



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anna Lindblom

# När statens anställda gör fel

Tillämpning och avvägning av  
straffrättsligt- och arbetsrättsligt  
ansvar i offentlig verksamhet

Examensarbete  
30 högskolepoäng

Handledare  
Bengt Lundell

Förvaltningsrätt  
Arbetsrätt

Termin 9

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>7</b>
1.1.1 Den offentliga anställningens särart	7
1.1.2 Ändringar i RF	9
<b>1.2 Syfte och frågeställning</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Metod</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Avgränsningar</b>	<b>10</b>
<b>1.5 Disposition</b>	<b>10</b>
<b>2 HISTORISK ÖVERSIKT</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Reglernas ursprung</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Straffansvaret före ämbetsansvarsreformen</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Disciplinansvaret före ämbetsansvarsreformen</b>	<b>14</b>
<b>2.4 Ansvarsreglernas arbetsrättsliga betydelse</b>	<b>14</b>
<b>2.5 Sammanfattande kommentar</b>	<b>16</b>
<b>3 ÄMBETSANSVARSREFORMEN</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Kritik mot lagstiftningen före reformen</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Syftet med reformen</b>	<b>17</b>
<b>3.3 Det straffrättsliga ansvaret</b>	<b>18</b>
3.3.1 Myndighetsutövning	19
<b>3.4 Bakgrunden till dagens straffrättsliga ansvar</b>	<b>21</b>
<b>3.5 Disciplinansvarets utveckling</b>	<b>22</b>
<b>3.6 StjL blir G. LOA</b>	<b>24</b>
<b>3.7 Sammanfattande kommentar</b>	<b>25</b>

<b>4</b>	<b>GÄLLANDE STRAFFANSVAR FÖR TJÄNSTEFEL</b>	<b>27</b>
4.1	Personkrets, <i>vid</i> myndighetsutövning	27
4.2	Att åsidosätta vad som gäller för uppgiften	28
4.3	Genom handling eller underlåtenhet	29
4.4	Subjektivt rekvisit	29
4.5	Ansvarsfrihet	31
4.6	Grovt tjänstefel	34
4.7	Subsidiaritet	35
4.8	Sammanfattande kommentar	35
<b>5</b>	<b>1994-ÅRS LOA</b>	<b>37</b>
5.1	Syfte och funktion för LOA	37
5.2	Förhållandet till grundlagen	38
5.3	Tillämpningsområde	39
5.3.1	LOA's förhållande till myndighetsutövning	40
5.4	Lagändringar med anknytning till disciplinansvaret	40
5.5	Sammanfattande kommentar	41
<b>6</b>	<b>DISCIPLINANSVARET IDAG</b>	<b>42</b>
6.1	Subjektiva rekvisit	42
6.2	Ringa fel	43
6.3	Undantaget för strejk och stridsåtgärder	45
6.4	Disciplinpåföljder	45
6.5	Prövning av disciplinansvar	46
6.6	Sammanfattande kommentar	47
<b>7</b>	<b>HINDER MOT DISCIPLINÄRT FÖRFARANDE</b>	<b>49</b>
7.1	Skydd mot dubbelbestraffning	49
7.2	Anställningens upphörande	50
7.3	Preskriptionstiden	51
7.4	Sanktioner	51

7.5	Åtalsanmälan	51
7.6	Sammanfattande kommentar	52
8	ANALYS	54
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	59
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	61

# Summary

For state employees and those who exercise public authority, special liability rules apply in regards to professional misconduct. The essay focuses on investigating the application of disciplinary offence (breach of duty) in both criminal law and labour law. Disciplinary offence in criminal law is regulated in the Penal Code (brottsbalken) which applies when the violation committed is made within the exercise of public authority. Disciplinary offence in labour law is an administrative procedure which the authorities (as employers) may resort to when their employees fail to uphold employment obligations due to wrongful conduct. This offence requires an existing employment but not that the wrongful conduct is made within the exercise of public authority. The different liability regimes are intended to complement each other. The criminal liability shall be strictly reserved for the most serious attacks on civil interests.

Disciplinary offence in labour law was originally a public judicial proceeding within the area of public law. As employment law in the Public sector evolved in order to resemble the private sector, the employee's obligations to the employer came to rest on contractual basis. In spite of this, matters concerning disciplinary offence are regulated in a special law, LOA, instead of being regulated in collective agreements. This solution is a result of the Instrument of Government (Regeringsformen) which requires that basic matters concerning state employees shall be regulated by law due to political democracy and civil interests. The primary purpose of disciplinary offence in labour law is to act as a safeguard to correct handling of public matters and interests. The secondary purpose is to ensure that employees comply with their obligations to the employer.

Disciplinary offences in criminal law and labour law overlap in many cases, meaning that both liability regimes can be applied to cases of professional misconduct. Over the years, some criticisms emerged against this but in my opinion it does not represent a problem. It is clearly regulated by law which area of liability that is applicable in these cases.

The criminal disciplinary offence has the sole purpose of protecting citizens against the mishandling of civil interests. It is limited to cases concerning exercise of public authority because they constitute the most drastic form of the state exercising power against individual citizens. Liability for disciplinary offence in criminal law is imposed by court and subject to public prosecution, which allows no room for arbitrary judgments. It is a secure legal proceeding. Disciplinary offence in labour law is an internal administrative action imposed by the authority. The employer decides which cases to investigate as disciplinary matters. If the authority's Disciplinary Offence Board imposes a disciplinary punishment the employee has a possibility to appeal to court.

What is remarkable is that there is no inspection of, or control over, which disciplinary matters the employer must investigate. There is a considerable scope for arbitrary judgment and the authority has the possibility to hide wrongful conducts. The primary purpose of disciplinary offence in labour law is pompous, it is meant to secure constitutionally guaranteed civil interests. The discrepancy between the purpose of disciplinary offence on the one hand and its actual application and the uncertain legal process on the other hand is remarkable and problematic.

# Sammanfattning

För statligt anställda och statligt verksamma gäller speciella ansvarsregler. Uppsatsen inriktar sig på att utreda tillämpningen av tjänstefel och disciplinansvar. Det första är en straffrättslig sanktion då fel begåtts i tjänsten i samband med myndighetsutövning. Det andra är ett arbetsrättsligt/förvaltningsrättsligt administrativt förfarande som myndigheter kan tillgripa gentemot sina anställda då fel begåtts. Disciplinansvaret förutsätter en anställning men inte att felet ska ha begåtts vid myndighetsutövning. De olika ansvarssystemen är avsedda att komplettera varandra och det straffrättsliga ansvaret ska vara förbehållet de allvarligaste angreppen på medborgarnas intresse av att offentliga uppgifter sköts korrekt.

Disciplinansvaret var ursprungligen ett offentlighetsrättsligt förfarande. Allteftersom arbetsrätten på det statliga området utvecklats till att efterlikna den privata har arbetstagarens skyldigheter gentemot arbetsgivaren kommit att vila på avtalsrättslig grund. Trots det regleras frågor om disciplinansvar i en speciallag, LOA (lag om offentlig anställning), istället för att kollektivavtalsregleras. Anledningen till det återfinns i RF (Regeringsformen) som kräver att grundläggande frågor angående statligt anställda ska regleras i lag p.g.a. hänsyn till den politiska demokratin och medborgerliga intressen. Det primära syftet med disciplinansvaret är således att verka som en säkerhet för att offentliga uppgifter sköts korrekt. Det sekundära syftet är att säkra att anställda fullgör sina skyldigheter gentemot arbetsgivaren.

Tjänstefel och disciplinansvar överlappar varandra i många fall, vilket betyder att båda kan tillämpas på samma fall av felaktigt handlande. Genom åren har viss kritik framkommit mot detta men enligt min åsikt utgör inte detta ett problem. Det finns tydligt reglerat i lag vad som gäller i dessa fall.

Det straffrättsliga tjänstefelet har som enda syfte att skydda medborgarna mot att offentliga uppgifter missköts. Att tjänstefel är begränsat till fall av myndighetsutövning beror på att det utgör den mest ingripande formen av statlig maktutövning mot enskilda medborgare. Ansvar för tjänstefel utdöms av allmän domstol i en mycket säker straffprocess och faller under allmänt åtal, vilket inte ger utrymme för godtyckliga bedömningar. Disciplinansvaret är ett myndighetsinternt administrativt förfarande. Arbetsgivaren bestämmer vilka fall som ska utredas som disciplinärenden. Om myndighetens personalansvarsnämnd ålägger arbetstagaren en disciplinpåföljd finns möjlighet att överklaga beslutet till allmän domstol.

Det anmärkningsvärda är att det inte finns något kontrollorgan för vilka eventuella disciplinärenden som arbetsgivaren bör utreda. Det finns ett stort utrymme för godtyckliga bedömningar och en möjlighet för myndigheten som arbetsgivare att dölja fel som begåtts. Det primära syftet med

disciplinansvaret är högtravande; det ska säkra grundlagsskyddade medborgerliga intressen. Diskrepansen mellan disciplinansvarets syfte å ena sidan och dess faktiska tillämpning och rättsosäkra process å andra sidan är anmärkningsvärd och problematisk.



# Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Ds	Departementsserien
EGF	Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, Romfördraget
FullmL	Lag (1994:261) om fullmaktsanställning
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KomL	Kommunallagen (1991:900)
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
G. LOA	Lag (1976:600) om offentlig anställning
LAS	Lag (1974:12) om anställningsskydd
LRA	Lag (1974:371) om rättegång i arbetstvister
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. 1
Prop.	Proposition
RH	Rättsfall från hovrätterna
RF	Regeringsformen (1974:152)
SFS	Svensk författningssamling
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)

SOU	Statens Offentliga Utredningar
StjL	Statstjänstemannalagen (1965:274)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

De statligt anställdas tjänsteansvar består av tre ansvarssystem: det straffrättsliga, det arbetsrättsliga och det skadeståndsrättsliga. Kretsen av anställda som omfattas av respektive system varierar och systemen är avsedda att komplettera varandra.

