden initierats mot dem. Någon fråga om uppsägning har därmed inte blivit aktuell.

5.3.2.3. Disciplinpåföljder

I två fall har varning utdelats under den undersökta perioden men något fall av löneavdrag har inte förekommit.

Länsstyrelsen i Kristianstad län utdelade en varning till en arbetstagare för ohederligt förfarande mot arbetsgivaren. Ohederligheten bestod dels i att den anställde i praktiken bosatt sig i länsstyrelsens lokaler och därmed undkom att betala hyra för sitt boende, dels i att den anställde utnyttjat länsstyrelsens tjänstebil privat. Till följd av sitt beteende har den anställde, utöver varningen, förbjudits att vistas i länsstyrelsens lokaler från flextidens slut på kvällen till flextidens början på morgonen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län utdelade en varning till en anställd vid bilregistret som dels handlagt vissa ärenden utan att ha behörighet till det, dels därvid gynnat en bekant i sin handläggning. Det ifrågasattes vid ansvarsärendets handläggning om inte den anställdes förfarande utgjort tjänstefel och varit brottsligt, men personalansvarsnämnden fann att felet varit ringa.

Länsstyrelsen i Kalmar län har härutöver angivit att dess personalansvarsnämnd sammanträtt vid ett tillfälle under den aktuella perioden för att ta ställning till en anmälan om arbetsvägran. På grund av omständigheterna i ärendet beslöt nämnden att inte tillgripa någon formell påföljd, utan nöjde sig med ett uttalande om allvaret i arbetsvägran. Uttalandet delgavs den anställde av nämndens ordförande vid ett personligt sammanträffande.

5.3.2.4. Åtalsanmälningar

I nio fall under den undersökta perioden har åtalsanmälningar gjorts mot anställda vid länsstyrelserna.

Länsstyrelsen i Stockholms län anmälde 1991 en anställd vid bilregistret till åtal för myndighetsmissbruk sedan hon registrerat bilar som besiktigade trots att de inte var det.

Hennes handlande innebar ekonomisk vinning för en bilhandlare med vilken hon hade en förbindelse. Sedan länsstyrelsen tillfrågats av tingsrätten huruvida den anställda skulle sägas upp vid en fällande dom, och länsstyrelsen besvarat frågan jakande, fälldes hon till ansvar för myndighetsmissbruk och påföljden bestämdes till villkorlig dom. Hon sades därefter upp. Länsstyrelsen i Stockholm sade också vid ett tillfälle 1994 upp en medarbetare på grund av visat dåligt omdöme, men uppsägningen kom aldrig att träda i kraft sedan den anställde sagt upp sig själv. Den anställdes dåliga omdöme hade visat sig i att han tillskrivit en förening av näringsidkare och meddelat att om föreningen bidrog ekonomiskt till att höja hans lön, skulle han fatta snabbare beslut än annars. Hans arbetsuppgifter på länsstyrelsen var sådana att de näringsidkare som ingick i föreningen var beroende av hans beslut för sin verksamhet. Bland annat därför att den anställde sedermera självant inneburit sina överordnade om sin skrivelse, ansågs inte behov föreligga av åtalsanmälan för exempelvis mutbrott.

Länsstyrelsen i Kalmar län anmälde en anställd till åtal på grund av förfalskningar i samband med avlämnande av reseräkningar. Personen i fråga blev dömd och fick därefter förtidspension.

Länsstyrelsen i Gotlands län anmälde en anställd till åtal på grund av förskingring. Medarbetaren ifråga var verksam på högskolan, som på Gotland är knuten till länsstyrelsen. Åtalet ledde till fällande dom och påföljden bestämdes till villkorlig dom och böter. Den anställde sade upp sig själv innan fråga om skiljande från anställningen aktualiserats av arbetsgivaren.

Länsstyrelsen i Kristianstad län anmälde en anställd till åtal på grund av att han i sin tjänst som besiktningsman vid lantbruksenheten förlett lantbrukare att erlägga betalning för besiktningstjänsterna till hans privata postgirokonto i stället för till länsstyrelsens konto. Polisutredningen i detta ärende pågår fortfarande då detta skrivs (i mitten av juli 1996), men den anställde har sagt upp sig från sin anställning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anmälde en anställd till åtal för ifrågasatt undandräkt alternativt olovligt

förfogande samt osant intygande och mutbrott, men förundersökningen lades ned då det inte ansågs att brott kunde styrkas. Anmälningen hade avsett dels misstanke om att den anställde använde länsstyrelsens tryckeriutrustning för att producera saker som sedan såldes med privat förtjänst, dels misstanke om att den anställde för privat vinning sålt viss utrustning som tillhörde länsstyrelsen, dels misstanke om att han låtit sig bjudas av en leverantör på en hotellvistelse.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anmälde en medarbetare vid bilregistret till åtal såsom misstänkt för tjänstefel. Åtalet lämnades utan bifall i brist på bevis, och den anställde är idag omplacerad.

Även länsstyrelsen i Västernorrlands län anmälde en medarbetare vid bilregistret till åtal för tjänstefel. Gärningen bestod i att den kvinnliga medarbetaren, som hade ett förhållande med en bilhandlare hjälpte den sistnämnde med att antedatera ett antal registreringar i samband med att han gick i konkurs. Kvinnan fälldes för tjänstefel och sade upp sig från sin tjänst, varför ett redan fattat beslut om avskedande aldrig fullföljdes.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anger att inga fall av åtalsanmälningar förekommit under den aktuella perioden. Däremot anmäldes, åtalades och dömdes länsantikvarien 1986 för grovt bedrägeri, trolöshet mot huvudman, mm sedan han "dribblat med pengar". Under 1996 har dessutom en arkitekt vid länsstyrelsen anmälts till åtal, misstänkt för urkundsförfalskning, sedan det uppdagats att personen i fråga förfalskat vissa betyg i samband med att han sökte sin nuvarande tjänst 1990.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anmälde en medarbetare till åtal för grov olovlig körning och året därpå för grov stöld. Stöldgodset bestod av dyrbar utrustning som tillhörde länsstyrelsen och som den anställde sålde. Dom har ännu inte fallit i det senare målet. Den anställde har på egen begäran slutat sin anställning vid länsstyrelsen.

5.3.3. Statens järnvägar

5.3.3.1. Allmänt

Statens järnvägar hade 1985 drygt 36 000 anställda i affärsverket.⁷⁵ Därtill kommer, om man ser till hela SJ-koncernen, ett stort antal anställda i SJ:s dotterbolag. Dessa dotterbolag är emellertid inte av intresse här eftersom deras anställda inte omfattas av LOA. Till 1988 hade antalet anställda vid SJ sjunkit med drygt 1 000 personer, innan det minskade med ytterligare 6 300 personer till följd av att Banverket bröts ur Statens järnvägar.⁷⁶ Antalet anställda har därefter minskat varje år för att 1995 uppgå till drygt 14 000 personer.⁷⁷

Inom Statens järnvägar förekommer personal i olika kategorier. Den störst kategorin benämns järnvägsexpeditörer och omfattar alla som inte har någon annan särskild befattning. Järnvägsexpeditörer förekommer exempelvis i kassorna på stationerna och i olika administrativa befattningar. Ombord på tågen finns huvudsakligen lokförare och tågmästare och för att dirigera tågtrafiken i olika avseenden finns tågklarare. Utöver själva tågtrafiken driver Statens järnvägar också verkstäder för att serva tågen och på dessa verkstäder förekommer reparatörer. Vidare har Statens järnvägar också buss- och färjetrafik, varför det finns bussförare och olika typer av sjöfolk anställda inom verket. Hur storlekarna på de olika personalkategorierna utvecklats under åren har inte varit möjligt att vidare utreda inom den ram som projektet utgjort.

⁷⁵SJ-koncernens årsredovisning 1986, sid 13

⁷⁶SJ-koncernens årsredovisning 1988, sid 29

⁷⁷SJ-koncernens årsredovisning 1995, sid 39

5.3.3.2. Ärendemängd

Tabell 8. Antal inkomna ärenden till Statens järnvägars personalansvarsnämnd 1985-1995

	1985	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
Antal ärenden	82	94	90	133	213	86	61	82	81	68	33

Tabell 9. Antal ärenden i S.J:s personalansvarsnämnd som slutat med att arbetstagaren skilts från sin anställning eller tilldelats disciplinpåföljd.

Avgjorda ärenden	1985	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
Avskedade	3	5	2	6	3	1	3	4	2	3	6
Uppsagda	13	8	7	5	1	5	3	5	2	1	1
Varning utdelad	33	46	35	31	18	19	26	19	14	11	20
Löneavdrag	2	2	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Antalet inkomna ärenden nådde sin högsta nivå 1989. Någon omedelbar förklaring till varför ärendemängden ökade fram till dess är svår att finna. Minskningen under åren därefter är däremot lättare att förstå mot bakgrund dels av Banverkets tillkomst dels av det ständig minskande antalet anställda. En liknande utveckling kan ses även i den andra tabellen som visar det antal ärenden som resulterat i beslut i ansvarsnämnden genom vilket den anställda skilts från sin anställning eller tilldelats en disciplinpåföljd.

Samtidigt som siffrorna ger en korrekt beskrivning av verkligheten är det viktigt att minnas att betydande mörkertal döljer sig bakom statistiken. I protokollen från senare år är exempelvis mer än hälften av besluten i personalansvarsnämnden beslut om avskrivning av ärenden till följd av att den anställda sagts upp till följd av arbetsbrist eller själv sagt upp sig.

5.3.3.3. Skiljande från anställningen

Som konstaterats tidigare kan en anställd skiljas från sin anställning genom uppsägning eller avsked, varvid uppsägning är det mildare tillvägagångssättet.

I 50 av de 51 fallen av uppsägning under den aktuella perioden har skälet för åtgärden varit arbetstagarens olovliga frånvaro eller – i ett fåtal fall – upprepade sena ankomst. Det enda fall där något annat skäl åberopats avsåg en ordningsman som 1992 sades upp därför att han bland annat avfyrat ett luftgevär inomhus på Stockholms central varvid en kollega skadats.

Att märka i sammanhanget är att vissa av de arbetstagare som saåts upp till följd av frånvaro varit borta från sitt arbete under flera månader, ibland uppemot ett år. Vid en genomgååg av dessa ärenden får man närmast intrycket av att arbetstagaren antingen glömt bort sin anställning (vilket naturligtvis förefaller mindre troligt) eller helt enkelt inte bryr sig om den. I några fall hade arbetstagaren flyttat utomlands mer eller mindre permanent utan att meddela Statens järnvågar, som då också haft vissa svårigheter att kommunicera med vederbörande i uppsågningsärendet.

Skålen för avskedande varierar, som framgåår av tabellen nedan, mer än skålen för uppsågning. Huvuddelen av dem som avskedats har blivit avskedade till följd av brottslighet. Som konstaterats tidigare är det inte nödvåndigt att brottsligheten riktat sig mot arbetsgivaren, utan det är tillräckligt att det aktuella förfarandet inte skall behöva tålas i något rättsförhållande. Sålunda har exempelvis arbetstagare avskedats inom Statens järnvågar till följd av domar om mord med mera. Vanligare är emellertid att det aktuella brottet riktat sig mot Statens järnvågar och bestått i ekonomiska oegentligheter. I några fall har skålet för avskedande varit att den anstålde varit frånvarande, eller kommit försent till arbetet, utan giltigt skål i för stor omfattning. I ett fall var skålet för avskedande att en tjänsteman med vissa befogenheter att teckna avtal med utomstående därvid grovt överskred sin behörighet.

Tabell 10. Skäl för avskedande

	1985	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal avskedade	3	5	2	6	3	1	3	4	2	3	6	38
varav pga frånvaro	1							1	1		4	7
varav dömda för brott (enligt nedan)	2	5	2	6	3	1	3	3	1	2	2	30
varav övrig orsak ⁷⁸										1		1
Brottsbalken												
3 Kap												
mord		1						1				2
misshandel										1		1
8 Kap												
stöld, grov stöld, medhjälp t stöld		3	1	1						1	2	8
egenmäktigt förfarande		1			1							2
9 Kap												
bedrägeri	1			1								2
grovt häleri					1							1
10 Kap												
förskingring & grov förskingring	1		1	3	1	1	2	2	1		2	14
olovligt förfogande				1			1					2

5.3.3.4. Disciplinpåföljder

Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. Löneavdrag utdömdes vid två tillfällen 1985 och vid två tillfällen 1986. I samtliga fall, utom ett 1985 rörande en reparatör som varit försumlig i säkerhetstjänst, var skälet för löneavdraget olovlig frånvaro. Denna disciplinpåföljd har därefter aldrig kommit till användning ens i mycket allvarliga sammanhang som onykterhet vid säkerhetstjänst, annan försumlighet i säkerhetstjänst som fortkörning med tåg eller liknande, upprepade frånvaro utan giltigt skäl osv.

