

Cirkulärnr: 1989:105
Diarienumr: 1989:1912
Handläggare: Anders Svensson
Avdsek: J Komrätt
Datum: 1989-09-14
Mottagare: Kommunstyrelsen
Byggnadsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten
Skolstyrelsen
Socialnämnden
Rubrik: Tjänstefel
Bilagor: SFS 1989:608

Tjänstefel

Den 1 oktober 1989 ändras reglerna för de offentliganställdas straffansvar i 20 kap 1 § brottsbalken. Lagändringen innebär en viss utvidgning av straffansvaret. Brottsbenämningarna myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning försvinner. I stället återinförs den gamla beteckningen "tjänstefel", men med en annan innebörd än det "gamla tjänstefelet". Straffsatsen för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år och för grovt tjänstefel fängelse längst sex månader och högst sex år.

Lagtext: SFS 1989:608. Se bilaga!
Förarbeten: Prop 1988/89:113
Justitieutskottets betänkande 1988/89:JuU24

SAMMANFATTNING

- 1 Straffansvaret är liksom tidigare kopplat till begreppet myndighetsutövning. Det är fortfarande bara personer som medverkar i samband med myndighetsutövning som kan straffas. Däremot har ansvaret utsträckts till att gälla inte endast själva myndighetsutövningen, utan också handläggningsåtgärder som föregår själva myndighetsutövningen.
- 2 En annan skärpning ligger i att kravet att felet har lett till förfång eller otillbörlig förmån (förfångsrekvisitet) tas bort. Felhandlingar kan alltså vara straffbara även där någon konkret skada inte kan påvisas i det enskilda fallet.
- 3 Oaktsamhet - och inte som nu endast "grovt" oaktsamhet - skall räcka för straffansvar.
- 4 Felet behöver inte längre strida mot "lag eller annan författning". För straffansvar räcker att man åsidosätter "vad som gäller för uppgiften".

Här nedan ges ytterligare information om vad utvidgningen av tjänsteansvaret enligt dessa fyra punkter innebär.

1 Försummelser vid myndighetsutövning

Liksom tidigare faller i huvudsak de fakultativa kommunala nämndernas verksamhet liksom den kommunala revisionen utanför straffbestämmelsens tillämpningsområde, eftersom straffrättsligt ansvar förutsätter försummelser vid myndighetsutövning.

Däremot vidgas straffansvaret inom myndighetsutövningsområdet, dvs främst inom byggnadsnämndens, miljö- och hälsoskyddsmyndigheten, skolstyrelsens och socialnämndens områden. I fortsättningen skall inte bara åtgärder som självständigt är myndighetsutövning kunna bestraffas, utan även fel i själva handläggningen, exempelvis att beredningsunderlaget för ett myndighetsbeslut är felaktigt eller ofullständigt till följd av

någon försummelse. I lagtexten syns denna utvidgning genom att "i myndighetsutövning" har bytts ut mot "vid myndighetsutövning". Härigenom kommer tjänstefelsansvaret i princip att gälla all personal som på något sätt har med ett myndighetsutövningsärende att göra, under förutsättning att felet har samband med myndighetsutövning.

Straffansvaret tar enligt motiven i första hand sikte på åtgärder som utförs av personer med mera självständigt infytande över myndighetsutövningen. Åtgärder som utförs av personal i underordnad ställning, t ex skrivarbete eller expeditionsgöromål skall enligt samma uttalande normalt inte medföra straffansvar. Denna avgränsning åstadkoms lagtekniskt i första hand genom att gärningar som anses som ringa är undantagna från straffansvar.

Tjänstefelsansvaret gäller inte bara för tjänstemän. Reglerna gäller också för ledamöter i kommunala nämnder och styrelser i den mån uppgifterna avser myndighetsutövning. Däremot är kommunfullmäktigeledamöter generellt undantagna från tjänstefelsansvar.

2 Förfångsrekvisitet slopas

För straffansvar har hittills gällt att den felaktiga myndighetsutövningen har medfört en skadlig effekt som kan bevisas i det enskilda fallet.