Det straffrättsliga ansvaret i BrB (brottsbalken) för tjänstefel omfattar gärningar vidtagna vid myndighetsutövning och omfattar såväl statligt- som kommunalt anställda samt anställda i privat verksamhet i de fall de har befogenhet att utöva myndighet.

En del av det arbetsrättsliga ansvaret regleras i LOA (lag om offentlig anställning) och innebär att uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande av skyldigheter i anställningen, i de fall det inte är ringa, kan medföra disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Detta är ett administrativt förfarande där statliga arbetsgivare genom personalansvarsnämnder eller Statens ansvarsnämnd meddelar påföljd till skillnad från det judiciella straffrättsliga ansvaret. Tillämpningsområdet för det disciplinära ansvaret och för tjänstefelsansvaret är till viss del olika men de överlappar även varandra i många fall. En annan del av det arbetsrättsliga ansvaret regleras i LAS (lag om anställningsskydd) och innebär att den anställde kan bli uppsagd eller avskedad vid grovt åsidosättande av sina åligganden gentemot arbetsgivaren.

Det skadeståndsrättsliga ansvaret regleras i SkL (skadeståndslagen) och omfattar såväl privat- som offentligt anställda i de fall de orsakar person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada vållad genom brott. Skadeståndansvaret begränsas till viss del för statligt anställda med ett krav på att synnerliga skäl ska föreligga för skada vållad genom fel och försummelse i tjänsten.

Den här uppsatsen kommer att utreda tjänstefelsansvaret och disciplinansvaret eftersom de är specifika för verksamma i den offentliga sektorn. De statligt anställda och de som utövar offentlig myndighet är med andra ord föremål för en särreglering; speciella hänsyn gör sig gällande inom den offentliga sektorn.

### 1.1.1 Den offentliga anställningens särart

Den statliga anställningen intar en särställning i förhållande till den privata arbetsmarknaden som bygger på principen om avtalsfrihet. Den offentliga verksamheten är till stor del finansierad av skatter och avgifter vilket innebär att den ska tillgodose intressen som har ett gemensamt värde för alla

samhällets medborgare. Mot bakgrund av detta har alla ett intresse av en demokratisk styrning av verksamheten, insyn och upprätthållande av rättssäkerheten vilket även innefattar att uppgifterna fullgörs korrekt. Målen och villkoren för de statliga myndigheternas arbete skiljer sig från arbetsmarknaden i övrigt vilket medför effekter på deras arbetsgivarfunktion.

I förarbetena till arbetsrättsreformen på 1970-talet poängterades att grundsatsen om avtalsfrihet inte fick komma i konflikt med den grundläggande politiska demokratin. Här åsyftas medborgarnas politiska rättigheter och de politiska organens frihet att handla inom grundlagens ram utan inblandning från utomstående.<sup>1</sup> Det som avses här är legalitetsprincipen som den stadgas i RF (Regeringsformen) 1 kap 1 §. All offentlig makt utgår från folket och den offentliga makten utövas under lagarna. Legalitetsprincipen gäller alla statliga och kommunala organ inklusive riksdag och regering. Innebörden av detta inom den statliga arbetsrättsens område är att avtalsfriheten endast kan ta sig uttryck genom kollektivavtal i den omfattning som RF tillåter. Allmänna medborgarintressen får inte åsidosättas. Det bör inte vara möjligt att avtala om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.<sup>2</sup>

Insynen i den statliga verksamheten tillgodoses genom offentlighetsprincipen och i de enskilda förvaltningsärendena genom den i offentlighetsprincipen innefattade principen om allmänna handlingars offentlighet i TF (Tryckfrihetsförordningen). Yttrande- och informationsfriheten samt meddelarfriheten är också av vikt för insynen och kan sägas vara en del av offentlighetsprincipen. Vidare tillgodoses insyn och kontroll genom JO och JK.<sup>3</sup>

För att rättssäkerheten ska kunna upprätthållas och för att undvika att myndigheternas handlingsfrihet inte utnyttjas på ett godtyckligt sätt har fastslagits en objektivitetsprincip i RF 1 kap 9 §; verksamheten ska beakta allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet. Beträffande de offentliga organens uppträdande på arbetsmarknaden ger stadgandet närmast uttryck för den allmänna arbetsrättsliga principen om skyldighet att handla i enlighet med god sed på arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Förvaltningsmyndigheterna lyder under riksdagen enligt RF 12 kap 1 § men ska vid myndighetsutövning mot enskild inta en fristående position till överordnade organ; det finns ett krav på funktionell självständighet i RF 12 kap 2 §. Det är dessa grundlagsstadgade krav som är grunden till att det finns specialregleringar för den offentlighetsrättsliga anställningen.

---

<sup>1</sup> SOU 1975:1 s. 638, Prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 142

<sup>2</sup> Prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150-151

<sup>3</sup> Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 18

<sup>4</sup> AD 1985 nr 129

## 1.1.2 Ändringar i RF

Den 1 januari 2011 trädde den reformerade RF i kraft.<sup>5</sup> Reglerna om den statliga förvaltningsorganisationen återfinns numera i RF 12 kap. Tidigare fanns regler om förvaltningen och domstolarna i samma kapitel. Nu är dessa regler separerade till olika kapitel för att markera domstolarnas och domarnas särställning i det konstitutionella systemet.<sup>6</sup>

Den för detta arbete relevanta förändringen finns i RF 12 kap 7 §. Ordet statstjänstemän har ersatts med statligt anställda i syfte att modernisera bestämmelsen. Genom denna ändring överensstämmer ordvalet med det som används i LOA 14 §.<sup>7</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställning

Juridiken är uppdelad i olika rättsområden, t.ex. civilrätt, straffrätt och offentlig rätt. Områdena studeras var för sig och det är inte alltid självklart hur de interagerar med varandra. Under fördjupningskurser inom arbetsrätt och förvaltningsrätt har jag stött på LOA; en lag som har anknytning till både civil- och offentligrättsliga studier. Vad är den för typ av lag? I vilket rättsområde hör den hemma? Tankarna förde mig vidare till disciplinansvaret som regleras i LOA. Jag insåg att det är lagstadgat för statligt anställda och kollektivavtalsreglerat i andra fall. Hur kommer det sig? Disciplinansvaret förde mina tankar vidare till tjänstefel i BrB och helt plötsligt befann jag mig inom straffrätten. Jag blev nyfiken på hur det kommer sig att tjänsteansvaret för offentligt anställda har förankring i såväl offentlig rätt, civilrätt som straffrätt.

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur tjänstefels- och disciplinansvaret tillämpas och avgränsas för statligt anställda. Varför finns det specifikt lagstiftat ansvar för statligt anställda? Hur har reglerna reformerats och vad blev effekterna? Uppfyller tjänstefels- och disciplinansvaret sina syften idag eller ger de upphov till några problem?

## 1.3 Metod

Metoden som jag har valt att använda mig av är den traditionella rättsvetenskapliga metoden. Den innebär att lagar, förarbeten, praxis och doktrin är de källor som legat till grund för uppsatsen.

För att få kunskap om rättsläget inom den del av statlig arbetsrätt som uppsatsen berör har det varit naturligt att utgå från lagstiftningen.

---

<sup>5</sup> SFS 2010:1408

<sup>6</sup> Prop. 2009/2010:80 s. 120

<sup>7</sup> A. a. s. 291

Lagtextens syfte har sedan analyserats med hjälp av förarbeten, lagkommentarer och praxis. Äldre rätt och den historiska delen av uppsatsen har inte utgått från specifika lagrum utan från mer allmänna diskussioner om rättsläget i förarbeten och doktrin i syfte att ge en överskådlig bild av dåvarande rättsläge.

## 1.4 Avgränsningar

Arbetet är begränsat till disciplinansvaret i LOA 14 § och tjänstefelsansvaret i BrB 20 kap 1 §. Kollektivavtalsreglerat disciplinansvar för de som inte är statligt anställda kommer inte att behandlas. Övriga straffstadganden i BrB med anknytning till offentligt verksamma, mutbrott och brott mot tystnadsplikten, ligger inte inom ramen för detta arbete.

Jag kommer inte att lägga fokus på domstolarnas eller arbetsgivarnas val av påföljder, varken beträffande straffansvaret eller disciplinansvaret. Lagstiftningen för fullmaktsanställda, som tidigare fanns i StjL (statstjänstemannalagen) och LOA men numera återfinns i FullmL (lag om fullmaktsanställning), kommer jag inte att gå in på.

Vad gäller det civilrättsliga ansvaret kommer jag endast att ta upp avsked och uppsägning i den mån de interagerar med tjänstefel eller disciplinansvar. Jag kommer inte att utreda deras innebörd i sak. Den skadeståndsrättsliga sanktionen lämnas helt åt sidan.

Den historiska delen av uppsatsen, där jag tar upp äldre icke gällande rätt, är ägnad att skapa förståelse för varför gällande rätt ser ut som den gör. Den är inte ägnad att ge en fullständig bild av dåvarande rättsläge.

Jag kommer att knyta an till RF och FL (förvaltningslagen) enbart i den mån det är relevant för ändamålet med uppsatsen.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en historisk tillbakablick för att översiktligt belysa hur reglerna vuxit fram och hur rättsläget såg ut före ämbetsansvarsreformen. Kapitel 3 behandlar ämbetsansvarsreformen från 1975, hur tjänstefels- och disciplinansvaret förändrades och effekterna av reformen. Dessa effekter låg till grund för de lagändringar som gjordes beträffande straffansvaret för tjänstefel 1989 och disciplinansvaret 1994 och som idag utgör gällande rätt. I kapitel 4 utreds straffansvaret som det ser ut idag och de olika rekvisiten för tillämpning. Vissa rekvisit kompletteras med relevanta rättsfall. Följande kapitel i uppsatsen handlar om disciplinansvaret. Avsikten med kapitel 5 är att redogöra för syftet med LOA och lagens förhållande till grundlagen, då det har betydelse för disciplinansvaret. I kapitel 6 utreds disciplinansvaret enligt gällande rätt och

dess rekvisit för tillämpning, vilka även kopplas till praxis för att belysa rättsläget. Kapitel 7 behandlar olika hinder som kan föreligga för tillämpning av disciplinansvaret, bl.a. i fall då disciplinansvaret och ansvar för tjänstefel överlappar varandra. Varje kapitel avslutas med en sammanfattande kommentar. Den slutliga analysen av uppsatsen finns i kapitel 8.