⁷⁸Tjänsteman överskred grovt sin behörighet vid tecknande av avtal med utomstående part

Tabell 11. Skäl för varning

	1985	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal varningar	33	46	35	31	18	19	26	19	14	11	20	267
Varav pga frånvaro ⁷⁹	20	29	26	12	6	9	15	11	8	11	10	157
varav lokförare				1		1	2					4
varav järnvägsexpeditörer	12	19	15	5	3	4	5	7	4	4	4	82
varav reparatörer	6	9	9	6	2	2	4	3	1	3	1	46
varav övriga	2	1	2		1	2	4	1	3	4	5	25
Varav pga försumlighet vid säkerhetstjänst	4	10	7	14	9	7	6	6	2	0	7	72
varav lokförare	3	3	5	7	4	3	5	5	1		5	41
varav tågklarare		1			3	3					1	8
varav järnvägsexpeditörer	1			3								4
varav övriga		3	2	1		1	1				1	9
varav onykterhet vid säkerhetstjänst		3		3	2			1	1			10
Varav på grund av berusning ⁸⁰	7	3	0	4	2	0	0	1	0	0	2	19
varav lokförare											1	1
varav järnvägsexpeditörer		3		3	2						1	9
varav reparatörer	2							1				3
varav övr	5 ⁸¹			1								6
Varav på grund av försumlighet i kassatjänst	2	2	1	0	0	0	5	0	3	0	0	13
varav tågmästare									3			3
varav järnvägsexpeditörer	2	1	1				3					7
varav övriga		1					2					3
Varav övriga orsaker		2 ⁸²	1 ⁸³	1	1	3 ⁸⁴		1 ⁸⁵	1		1	11

⁷⁹Och sen ankomst⁸⁰Avseende såväl alkohol som narkotika i annan tjänst än säkerhetstjänst. Onykter och motsvarande vid säkerhetstjänst redovisas under rubriken "Varav pga försumlighet vid säkerhetstjänst."⁸¹Matros, tågmästare, maskinist, motorman och tjänsteman⁸²TVå reparatörer skickade vykort med hotelser till sin chef⁸³Obehörigt utnyttjat tjänstefordon⁸⁴Varav en ordningsman för bisyssla⁸⁵Ordningsman skjutit luftpistol inne på Sthlm C

Varning har som synes kommit till användning desto oftare. Som framgår av tabellen nedan har det vanligaste skälet för varning varit den anställdes olovliga frånvaro eller sena ankomst till arbetet. Att järnvägsexpeditörer är den största personalgruppen i det sammanhanget beror antagligen inte på något annat än att det är den största gruppen över huvud taget. Den näst största gruppen av skäl för utdelande av varning är försumlighet vid säkerhetstjänst, varvid lokförare är den klart dominerande personalkategorin. Att märka är att det under den studerade perioden inte förekommit mer än 10 fall av onykterhet vid säkerhetstjänst. Onykterhet vid annan tjänst än säkerhetstjänst är dock den tredje största orsaken till utdelande av varning, tätt följd av försumlighet i kassatjänst. Beträffande fördelningen av onykterhetsfallen mellan olika personalkategorier torde denna avspegla relationen totalt sett inom verket. I gruppen med övriga orsaker för varning förekommer ett vitt spektrum av förseelser, vilka det saknas anledning att särskild ange annat än i fotnoterna.

5.3.3.5. Åtalsanmälningar

I flera fall framgår det av olika skäl av personalansvarsnämndens protokoll att arbetstagare polisanmälts för olika förfaranden utan att nämnden fattat något särskilt beslut om åtalsanmälan. Detta är fullt naturligt men bör beaktas vid studiet av statistiken över ärenden i personalansvarsnämnden som resulterat i åtalsanmälan. I praktiken innebär det att vad som framgår av tabellen nedan inte på något sätt utgör en samlad bild av alla de brott som begåtts av arbetstagare inom Statens järnvägar. Likväl är det intressant att notera övervikten av ekonomiskt relaterade brott, vilket stämmer överens med den bild som framträdde i sammanställningen över skäl för avskedanden.

Tabell 12. Skäl för åtalsanmälningar

	1985	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	S:a
Antal anmälda till åtal		2						4	10	1		17
Brottsbalken												
9 Kap												
Bedrägeri								1	3			4
Trolöshet mot huvudman									5			5
10 Kap												
Förskingring								2	1	1		4
13 Kap												
Allmänfarlig vårdslöshet								1				1
20 Kap												
Tjänstefel		1							1			2
Sjölagen												
Vårdslöshet i sjötrafik		1										1

5.4. Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

5.4.1. Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen får jämlikt 6 § 2 st JO-instruktionen som särskild åklagare väcka talan mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan gärning än tryckfrihetsbrott.⁸⁶ Vidare får ombudsmannen enligt 3 st i samma paragraf göra anmälan beträffande befattningshavare som genom åsidosättande av vad som åligger honom i tjänsten gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande. Om fråga, som väckts genom klagomål ställt till Justitieombudsmannen, lämpligen kan utredas av annan

⁸⁶Lag (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän

myndighet än JO, får klagomålet enligt 18 § JO-instruktionen överlämnas till denna myndighet.

Verksamhetsåret 1984/85 väcktes med stöd av nämnda paragrafer åtal i ett fall. Ärendet avsåg en socialtjänsteman som påstods ha gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikten. I ett fall gjordes anmälan om disciplinförseelse, gällande en biträdande överläkare och en underläkare för underlåtenheter i samband med journalföring. Med stöd av 18 § överlämnades 89 ärenden till andra myndigheter.⁸⁷

Verksamhetsåret 1985/86 väcktes åtal i fem fall. I två fall gällde det åklagare misstänkta för vårdslös myndighetsutövning respektive urkundsförfalskning, i två fall hemsamariter misstänkta för mutbrott och i ett fall en överste misstänkt för tjänstefel. Disciplinärenden anmäldes i fyra fall beträffande en tulltjänsteman, en åklagare, en polisman och en läkare. Med stöd av 18 § överlämnades 113 ärenden till andra myndigheter.⁸⁸

Verksamhetsåret 1986/87 väcktes inga åtal. Disciplinärende anmäldes i ett fall rörande en professor vid en psykiatrisk klinik och en läkare. Med stöd av 18 § överlämnades 79 ärenden till andra myndigheter.⁸⁹

Verksamhetsåret 1987/88 väcktes inga åtal och anmäldes inga disciplinärenden. Med stöd av 18 § överlämnades 59 ärenden till andra myndigheter.⁹⁰

Verksamhetsåret 1988/89 väcktes ett åtal mot en polisman för myndighetsmissbruk och anmäldes ett disciplinärende, likaledes mot en polisman och rörande myndighetsmissbruk. Med stöd av 18 § överlämnades 70 ärenden till andra myndigheter.⁹¹

⁸⁷ Redogörelse 1985/86:1, sid 14 f

⁸⁸ Redogörelse 1986/87:1, sid 14 f

⁸⁹ Redogörelse 1987/88:1, sid 16

⁹⁰ Redogörelse 1988/89:1, sid 16

⁹¹ Redogörelse 1989/90:1, sid 16

Verksamhetsåret 1989/90 väcktes ett åtal mot en polisman och anmälades fyra disciplinärenden. Ärendena rörde i tre fall polismän, varav två felaktiga beslut om användning av personella tvångsmedel och ett fall av jäv vid handläggning av parkeringsanmärkningar, och i ett fall en rådmän som dröjt med expedieringen av ett beslut om rättspsykiatrisk undersökning. Med stöd av 18 § överlämnades 81 ärenden till andra myndigheter.⁹²

Verksamhetsåret 1990/91 väcktes åtal i fyra fall. Två av åtalen gällde polismän och avsåg myndighetsmissbruk, bestående i det ena fallet i ett felaktigt beslut om att upplösa en demonstration och i det andra i ett felaktigt beslut enligt utlänningslagen i samband med en VM-kvalmatch. Ett av åtalen gällde en präst misstänkt för tjänstefel för att ha vigt ett par trots att en parten var senildement och det fjärde åtalet avsåg en tjänsteman vid en kommunal socialförvaltning som underlåtit att vidta åtgärder i samband med en misstänkt barnmisshandel. I åtta fall gjordes anmälan om disciplinärenden, varav i sex fall rörande polismän. En anmälan avsåg en tingsrättsdomare och en åklagare i anledning av ett beslut om hemlig telefonavlyssning och den sista anmälan gällde en löjtnant som brustit i efterlevnaden av vissa säkerhetsinstruktioner. Med stöd av 18 § överlämnades 89 ärenden till andra myndigheter.⁹³

Verksamhetsåret 1991/92 väcktes åtal i tio fall. I fem fall gällde åtalet polismän misstänkta för tjänstefel, i ett fall en åklagare misstänkt för tjänstefel, i ett fall en tingsrättsdomare misstänkt för tjänstefel och i ett fall en personalhandläggare vid invandrarverket misstänkt för tjänstefel bestående i dröjsmål vid handläggningen av ett ärende. Ett av åtalen gällde en ledamot av en övervakningsnämnd misstänkt för brott mot tystnadsplikten och ett annat en tjänsteman vid en kommunal socialförvaltning misstänkt för förvanskning av urkund. I två fall gjordes anmälan om disciplinärende, båda

⁹²Redogörelse 1990/91:1, sid 19 f

⁹³Redogörelse 1991/92:1, sid 20 f

rörande polismän. Med stöd av 18 § överlämnades 153 ärenden till andra myndigheter.⁹⁴

Verksamhetsåret 1992/93 väcktes ett åtal mot en polisman för osant intygande alternativt tjänstefel. Två disciplinärenden anmäldes, båda rörande polismän. Med stöd av 18 § överlämnades 109 ärenden till andra myndigheter.⁹⁵

Verksamhetsåret 1993/94 väcktes inga åtal. I ett fall gjordes en anmälan om disciplinärende rörande en polisman som utan stöd i lag låtit upplösa en offentlig tillställning. Med stöd av 18 § överlämnades 74 ärenden till andra myndigheter.⁹⁶

Verksamhetsåret 1994/95 väcktes ett åtal mot en tf. rådmän vid tingsrätt för tjänstefel. I två fall gjordes anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd. Fallen gällde en rådmän vid tingsrätt rörande förordnande utan laglig grund att utdömda böter skulle förverkas och två polisinspektörer som beviljat vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg. Med stöd av 18 § överlämnades klagomål i 49 fall till annan myndighet.⁹⁷

5.4.2. Justitiekanslern

Justitiekanslern får jämlikt 5 § JK-instruktionen⁹⁸ som särskild åklagare väcka talan mot befattningshavare som begått brottslig handling genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Vidare skall kanslern enligt 6 § samma lag göra anmälan beträffande befattningshavare som genom åsidosättande av vad som åligger honom i tjänsten gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande.

⁹⁴1992/93 JO1, sid 21 f

⁹⁵1993/94 JO1, sid 21 f

⁹⁶1994/95 JO1, sid 20

⁹⁷1995/96 JO1, sid 20

⁹⁸Lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Justitiekanslern har under perioden 1990-1996 inte väckt åtal mot någon arbetstagare för tjänstefel och inte heller vid något tillfälle anmält någon arbetstagare för disciplinförseelse. Vid ett tillfälle har en arbetstagare instämts till arbetsdomstolen på grund av ifrågasatt otillåten bisyssla. Ärendet, som gällde ett departementsråd vid finansdepartementet som bedrivit viss handel med finansiella instrument, refereras på annan plats i rapporten.⁹⁹

5.5. Kommentarer

I grunden kan frågan ställas om det krävs någon särskild lagreglering av disciplinansvaret för statligt anställda, mot bakgrund att dessa frågor på arbetsmarknaden i övrigt löses genom kollektivavtal. Även för statligt anställda kan disciplinansvaret vara delvis kollektivavtalsreglerat, eftersom disciplinpfäljderna är kollektivavtalsdispositiva.

Att först beakta vid denna diskussion är den relevanta grundlagsregleringen. Av 11 kap 10 § regeringsformen framgår att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning meddelas i lag. I och för sig kunde gränsen för vad som utgör grundläggande bestämmelser diskuteras, liksom i vilken utsträckning bestämmelserna skall vara dispositiva i förhållande till kollektivavtal eller enskilda anställningsavtal. Emellertid torde den första frågan vara huruvida den gällande grundlagsbestämmelsen fortfarande är motiverad. Den tidigare redovisade förändrade synen på den statliga anställningen får anses innebära att särregleringen skall hållas minimal..

Vid en jämförelser mellan de tre myndigheter vars beslut i disciplinärenden med mera studerats, kan man inledningsvis konstatera att polisväsendet och Statens järnvägar redovisat väsentligt mycket fler ärenden än vad länsstyrelserna har. Vid en närmare granskning av de ärenden som aktualiserats inom polisen är det också tydligt att huvuddelen av ärendena avser

⁹⁹Uppgifterna lämnade per telefon den 30 juli 1996 av byrådirektören vid Justitiekanslerns kansli Margit Kallner efter hörande av byråchefen vid Justitiekanslerns kansli Göran Persson.

sådana fel som har med polisens särskilda ställning i samhället att göra, och på vid en motsvarande granskning av Statens järnvägar kan även denna verksamhets särart spåras i statistiken.

För polisens del utgör sålunda vapenhantering och övriga fel i polisverksamheten drygt hälften av de ärenden som resulterat i att varning utdelats av polisens ansvarsnämnd. Dessa brister vid vapenhanteringen och övriga fel i polisverksamheten är i själva verket ringa fall av brott, till exempel tjänstefel, som till följd av det straffrättsliga ansvarets konstruktion nu i stället beivras disciplinärt.

För Statens järnvägars del kan konstateras att säkerhetstjänsten intar en särställning, vilket är naturligt med hänsyn till verksamhetens art. Likaså kan det antas att frånvaro och sena ankomster är omständigheter som drabbar en tidtabellsbunden arbetsgivare som Statens järnvägar hårdare än en annan arbetsgivare där den exakta tidpunkten för medarbetarnas ankomst till arbetet inte är av avgörande betydelse. Här finns emellertid svårigheter att gå djupare in i problematiken eftersom en så stor del av dem som tilldelats varning på grund av frånvaro endast benämnts järnvägsexpeditörer i ansvarsnämndens protokoll. Vad deras närmare arbetsuppgifter varit och huruvida dessa varit beroende av någon tidtabell är därför omöjligt att säga.

Vid en jämförelse mellan de av polisens anställda som inte är polismän å ena sidan och de anställda vid länsstyrelserna å den andra finner man att det även mellan dessa grupper finns betydande skillnader. Vid polisen finns ca 7 000 anställda utöver polismännen, medan det vid länsstyrelserna finns ca 6 000 anställda. Förvisso har de organisationer inom vilka de två grupperna arbetar olika uppgifter, men skillnaden i antalet disciplinärenden (15 varningar och 8 löneavdrag hos polisen mot 3 varningar och inga löneavdrag på länsstyrelserna) och i antalet avskedanden (10 avskedanden och 5 uppsägningar vid polisen jämfört med 3 uppsägningar och inga avskedanden vid länsstyrelserna) tyder på att polisen generellt tillgriper denna typ av beslut oftare än länsstyrelserna. Vid en jämförelse mellan dessa två grupper skall emellertid anmärkas att även de anställda vid polismyndigheten som inte är polismän ofta

ägnar sig åt myndighetsutövning genom faktiskt handlande (exempelvis arrestvakter) medan länsstyrelsernas myndighetsutövning i allt väsentligt består av beslutsfattande i olika ärenden.