Enligt motiven för slopandet av detta "förfångsrekvisit" bör man kunna inskrida mot klart klandervärda förfaranden, oberoende av vilken effekt som föreligger i det konkreta fallet. Denna utvidgning av straffansvaret medför att felhandlingar kan vara straffbara även då någon konkret skada inte kan påvisas i det enskilda fallet.

För att bagatellartade förseelser skall vara straffria undantas i stället gärningar som är att anse som "ringa". Bedömningen av om gärningen är ringa skall enligt motiven främst ske mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Åtgärder av kontorspersonal i underordnad ställning förutsätts normalt vara straffria.

3 Kravet på "grov" oaktsamhet slopas

Tidigare krävdes uppsåt eller grov oaktsamhet för straffansvar. Enligt de nya reglerna räcker det med oaktsamhet. Av allmänna principer följer enligt motiven att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte kan komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma.

Vid bedömningen av "oaktsamhetsrekvisitet" är det enligt motiven i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta skall vägas mot omständigheter som hänför sig till den anställdes ställning och situation. Sådana omständigheter kan t ex vara att han handlat under tidspress eller saknat erforderlig kompetens eller utbildning.

Det kan konstateras att domstolarna ytterst får avgöra var den straffrättsliga toleransnivån skall ligga mellan straffbar oaktsamhet och tolerabel "slarvighet" eller oskicklighet.

4 Åsidosätter "vad som gäller för uppgiften"

Hittills har för straffbarhet krävts att felet innebär åsidosättande av "lag eller annan författning". Enligt den nya lagtexten är det för straffbarhet tillräckligt med åsidosättande av "vad som gäller för uppgiften".

I de allmänna motiven (prop s 15) sägs att lagstiftaren ofta är hänvisad till att ange vissa riktlinjer och principer för hur den offentliga verksamheten skall bedrivas. Åtgärder som strider mot sådana allmänna principer bör inte vara undantagna från straffrättsligt ansvar på grund av att närmare författningsreglering inte har skett eller på grund av att en speciell situation inte har uppmärksamats i förarbeten eller blivit föremål för tidigare bedömning i domstol. Även interna myndighetsföreskrifter kan enligt motiven ha betydelse vid bedömningen av vad som kan anses ha gällt för uppgiften.

Mot bakgrund av att vissa remissinstanser uttryckt farhågor för att den nya regeln kan ge utrymme för godtyckliga bedömningar uttalade justitieministern att avsikten naturligtvis inte är att domstolarna skall göra några skönsmässiga bedömningar.

Uttrycket "vad som gäller för uppgiften" avser enligt specialmotiveringen (prop s 24) regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas, t ex rättegångsbalkens regler, förfaranderegler i förvaltningslagen eller en myndighets föreskrifter, som direkt angår myndighetsutövningen. Däremot avses inte allmänna anvisningar om hur standarden i olika hänseenden bör vara, exempelvis regler av innebörd att myndighetens verksamhet bör vara så effektiv och billig som möjligt.

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

Avslutningsvis kan nämnas att en riksdagsmotion om att reservationsrätt skall införas för kommunaltjänstemän i konsekvens med det vidgade tjänsteansvaret avslogs av riksdagens majoritet. Justitieutskottet noterade (1988/89:JuU24 s 13) i samband därmed att frågan om kommunaltjänstemännens reservationsrätt omfattas av kommunallagskommitténs uppdrag att utforma en ny kommunallag.

I detta cirkulär har lämnats information om det utvidgade straffrättsliga tjänsteansvaret. Inom ramen för detta cirkulär och i avsaknad av praktisk tillämpning av reformen har vi inte närmare belyst de oklarheter och eventuella tillämpningssvårigheter som reformen medför. En sådan oklarhet, som förbundet påtalat i sitt remissyttrande, är ansvarsfördelningen mellan en kommunal tjänsteman som förbereder ett ärende som rör myndighetsutövning och de förtroendevalda som sedan beslutar i ärendet på det underlag som tjänstemannen tagit fram.

Förfrågningar med anledning av detta cirkulär kan ställas till Anders Svensson, telefon 08 - 772 44 30 eller någon av de andra juristerna på kommunalrättssektionen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen

Curt Riberdahl

Anders Svensson