## 2 Historisk översikt

### 2.1 Reglernas ursprung

Redan under medeltiden var vissa gärningar kriminaliserade för tjänstemän men det fanns inga enhetliga bestämmelser eller någon enhetlig ämbetsbrottsdefinition. 1734-års lag innebar inget mer än en kodifiering av tidigare rättsregler. Under den senare delen av 1700-talet och fram till 1864-års strafflag kompletterades gällande regler med nya författningar om särskilda brott av särskilda tjänstemän. Det fanns två huvudsakliga syften med dåtidens lagstiftning beträffande tjänstemän, dels intresset av att skydda enskilda personers intressen mot övergrepp från myndighetsutövarna, dels intresset av att trygga staten eller kungen så att inte tjänstemännen åsidosatte eller överskred sina uppgifter. Det senare ska ses mot bakgrund av att tjänstemännen från början sågs som tjänare åt den svenska kungen och kunde bestraffas om de inte efterlevde kungens krav. Detta synsätt kan ses som embryot till såväl straffrättsliga som disciplinära ansvarsregler.<sup>8</sup>

Före 1700-talet fanns ingen tydlig uppdelning mellan judiciellt och administrativt förfarande. Från 1790-talet och 1820-års betänkanden om rättegångsfrågors skiljande från verken gjordes en distinktion mellan det judiciella förfarandet och det administrativa disciplinära förfarandet. En anledning till detta var kravet på legalitet inom straffrätten. Det råder delade meningar om dåtidens administrativa förfarande skulle anses vara disciplinrättsligt i dagens mening men det var ett ansvar som utkrävdes genom ett förvaltningsförfarande. Ansvarssystemet återspeglade principen om tjänstemans oavsättlighet, som slutligen lagfästes i 35-36 §§ i 1809-års RF. Grundtanken med oavsätthetsgrundsatsen var att den skulle skydda tjänstemannens intressen då han ansågs ha en form av äganderätt till sin tjänst samt att den skulle främja en god rekrytering. Tjänstemän kunde följaktligen endast avsättas eller avskedas p.g.a. begånget brott i form av en brottspåföljd.<sup>9</sup>

Under 1800-talets reformarbeten kom ämbetsbrotten att sammanföras under ett kapitel men de var uppdelade på många olika brottstyper. På processrättens område infördes principen att civil- och brottmål skulle handläggas av allmän domstol i så stor utsträckning som möjligt och många specialdomstolar lades ner. Detta var ett sätt att fixera gränsen mellan det judiciella och det administrativa förfarandet. I 1864-års lag drogs en skiljelinje efter gärningarnas svårighetsgrad och svårighetsgraden av tjänstemännens handlande skulle avgöra om straffansvar skulle tillämpas. Disciplinära åtgärder begränsades till mindre allvarliga förseelser av intern natur. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet gjordes en hel del

---

<sup>8</sup> SOU 1969:20 s. 14 f.

<sup>9</sup> A. a. s. 15-16



författningsändringar på ansvarsområdet. På straffrättens område avskaffades vissa brottstyper. De flesta ändringarna skedde på det disciplinära området vilket till stor del kan förklaras av att den offentliga förvaltningen expanderade kraftigt under 1900-talet.<sup>10</sup>

## 2.2 Straffansvaret före ämbetsansvarsreformen

Ämbetsbrotten behöll sin gamla form fram till 1949. Då slopades den kasuistiska uppräkningsen av en lång rad ämbetsbrott. Bakgrunden till detta var att man kommit att inse att det inte var befogat att särreglera en stor del av brotten som ämbetsbrott då de som allmänna brott kunde och borde medföra allmänt straff oavsett ämbetsmannatiteln. Särskilda regler ansågs nu bara befogat om de var straffbelagda endast för ämbetsmän. Detta resulterade i fyra särskilda ämbetsbrott: tjänstemissbruk, tjänstefel, tagande av muta eller otillbörlig belöning och brott mot tystnadsplikten. Vid införandet av BrB 1965 bibehölls 1948-års lagstiftning i princip oförändrad.<sup>11</sup>

Tjänstemissbruk förelåg om tjänstemannen genom handling eller underlåtenhet missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller enskild. Straffet var suspension eller avsättning och vid speciella fall även fängelse. Ringa fall var straffbelagda med böter. Det allmänna tjänstefelsansvaret var riktat mot tjänsteman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, författning, instruktion, föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Dessa ansvarsbestämmelser skulle inte tillämpas om gärningen var straffbelagd enligt ett annat stadgande. Straffet för tjänstefel var böter eller suspension och i grova fall suspension eller avsättning jämte ett eventuellt fängelsestraff.<sup>12</sup> Personkretsen för ämbetsansvar utformades genom rättspraxis och omfattade alla som var anställda som tjänstemän i stat eller kommun. Ämbetsansvaret omfattade dock inte tjänstemän med relativt osjälvständig verksamhet. Arbetarebegreppet utmönstrades 1971 genom en reform (SFS 1971:940) för den statliga sektorn. Härmed fick i princip alla statsanställda ställning som tjänstemän. Detta innebar ingen utökning av personkretsen för ämbetsansvar.<sup>13</sup>

Reglerna om ämbetsansvar var anpassade till en offentlig förvaltning av judiciell karaktär. Samhällsutvecklingen hade medfört en utvidgning av det allmännas myndighetsfunktion och förvaltningen hade kommit att inriktas på aktiv samhällsomdaning, planering och produktion. Den offentliga förvaltningen hade kommit att omfatta mer än statens och kommunernas förvaltningsorgan genom att offentliga myndighetsfunktioner kunde utövas

---

<sup>10</sup> SOU 1969:20 s. 16, SOU 1996:173 s. 22

<sup>11</sup> A. a. s. 16-17

<sup>12</sup> Ds Ju 1983:7 s. 51-52

<sup>13</sup> A. a. s. 52

av andra institutioner, av såväl allmän som enskild karaktär. Mot denna bakgrund ifrågasattes ämbetsansvarets aktualitet då det var knutet till en offentlig funktion så den sett ut innan den offentliga sektorns expansion och verksamhetsutveckling.<sup>14</sup>

## 2.3 Disciplinansvaret före ämbetsansvarsreformen

I StjL reglerades disciplinansvar för statstjänstemän i syfte att komplettera ämbetsansvaret. Disciplinansvaret var ett administrativt förfarande som kunde omfatta i princip varje typ av tjänsteförseelse. Stadgandet var utformat i överensstämmelse med tjänstefelsbeskrivningen i BrB. Disciplinstraffen var varning, löneavdrag i högst 30 dagar, suspension i högst tre månader och i allvarigare fall avsättning. Högre tjänstemän t.ex. byråchefer samt ordinarie domartjänster var undantagna disciplinansvaret. För kommunala tjänstemän och övriga kommunalanställda reglerades disciplinansvaret kollektivavtalsvägen. För vissa personkategorier gällde ett särskilt disciplinansvar reglerat i kommunaltjänstemannastadgan (1965:602). I tjänstemannalagstiftningen fanns även en möjlighet för arbetsgivaren att tillgripa uppsägning i fall av fel eller försummelse i tjänsten. Dessa bestämmelser överfördes till LAS 1 juli 1974 och ersattes i StjL med en hänvisning till LAS.<sup>15</sup>

Under denna tid var det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelse i tjänsten och det disciplinära ansvaret i princip identiskt då reglerna i sak överensstämde med varandra.<sup>16</sup>

## 2.4 Ansvarsreglernas arbetsrättsliga betydelse

Den offentliga tjänsten hade hittills utmärkts av en patriarkalisk ordning med en stark och allenarådande stat och tjänstemän med mycket litet inflytande. Under mitten av 1900-talet ändrades successivt synen och anställda inom den privata arbetsmarknaden kom att framstå som den privilegierade gruppen med sitt ökade inflytande. Detta var starten på att försöka närma sig och efterlikna den privata arbetsmarknaden.<sup>17</sup> Genom 1936-års lag om förenings- och förhandlingsrätt fick privatanställda tjänstemän en laglig rätt att förhandla om och sluta avtal med arbetsgivaren. Tjänstemän med ämbetsansvar hade ingen motsvarande rätt. Förhandlingsrätten på den statliga arbetsmarknaden försvårades av flera faktorer. Det var straffbart som tjänstefel att inte fullgöra sina

---

<sup>14</sup> Gustafsson, Disciplinansvaret i offentlig tjänst, s. 7

<sup>15</sup> A.a. s. 53

<sup>16</sup> SOU 1996:173 s. 22

<sup>17</sup> A. a. s. 22-23, Westerhult, FT 1980, s. 179 f.

arbetsuppgifter vilket i sig uteslöt möjligheten till strejk. Oavsättligheten utgjorde en lönegaranti som hindrade arbetsgivaren att innehålla löner och riksdagen skulle ha direkt inflytande över förvaltningen, den statliga tjänsteorganisationen och statliga löne-medel. Utvecklingen mot nya verksamhetsformer inom förvaltningen hade medfört en utveckling i synen på det offentliga anställningsförhållandet. Detta kan sägas ha varit starten på processen närma sig den privata arbetsmarknaden.<sup>18</sup>