På motsvarande sätt kan en jämförelse göras mellan den del av Statens järnvägars personal som inte är i någon särskild säkerhetstjänst och inte är omedelbart beroende av en tidtabell å ena sidan och av de nyss beskrivna två grupperna inom polisen och länsstyrelserna å den andra. Slutsatsen skulle även då bli att länsstyrelserna tillgriper disciplinpåföljder och avskedande mest sällan av de tre myndigheterna även då man bortser från sådan personal som kunnat förväntas vara överrepresenterad i statistiken.

En jämförelse mellan Statens järnvägar och Polisväsendet i detta avseende ger, sedan hänsyn tagits till den kraftiga personalminskningen inom Statens järnvägar under den aktuella perioden, vid handen att de två organisationerna i allt väsentligt är likartade. Skälen för att tillgripa disciplinära åtgärder eller skilja arbetstagare från sina anställningar skiftar naturligtvis, men sammantaget är intrycket ändå att de fungerar på likartat sätt.

Såväl inom Statens järnvägar som inom Polisen finns särskilda, för hela riket gemensamma, personalansvarsnämnder. Vid varje länsstyrelse finns också en sådan nämnd. Möjligen är detta en av förklaringarna till de olika sätten som finns att hantera problem inom organisationerna. Genom att nämnderna inom polisväsendet och på Statens järnvägar sammanträder regelbundet och har särskilda kansliresurser knutna till sig är det lättare, och känns mer naturligt, för chefer på olika nivåer att vända sig till dessa ansvarsnämnder med de problem som kan finnas bland personalen. Till denna förklaring skall självklart också läggas dels att länsstyrelserna är små myndigheter där det är lättare att genom social kontroll och andra metoder än repression avhålla medarbetare från otillbörligheter, dels att organisationskulturen sannolikt är väldigt olikartad i de tre myndigheterna. Där Statens järnvägars organisation vilar på en hierarkisk struktur med mycket tydliga lydnadsförhållanden – vilket också oerhört starkt avspeglas i dess organisationsplan

– vilar länsstyrelserna på en ämbetsmannatradition av kollegialitet. I denna riktning talar också det som vid samtal med länsstyrelserna sagts om ”informella påföljder” vilket bland annat kommenterats ovan beträffande länsstyrelsen i Kalmar län.

Slutsatsen av detta måste bli att det kanske inte är självklart att den statliga tjänsten i alla avseenden är så särpräglad att den motiverar särskilda regler. Uppenbarligen finns vissa typer av statliga tjänster som måste regleras på särskilt sätt – exempelvis polisens bruk av vapen med mera – men vad som framkommit rörande länsstyrelsernas användning av disciplinansvarssystemet talar för att så inte är fallet generellt. Ändå kan det finnas skäl, trots den ringa förekomsten av fall, som även i övrigt talar för en särskild reglering av myndighetsutövning och därmed förbunden verksamhet liksom av verksamhet som bygger på ett särskilt förtroende i övrigt. Vid sidan av detta kan dock ifrågasättas om inte ett rent arbetsrättsligt disciplinansvar skulle kunna införas även för statligt anställda, så som redan är fallet beträffande den stora gruppen offentliganställda i kommuner och landsting. Till dessa frågor återkommer vi i ett avslutande avsnitt.

KAPITEL 6

SKADESTÅNDSANSVAR

6.1. 1972 års skadeståndslag

6.1.1. Regleringen före 1972

Före skadeståndslagens tillkomst år 1972 fanns inga allmänna regler om statens och kommunernas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning, utan endast regler för vissa speciella fall, såsom ersättning till oskyldigt häktade eller dömda. Den hävdvunna uppfattningen var att det allmänna vid myndighetsutövning i princip inte hade något skadeståndsansvar. De skadelidande fick i stället försöka få ersättning från de tjänstemän som kunde visas ha felat, och grunden för skadeståndsyrkandet var då det brott i form av tjänstefel som den anställde begått. Efter hand luckrades i rättspraxis denna ordning upp, och staten och kommunerna förpliktades att betala skadestånd i vissa fall.¹⁰⁰

Beträffande skador som uppkommit i sådan offentlig verksamhet som kunde jämföras med privat verksamhet gällde däremot samma regler som för den privata verksamheten. Staten och kommunerna hade där från början av 1900-talet ett principalansvar för de person- och sakskador som de anställda av oaktsamhet vållade och för de rena förmögenhetsskador som uppkom vid brottsliga gärningar av de anställda.¹⁰¹

¹⁰⁰Prop 1989/90:42, sid 4

¹⁰¹SOU 1993:55, sid 44 ff

6.1.2. Avsikter med 1972 års lagstiftning

I förarbetena till 1972 års reform angavs att vägledande för det fortsatta reformarbetet borde vara dels reparationsaspekten, det vill säga den enskildes intresse av att få ersättning, dels den preventiva effekten, som skulle uppkomma genom att ett större ansvar skulle bidra till större omsorg och bättre förutseende från det allmännas sida. Samtidigt skulle det personliga skadeståndsansvaret som dittills åvilat tjänstemännen lättas.¹⁰²

I propositionen med förslag till skadeståndslag underströks särskilt reparationssynpunkten som skäl för en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.¹⁰³ Den enskildes intresse av ersättning ansågs väga särskilt tungt när han befann sig i en tvångssituation eller beroendeställning i förhållande till det allmänna. Likaså talade riskfördelningstanken, solidaritets- och jämlikhetssynpunkter samt allmänna samhällsekonomiska överväganden för ett utvidgat ansvar för stat och kommuner.¹⁰⁴

Samtidigt som det allmännas skadeståndsskyldighet utvidgades, inskränktes i samma mån den enskildes tjänstemannens ansvar. I grunden fanns sociala skäl för detta, men det konstaterades också i 1972 års proposition att bland annat förekomsten av ansvarsförsäkringar för företag i praktiken lett till att arbetstagare i privat tjänst sällan blev personligen skadeståndsskyldiga.¹⁰⁵ Eftersom staten är självförsäkrande – och statligt anställda därmed aldrig kommer i skydd av sin arbetsgivares ansvarsförsäkring – var detta emellertid ett skydd mot personligt ansvar som inte var effektivt för de statligt anställda. För att lösa detta problem,

¹⁰²SOU 1993:55, sid 47

¹⁰³Prop 1972:5

¹⁰⁴SOU 1993:55, sid 49

¹⁰⁵Prop 1972:5, sid 406 f

men också för att undvika att omfattningen av de anställdas personliga ansvar blev helt beroende av försäkringsbolagens regressvillkor vid ansvarsförsäkring, ansågs det lämpligt att i lag reglera arbetstagarnas skadeståndsskyldighet.

6.1.3. Läget efter 1972

Genom 1972 års lagstiftning skapades ett system där den statlige arbetstagaren, liksom arbetstagare generellt, mycket sällan blir personligen skadeståndsansvarig för sina handlingar i tjänsten.

Skadeståndsansvaret kan definieras utifrån tre kriterier. För det första kan den skadeståndsgrundande handlingen ha företagits antingen vid myndighetsutövning eller i annan tjänst, för det andra kan den ha resulterat i personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada och för det tredje kan den ha samband med brott eller sakna sådant samband.

Beträffande handlingar som företagits vid myndighetsutövning innebär 3 kap 2 § skadeståndslagen att staten eller kommunen ersätter den skadelidande för alla typer av skada – det vill säga sakskada, personskada och ren förmögenhetsskada – oberoende av om den skadevållande handlingen varit brottslig. Därmed sträcker sig statens och kommunens ansvar längre än vad som gäller enligt regeln för ren förmögenhetsskada vid eget vållande i 2 kap 4 § skadeståndslagen. Enligt denna huvudregel ersätts ren förmögenhetsskada endast vid brott.

Avseende handlingar som företagits vid annan tjänst än sådan som har samband med myndighetsutövning, innebär 3 kap 1 § att staten och kommunen ersätter skada i samma omfattning som gäller vid eget vållande enligt reglerna i 2 kap 1 och 4 §§ skadeståndslagen, vilket innebär att sakskada och personskada ersätts då de vållats uppsåtligen eller av oaktsamhet medan ren förmögenhetsskada ersätts endast vid brott.

Arbetstagaren kommer däremot aldrig att bli direkt skadeståndsskyldig mot tredje man för något han orsakat i tjänsten, försåvitt inte rekvisiten i 4 kap 1 § är uppfyllda.

Enligt 4 kap 1 § skadeståndslagen är en arbetstagare skadeståndsskyldig till följd av handlingar i tjänsten, endast om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Den praxis som utvecklats beträffande denna reglering innebär att sådana synnerliga skäl ytterligt sällan föreligger. Bengtsson har dock hävdat att offentliga funktionärer—både anställda och förtroendevalda m.m. borde ha ett mer långtgående ansvar än arbetstagare i privat tjänst. Ett vållande borde alltså medföra regressansvar för funktionären gentemot det allmänna.

Ämbetsansvarsreformen påkallade enligt Bengtsson snarast en strängare syn på skadeståndsansvaret för dessa grupper.¹⁰⁶

6.2. 1989 års reform och senare

Från mitten av 1980-talet och framåt, lämnades åtskilliga motioner i riksdagen med krav på utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar enligt 3 kap skadeståndslagen.¹⁰⁷

Motionerna föranledde under lång tid inga åtgärder, men resulterade slutligen i en proposition 1989 med förslag på avskaffande av de regler i 3 kap 3 - 5 §§ som inneburit begränsningar av det allmännas ansvar. Bland annat upphävdes den s k standardregeln, som innebar att ersättningsskyldighet för det allmänna förelåg endast om "de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning".¹⁰⁸ Propositionen antogs av riksdagen och det allmännas skadeståndsansvar kom alltså att utvidgas.

¹⁰⁶Bengtsson, 1978, sid 267 ff

¹⁰⁷Bengtsson, 1996, sid 18 ff

¹⁰⁸Prop 1989/90:42, sid 1

Vid samma tid tillsattes en utredning med uppdrag att ytterligare överväga om några skärpningar eller andra förändringar av det allmännas skadeståndsansvar var påkallade. Utredningen redovisade sitt uppdrag 1993 i betänkandet "Det allmännas skadeståndsansvar"¹⁰⁹ och föreslog – såvitt nu är av intresse – framförallt att skadeståndsansvaret skulle utvidgas till att gälla felaktig myndighetsinformation, oaktat denna inte lämnats vid myndighetsutövning. Vidare föreslogs en utvidgning av ansvaret vid frihetsberövanden och andra frihetsinskränkningar, m.m.¹¹⁰ Dessa förslag har inte lett till några förslag från regeringen.

Väl att märka tar såväl 1989 års proposition som 1993 års utredning sikte på det allmännas ansvar gentemot den enskilde medborgaren, och förändrar varken förhållandet mellan det allmänna och de offentligt anställda eller förhållandet mellan de offentligt anställda och medborgarna.

6.3. Praxis

6.3.1. Allmänt om ersättningsskyldighet enligt 4:1 skadeståndslagen

Beträffande skadestånd är, som redan konstaterats, två skadeståndsrättsliga regelverk aktuella, dels reglerna om statens och kommunernas ersättningsskyldighet mot enskilda, dels reglerna om arbetstagares skyldighet att ersätta skada som åsamkats enskilda eller arbetsgivaren. Den första kategorin regler lämnas här åt sidan, då syftet med rapporten snarare är att belysa ansvaret för de statligt anställda än det allmännas ansvar mot medborgarna.¹¹¹ Tolkningen av

¹⁰⁹SOU 1993:55

¹¹⁰Bengtsson, 1996, sid 20 f

¹¹¹För en praxisöversikt beträffande det allmännas ansvar mot medborgarna hänvisas till Bengtsson 1996 eller (mer kortfattat) Hellner, sid 446-461

begreppet myndighetsutövning i anknytning till skadeståndsansvaret har behandlats under avsnitt 4.3. ovan.

Allmänt kan sägas att praxis är mycket tunn sådd vad gäller arbetstagares ersättningsskyldighet enligt 4 kap 1 § skadeståndslagen. Flertalet av de mål som citerats i Högsta domstolens och hovrätternas domssamlingar avser förhållanden inom försvaret och arbetstagarens skadeståndsansvar mot arbetsgivaren. Redan i 1972 års proposition angavs att preventiva skäl kunde påkalla att skadeståndsregeln tillämpades strängare i dessa fall, särskilt vid bristande redovisning av anförtrödda medel eller vid grovt vårdslöst handhavande av redskap som ställts till förfogande.¹¹²

Utanför Försvarsmakten, till vilken vi skall återkomma nedan, föreligger i praktiken aldrig skadeståndsskyldighet vid annat än uppsåtliga brott.¹¹³ Ett exempel på detta utgör fallet RH 1990:51: En polisman var tillfälligt kommenderad till ett område där han vanligen inte arbetade, då en dam kom fram till honom med en plånbok som hon hittat i närheten. Polismannen tog plånboken till närmaste polisstation och lämnade den, i strid med instruktionerna, utan tillsyn på vakthavande befälets skrivbord tillsammans med en lapp med upphittarens namn och platsen för upphittandet. Då plånbokens ägare senare kom till polisstationen för att hämta plånboken, var denna försvunnen. I plånboken fanns 12 000 kr. Hovrätten fann att polismannen gjort sig skyldig till vårdslös myndighetsutövning – ett oaktsamhetsbrott – då han inte följt instruktionerna för omhändertagen egendom. Staten, som ersatt plånbokens ägare för hans förlust, förde samtidigt skadeståndstalan mot polismannen. Denna talan lämnade hovrätten utan bifall, och anförde som skäl att polismannen inte känt till att plånboken haft så värdefullt innehåll, att han tjänstgjort på en för honom ovanlig plats, att hans handlande haft sin grund i obetänksamhet snarare än bristande hänsyn till allmänheten och att han intagit en underordnad ställning

¹¹²Prop 1972:5, sid 560

¹¹³Förbundsjurist Bo Eriksson, LO Rättsskydd, telefonintervju 1996-07-05

som polis. Hänsyn togs även till att målsäganden hållits skadeslös av staten.