Arbetsrättens regelsystem skulle anpassas till rådande förhållanden på den privata arbetsmarknaden. Målet var att förhandlingsrätt, kollektivavtal och stridsmedel skulle bli tillämpligt på samtliga offentligt anställda. I och med 1965-års förhandlingsrättsreform och införandet av StjL fick de offentliga tjänstemännen principiell möjlighet att förhandla och träffa avtal om arbets- och anställningsvillkor. Förhandlingsrätten innebar att fel och försummelser i tjänsten kunde ses som avtalsbrott och beivras med civilrättsliga sanktioner. Anställningsförhållandet vilade således på privaträttslig grund och var inte längre att anse som förvaltningsrättsligt. Lagstiftning för statligt och kommunalt anställda tjänstemän separerades. De statliga tjänstemännen omfattades av disciplinansvaret i StjL och de kommunala tjänstemännen omfattades av den privata avtalsrätten och ett eventuellt kollektivavtalsreglerat disciplinansvar. Förhandlingsrätten innebar dock inte så stora faktiska förändringar för de statligt anställda. I StjL fanns det fortfarande ett ganska omfattande avtalsförbud som innebar att vissa frågor inte var förhandlingsbara. Arbetsgivaren kunde ensidigt besluta om frågor som reglerades i StjL, bl.a. disciplinansvar, organisation, anställnings ingående och upphörande, arbetsuppgifter, arbetstid, ledighet och arbetsledning utan att arbetstagarna hade stridsrätt. Lönevillkoren skulle däremot fastställas genom kollektivavtal och inte genom Statens allmänna avlöningsreglemente. StjL innebar att lön och andra anställningsvillkor, rätt till strejk, och lockout bl.a. infördes.<sup>19</sup>

Ämbetsansvaret och disciplinansvaret hade samband med och begränsade tjänstemännens avtalsfrihet. Att ämbetsansvaret förhindrade avtalsfrihet var en rättsregel som tagit form genom rättspraxis. Ämbetsansvaret har ansetts trygga intresset av att all tjänsteutövning ska uppfylla vad tjänstens bästa fordrar och det är egentligen det som man ansåg vara hindret för avtalsfriheten. Det fanns således ett beroendeförhållande mellan ämbetsansvar och avtalsförbud. För de tjänstemän som inte omfattades av StjL skulle detta avtalsförbud genom rättspraxis fortsätta att gälla om inte lagstiftningen ändrades. Vid den här tiden kunde varken ämbetsansvar eller disciplinansvar tillämpas på avtalsbrott. 1971 ändrades StjL till att omfatta alla statligt anställda och inte bara de med tjänstemannastatus. Under åren fram till antagandet av G. LOA (gamla lagen om offentlig anställning) 1977 utökades även det avtalbara området. Många av ändringarna var resultat av det utredningsarbete som föregick tillkomsten av MBL (lag om

---

<sup>18</sup> Hinn, Statlig anställning, s. 30 f.

<sup>19</sup> SOU 1996:173 s. 22 f, Westerhult i FT 1980 s. 179 f, Gustafsson, Disciplinansvaret i offentlig tjänst, s. 8

medbestämmande i arbetslivet) 1976.<sup>20</sup> Både den offentliga förvaltningen och synen på den offentliga anställningen hade således ändrats och som en följd av detta var det naturligt att ifrågasätta det sedan många år gällande ämbetsansvaret.<sup>21</sup>

## 2.5 Sammanfattande kommentar

Under 1700- och 1800-talet fanns det två huvudsakliga syften med lagstiftningen om statens tjänstemän: Att skydda enskilda personer mot övergrepp från myndighetsutövare samt att skydda staten och kungen så att tjänstemännen inte överskred sina befogenheter. Tjänsteansvaret utvecklades till ett judiciellt- och ett administrativt förfarande eller likväl ett straffrättsligt- och ett förvaltningsrättsligt förfarande. Dessa överensstämde i huvudsak med varandra och det fanns inga tydliga gränsdragningar. På den tiden kunde avsättning användas som påföljd oavsett vilket förfarande som tillämpades. Tjänstemännen ansågs vara en del av staten och tjänstemännen ansågs i princip äga sin tjänst. Anställningsförhållandena för statligt anställda reglerades förvaltningsrättsligt fram till 1965; efter införandet av StjL och förhandlingsrättsreformen vilade anställningen på privaträttslig grund. Trots detta fanns ämbetsansvaret kvar och det utgjorde hinder för avtalsfriheten. Arbetet med att ytterligare närma sig förhållandena på den privata arbetsmarknaden fortsatte genom reformarbetet på 1970- talet.

---

<sup>20</sup> SOU 1972:1 s. 123, SOU 1996:173 s. 22 f, Westerhult i FT 1980 s. 179 f.

<sup>21</sup> Gustafsson, Disciplinansvaret i offentlig tjänst, s. 8

# 3 Ämbetsansvarsreformen

## 3.1 Kritik mot lagstiftningen före reformen

Ansvarssystemet före ämbetsansvarsreformen ansågs ha flera brister. Särskilt kritiserat var vidden av det straffrättsliga ansvaret eftersom i princip varje fel och försummelse i tjänsten kunde ge upphov till straffansvar. Det omfattade inte alla offentliga funktionärer utan endast de som intog ställning som tjänstemän. Det sätt varpå personkretsen bestämdes ansågs oklar och oenhetlig eftersom lagen inte uttryckligen preciserade den utan förlitade sig till rättstillämpningen. Vissa tjänstemän hade ämbetsansvar, vissa disciplinansvar och vissa både och. Det ansågs önskvärt att istället låta de offentliga funktionärernas art bestämma om straffansvar skulle inträda eller ej, inte en viss personkrets. Gränsdragningen mellan tillämpningsområdet för straffansvar och disciplinansvar behövde tydliggöras för att inte omfatta samma fel och försummelser. Den offentliga sektorn och myndighetsfunktionerna hade expanderat kraftigt de senaste decennierna och det fanns ett behov av ett nytt sanktionssystem som skulle fungera även då den förvaltningsmässiga organisationen utvecklades.<sup>22</sup> Avtalsförbudet p.g.a. ämbetsansvar innebar att ett utvidgande av personkretsen för ämbetsansvar medförde en inskränkning av personkretsen för avtalsfrihet. Sanktionssystemet ansågs även behöva bli enhetligt så att det kunde tillämpas oavsett om förseelse begåtts inom eller utom den avtalsförbudna sektorn. Det ansågs inte heller lämpligt att som straff kunna utdöma tjänstemans skiljande från tjänsten eftersom det rimligen borde vara en fråga mellan arbetsgivare och arbetstagare. Skiljelinjerna mellan disciplinansvar, straffansvar och rent civilrättsliga sanktioner som uppsägning och avskedande behövde tydliggöras och inte sammanfalla med varandra.<sup>23</sup>

## 3.2 Syftet med reformen

Ett mål med ämbetsansvarsreformen var att närma den offentliga sektorn till den privata. Särregler för den offentliga sektorn skulle begränsas och endast finnas då det var motiverat utifrån den offentliga verksamhetens särart. Avsikten var att skapa ett enhetligt sanktionssystem som kunde tillämpas då de offentliga organen utövar myndighet samt då myndighetsutövningen fullgörs av privaträttsliga organ oavsett om vederbörande har titeln tjänsteman eller inte.<sup>24</sup>

Sanktionssystemet skulle även fortsättningsvis innehålla både straffrättsliga och utomstraffrättsliga påföljder i syfte att tillgodogöra samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett

<sup>22</sup> SOU 1972:1 s. 127 f, Ds Ju 1983:7 s. 55 f.

<sup>23</sup> SOU 1972:1 s. 123 f, Prop. 1975:78 s. 139, Ds Ju 1983:7 s. 55 f.

<sup>24</sup> Prop. 1975:78 s. 109

korrekt sätt. Svårigheten i angreppet på detta intresse skulle avgöra typen av påföljd. Det straffbara området skulle vidare omfatta de allvarligaste angreppen mot det för medborgarna starkaste intresset, d.v.s. att offentliga funktioner sköts korrekt.<sup>25</sup> En förseelse i offentlig tjänst sågs som ett avtalsbrott gentemot det allmänna som arbetsgivare, vilket enbart kunnat regleras genom privaträttsliga bestämmelser. Nödvändigheten med det straffrättsliga skyddet är att skydda de enskilda medborgarnas intressen eftersom de står i ett beroendeförhållande till myndigheterna. Privaträtten kan inte erbjuda skydd för medborgerliga intressen, vilket gör det straffrättsliga ansvaret oundgängligt.<sup>26</sup> Det utomstraffrättsliga disciplinförfarandet skulle utformas efter vad som redan gällde för privata anställningar samtidigt som det skulle tillgodose statens intresse som arbetsgivare.<sup>27</sup>

Ansvarssystemet för offentligt anställda skulle sträva efter att vara oberoende av eventuella förändringar inom den förvaltningsmässiga organisationen. Det offentliga anställningsförhållandet skulle numera betraktas som avtalsgrundat. Att följa de villkor arbetsgivaren ställt upp, även då han haft ensam bestämmanderätt, skulle betraktas som en avtalsförpliktelse.<sup>28</sup>

### 3.3 Det straffrättsliga ansvaret

Den tidigare gällande regeln i BrB 20 kap 1 § om tjänstemissbruk och tjänstefel ersattes av straffbestämmelser om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Straffbestämmelsen skulle inte tillämpas om gärningen var straffbelagd enligt ett annat stadgande.<sup>29</sup>

Myndighetsmissbruk omfattade den som i utövning av offentlig myndighet åsidosatte vad som gällde för myndighetsutövning enligt lag eller annan författning och vars handlande innebar förfång eller otillbörlig förmån, för det allmänna eller enskild, som inte var ringa. Påföljden var böter eller fängelse i två år; vid grovt brott kunde fängelse utdömas i upp till sex år.<sup>30</sup> Eftersom detta var ett uppsåtsbrott krävdes att gärningsmannen var medveten om sin överträdelse av gällande regel för myndighetsutövning i det enskilda fallet samt att hans uppsåt täckte omständigheterna som kunde ligga till grund för att bedöma förfång eller otillbörlig förmån. Det innebar inte att gärningsmannen själv behövde tycka att förfång eller otillbörlig förmån förelåg.<sup>31</sup> Utgångspunkten för en bedömning om förfång kunde anses föreligga skulle vara den tvångs- eller pliktsituation som beslutet medförde. Förfång ansågs kunna bestå i ekonomisk skada eller annan

---

<sup>25</sup> SOU 1972:1 s. 99

<sup>26</sup> A. a. s. 127

<sup>27</sup> A. a. s. 99, Ds Ju 1983:7 s. 57

<sup>28</sup> A. a. s. 100

<sup>29</sup> Prop. 1975:78 s. 109

<sup>30</sup> A. a. s. 109

<sup>31</sup> Ds Ju 1983:7 s. 63

olägenhet, t.ex. tidsutdräkt. Konsekvenser av felaktig myndighetsutövning av bagatellartad karaktär omfattades inte av straffstadgandet eftersom krav ställdes på icke ringa förfång.<sup>32</sup>

För brottet vårdslöshet i myndighetsutövning gällde samma kriterier som för myndighetsmissbruk med den skillnaden att det subjektiva rekvisitet var *grov* oaktsamhet. Påföljden för detta brott var böter eller fängelse i högst ett år. Möjligheten att utkräva ansvar i oaktsamhetsfallen begränsades således av två faktorer; gärningen skulle ha medfört förfång eller otillbörlig förmån samt vara att anse som grov. Att en gärning medfört allvarligt förfång kunde inte anses medföra att oaktsamheten därmed skulle vara att anse som grov. Att begränsa straffbarheten till att endast avse grov oaktsamhet motiverades med att straffrättsliga sanktioner endast skulle skydda allvarliga angrepp på enskilda medborgares rättsläge, vilket i sin tur skulle tydliggöra gränsen mellan straffrättsliga och disciplinära sanktioner.<sup>33</sup>

Användningen av begreppet oriktig myndighetsutövning var avsett att fungera som en avgränsning från de fall då det allmänna uppträder som part i avtalsförhållande. Ämbetsansvarskommittén framhöll "... att offentlig myndighet ytterst är grundad i lag eller annan författning och att det genom de offentliga funktionärernas utövning av denna myndighet för enskilda eller andra subjekt skapas plikter eller rättigheter som inte är av privaträttslig natur".<sup>34</sup>

Personkretsen angavs indirekt i de nya reglerna och omfattade alla som utövade offentlig myndighet oberoende av personens rättsförhållande till det allmänna. Detta blev resultatet av att ansvarssystemet skulle utformas efter de offentliga funktionernas art, myndighetsutövning, och således inte längre bero på om vederbörande hade tjänstemannaställning eller inte.<sup>35</sup> På ett sätt kan detta ses som att personkretsen för straffansvar utvidgades eftersom det kom att omfatta alla offentligt anställda som självständigt deltagit i beslut och inte bara kategorin tjänstemän med ämbetsansvar. Totalt sett var dock den nya personkretsen mindre än de ämbetsansvarigas krets och den omfattade endast funktionär som utövade myndighet, inte de i underordnad ställning. Den hittills gällande tjänstefelsparagrafen kunde, som nämnts, medföra ansvar p.g.a. såväl ämbetsmans försummelse, oskicklighet som oförstånd.<sup>36</sup>

### 3.3.1 Myndighetsutövning

Det straffrättsliga ansvaret förutsatte att gärningen hade begåtts i myndighetsutövning; begreppet definierade personkretsen som omfattades av straffansvaret.

---

<sup>32</sup> Prop. 1975:78 s. 146

<sup>33</sup> A. a. s. 147

<sup>34</sup> A. a. s. 109

<sup>35</sup> SOU 1972:1 s. 128

<sup>36</sup> A. a. s. 136, Prop. 1975:78 s. 146

Offentlig myndighet kan beskrivas som beslut eller åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter och som får rättsverkningar för eller emot den enskilde i form av offentlighetsregler.<sup>37</sup> Begreppet myndighetsutövning har sin grund i 1971-års FL. Lagen innehöll ingen tydlig definition av begreppet men beskrev myndighetsutövning i 3 § som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Begreppet myndighetsutövning har sedan kommit att användas i bl.a. RF, SkL, KomL (komunallagen) och BrB. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna och måste alltid vara grundat på lag, författning eller annat beslut av regering eller riksdag. Det som skiljer myndighetsutövning från offentlig maktutövning är att det förstnämnda även innefattar för den enskilde gynnande beslut.<sup>38</sup>

Den enskilde anses i fall av myndighetsutövning befinna sig i ett beroendeförhållande till det allmänna genom att behörig myndighet ensamt kan besluta om den enskildes rättigheter såväl som förpliktelser. Det betyder att i fall av myndighetsutövning har beslutsfattaren en monopolställning gentemot enskilda rättssubjekt. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av myndighetsutövning och de ska kunna genomdrivas med tvångsåtgärder.<sup>39</sup> Alla oförbindande uttalanden som inte innebär något tvång för den enskilde faller utanför begreppet, t.ex. råd och anvisningar. Detsamma gäller statlig- och kommunal verksamhet som regleras privaträttsligt eller avtalsrättsligt. Myndighetsutövning förutsätter med andra ord offentlighetsregler där det inte finns förhandlingsutrymme för en tvåpartsöverenskommelse; ärendet innebär ett ensidigt avgörande i sak av myndigheten. Myndighetsutövning föreligger inte när det allmänna uppträder som part i avtalsförhållanden.<sup>40</sup>

Även underlåtenhet till myndighetsutövning är att hänföra till begreppet myndighetsutövning. I förarbetena sades det ligga i sakens natur att en underlåtenhet att vara verksam innebär oriktig myndighetsutövning. Det innebär att ”i myndighetsutövning” bör tolkas ”i verksamhet som skulle ha inneburit myndighetsutövning i det enskilda fallet” eller ”i verksamhet som normalt innebär myndighetsutövning”.<sup>41</sup>

Myndighetsutövning kan enligt RF 12 kap 4 § utövas av andra än myndigheter och myndighetsanställda under förutsättning att dessa privaträttsliga subjekt givits befogenhet att utöva myndighet (exempel AB Svensk Bilprovning). Myndighetsutövning mot enskild har samma

---

<sup>37</sup> SOU 1972:1 s. 129

<sup>38</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 19, prop. 1971:30 s. 331

<sup>39</sup> Prop. 1971:30 s. 331 f, Hellners, Förvaltningslagen s. 26 ff.

<sup>40</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 20, prop. 1971:30 s. 331 f.

<sup>41</sup> SOU 1972:1 s. 129 f, Westerhult, FT 1980 s. 184 f, prop. 1975:78 s. 180, Ds Ju 1983:7 s. 212



betydelse i RF som i FL.<sup>42</sup> RF 12 kap 2 § stadgar förbud för myndighet, riksdag eller kommunalt beslutande organ att i enskilda fall bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta.

### 3.4 Bakgrunden till dagens straffrättsliga ansvar

Ämbetsansvarsreformen innebar en omfattande avkriminalisering och antalet lagföringar för brott mot BrB 20 kap minskade radikalt. En tjänsteansvarskommitté tillsattes 1979 för att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet. En avkriminalisering var önskvärd men viss kritik framkom angående att det straffrättsliga ansvaret blivit för snävt. Tjänsteansvarskommitténs arbete innebar aldrig någon förändring av BrB 20 kap 1 §.<sup>43</sup>

Kritiken mot att det straffrättsliga ansvaret blivit för snävt fortsatte under 1980-talet och ledde till slut fram till att det skulle ses över på nytt. På uppdrag av riksdagen utarbetade justitiedepartementet promemorian DS 1988:32, Myndighetsmissbruk, vars utgångspunkt var att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd. Det arbetet utgör grunden för gällande rätt.<sup>44</sup>

Inför 1989-års modifiering av ämbetsansvarsreformen lades stor vikt vid remissvaren från JO och JK. De instanserna intar en särställning p.g.a. att de har till uppgift att granska den offentliga förvaltningen. JO uttalade att han ansåg att den enskilde medborgarens intressen bäst tillgodoses genom det straffrättsliga ansvarssystemet samt att de hittills gällande straffbestämmelserna inte varit tillräckliga för att komma till rätta med straffvärda förfaranden i samband med myndighetsutövning. JO påtalade att detta har fått den oönskade effekten att allmänheten har fått minskat förtroende för offentlig verksamhet. JK poängterade mer allmänt att straffbestämmelserna visat på brister och oklarheter som måste uppmärksammas.<sup>45</sup>

Huvudprinciperna bakom ämbetsansvarsreformen tillmättes samma vikt vid modifieringen 1989. Den offentliga verksamheten är i många avseenden av en annan karaktär än den som bedrivs i privat verksamhet. Offentlig verksamhet bedrivs delvis på grundval av andra regler än vad som gäller inom den enskilda sektorn och myndigheternas verksamhet är, med hänsyn till medborgarna, underkastade särskilda rättssäkerhetskrav. För att allmänhetens förtroende för det allmänna ska bevaras är det nödvändigt att

---

<sup>42</sup> Prop. 1973:90 s. 397

<sup>43</sup> Prop. 1988/89:113 s. 6

<sup>44</sup> Ds 1988:32 s. 8

<sup>45</sup> Prop. 1988/89:113 s. 8

bestämmelserna är effektiva i situationer då ett ingripande är befogat. Med det i åtanke var modifieringen av ämbetsansvarsreformen nödvändig.<sup>46</sup>

### 3.5 Disciplinansvarets utveckling

Vid tiden för ämbetsansvarsreformen fanns ett lagreglerat disciplinansvar i StjL gällande statsanställda (för kommunalanställda gällde ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar). Disciplinansvaret i StjL överensstämde i sak med det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. De nya bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning begränsade straffansvaret till den del av den offentliga verksamheten som avsåg myndighetsutövning. I samband med avskaffandet av ämbetsansvaret infördes nya regler om disciplinansvar och åtalsanmälan i StjL<sup>47</sup>, vilket låg helt i linje med tanken att anpassa lagstiftningen för offentligt anställda till de principer som gällde på den övriga arbetsmarknaden.<sup>48</sup>

Avskaffandet av straffansvar för tjänstefel medförde behov av ett nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem. Detta skulle i viss mån fungera som ersättning för det upphävda straffansvaret för ett stort antal gärningar. Straffbestämmelserna skulle vara förbehållna de allvarligaste angreppen mot intresset av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt. Det utomstraffrättsliga sanktionssystemets uppgift skulle vara att komplettera straffbestämmelserna och upprätthålla effektivitets- och rättssäkerhetskravet för det allmänna, den enskilde och den offentlige arbetsgivaren.<sup>49</sup> Det redan gällande disciplinansvaret gjordes om till att omfatta en större personkrets och gavs en delvis dispositiv karaktär. Om arbetstagaren var missnöjd med den offentlige arbetsgivarens beslut om disciplinpåföljd eller avskedande skulle det prövas av domstol i civil rättegång.