Ett exempel på att uppsåtligt brott föranleder skadeståndsansvar för arbetstagare är domen från Hovrätten för Nedre Norrland 1995-12-13, DB 184. En vårdare vid ett hem för utvecklingsstörda fälldes i domen till ansvar för misshandel av en patient och förpliktades utge skadestånd för sveda och värk samt kränkning. Hovrätten ansåg att "med hänsyn till att det är fråga om en uppsåtlig gärning föreligger sådana synnerliga skäl, som enligt 4 kap 1 § skadeståndslagen krävs för att ålägga [vårdaren] skyldighet att utge ersättning [...]". Domen har överklagats och Högsta domstolen har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. I sitt överklagande anför vårdarens ombud bland annat att hovrätten grundat skadeståndsskyldigheten enbart på att det varit en uppsåtlig gärning, och att Högsta domstolen tagit ställning till befrielse från skadeståndsskyldighet enligt det aktuella lagrummet i endast ett fall.

Om uppsåt alltså kan sägas vara ett nödvändigt villkor för skadeståndsansvar är det nämligen därmed inte också sagt att det är ett tillräckligt villkor, vilket visas i rättsfallet NJA 1990 sid 231, det fall som avses i nyss nämnda överklagande. En lagman befanns av Högsta domstolen ha i tjänsten uppsåtligt förtalat en rådmann. Sedan lagmannen avlidit under målets handläggning förde rådmannen skadeståndstalan mot dödsboet. Högsta domstolen konstaterade att skadeståndsskyldigheten skulle bedömas enligt 4 kap 1 § skadeståndslagen och fann att synnerliga skäl inte förelåg att ålägga skadeståndsansvar. Till grund för denna slutsats lades bland annat att det ålegat lagmannen att agera (men alltså inte att sprida just de uppgifter som utgjorde förtal), att lagmannen agerat med allmänhetens och tingsrättens bästa för ögonen och att han inte givit spridning åt uppgifterna i syfte att skada rådmannen eller få bort henne från hennes tjänst.

6.3.2. Särskilt om anförtrödd egendom

Som konstaterats ovan, förutsågs i 1972 års proposition till skadeståndslag att en särskilt hård bedömning skulle behöva göras beträffande ersättningsskyldigheten för sådana arbetstagare som fått sig arbetsgivarens egendom anförtrödd. Tydliga exempel på detta är personalen, inklusive värnpliktiga, inom Försvarsmakten som disponerar stor mängd såväl farlig som stöldbegärlig egendom.

I de två rättsfallen i NJA 1981 sid 302 var det fråga om anställda vid Försvarsmakten som genom sitt handlande föränlett att viss materiel försvunnit. Det första fallet gällde en fanjunkare som var vaktchef och hade en bärbar kommunikationsradio i sin bil. När han vid ett tillfälle lämnade bilen olåst blev radioapparaten stulen. Högsta domstolen fällde fanjunkaren till ansvar för tjänstefel – enligt de särskilda reglerna för krigsmän som till och med 1988 återfanns i 21 kapitlet brottsbalken – och förpliktade honom att utge ersättning för radioapparaten. Till grund för domen i skadeståndsdelen lade domstolen främst att radion var dyrbar och stöldbegärlig, att fanjunkaren varit anmärkningsvärt oaktsam, och att han som vaktchef hade till uppgift att avvärja just denna typ av händelser. Det andra fallet gällde en fanjunkare som lämnat sin vindrock på ett tjänsterum han delade med två kollegor varefter han lämnade regementet för en veckas semester. Då han återkom var vindrocken borta. Högsta domstolen fann att det visserligen stred mot instruktionerna att lämna vindrocken som fanjunkaren gjort och att vindrocken var stöldbegärlig, men att synnerliga skäl likväl inte förelåg för Försvarsmaktens ersättningsanspråk. Domstolen synes lagt vikt vid att vindrocken var blöt och att stöldrisken sannolikt var ännu större i det torkrum som fanns tillgängligt än på tjänsterummet.

För värnpliktiga gäller, genom hänvisning i 6 kap 4 § skadeståndslagen, samma ersättningsregler som för arbetstagare. I de två rättsfallen i NJA 1985 sid 75 bedömde

Högsta domstolen värnpliktigas ersättningsskyldighet. I det första fallet var det fråga om en värnpliktig som laddat en automatkarbin med krut från flera patroner och fläkt upp pipan på vapnet då han avfyrat det. Hovrätten dömde den värnpliktige för tjänstefel, vilket inte överklagades. Högsta domstolen, som hade att pröva statens ersättningsanspråk, förpliktade den värnpliktige att dessutom erlagga skadestånd. Till grund för domen lades att preventiva skäl talar för att man ställer förhållandevis höga krav på aktsamhet från den militära personalen vid vård och tillsyn av vapen och annan dyrbar materiel. Högsta domstolen hänvisade här också till tidigare nämnda uttalanden i propositionen i denna riktning. Mot den bakgrunden och då den värnpliktige, som var i slutet av sin utbildning, måste förutsättas ha känt till säkerhetsföreskrifterna och använde vapnet utan order i direkt strid mot föreskrifterna, ansågs synnerliga skäl föreligga för skadeståndsskyldighet. I det andra fallet var det fråga om en värnpliktig som olovligen tagit och brukat ett fordon tillhörigt Försvarsmakten, och skadat fordonet under körning. Den värnpliktige dömdes av tingsrätten för tillgrepp av fortskaffningsmedel och olovlig körning. Högsta domstolen fann i skadeståndsdelen att den värnpliktige saknade körkort, att han tillgripit bilen olovligen och att man inte kunde bortse från risken för en olycka. Den olycka som inträffade berodde visserligen inte av någon oaktsamhet, men preventionshänsyn talade för skadeståndsskyldighet och den värnpliktige dömdes att ersätta Försvarsmakten för den skada som åsamkats.

Från den privata arbetsmarknaden kan nämnas rättsfallet AD 1977 nr 210, där en lastbilschaufför ålades skadeståndsskyldighet för pengar han innehaft för sin arbetsgivares räkning med redovisningsansvar. I strid med instruktioner givna av arbetsgivaren hade chauffören lämnat pengarna över natten i den lastbilen han använde och pengarna har därefter inte återfunnits. Den polisutredning gällande förskingring som hade inletts lades ner av åklagarmyndigheten, och arbetsgivaren gjorde inte gällande att chauffören förskingrat pengarna. Grunden för arbetsgivarens talan var att chauffören handskats vårdslöst med anförtrödda medel och därigenom ådragit sig ersättningsskyldighet.

6.4. Kommentarer

Som konstaterats ovan är skadestandsreglerna i första hand av reparativ natur; de syftar till att ersätta personer som lidit skada till följd av någon handling eller underlåtenhet den förlust de åsamkats. Sådillvida – och även ur sociala utgångspunkter, vilket starkt markerades i 1972 års proposition – är gällande regel om stats och kommuns principalansvar för sina anställdas handlingar lämplig.

Med detta sagt bör emellertid även den andra aspekten av skadestandsreglerna något kommenteras, det vill säga den preventiva. Detta kan i och för sig sägas vara en frågeställning för hela arbetsmarknaden, och inte något som särskilt gäller statligt anställda, men den bör likväl beröras i detta sammanhang.

I betänkandet Det allmännas skadestandsansvar uppehåller sig kommittén för översyn av det allmännas skadestandsansvar något vid förhållandet mellan det straffrättsliga och det skadestandsrättsliga tjänsteansvaret.¹¹⁴ Bland annat konstateras att det för den enskilde som blivit utsatt för felaktig behandling är både straff- och skadestandsansvaret betydelsefulla. Vidare konstateras att de båda ansvarssystemen bygger på delvis samma lagtekniska konstruktion och har delvis samma syften. Det som främst skiljer dem åt är att straffansvaret belastar en enskild person medan skadestandsansvaret nästan utan undantag belastar arbetsgivaren, det vill säga det allmänna.¹¹⁵

Teoretiskt kunde man säga att denna lösning var lämplig i fall där felet som drabbat den enskilde är av systematisk natur, det vill säga där den anställde inte kan beslås med att ha varit försumlig, utan det har varit fel på de förutsättningar för tjänsten som arbetsgivaren skapat. Det skulle exempelvis kunna vara fel som staten i sin roll av arbetsgivare haft att ansvara för, såsom att brister i de anställdas utbildning lett till felaktiga beslut eller att alltför pressande arbetsförhållanden

¹¹⁴SOU 1993:55

¹¹⁵SOU 1993:55, sid 96

omöjliggjort en korrekt handläggning. Möjligen skulle man kunna se annorlunda på de fall där den anställde varit försumlig och därmed ådragit staten skadeståndsskyldighet. Med en något utvidgad ersättningsskyldighet för anställda, vilken skulle komplettera det straffrättsliga ansvaret och de disciplinära åtgärderna, skulle instrumenten för att inskräpa noggrannhet bli fler och därmed möjligheterna att i det enskilda fallet utforma en lämplig påföljd större.

Slutligen skall här tilläggas något om förtroendevaldas skadeståndsansvar. Frågan gäller kommunalpolitiker med nämnduppdrag och liknande och kan även belysa ansvaret för lekmanaledamöter i statliga myndighetsstyrelser. Av förarbetena till 4:1 skadeståndslagen framgår att dessa grupper analogivis jämföras med arbetstagare och därmed skulle ådra sig skadeståndsskyldighet endast vid synnerliga skäl. Detta innebär att huvudmannen, kommunen eller staten, kan kräva ersättning av dessa grupper vid brott eller om skadestånd utgått p.g.a. felaktig myndighetsutövning, i båda fallen för ren förmögenhetsskada. Däremot kan ersättning inte krävas för ekonomiskt oansvarig förvaltning. I äldre doktrin har hävdats att ett sysslomanna-ansvar skulle kunna gälla för dessa grupper.. Riberdahl har konstaterat att något sådant ansvar inte tillämpas i praktiken och att en sådan utvidgning av ansvaret måste framgå av lagtext. Skadeståndsansvaret utanför det straffrättsliga området är alltså i hög grad oklart. Riberdahl påpekar också att ett längre gående juridiskt ansvar gäller för den som åtar sig uppdrag i bolagsstyrelser.¹¹⁶

¹¹⁶ För en översikt av diskussionen, se Riberdahl 1979I, sid 132 ff och sid 140 samt 1995, sid 168

KAPITEL 7

STATLIGT ANSTÄLLDA LAGFÖRDA FÖR FÖRSKINGRING M.M.

7.1. Antal lagförda

På uppdrag av Förvaltningspolitiska kommissionen har Statistiska centralbyrån gjort en sammanställning av antalet statligt anställda som lagförts för något brott enligt 10 kapitlet brottsbalken under perioden 1989-1994. Med lagförda avses sålunda såväl dömda som personer vilka godkänt strafföreläggande. Andelen statligt anställda som begått brott får relateras till andelen statligt anställda av den totala arbetskraften under perioden. Denna andel har under slutet av 1980-talet och fram till 1995 minskat successivt till c:a 5%.

Tabell 13. Antal lagförda för brott mot 10 kap brottsbalken

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	S:a
Förskingring	520	469	533	539	516	469	3046
varav statligt anställda	31	27	30	36	40	28	192
procent	6,0	5,8	5,6	6,7	7,8	6,0	6,3
Undandräkt	39	43	48	49	42	41	262
varav statligt anställda	3	1	4	1	2	1	12
procent	7,7	2,3	8,3	2,0	4,8	2,4	4,6
Grov förskingring	74	76	89	103	93	96	531
varav statligt anställda	4	5	3	10	3	6	31
procent	5,4	6,6	3,4	9,7	3,2	6,3	5,8
Olovligt förfogande	762	675	661	656	659	633	4046
varav statligt anställda	16	14	10	6	6	9	61
procent	2,1	2,1	1,5	0,9	0,9	0,2	1,5
Trolöshet mot huvudman	36	38	46	39	41	52	252
varav statligt anställda	3	4	0	2	0	2	11
procent	8,3	11	0	5,1	0	3,8	4,4

Tabell 13 forts

Behörighetsmissbruk	12	16	20	33	12	11	104
varav statligt anställda	0	0	1	0	1	0	2
procent	0	0	5	0	8,3	0	1,9

7.2. De aktuella brotten

I brottsbalkens 10:e kapitel finns förskingringsbrotten.

Huvudbrottet – förskingring – regleras i 1 § och består i att någon, som på grund av avtal, allmän eller enskild tjänst eller dylik ställning fått egendom i besittning för annan med skyldighet att utge egendomen eller redovisa för den, genom att tillägna sig egendomen eller annorledes åsidosätter vad han har att iaktta för att kunna fullgöra sin skyldighet.

I 10 kapitlet 2 § sägs att om brottet som sägs i 1 § med hänsyn till det förskingrades värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, skall dömas för undandräkt. I 3 § sägs att om brottet är att anse som grovt skall dömas för grov förskingring. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen missbrukat ansvarsfull ställning eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

I 4 § sägs att den som, i annat fall än förut i kapitlet sagts, med egendom, som han har i besittning men vartill ägande- eller säkerhetsrätt är förbehållen eller tillförsäkrad eller annars tillkommer annan, vidtar åtgärd varigenom egendomen fränhändes den andre eller denne annorledes berövas sin rätt, skall dömas för olovligt förfogande.

Om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar

huvudmannen, döms han enligt 10 kap 5 § för trolöshet mot huvudman.

Enligt 6 § döms den som, i annat fall än förut i 10:e kapitlet är sagt, genom missbruk av behörighet att i annans ställe företa rättshandling skadar denne eller med missbruk av behörighet att göra gällande skuldebrev eller dylik handling kräver vad annan tillkommer, för behörighetsmissbruk.

7.3. Kommentrar till siffrorna

Inledningsvis kan det konstateras att det totala antalet brott av varje typ är tämligen konstant under den undersökta perioden. Det enda undantaget utgörs av brottet olovligt förfogande som minskat så gott som oavbrutet och med sammanlagt 17% under perioden. Övriga förändringar är antingen så små i absoluta tal att de närmast får betraktas som slumpmässiga variationer eller så oregelbundna över tiden att någon tendens inte kan anses föreligga.

Beträffande utvecklingen över tiden av de absoluta talen avseende statligt anställdas benägenhet att begå brott mot 10 kapitlet är det svårt att dra några entydiga slutsatser. Det kan konstateras att den mest dramatiska förändringen under perioden inträffade rörande brottet grov förskingring under 1992. Antalet lagförda mer än tredubblades det året för att året därefter falla tillbaka. Emellertid bör det beaktas att talen är så små att även ett mycket litet antal lagförda brott kan förändra helhetsintrycket mycket påtagligt.

Den intressanta sifferserien är naturligtvis andelen statligt anställda av samtliga dömda för varje brottstyp. Därvid kan först konstateras att det endast ett år och beträffande en brottstyp uppmäts ett högre värde än 10%. 1990 var sålunda 11% av de som lagfördes för trolöshet mot huvudman statligt anställda. Återigen skall understrykas att de absoluta siffrorna – fyra lagförda brott begångna av statsanställda i förhållande till 38 brott totalt – är så små att de mycket snabbt medför stora andelsförskjutningar.

Det kan vidare konstateras att andelen statligt anställda är mest stabil i fråga om de två brottstyper som är vanligast förekommande, nämligen förskingring och olovligt förfogande. Detta är helt naturligt eftersom högre absoluta tal minskar effekterna av tillfälliga variationer. Intressant att notera är samtidigt att andelen statligt anställda skiljer sig påtagligt mellan de två brottstyperna. När andelen statligt anställda pendlar mellan 5,6 och 7,8% vad avser förskingring, pendlar den mellan 0,2 och 2,1% avseende olovligt förfogande.

Beträffande de övriga brotten är variationerna större avseende andelen statligt anställda som lagförts. I allmänhet är de absoluta talen emellertid så små att några slutsatser knappast kan dras.

Om man fokuserar intresset på summan av alla lagföringar under perioden, i stället för på variationerna under perioden, blir underlaget större. Med stor säkerhet kan med det materialet som grund slås fast att statligt anställda i lägre grad än medborgare i allmänhet lagförts för olovligt förfogande och behörighetsmissbruk. Vidare kan med en rimlig grad av säkerhet påstås att statligt anställda – i den mån de döms för något brott enligt 10 kapitlet brottsbalken – i högre grad döms för det allvarigare brottet grov förskingring än för det lindrigare brottet undandräkt. Detta kan man konstatera utifrån att 5,8% av de lagförda för grov förskingring var statligt anställda men att "endast" 4,6% av de lagförda för undandräkt var statligt anställda.

7.4. Slutsatser

Statistiken kan inte läggas till grund för något påstående om att en allt större andel av de statligt anställda lagförs för förskingring eller därmed besläktade brott. Den kan inte heller läggas till grund för något påstående om motsatsen.

Givet de statligt anställdas andel av det totala antalet sysselsatta kan det inte heller med någon säkerhet påstås att statligt anställda är påtagligt mer eller påtagligt mindre

benägna att förskingra än vad människor i allmänhet är. Däremot kan konstateras att beträffande vissa specifika brottstyper, som olovligt förfogande och behörighetsmissbruk, är statligt anställda klart underrepresenterade.

KAPITEL 8

ANDRA ANSVARSSYSTEM

I rapporten har intresse huvudsakligen ägnats de tre stora ansvarssystemen som träffar så gott som samtliga statliga tjänstemän; det straffrättsliga med bland annat tjänstefelsreglerna, det arbetsrättsliga inklusive det offentlighetsrättsligt reglerade disciplinansvaret och det skadeståndsrättsliga.

Som redan konstaterats består beträffande tjänstefelsregeln begränsningen i dess räckvidd huvudsakligen i att den endast omfattar gärningar vid myndighetsutövning. Det bör därvid vidare anmärkas att straffbestämmelserna i 20 kap brottsbalken är subsidiära till andra brott som kan ha begåtts i samband med tjänsteutövningen, såsom trolöshet mot huvudman, förskingring, bedrägeri, stöld m.m.

Tidigare har också noterats begränsningarna i disciplinansvarets räckvidd enligt LOA. Bland annat anges i 21 § LOA att disciplinansvarsreglerna inte gäller

1. den som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret mm, för förseelser som omfattas den lagen,
2. hälso- och sjukvårdspersonal, som i sin yrkesutövning står under Socialstyrelsens tillsyn, för sådana förseelser i denna yrkesutövning som skall prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,
3. veterinärer för sådana förseelser i yrkesutövningen som skall prövas av Veterinära ansvarsnämnden.

Här skall kort något nämnas om dessa – och några ytterligare – alternativa ansvarssystem.

8.1. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd

Det särskilda ansvaret för hälso- och sjukvårdspersonal regleras numera i två lagar: lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården, åliggandelagen, samt lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område, påföljdslagen.

I åliggandelagens första paragraf anges vilka personalkategorier som omfattas även av det särskilda disciplinpåföljdssystemet. Detta omfattar bland annat legitimerade yrkesutövare inom området liksom personal vid allmänna sjukhus och vissa anställda inom läkemedelsdetaljhandeln.

Hälso- och sjukvårdspersonalen omfattas av tre olika ansvarssystem. Det första är brottsbalkens regler inklusive reglerna om tjänstefel som blir tillämpliga då hälso- och sjukvårdspersonalen ägnar sig åt myndighetsutövning. Det andra är reglerna i påföljdslagen, och för den del av hälso- och sjukvårdspersonalen som är statligt anställd reglerna i LOA. Förhållandet mellan påföljdslagen och LOA är därvid sådant att LOA tillämpas på de aspekter av hälso- och sjukvårdspersonalens arbete som inte regleras enligt påföljdslagen. Det tredje ansvarssystemet är de kollektivavtalsgrundade reglerna om disciplinansvar. Till dessa ansvarssystem kommer – liksom för andra arbetstagare – naturligtvis reglerna om uppsägning och avskedande enligt LAS.

Disciplinansvar enligt påföljdslagen gäller enligt lagens 3 § endast yrkesutövning som har samband med undersökning, vård och behandling av patienter eller klinisk forskning på människor. Den särskilda disciplinära prövningen gäller fel eller försummelser som står i direkt förbindelse med patientsäkerheten. Disciplinpåföljd får åläggas om någon i den berörda personalkretsen uppsåtligen eller av oaktsamhet inte

fullgör vad som följer av åliggandelagen, om felet inte är ringa eller framstår som ursäktligt (4 §). Disciplinpåföljden kan vara erinran eller varning. Förseelser som inte har direkt samband med patientsäkerheten beivras alltså genom LOA:s regler eller genom kollektivavtal. T.ex. får numera frågor om brister i omhändertagande av avlidna prövas enligt arbetsrättsliga regler, om inte straffrättsligt ansvar aktualiseras.¹¹⁷

Liksom vad gäller disciplinansvar enligt LOA, utgör åtgärder syftande till åtal av en person hinder mot att inleda ett disciplinärt förfarande enligt påföljdslagen mot honom. Liksom LOA innehåller påföljdslagen vidare en regel om obligatorisk åtalsanmälan.¹¹⁸

Utöver möjligheterna att utdela disciplinpåföljder, ger påföljdslagen möjlighet att återkalla legitimationen bland annat från hälso- och sjukvårdspersonal som varit grovt oskicklig vid sin yrkesutövning eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket. Avsikten är att regeln huvudsakligen skall ha en skyddsuppgift, och deslegitimering är inte att betrakta som en disciplinpåföljd.¹¹⁹

Frågor om disciplinansvar och frågor om bland annat återkallelse av legitimation prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som är en särskild myndighet. Nämnden, som utses av regeringen, består av en lagfaren ordförande med domarkompetens och åtta ledamöter.

Ärenden aktualiseras i ansvarsnämnden på anmälan av Socialstyrelsen eller av den patient saken gäller eller en nära anhörig till denne om patienten inte kan göra anmälan. Nämndens beslut överklagas till kammarrätten och kan – jämlikt förvaltningsprocesslagen – därefter överklagas till Regeringsrätten.

¹¹⁷Billum/Sahlin, sid 108

¹¹⁸Billum/Sahlin, sid 121 f

¹¹⁹Billum/Sahlin, sid 117

8.2. Lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

Fram till 1986 fanns en särskild militärstraffrätt som gav militära myndigheter vidsträckta befogenheter liknande åklagarnas och domstolarnas och som innebar att militär personal kunde dömas för brott till följd av gärningar som allmänt sett framstod som bagatellförseelser. Inte minst mot bakgrund av den nya synen på grunderna för den statliga anställningen, de "nya" reglerna om tjänstefel i andra delar av den statliga verksamheten än den militära och de allmänna strömningarna i samhället framstod denna militärstraffrätt som alltmer otidsenlig.

Genom lagstiftning 1986 reformerades detta system i grunden. Den särskilda militärstraffrätten avvecklades och i stället infördes ett disciplinansvarssystem enligt vilket förseelser i tjänsten av försvarsmaktens personal skulle beivras i administrativ ordning. För att i fredstid undvika större skillnader än nödvändigt mellan det militära disciplinsystemet och det civila gjordes dessutom det särskilda militära systemet tillämpligt under fredstid enbart på värnpliktiga. Först vid krig eller krigsfara vidgas tillämpningsområdet till att gälla samtliga krigsmän.

Detta innebär att den anställda personalen inom Försvarsmakten i fredstid disciplinärt lyder under LOA:s regler.

Att det för bruk i krig och för bruk beträffande värnpliktiga i fredstid krävs ett särskilt disciplinansvarssystem, motiverades med "de utomordentligt särpräglade förhållanden som råder där krigsförbanden verkar." Dessutom fanns folkrättsligt skäl – med bäring på rekvisiten för kombattantstatus – som motiverade ett särskilt system.¹²⁰

¹²⁰Prop 1985/86:9, sid 49 f

Det militära disciplinansvarssystemet reglerades ursprungligen i LDK,¹²¹ men reglerna återfinns numera i LDT,¹²² dit de överfördes 1995 i samband med att hela totalförsvarsplikten reformerades. I samband därmed utsträcktes reglerna till att gälla samtliga som fullgör tjänst i enligt med lagen om totalförsvarsplikt.

I 8 § LDT anges att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som gäller enligt reglementen, instruktioner, förmäns order eller mot vad han i övrigt skall iaktta i tjänsten, gör sig skyldig till en disciplinförseelse, om inte felet är ringa. För sådan förseelse kan utdömas endera av påföljderna varning, extratjänst, löneavdrag eller utegångsförbud.

I jämförelse med motsvarande reglering enligt LOA, kan alltså noteras att normtyperna här räknas upp, i stället för det mer generellt formulerade "vad som åligger arbetstagaren i tjänsten". Av propositionen till LDK framgår vidare att uttrycket "ringa" i detta sammanhang har bäring på såväl den objektiva som den subjektiva sidan av gärningen, och även kan inrymma ett visst mått av faktisk rättsvillfarelse.¹²³

Disciplinansvarsfrågor prövades enligt LDK ursprungligen av myndigheten, men sedan Försvarmakten 1994 slagits samman till en myndighet lades ansvaret för disciplinsystemet på chefen vid varje förband. I viss utsträckning får disciplinärenden prövas på så låg nivå som kompanichefs, under förutsättning att förseelsen är erkänd, att den ej utgör brott och att påföljden stannar vid varning eller extratjänst. Att märka i sammanhanget är den fråga om inrättande av en särskild disciplinnämnd, som genom Värnpliktsrådets remissyttrande, väcktes i samband med LDT:ns tillkomst. Värnpliktsrådet menade att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte var tillfredsställande att samma person var "utredande, dömande och verkställande" beträffande disciplinförseelser. Regeringen, som ansåg att möjligheten att begära omprövning av ett disciplinärende utgjorde en tillräcklig garanti mot felaktiga beslut, lämnade emellertid förslaget utan

¹²¹Lag (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän mm

¹²²Lag (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret mm

¹²³Prop 1985/86:9, sid 102

bifall.¹²⁴Värnpliktsrådets argument må förefalla bestickande men skjuter bredvid målet eftersom det ligger i den administrativa processens natur att samtliga de uppräknade funktionerna ligger hos arbetsgivaren/motsvarande. Vad som däremot kunnat vara ett argument i sammanhanget är den omständighet att chefer på tämligen låg nivå själva kan besluta i ett stort antal fall. Först vid allvarigare förseelser måste högre chefer kopplas in. Någon motsvarighet till de ansvarsnämnder eller disciplinnämnder som på många andra håll inrättats för att hålla ansvarsfrågorna borta från linjeorganisationen finns inte enligt LDT.

Även i LDT, och dessförinnan LDK, finns regler om åtalsanmälan. Huvudregeln är att brott skall anmälas till åtal, men undantag kan göras för helt bagatellartade fall i vilka disciplinpåföljd i stället kan åläggas. Även detta undantag är emellertid behäftat med undantag i sin tur, bland annat då en målsägande vill föra talan i anslutning till ett åtal.

Slutligen skall, beträffande LDT, noteras att vissa tvångsmedel står till förfogande i förhållande till dem som omfattas av lagen, det vill säga i fredstid sådana totalförsvarspiktiga som inte är anställda och i krig samtliga totalförsvarspiktiga. Dels har respektive myndighet – för värnpliktiga soldater således Försvarsmakten – befogenheter motsvarande polisens enligt LOB, dels har myndigheterna viss rätt att visitera viss egendom.

Utöver LDT, bör i detta sammanhang nämnas ytterligare två regelverk. För det första straffbestämmelserna enligt lagen om totalförsvarspikt och för det andra 21 kap brottsbalken. I samband med att militärstraffrätten i stor utsträckning avkriminaliserades 1986, överfördes bestämmelserna om brott mot de mer grundläggande regler om värnpliktstjänstgöringen – såsom tjänstgöringsskyldigheten i sig – till värnpliktslagen. Straffrättsligt ansvar kunde sålunda fortfarande åläggas för värnpliktsbrott och liknande. I samband med 1995 års reformering av totalförsvarspikten överfördes straffbestämmelserna till lagen om totalförsvarspikt och huvudbrottet benämns numera brott mot totalförsvarspikt.

¹²⁴Prop 1994/95:6, sid 156

Samtidigt med 1986 års reform överfördes också till 21 kap brottsbalken alla de brott som kan begås endast av krigsmän då riket är i krig. Av 21 kap 1 § brottsbalken framgår sålunda att kapitlet i sin helhet träder i kraft först när riket är i krig, eller enligt regeringens bestämmande då krigsfara föreligger. Brotten enligt 21 kap brottsbalken är bland annat lydnadsbrott, samröre med fiende, undergrävande av stridsvilja, obehörig kapitulation, stridsförsumlighet och tjänstebrott. Flera av brotten har endast fängelse tio år eller på livstid i straffskalan.