Vid tiden för ämbetsansvarsreformen hade LAS tillkommit. Reglerna för arbetstagare i offentlig tjänst skulle således anpassas till fastslagna principer inom arbetsrätten och avvikande regler skulle inte förekomma i större utsträckning än vad som betingades av den offentliga tjänstens särart. I StjL hade ändringar angående uppsägning införts redan 1974. Tanken att dra tydligare gränser mellan straffrättsliga, offentligrättsliga och arbetsrättsliga regler genomsyrade ämbetsansvarsreformen och låg till grund för överväganden i lagstiftningsarbetet.<sup>50</sup> Avsättning och suspension avskaffades både som ämbetsstraff och disciplinstraff. Disciplinpåföljderna begränsades till varning och löneavdrag i högst 30 dagar och endast en av dessa påföljder kunde åläggas. Det påpekades i förarbetena att avsättning som påföljd hade en skyddsuppgift, att skydda det allmänna och enskilda från offentliga arbetstagare som inte fullgör sina uppgifter. Detta skydd skulle i så stor utsträckning som möjligt tillgodoses i privaträttslig ordning

---

<sup>46</sup> A. a. s. 8

<sup>47</sup> StjL ändrad genom Lag 1975 nr 668

<sup>48</sup> Prop. 1975:78 s. 106, 139

<sup>49</sup> A. a. s. 154 f

<sup>50</sup> Prop. 1975:78 s. 155

d.v.s. inom ramarna för arbetsrätten. Tanken var att nå en så enhetlig reglering som möjligt beträffande anställnings upphörande på både den offentliga och den privata arbetsmarknaden.<sup>51</sup> För att en offentlig arbetsgivare skulle kunna säga upp en tillsvidareanställd arbetstagare krävdes att arbetstagarens olämplighet kunde anses utgöra saklig grund för uppsägning enligt LAS.<sup>52</sup>

På grund av den offentliga anställningens särart och intresset för medborgarna att offentliga sysslor fullgörs på ett riktigt sätt infördes ändå en regel som möjliggjorde avskedande i StjL. Det ansågs nödvändigt med ett institut som avskedande som var utformat efter de särskilda krav medborgarna har rätt att ställa på statstjänstemän. Avskedande skulle kunna tillgripas i de fall då tjänstemannens olämplighet var så allvarlig att det kunde anses stötande ur allmän synpunkt om han fick behålla sin tjänst.<sup>53</sup> Avsked förutsatte enligt den nya bestämmelsen att arbetstagaren gjort sig skyldig till brottslig gärning eller upprepad grov tjänsteförseelse som ej kunde anses som brottslig gärning. Olämplighetsrekvisitet skulle tolkas restriktivt och inte sättas lägre än vad som gällde för avsättning i RF 11 kap 5 § (jmf med dagens utvidgade anställningsskydd för domare med fullmaktsanställning).

Innan ämbetsansvarsreformen var tjänstefelsstadgandet i BrB 20 kap 4 § likalydande med StjL 19 § och som påpekats omfattade båda bestämmelserna i princip alla förseelser hur ringa de än var. I den nya StjL 18 § infördes ett objektiva rekvisit som begränsade tillämpligheten till att endast avse gärningar som ej var ringa. Eftersom formuleringen att felet ej är ringa utgjorde ett objektiva rekvisit ansågs ringa oaktsamhet som medfört ett icke ringa fel kunna leda till ansvar. De subjektiva rekvisiten uppsåt och oaktsamhet infördes för att ytterligare strama upp tillämpningsområdet.<sup>54</sup> Tidigare subjektiva rekvisit var försummelse, oförstånd och oskicklighet. Tanken med att precisera oförstånd och oskicklighet var från början att framtinga en viss standard hos ämbetsmännen.<sup>55</sup> Samtidigt finns det uttalat i förarbeten att ändringen av de subjektiva rekvisiten inte innebär någon ändring i sak.<sup>56</sup> Oavsett hur det ligger till med det så innebär ändringen att de subjektiva rekvisiten för straff- respektive disciplinansvar kom att överensstämma med varandra. Skillnaden var att tjänstefel förutsatte grov oaktsamhet. Källorna som bestämde arbetstagarens åligganden räknades inte upp i StjL 18 §. I förarbetena nämndes lag, instruktion och särskild föreskrift; även åsidosättande av förpliktelser enligt avtal kunde komma att medföra disciplinpåföljd.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> A. a. s. 161

<sup>52</sup> A. a. s. 162

<sup>53</sup> A. a. s. 162

<sup>54</sup> Prop. 1975:78 s. 159

<sup>55</sup> Ds Ju 1983:7 s. 283

<sup>56</sup> Prop. 1975:78 s. 193

<sup>57</sup> A. a. s. 159

StjL var tillämplig på anställning med staten som arbetsgivare och tjänsteman som arbetstagare, dock inte beträffande statsråd, riksdagens ombudsmän eller präster. Efter ämbetsansvarsreformen gjordes ett tillägg att justitieråd, regeringsråd och JK var undantagna disciplinansvar. Tillägg gjordes även att disciplinpåföljd inte fick åläggas om anställningen upphört.<sup>58</sup> En annan viktig ändring, som visar på strävan att anpassa lagstiftningen till vad som gäller på den privata arbetsmarknaden, var att arbetstagaren fick möjlighet att överklaga arbetsgivarens beslut om disciplinpåföljd till allmän domstol.<sup>59</sup>

### 3.6 StjL blir G. LOA

StjL upphörde att gälla kort efter ämbetsansvarsreformen. Den ersattes 1 januari 1977 av G. LOA och reglerna om disciplinansvar överfördes i princip oförändrade till den nya lagen. G. LOA utformades i enlighet med de huvudsakliga syftena med ämbetsansvarsreformen: att inskränka det straffbara området, att tydliggöra bestämmandet av personkretsen för straffansvar och att åstadkomma ett närmande mellan sanktionssystemen på den offentliga och privata arbetsmarknaden. Skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet ansågs inte ha beaktats i tillräcklig utsträckning.<sup>60</sup>

Tjänsteansvarskommitténs arbete (1979) innefattade även en översyn av disciplinansvarsreglerna och hur dessa tillämpades i praktiken. Som nämnts tidigare fick ämbetsansvarsreformen en mer begränsande effekt på det straffrättsliga ansvaret än vad som avsetts. Det straffrättsliga ansvaret och disciplinansvaret har ett samband på det sättet att om det straffbara området ökar eller minskar i omfattning så ökar eller minskar området för disciplinansvar i motsvarande utsträckning.<sup>61</sup> Det var dock inte vad tjänsteansvarskommittén kom fram till. De kunde påvisa att även andelen disciplinansvarsärenden istället minskat från 1975. Den utvecklingen bekräftades av ytterligare en studie om ämbetsansvarsreformens effekter från 1976 och framåt.<sup>62</sup> Det disciplinära systemet ansågs inte kunna ersätta det straffrättsliga ansvaret i tillräcklig utsträckning eftersom de straffrättsliga reglerna hade ett för snävt tillämpningsområde och var svårtillämpade i det enskilda fallet.<sup>63</sup>

1989 tillsattes LOA-utredningen vars uppdrag var att ”skapa bättre förutsättningar för förnyelsen av den offentliga sektorn”. Målet var att göra lagstiftningen mer lättförståelig och överblickbar. Den idag gällande LOA från 1994 är drastiskt komprimerad i jämförelse med G. LOA från 1977. Regler som inte ansågs grundläggande för arbetstagarnas rättsställning togs

---

<sup>58</sup> A. a. s. 158, 166, 191 f.

<sup>59</sup> A. a. s. 154

<sup>60</sup> A. a. s. 109, 139

<sup>61</sup> SOU 1992:60 s. 263

<sup>62</sup> SOU 1996:173 s. 64

<sup>63</sup> SOU 1992:60 s. 261 f.

bort och LOA skulle med hänsyn till demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet överensstämna med arbetsmarknaden i stort.<sup>64</sup>

### 3.7 Sammanfattande kommentar

Utvecklingen inom den offentliga förvaltningen, dess verksamhetsformer och synen på det offentliga anställningsförhållandet hade gjort att ämbetsansvaret spelat ut sin roll. Det statliga anställningsförhållandet hade gått från att vara offentligrättsligt till att vila på avtalsrättslig grund. Den offentliga arbetsrätten överlag skulle närmas den privata och särregler skulle bara finnas då det var motiverat med hänsyn till den offentliga verksamhetens särart. Avsikten var att skapa ett enhetligt sanktionssystem för myndighetsutövning som inte utgick ifrån en arbetstagares tjänstemannaställning utan ifrån de offentliga funktionernas art. Personkretsen som omfattades av straffansvaret blev tydligare. Begreppet myndighetsutövning blev centralt för tillämpligheten av straffansvaret.