8.3. Rättegångsbalken

För åklagare gällde till 1990 enligt 31 kap 4 § rättegångsbalken ett visst personligt skadeståndsansvar för rättegångskostnader. Detta grundades historiskt på att åklagarna i stor utsträckning varit kommunalt anställda och på att de haft viss andel i de böter som utdömts (sportler). I samband med en allmän översyn av rättegångsbalken avskaffades detta skadeståndsansvar 1990 och ansvaret för åklagarna kom därmed att regleras på samma sätt som övrig statlig verksamhet innefattande myndighetsutövning: Staten ansvarar gentemot den enskilde och arbetstagaren (åklagaren) blir ersättningsskyldig enligt 4 kap 1 skadeståndslagen.

I Advokatsamfundets remissvar på ändringsförslaget hade ändringen avstyrks, eftersom den innebär att offentliga försvarare får ett strängare ansvar för rättegångskostnader än åklagaren. Regeringen anförde i denna frågan att skillnaden i skadeståndshänseende uppvägdes av åklagarnas ansvar enligt 20 kap 1 § brottsbalken för åtgärder vid myndighetsutövning, och att skillnaden därmed inte utgjorde något problem.¹²⁵

¹²⁵Prop 1989/90:71, sid 68 f

8.4. Politiskt ansvar m.m.

I såväl det straffrättsliga som det disciplinrättsliga ansvarssystem som berörts i rapporten, har undantag gjorts för bland annat ledamöter av beslutande kommunala församlingar. För fullständighetens skull skall här bara anmärkas att för dessa förtroendevalda utgörs kontrollfunktionen beträffande deras ämbetsutövning huvudsakligen av det politiska ansvaret i förhållande till respektive valkorporation.¹²⁶ För förtroendevalda i kommunala nämnder liksom för ledamöter i statliga myndighetsstyrelser gäller däremot det straffrättsliga ansvaret för fel vid myndighetsutövning. Vad gäller skadeståndsansvaret har det hävdats att kommunala förtroendevalda i nämnduppdrag och liknande skall likställas med arbetstagare. Frågorna kring kommuns respektive kommunpolitikens rättsliga ansvar har diskuterats i ett flertal betänkanden på senare år och senast i ett omfattande arbete om kommunalt lagtrots och domstolstrots.¹²⁷

¹²⁶Se bland annat prop 1975:78, sid 155 f

¹²⁷Se Warnling-Nerep

KAPITEL 9

JÄMFÖRELSE MED NÅGRA UTLÄNDSKA SYSTEM

9.1. Norge

Även i Norge finns särskilda straffregler för brott och förseelser begångna i offentlig tjänst.¹²⁸ Liksom i Sverige beivras – naturligtvis – mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Dessutom finns straffregler dels gällande bland annat överträdelse av alla slags tjänsteplikter samt dels mot grov oaktsamhet i tjänsten och mot otillbörligt uppträdande mot över- eller underordnade och mot allmänheten. De som omfattas av nämnda regler är "offentliga tjänstemän", vilket enligt förarbetena avses inkludera såväl ämbetsmän som övriga tjänstemän och uppdragstagare.

Utöver dessa straffrättsliga sanktioner finns även ett disciplinärt ansvarssystem, enligt vilket sådana arbetstagare som omfattas av tjänstemannalagen kan åläggas ordensstraff (ordningsstraff eller ordningspåföljd). Denna påföljd åläggs, liksom i det svenska disciplinsystemet, av anställningsmyndigheten men överklagas i förvaltningsprocessuell ordning. Påföljderna i detta system är skriftlig varning, förlust av anciennitet från en månad till två år eller nedflyttning till lägre tjänsteställning.

Rekvisiten för åläggande av straffrättslig påföljd, disciplinär påföljd och för avsked är desamma.

De formella påföljderna för oskicklighet i tjänsten kommer sällan till bruk. De straffrättsliga reglerna om tjänstefel har nästan aldrig använts och de disciplinära påföljderna nära nog

¹²⁸För detta avsnitt, se Eckhoff, sid 369 f

lika sällan. Däremot förekommer självfallet åtal mot offentliga funktionärer för andra brott, såsom förskingring och bedrägeri.

Beträffande de offentliga tjänstemännens skadeståndsansvar är konstruktionen tämligen lik den svenska men vissa skillnader finns. En tjänsteman kan bli ersättningsskyldig, såväl mot arbetsgivare som mot tredje man, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet begår ett fel som förorsakar ekonomisk förlust. Eftersom arbetsgivaren har ett principalansvar för arbetstagarna även i Norge och därmed blir solidariskt skadeståndsskyldig, vänder sig i praxis tredjemannen så gott som alltid mot staten eller kommunen för betalning. För arbetstagaren återstår då ett regressanspråk från arbetsgivaren som inte särskilt ofta görs gällande, i synnerhet inte då arbetstagaren agerat i arbetsgivarens intresse.

9.2. Danmark

I Danmark förekommer statligt anställda i två kategorier, tjänstemannaanställda och avtalsanställda. Några särskilda regler finns inte för i vilken form olika personalkategorier skall anställas, men huvuddelen av bland annat de högre cheferna, poliserna och försvarsanställda har tjänstemannaanställning. För dessa finns i tjänstemannalagen regler om tjänsteförseelser som kan föranleda disciplinstraff.¹²⁹ Vad gäller de avtalsanställda finns inga lagregler om disciplinansvar och det är inte vanligt att de på annat sätt heller omfattas sådant ansvar.¹³⁰

Disciplinpåföljderna för tjänstemän är varning eller tillrättavisning, böter upp till en halv månadslön, omplacering, degradering och avsked. Rekvisiten för en tjänsteförseelse är på den subjektiva sidan uppsåt eller oaktsamhet på den objektiva sidan att en tjänsteman inte samvetsgrant följer de regler som gäller för hans ställning och inte – såväl i som utanför tjänsten

¹²⁹SOU 1992:60, sid 94 ff

¹³⁰Mathiassen, sid 142

– visar sig värdig den aktning och tillit som hans ställning kräver. För att avsked skall utdömas krävs att tjänstemannen till följd av den aktuella tjänsteförseelsen är "oskickad" att kvarbli i sin ställning.

Beslut om disciplinpåföljder fattas av ministern eller, om denne delegerat beslutanderätten, av någon departementstjänsteman. Mot bakgrund av den förvaltningsorganisation som finns i Danmark, innebär detta att de disciplinära åtgärderna i praktiken beslutas på samma sätt som i Sverige.

Beträffande de avtalsanställda har arbetsgivaren möjlighet att, som disciplinär åtgärd, omplacera och avskeda de anställda i enlighet med de regler som följer av det civilrättsliga anställningsavtalet.¹³¹

Utöver disciplinansvarssystemet, finns även i Danmark ett straffrättsligt ansvar för de statligt anställda, dels självfallet enligt Strafflagens allmänna del beträffande brott som förskingring och bedrägeri, dels enligt 16 kap Strafflagen beträffande bland annat brott mot tystnadsplikten (152 § ff) och brott mot lydnadsplikten (156 §). Det sistnämnda brottet är närmast att likna vid det ansvar för tjänstefel som gällde i Sverige före 1975 års reform, det vill säga att det på den objektiva sidan träffar i princip varje avsteg från vad som gäller för tjänsten.

Av intresse att notera i sammanhanget är också att disciplinansvar och straff är helt oavhängiga varandra och i princip kan utdömas parallellt. Att en gärning föranlett straff är emellertid en förmildrande omständighet vid bedömningen av disciplinärende och kan föranleda att disciplinansvaret bortfaller. Vad gäller straffen kan också noteras att den anställde inte kan avskedas genom en dom i brottmål.¹³²

Utöver disciplinansvaret och det straffrättsliga ansvaret kan danska statsanställda även drabbas av skadeståndsansvar.

¹³¹Mathiassen, sid 158

¹³²Mathiassen, sid 141 ff.

Arbetstagaren kan, även om detta ansvar är mycket omdiskuterat, enligt vanliga regler bli skadeståndsskyldig mot arbetsgivaren för skada han vållat denne. Även en skadelidande tredjeman kan välja att föra talan mot endera av eller både arbetsgivare och arbetstagare för skada som arbetstagare vållat i tjänsten. Arbetsgivarens regressmöjligheter mot arbetstagaren i den situationen är emellertid begränsad till vad som är "rimligt" med hänsyn till arbetstagarens skydd och ställning och omständigheterna i övrigt.¹³³

9.3. Tyskland och Frankrike

I den franska statsförvaltningen förekommer, liksom i den danska, två typer av tjänstemän. Den ena gruppen är vad som närmast kan jämföras med det gamla svenska systemet där förhållandet mellan staten och arbetstagaren är offentligrättsligt. Den andra gruppen är avtalsanställda. Disciplinansvarssystemet är tillämpligt på båda grupperna och är helt oberoende av det straffrättsliga ansvaret, vilket innebär att såväl straff som disciplinpåföljd kan drabba en tjänsteman för samma förseelse. Disciplinpåföljderna är varning, reprimand, degradering i några olika former, omplacering i olika former och uppsägning eller avsked. Beslutsrätten i disciplinansvarssystemet ligger hos närmast överordnad chef, men det finns också kommissioner som kan konsulteras i disciplinärenden. I vissa fall, när det exempelvis gäller högre tjänstemän, är det obligatoriskt att konsultera kommissionen.¹³⁴ Även skadeståndsansvar kan drabba franska statsanställda.¹³⁵

Vad gäller straffrättsligt ansvar innehåller såväl den franska som den tyska strafflagen en lång rad bestämmelser om straff för statligt anställda som missbrukar sitt ämbete. Bland annat

¹³³Carlsen, sid 363 ff

¹³⁴Laubadère, sid 272 ff

¹³⁵Laubadère, sid 128 f

föreskrivs i Frankrike straff för ämbetsmän som i tjänsten angriper enskilda medborgerliga rättigheter och i Tyskland straff för domare som uppsåtligen tillämpar lagen fel.¹³⁶ Någon motsvarighet till den svenska, generellt formulerade, regeln om ansvar för tjänstefel vid myndighetsutövning finns emellertid inte.

9.4. Särskilt om domare

Inom ramen för 1993 års domarutredning gjordes en omfattning sammanställning av domares rättsliga ställning i olika länder.¹³⁷ Domares speciella ställning bland de statsanställda markeras i samtliga de studerade länderna, liksom i Sverige, genom särskilda regler.

I Danmark kan domare avsättas endast genom dom, men kan avskedas efter 65 års ålder. Om de avskedas behåller de ändå sin lön till dess de fyller 70, vilket är den obligatoriska pensionsåldern. Varning kan utdelas för försumligheter och vårdslöshet i tjänsteutövning och utdelas av respektive domstols ordförande eller respektive hovrättspresident. I några fall beslutar Högsta domstolens president om varning. Även en särskild domstol – den särskilda klagorätten – kan utdela kritik mot domare och döma dem till böter eller avsättning.¹³⁸ Även i Finland kan domare skiljas från tjänsten endast om han eller hon i domarförrättning gjort sig skyldig till ett lagstridigt förfarande och av domstol dömts till att förlora sin tjänst.¹³⁹

Liksom i Danmark och Finland, kan domare i Norge avskedas endast genom dom. Grunden för avsked kan vara brottslighet men även insolvens. Disciplinansvaret för domare är inskränkt till att gälla varning, vilket är ett rekvisit för avsked.¹⁴⁰

¹³⁶Goyet, sid 61 ff och Dreher/Tröndle, sid 1625 ff

¹³⁷SOU 1994:99, del B

¹³⁸SOU 1994:99, del B, sid 23

¹³⁹SOU 1994:99, del B, sid 29

¹⁴⁰SOU 1994:99, del B, sid 34

I Frankrike är domarna oavsättliga och får förflyttas endast till följd av ett disciplinförfarande. Eftersom domare åtnjuter immunitet i sin ämbetsutövning kan de inte drabbas av skadestånd, försåvitt de inte missbrukat sin ställning.¹⁴¹

I Nederländerna anställs domare på livstid och kan avskedas om de blir omyndigförklarade, försätts i konkurs eller "genom sitt handlande eller brist på handlande allvarligt hindrar rättvisans gång eller ger domarkåren dåligt anseende". Varning kan utdelas av respektive domstols ordförande om inte domaren "uppfyller de krav som ställs på utövare av domaryrket" eller om domaren utövar en otillåten bisyssla.¹⁴²

I Tyskland kan ordinarie domare inte avsättas. Cheferna för domstolarna har en viss kritikrätt gentemot domarna på domstolen, men denna kritik kan överklagas till en särskild tjänstedomstol. Avsked kan drabba domare som dömts för uppsåtligt brott bland annat om straffet överstiger fängelse 1 år. Vid rättsstridig lagtillämpning eller om domaren "missköter sina tjänsteåligganden" kan han eller hon utsättas för disciplinära åtgärder bestående av förflyttning, böter, löneavdrag eller skiljande från tjänsten.¹⁴³

I Österrike kan en domare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sina yrkes- och tjänsteplikter blir föremål för disciplinärt ingripande och ådömas antingen ordningsstraff eller disciplinstraff. Ordningsstraffen är förmaning respektive varning och disciplinstraffen relegering, löneminskning respektive uteslutande från befordran. En domare kan inte stämmas i civilrättslig fråga utan en enskild som drabbats av rättsstridig förlust till följd av en domares agerande måste vända sig mot staten. Staten kan vid uppsåtliga eller grovt oaktsamma fel från domarens sida föra regresstalan mot denne.¹⁴⁴

¹⁴¹SOU 1994:99, del B, sid 40

¹⁴²SOU 1994:99, del B, sid 46

¹⁴³SOU 1994:99, del B, sid 50 f

¹⁴⁴SOU 1994:99, del B, sid 60 f

KAPITEL 10

ALLMÄNNA KOMMENTARER

10.1. Den offentliga tjänstens särart

Den första frågan som här skall diskuteras är om det i dag finns några skäl att hålla fast vid ett särskilt disciplinansvar för statsanställda.