Myndighetsutövning förutsätter offentligrättsliga regler där det inte finns utrymme för en tvåpartsöverenskommelse. Det är ett ensidigt avgörande i sak beträffande förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller därmed jämförbart förhållande. Myndighetsutövning kan ta sig uttryck i beslut, faktiska åtgärder som inte föregåtts av ett beslut samt underlåtenhet att utöva myndighet eller vara verksam. Dessa beslut eller åtgärder är ytterst ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna och måste alltid vara grundat på lag, författning eller annat beslut av regering eller riksdag.

Genom ämbetsansvarsreformen stramades det straffrättsliga ansvaret upp ordentligt. Tidigare kunde i princip alla fel och försummelser i tjänsten ge upphov till straffansvar. Det ändrades till att inte ens oaktsamhet räckte för att döma till straffrättsligt ansvar; det krävdes grov oaktsamhet. Reformen syftade också till att göra gränsdragningen tydligare mellan straffansvar, disciplinansvar och privaträttsliga sanktioner som uppsägning och avskedande. Tanken var att det offentligrättsliga disciplinansvaret skulle få större utrymme och tillämpas mer när straffansvaret krymptes. Detta blev dock aldrig fallet. Ämbetsansvarsreformen hade fört med sig en alltför omfattande avkriminalisering.

Avkriminaliseringen innebar en risk för att allmänheten fått minskat förtroende för den offentliga verksamheten. Den enskilde medborgarens intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt tillgodoses bäst genom det straffrättsliga ansvaret. Privaträtten kan aldrig trygga det medborgerliga intresset. Straffansvaret behövde således utvidgas och 1989 infördes lagändringar i BrB. Det är dessa regler som utgör dagens straffansvar.

---

<sup>64</sup> A. a. s. 75

Ämbetsansvarsreformen medförde även lagändringar beträffande det utomstraffrättsliga disciplinansvaret i StjL; det låg i linje med idén att anpassa lagstiftningen för offentligt anställda till vad som gällde inom den privata sektorn. När straffansvaret reviderades och fick en mer begränsad tillämpning var tanken att disciplinansvaret skulle komplettera det genom att upprätthålla rättssäkerhet och effektivitet i offentlig verksamhet. Disciplinansvaret kom att omfatta en större personkrets och gavs en delvis dispositiv karaktär med vissa förhandlingsmöjligheter för arbetstagarna, om än begränsade sådana. Arbetstagaren gavs möjlighet att överklaga beslut för prövning i civil rättegång. Disciplinpåföljderna begränsades till varning och löneavdrag. Trots att LAS antagits behölls en regel om avskedande i StjL då det ansågs nödvändigt för att skydda medborgarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt. Lagstiftaren ville undvika situationen att det skulle anses stötande ur allmän synpunkt om tjänstemannen fick behålla sin tjänst. Efter lagändringar i såväl StjL som BrB kom de subjektiva rekvisiten, uppsåt och oaktsamhet, att överensstämma med varandra. Tillämpningsområdet för disciplinansvaret stramades upp och ingen kunde längre åläggas ansvar för bagatellartade förseelser i tjänsten. Uttalandet i propositionen att de nya subjektiva rekvisiten inte innebär någon ändring i sak ter sig väldigt märkliga och jag kan inte förstå tanken bakom det uttalandet.

G. LOA antogs 1976 men innebar inga förändringar beträffande disciplinansvaret i materiellt hänseende. Som nämnts tidigare fick aldrig reformerna för tjänsteansvaret den effekt som eftersträvades. Både det straffrättsliga- och disciplinrättsliga ansvaret kom att tillämpas i mindre utsträckning. Det var inte bara det straffrättsliga ansvaret som stramades upp utan även det disciplinrättsliga, bl.a. eftersom de subjektiva rekvisiten ändrades. En ny utredning tillsattes 1989 för att arbeta fram en mer överskådlig LOA som sedan trädde i kraft 1994.

## 4 Gällande straffansvar för tjänstefel

BrB 20 kap 1 § 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 bedömning 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.

### 4.1 Personkrets, *vid* myndighetsutövning

Personkretsen för tjänstefel (subjektet för brottet) beskrivs indirekt genom en beskrivning av gärningen, vilket överensstämmer med 1975-års lydelse av BrB 20 kap 1 §. Skillnaden är att då omfattades gärningar som företogs i myndighetsutövning. 1989-års lagändring innebar en utvidgning av ansvaret genom att omfatta gärningar vidtagna *vid* myndighetsutövning.<sup>65</sup> SkL 3 kap 2 § föreskriver även den ansvar vid myndighetsutövning. Enligt förarbetena till den bestämmelsen omfattas åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen och har ett tidsmässigt och funktionellt nära samband med myndighetsutövningen under förutsättning att de är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Det kan vara fråga om handläggningsåtgärder som föregår själva myndighetsutövningen som felaktig information, vägledning, underrättelse, kallelse eller annan försummelse vid ärendets handläggning.<sup>66</sup>

Uttrycket vid myndighetsutövning ansågs lämpligt att införa i den straffrättsliga bestämmelsen då det genom tillämpningen av SkL fått en avgränsad innebörd. Det straffrättsliga området ska innefatta åtgärder som har betydelse för hur myndighetsutövningen mot den enskilde eller annat rättssubjekt utförs även om åtgärderna i sig inte självständigt kan anses som myndighetsutövning. Ansvaret är således inte begränsat till den som självständigt utövar myndighet utan omfattar även andra som utför uppgifter i ärendet, så länge åtgärderna har ett naturligt och nära samband med myndighetsutövningen. Det kan även uttryckas så att handlingen ska ha

<sup>65</sup> Prop. 1988/89:113 s. 13

<sup>66</sup> Prop. 1972:5 s. 502

betydelse för hur myndighetsutövningen kommer att ske gentemot den enskilde eller annat rättssubjekt.<sup>67</sup>

SkL 3 kap 2 § ska tjäna som vägledning för tillämpningen av BrB 20 kap 1 §. Det kan däremot aldrig föreligga fullständig överensstämmelse i tillämpningen av de olika lagarna. Det är olika hänsyn som gör sig gällande. SkL har en reparativ funktion och BrB en preventiv; stadgandet i BrB ska därför tolkas och tillämpas mer restriktivt.<sup>68</sup>

Förändringen i lagstadgandet har också inneburit att gärningar som tidigare bestraffades som medverkan till myndighetsmissbruk blivit självständigt straffbelagda. Ansvaret riktar sig dock mot personer som har ett mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Det ska inte omfatta all underordnad personal som t.ex. biträtt med skrivarbete eller expeditiionsuppgifter eller uppgifter som utförs under någon annans ledning. Även om dessa uppgifter skulle kunna ses som led i myndighetsutövningen är de ofta att anse som ringa och därmed undantagna straffansvar. Ett undantagsfall kan vara om underordnad personal genom en självständig åtgärd vållat betydande skada.<sup>69</sup>

*Att tillämpligheten av tjänstefelsbestämmelsen är knuten till myndighetsutövningsbegreppet betyder att det inte spelar någon roll om myndighetsutövaren är anställd av en myndighet eller annat statligt organ. Myndighetsutövning kan överlämnas åt enskilda eller juridiska personer enligt RF 12 kap 4 §. Exempel på detta är ordningsvakter eller anställda vid AB Svensk Bilprovning. Även om myndighetsutövningen överlämnats till en juridisk person är det alltid den enskilde myndighetsutövaren som blir ansvarig.*

## **4.2 Att åsidosätta vad som gäller för uppgiften**

I 1975-års lydelse av BrB 20 kap 1 § krävdes att gärningsmannen åsidosatt vad som gällde enligt lag eller annat författning för att ådra sig ansvar. Detta ansågs inte tillfredsställande eftersom det kan förekomma situationer där ett handlingsmönster anses självklart och naturligt utan att det finns uttryckt i författning, förarbeten eller praxis. I förarbetena till 1989-års reform framhölls att lagstiftaren omöjligt kan förutse och författningsreglera alla tänkbara situationer. Åtgärder som strider mot icke författningsreglerade allmänna principer ska inte undantas från det straffrättsliga ansvaret. Detta är nödvändigt för att kunna tillgodose syftet bakom straffbestämmelsen. Interna myndighetsföreskrifter är ett exempel på vad som i det enskilda fallet kan anses vara en allmän princip.<sup>70</sup> I NJA 2006 s. 145 dömdes en

<sup>67</sup> Prop. 1988/89:113 s. 13 f, jfr Andersson, Arbetsrätten i staten s. 412

<sup>68</sup> Prop. 1988/89:113 s. 23, Brottsbalken- En kommentar s. 20:19

<sup>69</sup> Prop. 1988/89:113 s. 23, 25, jfr Brottsbalken- En kommentar s. 20:20

<sup>70</sup> Prop. 1988/89:113 s. 15



polisman för tjänstefel efter att ha lämnat ut ett tjänstevapen till en person som inte hade rätt att inneha det. Vid en bedömning av om det skett ett åsidosättande av vad som gäller för uppgiften är det viktigt att undersöka tydligheten i bestämmelsen som personen i fråga har att utgå ifrån. Om bestämmelsen är allmänt hållen och kan ge utrymme för olika bedömningar föreligger inte ett åsidosättande i lagens mening.<sup>71</sup>

### 4.3 Genom handling eller underlåtenhet

Redan i förarbetena till ämbetsansvarsreformen framhölls att korrekt myndighetsutövning i vissa fall innebär en skyldighet att handla. En åklagare kan inte lagligen underlåta att åtala ett brott och en polisman kan inte låta bli att gripa en efterlyst.<sup>72</sup> I 1989-års lagändring valde man att uttrycka detta direkt i lagtexten. Ingen ska få anledning att tro att en tjänsteman klarar sig genom att inte göra något.<sup>73</sup> I RH 1995:144 hade en polisman brustit i tillsynen av en starkt berusad man som omhändertagits. Mannen avled till följd av sin berusning och polismannen dömdes för tjänstefel. I det här fallen hade inte Rikspolisstyrelsens föreskrifter efterlevts.