Skälet för att över huvud taget ha en särskild reglering av de statligt anställdas ansvar har sagts vara den statliga tjänstens särart. På grund av denna särart har det ansetts att ansvaret för statligt anställda inte kan regleras huvudsakligen genom avtal som är fallet i kommunerna och för privatanställda. En första fråga som kan ställas är om detta särargsargument håller.

Inledningsvis kan konstateras att särarten är av olika beskaffenhet i olika statliga verksamheter. Inom polisen består särarten främst i polisväsendets legala våldsmonopol och den omfattande förekomsten av myndighetsutövning. Även inom länsstyrelserna består särarten i förekomsten av myndighetsutövning men även av övrig verksamhet av gemensamt samhälleligt intresse såsom regional planering och utveckling. Ett speciellt kännetecken som utmärker de två förstnämnda verksamheterna är naturligtvis att de helt finansieras med skattemedel. För Statens järnvägars del består särarten däremot inte i att myndighetsutövning förekommer särskilt ofta. Däremot kan de speciella säkerhetsaspekterna i verksamheten sägas skilja den från annan affärsverksamhet.

Av de särdrag som nu nämnts är det inte helt självklart vilka som oundgängligen motiverar en särreglering. Skattebetalarna har ett legitimt anspråk på att de som avlönas med skattemedel skall göra ett oklanderligt och effektivt arbete. Likaså bör mycket höga krav ställas på de som utövar myndighet med stöd av tvingande lagstiftning. Vidare måste

farlig verksamhet självklart omgärdas med tydliga regler. Slutligen måste betonas att den statliga verksamhetens karaktär av uppdrag i det allmännas och därmed medborgarnas intresse medför ett starkt intresse av lagenlighet och i övrigt korrekt hantering i enlighet med demokratiska beslut. Samtidigt kan man konstatera att huvuddelen av dem som är avlönade med skattemedel är anställda av kommuner och landsting och att dessa arbetstagare inte träffas inte av samma lagreglerade ansvar som de statligt anställda. Regleringen för de arbetstagare som utövar myndighet är redan idag frikopplad från den statliga anställningen och vad slutligen gäller verksamhet med krav på högt säkerhetstänkande är det naturligtvis ingen skillnad på statlig respektive privat tjänst.

Slutsatsen så långt skulle kunna vara att det i själva verket inte är den statliga tjänsten i sig, utan vissa särskilda aspekter av den statliga tjänsten, som kan sägas vara behäftad med särdrag. Argument för ett lagfäst statligt ansvar skulle kunna sökas i dessa särskilda aspekter, snarare än i den statliga anställningen generellt. Sålunda har myndighetsutövning, oavsett var den förekommer fått en enhetlig reglering. På samma sätt förhåller det sig med ansvaret enligt hälso- och sjukvårdslagen. Det skulle ligga nära till hands att på samma sätt låta den verksamhet hos exempelvis Statens järnvägar som utgör detta företags särdrag, vara underkastad ansvar enligt järnvägstrafiklagen eller den lagstiftning i övrigt som reglerar verksamheten och att låta polisens särskilda ansvar regleras särskilt på motsvarande sätt som nu sker för hälso- och sjukvårdens personal. Andra problem i relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare än sådana som hänger samman med verksamhetens särart skulle då kunna regleras genom disciplinansvar eller liknande i kollektivavtal.

Vad som då skulle återstå, vore att överväga om skattefinansieringen av verksamheten motiverar att ansvaret regleras särskilt eller om det därutöver finns något särskilt skäl att anse den statliga tjänsten generellt vara behäftad med vissa särdrag. Ett sådant skäl skulle kunna vara att medborgarna generellt bör kunna ställa högre krav på den offentliga verksamheten än på privata företag avseende exempelvis tillförlitligheten i lämnade uppgifter, korrektheten i

handläggning och andra egenskaper som på grund av exempelvis förvaltningslagen förutsätts finnas i offentlig verksamhet. Mot detta kan invändas två saker. För det första omfattas i dag endast statligt, och inte kommunalt, anställda av det särskilda lagreglerade disciplinansvaret trots att de kommunalt anställda är väsentligt fler. För det andra är det i samhälle som det svenska, med en stor offentlig sektor med starka korporativistiska inslag, ibland svårt att entydigt dra gränsen mellan vad som finansieras med "privata" medel respektive skattemedel.

Vi återkommer till dessa frågor i det avslutande avsnittet av detta kapitel och skall först diskutera några problem som belysts i den tidigare genomgången.

10.2. Gränsdragningen mellan disciplinrätt och straffrätt

Som konstaterats i avsnittet 3.1. har någon systematisk genomgång av gränsen mellan disciplinrätten och straffrätten aldrig gjorts. Allmänt har flera gånger konstaterats att syftet med båda regleringarna är detsamma, nämligen att säkerställa god kvalitet i förvaltningen, och att straffrättsliga sanktioner skall tillgripas för att stävja allvarligare brister medan disciplinåtgärder skall tillgripas mot mindre allvarliga brister.

I praktiken kan konstateras att disciplinansvarssystemet inte fungerar likadant i alla delar av den statliga verksamheten. Den typ av fel som förekommer varierar också mellan olika verksamheter. Inom polisen och Statens järnvägar utdöms disciplinpåföljder betydligt oftare än inom länsstyrelserna. Dessa iakttagelser stämmer väl överens med resultatet från den motsvarande undersökning som tjänsteansvarskommittén gjorde 1979. Mer än hälften av de myndigheter som då studerades redovisade inga eller ett mycket litet antal fall där disciplinansvar aktualiserats. Flera förklaringar till detta har redan diskuterats och möjligen skall endast ett ytterligare påpekande göras. Vid flera av länsstyrelserna och inom Statens järnvägar har kunnat konstateras att många ärenden om

ifrågasatt disciplinansvar avskrivits därför att arbetstagaren sagt upp sig själv. Något beslut om disciplinpåföljd fattas då aldrig, men "problemet" är löst i och med att den felande arbetstagaren försatts ur stånd att fortsätta göra fel.

Beträffande tjänstefelsreglerna kan konstateras att trots utvidgningen av ansvaret 1989 är det alltjämt poliser och domare som dominerar rättsfallen. Möjligen är detta naturligt eftersom dessa personalkategorier i så hög grad ägnar sig åt myndighetsutövning. Samtidigt är det något förvånande att inte fler fall av tjänstefel kunnat upptäckas bland arbetstagare som har till uppgift att avgöra ingripande beslut för enskilda om sociala förmåner m.m. På senare år har det dock förekommit att kommunalpolitiker dömts för tjänstefel p.g.a. ovilja att rätta sig efter domstolsutslag inom det sociala området. Här skall i och för sig den reservationen göras att endast refererade tjänstefelsdomar från Högsta domstolen och hovrätterna studerats, men å andra sidan har samtliga citerade domar från dessa domstolar sedan 1989 studerats. Materialet är alltså begränsat men tämligen tillförlitligt.

Att inte fler arbetstagare med uppgift att fatta för medborgarna gynnande beslut förekommer i de studerade tjänstefelsdomarna kan ha flera förklaringar. För det första kan det vara så att dessa arbetstagare mer sällan gör fel. Detta vore självfallet det mest tillfredsställande svaret eftersom det skulle bevisa att förvaltningsapparaten fungerar som den ska. För det andra kan det emellertid också förhålla sig så att tjänstefelsdomar bland dessa personalkategorier mer sällan överklagas från första instans och därmed inte upptäckts i studien. Någon rimlig förklaring till varför det skulle vara så är emellertid svår att finna.

En tredje förklaring – och den som kanske är mest sannolik – är att dessa personalkategorier mer sällan polisanmäls för tjänstefel. De arbetstagarkategorier som det kan vara fråga om är exempelvis socialsekreterare och möjligen kan den mottagare av socialbidrag som känner sig kränkt eller på annat sätt felaktigt behandlad av en socialsekreterare, dra sig för att anmäla tjänstemannen i fråga till polisen. Skälen kan var flera, alltifrån rädsla för repressalier i form av en mer njuigg behandling, till helt enkelt okunskap om tjänstemannens

ansvar och skyldigheter. Till detta kan komma att dessa personalkategorier verkar i organisationer där kulturen är sådan att arbetskamrater och arbetsgivare kanske inte gärna gör rättssak av förhållanden på arbetsplatsen.

10.3. Arbetsbelastningens betydelse

Alla ansvarssystem syftar ytterst till att förebygga fel och medverka till att korrekta beslut skall fattas. Andra system inom förvaltningen, som budgeten, arbetsordningen och internutbildningen har också ytterst detta, band andra, mål. Om emellertid de krav som ställs i de olika systemen blir motsägende uppstår problem. Sådana problem kan spåras i dagens svenska statsförvaltning. Arbetsordningen och andra överordnade instrument i kombination med de yttre omständigheterna anger mängden arbete som skall utföras, budgeten anger de resurser som står till förfogande för att lösa uppgiften och ansvarssystemen anger ytterst minimikvalitén på det arbete som skall presteras.

Justitieombudsmannen omtalade vid ett seminarium med Förvaltningspolitiska kommissionen att slarvfelen i domstolarna, enligt hans bedömning, ökade i antal och att detta berodde på tidspressen. Vad JO avsåg med tidspressen kan möjligen diskuteras, men tidspress kan i princip delas upp i delkomponenterna mycket arbete och knappa resurser. Emellertid kan också en viss mängd resurser utnyttjas effektivt och därmed räcka till att lösa en stor uppgift, eller ineffektivt och därmed inte räcka lika långt. Justitieombudsmannens påpekande kan grundas endera på att domstolarna har för lite resurser eller på att domstolarna är ineffektivt organiserade.

Oavsett vad skälet till tidspressen är kan man diskutera vilka konsekvenser den får. Bortsett från möjligheterna att öka resurserna eller minska mängden arbete, kan tidspressen i princip hanteras på två sätt. Antingen fokuserar organisationen kvantitativt eller så låter man kvalitén styra. Om resurserna och arbetsmängden tillåts styra undviks att balanser skapas och inga dröjsmål uppstår i förvaltningen. Om

i stället kvalitén på besluten styr tillsammans med tilldelade resurser finns det stor risk att det skapas balanser och att fördröjningar uppstår. I det förra fallet kommer också antalet felaktiga beslut att öka och i det senare kommer de kvantitativa utvärderingsparametrar som används inom organisationen att utvisa att organisationen inte är effektiv.

I ett sammanhang (NJA 1993 sid 216, se punkten 4.2.3. ovan) har Högsta domstolen uttryckligen kommenterat konsekvenserna av en stor arbetsbörda och låtit denna inverka förmildrande på ett fel som begåtts i förvaltningen. Ett sådant synsätt kan diskuteras, eftersom det som skall uppnås med ansvarssystemet är att hos den enskilde medarbetaren inskränka noggrannhet med mera. Emellertid är det viktigt att minnas att noggrannhet är ett relativt begrepp. Den noggrannhet som den enskilde arbetstagaren har att iaktta, eller omvänt det slarv som kan anses ursäktligt, är avhängigt de omständigheter under vilka han eller hon arbetar. Om förhållandet mellan tilldelade resurser och tilldelade arbetsuppgifter ständigt förändras mot minskande resurser och ökande arbetsuppgifter kan det knappast anses klandervärt av den enskilde arbetstagaren att öka arbetstempot och därmed risken för slarvfel.

Om den enda relationen av intresse i sammanhanget var relationen mellan arbetsgivaren, staten, och den anställda skulle det därmed inte finnas mer att säga om detta. Sanningen är emellertid mer komplicerad, eftersom det i allmänhet finns en tredje part inblandad, ibland mycket påtagligt, i sammanhanget, nämligen medborgaren. I ett mål om avskedande av en åklagare (AD 1978 nr 48, se punkten 5.2.1. ovan) har Arbetsdomstolen också uttryckt denna tanke, då domstolen konstaterade att en åklagare i sin tjänst åtagit sig att tillvarata inte enbart arbetsgivarens intressen i inskränkt mening utan även att beakta allmänhetens krav på att åklagarväsendet fungerar på ett riktigt sätt. När även denna aspekt på den offentliga tjänsten beaktas blir problematiken kring arbetsmängder, resurser och noggrannhet något mer komplicerad. Man kan teoretiskt lösa konflikten genom ett konstaterande att allmänhetens intressen kanaliseras genom det demokratiska systemet och att det inom detta system görs en sammanvägning av uppgifter, resurser

och krav på noggrannhet. För den enskilde medborgaren som drabbas av ett felaktigt myndighetsbeslut är detta ändå en klen tröst, och risken är stor att en klyfta skapas mellan medborgarnas krav på korrekta myndighetsbeslut å ena sidan och de offentliga funktionärernas krav på att få sitt eventuella slarv bedömt i ljuset av tilldelade resurser å den andra. Ytterligare en aspekt är givetvis medborgarnas tilltro till den offentliga förvaltningen generellt.

10.4. "Polisbilsbaksätet i Göteborg"

Det uppmärksammade fallet med polismannen i Göteborg som hade sexuellt umgänge med en kvinna i polisbilen, belyser ett annat frågetecken som kan väckas i anslutning till diskussionen om förhållandet statsanställd – medborgare jämfört med förhållandet statsanställd – arbetsgivare.

Polismännen åtalades för tjänstefel men frikändes av hovrätten, eftersom de inte ansågs ha handlat vid myndighetsutövning. Det finns i och för sig inget att invända mot själva lagtolkningen i målet. Emellertid gäller beträffande denna situation samma sak som vad som anförts beträffande Sjöfartsverkets produktion av kartor och Konsumentverkets pressmeddelanden under punkten 4.3. ovan, som gällde det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

Även om inte polisen, Sjöfartsverket eller Konsumentverket handlat vid myndighetsutövning i de aktuella fallen, finns starka skäl som talar för att inblandade tjänstemän skall vara underkastade ett starkare ansvar än det disciplinära, som ju främst tar sikte på relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. I enlighet med vad som sagts ovan om den offentliga tjänstens särart, kan i samtliga dessa fall speciella omständigheter anses föreligga som motiverar ett straffrättsligt ansvar.

10.5. Åtalsanmälningar beträffande "ringa tjänstefel"

Relativt sällan förekommer att åtal för tjänstefel lämnas utan bifall därför att gärningen är att anse som ringa. I vart fall förekommer sådant mer sällan än man haft anledning att förvänta sig.

Skälen till detta kan vara många, men nära till hands ligger naturligtvis gissningen att arbetsgivare drar sig för att göra polisanmälan eller åtalsanmälan. Genom att bedömningen redan i den egna ansvarsnämnden görs att en gärning, som i övrigt kunnat betecknas som tjänstefel, är ringa, bortfaller skyldigheten för arbetsgivaren att göra åtalsanmälan. För att få fler sådana mål i domstolarna – och därmed få fler auktoritativa uttalanden om var den "nedre gränsen" för tjänstefel går – skulle man kunna göra den förändringen i skyldigheten för arbetsgivaren att göra åtalsanmälan, så att sådan anmälan inte får underlåtas enbart på den grunden att ett ifrågasatt tjänstefel är ringa.

En sådan förändring kan ha nackdelar med sig i form av en ökad belastning på åklagare och domstolar. Möjligen skulle också arbetsgivare finna andra vägar att undvika att göra åtalsanmälan. Att under en tid ha en sådan regel kunde emellertid vara till nytta för en enhetlig rättstillämpning genom att det skulle tvinga upp mål av aktuellt slag till prejudikatdomstolarna. En annan väg att effektivisera kontrollen över förvaltningen vore att se över disciplinansvarets formella konstruktion och tillämpning.

10.6. Avslutande reflexioner

För personer som är anställda eller i övrigt verksamma inom offentlig förvaltning finns i dag följande ansvarssystem:

1. Det straffrättsliga ansvaret för allmänna brott och för tjänstefel vid myndighetsutövning
2. Ett mycket begränsat skadeståndsansvar
3. Ett disciplinärt ansvar i olika former för statligt anställda och kollektivavtalsreglerat för kommunalt anställda.

Frågan är nu om dessa ansvarssystem behöver ses över och ändras eller modifieras i något avseende.

En första reflexion kan göras kring begreppet "tjänst". I lagen om offentlig anställning och anknytande författningar har man övergivit begreppet och talar nu om statlig anställning i stället. Begreppet "den statliga tjänsten" har gått i graven.

Men 20 kap BrB har fortfarande rubriken Om tjänstefel m.m. och de centrala brottsrubriceringarna är tjänstefel och grovt tjänstefel. Själva brotten förutsätter dock inte att gärningsmannen har en statlig anställning. Eftersom tjänsteansvaret enligt BrB omfattar en vidare personkrets skulle det kunna vara möjligt att i dag utnyttja begreppet tjänst i en annan mening än tidigare och låta det omfatta just alla som för det allmänna utför uppgifter (givetvis med undantag av rent civilrättsliga uppdrag, som utförs av privaträttsliga företag, t.ex. som leverantör av kontorsmöbler till en statlig myndighet).

Det straffrättsliga ansvaret har utretts åtskilliga gånger sedan ämbetsansvarsreformen. Det kan finnas skäl att avvakta en stabilisering av praxis sedan 1989, då det straffbara området utvidgades, innan man överväger någon förändring, även om anknytningen till begreppet myndighetsutövning haft en del tveksamma konsekvenser.

Disciplinansvaret för statsanställda borde kunna renodlas. Rent interna frågor som är begränsat till det arbetsrättsliga förhållandet mellan den anställda och arbetsgivaren skulle med fördel kunna regleras genom ett kollektivavtalsbestämt ansvar, medan man på särskilda områden, t.ex. inom polisverksamheten skulle kunna överväga ett särskilt offentlighetsrättsligt disciplinåtgärdsystem efter modell av hälso- och sjukvårdens ansvarsregler.

Ett annat alternativ är att för den offentliga tjänsten i ovan angiven bemärkelse bygga upp ett nytt utomstraffrättsligt ansvarssystem, som skulle omfatta alla som har ett offentligt uppdrag eller en offentlig anställning. Ansvaret skulle gälla både den myndighetsutövning som faller utanför BrB 20:1 och andra åtgärder eller underlåtenhet i verksamhet som det allmänna svarar för. Man skulle i ett sådant sammanhang också kunna överväga att särskilt grova fel som i dag inte är straffbara i vissa fall kunde leda till ett skadeståndsansvar.

Genom ett sådant system skulle det särskilda ansvaret för uppgifter i det allmännas tjänst betonas. I stället för en restlag som LOA kan man i förlängningen diskutera en särskild lagstiftning just för den offentliga "tjänsten", där grundläggande krav på den offentliga förvaltningens utövare skulle kunna slås fast. På det sättet skulle också de förtroendevalda i kommunerna och lekmanaledamöter i statliga myndigheter i ansvarshänseende likställas med tjänstemännen, och de hittills fruktlösa försöken att i stället lansera ett från civilrätten hämtat sysslomanna-ansvar kunna överges. Det offentliga uppdragets särskilda vikt skulle betonas. Lagen skulle kunna ta sin utgångspunkt i regeringsformens krav på saklighet och objektivitet, legalitet och likabehandling och även understryka de grundläggande krav på den offentliga förvaltningen som förvaltningslagen utgår från.

KÄLLFÖRTECKNING

1. OFFENTLIGT TRYCK MED MERA

1.1. Propositioner

Prop 1972:5. Om ny skadeståndslag

Prop 1975:78. Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.

Prop 1975/76:105. Förslag till lag om medbestämmande i arbetslivet och lag om offentlig anställning

Prop 1984/85:117. Om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.

Prop 1985/86:9. Om lag om disciplinförseelser av krigsmän

Prop 1988/89:113. Om ändring i brottsbalken (tjänstefel)

Prop 1989/90:42. Om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen

Prop 1989/90:71. Några processrättsliga frågor

Prop 1993/94:65. En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

Prop 1994/95:6. Totalförsvarspikt

1.2. Övrigt riksdagstryck

JuU 1985/86:34. Om tjänsteansvaret m.m.

1.3. Statens offentliga utredningar

SOU 1969:20. Ämbetsansvaret

SOU 1972:1. Ämbetsansvaret II

SOU 1975:1. Demokrati på arbetsplatsen

SOU 1979:71. Handläggningen av anmälningar mot polispersonal

SOU 1992:60. Enklare regler för statsanställda

SOU 1993:55. Det allmännas skadeståndsansvar

SOU 1994:99. Domaren i Sverige inför framtiden, del B

1.4. Departementsserien

DsJu 1983:7. Tjänsteansvar i offentlig verksamhet

DsJu 1988:32. Myndighetsmissbruk

1.5. Annat offentligt tryck

JK-beslut 1985-1995

Justitieombudsmannens ämbetsberättelser 1985/86-1995/96

Statskalendern 1994

1.6. Övrigt material

Länsstyrelsen i Kopparbergs län, arbetsordning fastställd 1985-05-10 (benämnd arbetsordning 1985) och arbetsordning fastställd 1996-03-18 (benämnd arbetsordning 1996)

Rikspolisstyrelsen, fördjupad anslagsframställning för polisväsendet 1992/93 - 1994/95

Rikspolisstyrelsen, arbetsordning för rikspolisstyrelsen 1984-10-01 (benämnd arbetsordning 1984), arbetsordning 1990-01-01 (benämnd arbetsordning 1990) och arbetsordning 1996-02-01 (benämnd arbetsordning 1996)

Rikspolisstyrelsen, polisväsendets personalansvarsnämnd, verksamhetsrapport med referat av ärenden, juli 1987-december 1988 samt för vart och ett av åren 1989-1995.

Rikspolisstyrelsen, polisväsendets årsredovisningar 1992/93 (med appendix rörande verksamhetsstatistik), 1993/94 och 1994/95

Statens Järnvägar, SJ-koncernens årsredovisningar 1985-1995

2. Litteratur

Beckman, m. fl., Brottsbalken II, Göteborg 1994

Bengtsson, B, Skadestånd vid myndighetsutövning II, Norstedts Juridik, Stockholm 1978 (cit. Bengtsson 1978)

Bengtsson, B, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, andra upplagan, Norstedts Juridik; Stockholm 1996 (cit. Bengtsson 1996)

Billum, S, och Sahlin, J, Hälso- och sjukvårdspersonalens åligganden och ansvar, Publica, Stockholm 1995

Carlsen, HG, Dansk funktionærret, GEC Gad, Köpenhamn 1994

- Christensen, B, Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation, första utgåvan andra upplagan, Jurist- og økonomiforbundets forlag, Gylling 1991
- Dreher och Tröndle, Strafgesetzbuch under Nebengesetze, 47:e uppl, Beck, 1995
- Eckhoff, T, Forvaltningsrett, femte upplagan, Tano, Oslo 1994
- Goyet, F, et al, Droit pénal spécial, Sirey, Paris 1972
- Hellner, J, Skadeståndsrätt, 5:e uppl, Juristförlaget, Stockholm 1995
- Jägerskiöld, S, Svensk tjänstemannarätt, del 1, Almquist & Wiksell, Uppsala 1956
- Laubadère, A de, Manuel de droit administratif, LGDJ, Paris 1978
- Lundquist, L, Ämbetsman eller direktör – Förvaltningschefens roll i demokratin, Norstedts Juridik, Falköping 1993
- Marcusson, L, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Iustus förlag, Uppsala 1989
- Mathiassen, J, Forvaltningspersonellet, Jurist- og økonomiforbundets forlag, Gylling 1990
- Riberdahl, C, De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1979, s 119-142 (cit. Riberdahl 1979)
- Riberdahl, C, Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1995, s 155-174 (cit. Riberdahl 1995)
- Söderlind, D, och Petersson, O, Förvaltningspolitik, andra upplagan, Publica, Helsingborg 1993
- Warnling-Nerep, W, Kommuners lag- och domstolstrots, Stockholm 1995
- Wennergren, B, I statens tjänst, Publica, Stockholm 1980

3. Rättsfall

- NJA 1981 sid 302 I och II
- NJA 1983 sid 3
- NJA 1984 sid 80
- NJA 1985 sid 75 I och II
- NJA 1987 sid 535
- NJA 1990 sid 231

NJA 1990 sid 542
NJA 1992 sid 310
NJA 1992 sid 555
NJA 1992 sid 812
NJA 1992 sid 838
NJA 1992 B 2
NJA 1993 sid 216
NJA 1993 sid 360 I, II och III
NJA 1994 sid 108
NJA 1994 sid 304
NJA 1994 sid 325
NJA 1996 sid 237
Högsta domstolens dom 1996-05-09, DB 90

RH 1990:51
RH 1991:110
RH 1994:70
RH 1994:86
RH 1995:144
Hovrättens för Nedre Norrland dom 1995-12-13, DB 184

AD 1977 nr 119
AD 1977 nr 170
AD 1977 nr 210
AD 1978 nr 18
AD 1982 nr 18
AD 1982 nr 80
AD 1984 nr 116
AD 1985 nr 98
AD 1986 nr 26
AD 1988 nr 26
AD 1989 nr 17
AD 1989 nr 70
AD 1991 nr 99
AD 1992 nr 38
AD 1992 nr 74
AD 1994 nr 46

4. Övrigt

Telefonintervju med förbundsjuristen Bo Eriksson, LO

Rättsskydd, 1996-07-05

Telefonintervju med byrådirektören vid justitiekanslerns kansli

Margit Kallner 1996-07-30

Lantmäteriverkets historik på verkets hemsida på World Wide Web (<http://www.lm.se/historik.html>) 1996-08-20

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspiktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklares betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgnings effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personval. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättsspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överbägganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhållet studiestöd. U.
 91. Den privata värdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inlärnin. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelser av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hultdt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
 162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
 163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
 164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
 165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
 166. Lärare för högskola i utveckling. U.
 167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
 168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
 169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
 169. Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
 169. Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

- 169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
 - 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
 - 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
 - 170. Fritidsbåten och samhället. K.
 - 171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtgärderna och en östutvidgning. Jo.
 - 172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
 - 173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra
IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppteckningar och arvsskatt. [160]
Licensavgift – en principskiss. [172]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför
regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första
pelare inför regeringkonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns
erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och
säkerhetspolitik inför regeringkonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga
och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte
utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar,
utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga
rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs
bedömningar inför regeringkonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga
EU-länders förslag och debatt inför
regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament
och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och
verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
[61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. [76]

EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. [106]

Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier
efter muck, bostadsbidrag, dagpenning,
försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av
försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard
Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent
Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med
underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande
SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens
metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial
till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]

Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]
Fritidsbåten och samhället. [170]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomrättsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]
När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Sammanhållet studiestöd. [90]

TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]

Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]

Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]

Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]

Folkbildningens institutioner. [127]

Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]

Tre rapporter om studiecirklar. [154]

Folkbildningen – en utvärdering. [159]

Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]

Lärare för högskola i utveckling. [166]

Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

EU, konsumenterna och maten

– Förväntningar och verklighet. [62]

Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Konsekvenserna för CAP av WTO-åtgärderna och en östutvidgning. [171]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]

Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

Sverige, framtiden och mångfalden. [55]

På väg mot egenföretagande. [55]

Vägar in i Sverige. [55]

Hälften vore nog – om kvinnor och män på

90-talets arbetsmarknad. [56]

Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Arbetstid

längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]

En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia –

att digitalisera svensk television. [25]

Viktigt meddelande.

Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden

inom kulturområdet. [110]

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av

kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med

miljöpåverkan. [23]

Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]

Regler för handel med el. [49]

Kompetens och kapital + bilaga. [69]

Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]

Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]

Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]

Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]

Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Konsumentskydd på elmarknaden. [104]

Konsumenterna och miljön. [108]

Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Kommunalförbund och gemensam nämnd –

två former för kommunal samverkan. [137]

KO:s biträde åt enskilda. [140]

Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]

På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]

Översyn av PBL och va-lagen. [168]

Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunala förnyelseproblem.

En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Kommunerna och den statliga styrningen.

Bilaga II. [169]

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i

två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i

Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.

Bilaga IV. [169]

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i

kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Bilaga V. [169]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [38]

Nationalstadsparker. [39]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs

yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad

miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga

förvaltningen. [112]

Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]

Omtankar om vattendrag

ett nytt angreppssätt. [155]