### 4.4 Subjektivt rekvisit

Enligt 1975-års lydelse av BrB 20 kap 1 § krävdes uppsåt eller grov oaktsamhet för ansvar eftersom straffansvaret endast skulle gälla de allvarligaste fallen. Rekvisitet grov oaktsamhet tolkades restriktivt i rättspraxis. Detta ansågs inte tillfredsställande och ändrades i 1989-års reform i avsikt att förbättra rättssäkerheten, speciellt inom områden där enskilda intressen berörs.<sup>74</sup> Enligt paragrafens nuvarande lydelse kan ansvar inträda även då oaktsamheten inte är grov. Detta betyder inte att straffansvaret är lika omfattande som före 1976 då även bagatellartade förseelser och förseelser som berodde på oförstånd och oskicklighet omfattades; det är förseelser med nära anknytning till myndighetsutövning som avses. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska komma i fråga för varje avvikande åtgärd. En viss marginal finns alltid mellan det aktsamma och oaktsamma.<sup>75</sup>

Oaktsamhet kan bestå i att inte ta reda på eller veta vilka regler som gäller för myndighetsutövningen. För att kunna bedöma ett eventuellt oaktsamt handlande måste först utredas vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften innefattar. Sedan ska dessa krav vägas mot gärningsmannens

---

<sup>71</sup> NJA 1993 s. 360

<sup>72</sup> Prop. 1975:78 s. 180

<sup>73</sup> Prop. 1988/89:113 s. 35

<sup>74</sup> A. a. s. 18

<sup>75</sup> A. a. s. 19

personliga omständigheter som kunnsighet, utbildning, erfarenhet och tidspress.<sup>76</sup>

Myndighetsutövare har en skyldighet att ta reda på vilka regler som gäller för uppgiftens utförande. Det innebär även en skyldighet att se till att den enskilde, mot vilken myndighetsutövningen riktas, uppfyller lagens villkor. I NJA 1994 s. 108 hade en präst förrättat en vigsel där kvinnan p.g.a. demens saknade rättslig handlingsförmåga att ingå äktenskap. Prästen hade gjort en hindersprövning och rådfrågat två olika personer om kvinnans möjlighet att förstå innebörden av äktenskap. En läkare avrådde prästen från att viga kvinnan eftersom hon inte kunde förstå vigselns innebörd. En prost gav rådet att viga kvinnan. Prästen hade själv pratat med kvinnan vid flera tillfällen och gjorde bedömningen att vigsel kunde genomföras. Handlandet ansågs i det här fallet inte vara oaktsamt då domstolen ansåg att prästen inte fått ett klart avstyrkande. Detta trots att den dementa kvinnans läkare påtalat problemet. Prästen ansågs inte heller ha överskattat kvinnans psykiska förmåga.

Utgångspunkten för tjänstefelsansvaret är att det med hänsyn till rättssäkerheten ska ställas särskilda krav på noggrannhet och omsorg inom områden i offentlig verksamhet där fråga är om myndighetsutövning. Dessa krav överensstämmer inte i alla verksamhetsområden för myndighetsutövning. Det ställs högre krav beträffande myndighetsutövning i exekutiv verksamhet vilket NJA 2002 s. 188 belyser på ett bra sätt. En tjänsteman vid kronofogdemyndigheten dömdes för tjänstefel p.g.a. att ha genomfört en avhysning innan domen därom vunnit laga kraft. HD förklarade att när oaktsamheten i det enskilda fallet ska bedömas ska man i första hand se till vilka krav på noggrannhet och omsorg den specifika arbetsuppgiften innebär. Sedan ska det vägas mot omständigheter som har med gärningsmannen personligen att göra, kunnsighet, utbildning, erfarenhet och om uppgiften utförts under stor arbetspress eller tidspress. Att avhysa någon från sin bostad är en ingripande åtgärd i en exekutiv verksamhet; en uppgift som HD ansåg kräva speciell noggrannhet och omsorg. Tjänstemannen hade lång erfarenhet och arbetade inte under tidspress. Han borde ha varit mer noggrann och tagit reda på vad som gällde i fall då domen inte vunnit laga kraft. Att flera av hans kollegor var av samma uppfattning som honom var inte förmildrande i oaktsamhetsbedömningen.

I NJA 2002 s. 342 var en åklagare och en domare föremål för en tjänstefelsbedömning med anledning av att de underlåtit att häva ett häktningsbeslut. När stämningsansökan lämnades in omfattade den inte de brott som föranlett häktningsbeslutet. Den häktade var frihetsberövad i åtta dagar utan laga grund och han fick inte avräkna den tiden från sitt straff. Åklagaren dömdes för tjänstefel p.g.a. oaktsamhet; han utgick utan vidare kontroll ifrån att stämningsansökan gällde samma brott och den åtalade led skada. Domaren däremot friades av HD; han hade fått överta målet av en annan domare och hans uppgift var att utfärda stämning och kalla till

---

<sup>76</sup> Prop. 1988/89:113 s. 19 f.

huvudförhandling. Han borde ha kontrollerat uppgifterna men HD påpekade att det var en väldigt annorlunda situation att stämningsansökan inte överensstämde med häktningsbeslutet samt att situationen försvårades av att det rörde sig om flera narkotikabrott vid olika tider och platser. Att kraven på noggrannhet är höga poängterades även här. Det som skiljde i bedömningen av de åtalade var att det fanns förmildrande omständigheter för domaren; det var en annorlunda situation, det var inte hans mål från början och åtalet avsåg många olika brott.

I situationer som innebär frihetsberövande tvång mot enskilda ställs högre krav på aktsamhet. Detta gäller även situationer då det oaktsamma handlandet sker vid verkställighet av beslut om myndighetsutövning. Ett bra exempel på detta är RH 1994:86, där tre kriminalvårdare dömdes för tjänstefel efter att ha genomfört en transport av en psykotisk man vid vilken mannen avled. Under transporten hade kriminalvårdarna låtit mannen ligga på golvet i bilen med fängsel samtidigt som de höll och trampade ner honom. Domstolen konstaterade att fel hade begåtts i tidigare led av läkare och anstaltsledning och det borde aldrig ha fattats beslut om transport av en så svårt sjuk person under dessa omständigheter. Det kunde däremot inte frånta kriminalvårdarna deras författningsenliga och medmänskliga ansvar. Det var uppenbart att mannen var svårt sjuk. Domstolen poängterade att eget ansvar ska bäras i varje led av samhälleligt tvång.

## 4.5 Ansvarsfrihet

Före 1989-års ändring begränsades det straffbara området i BrB 20 kap 1 § till att enskild eller det allmänna skulle ha drabbats av förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. Anledningen till att förfångsrekvisitet togs bort, dock inte för grovt tjänstefel, var att det gav upphov till tillämpningssvårigheter. Det var svårt att veta vilken bevisning som skulle krävas i varje enskilt fall beträffande skadan eller olägenheten och utrymmet för straffbestämmelsen blev mycket begränsat.<sup>77</sup>

Förfångsrekvisitet är nu ersatt med strafffrihet för gärningar som är att anse som ringa. En gärnings straffbarhet ska avgöras utifrån en helhetsbedömning och endast omfatta gärningar som är allvarligare än ringa. För att kunna avgöra vad som anses som ringa tjänstefel måste hänsyn tas till det enskilda fallet. Både allmänna och enskilda intressen kan vara av betydelse.

Ansvar för tjänstefel tar i första hand sikte på personer med självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Generellt sett bör åtgärder utförda av personal i underordnad ställning, som biträtt till myndighetsutövning, anses som ringa. För att en annan bedömning ska göras krävs ett större mått av självständigt agerande och vållande av betydande skada.<sup>78</sup> JO har uttalat

---

<sup>77</sup> Prop. 1988/89:113 s. 16

<sup>78</sup> Prop. 1988/89:113 s. 17 f.

att då minsta osäkerhet finns, i frågan om en gärning ska anses om ringa eller ej, ska myndighetschefen överlämna prövningen till Statens ansvarsnämnd.<sup>79</sup> Detta kan anknytas till fallet med de dömda kriminalvårdarna. Deras gärningar kunde inte anses som ringa, trots att de kan sägas ha haft en underordnad ställning i myndighetsutövningen, eftersom varje led i utövandet av samhällsligt tvång ska bära eget ansvar.

Utgångspunkten för en bedömning ska dock vara gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Gärningsmannens likgiltighet, om det varit fråga om upprepade systematiska felaktigheter och graden av självständiga befogenheter bör tas med i bedömningen. En viktig faktor är om någon lidit skada eller påtaglig risk för skada eller om olägenhet förelegat. Verksamhetens art är av stor betydelse; inom vissa områden, t.ex. inom rättsväsendet, finns det anledning att göra en strängare bedömning.<sup>80</sup> I en forskningsrapport från Förvaltningshögskolan i Göteborg görs följande sammanfattning av i lagförarbeten<sup>81</sup> angivna faktorer som påverkar bedömningen av ringa fel:

1. Har någon enskild drabbats eller påtaglig fara förelegat?
2. Hur påverkas allmänhetens intresse?
3. Ställer uppgiften särskilda krav på omsorg och noggrannhet?
4. Föreligger det upprepade felaktigheter?
5. Har det varit fråga om ett systematiskt felaktigt förfarande som varit ägnat att rubba förtroendet för verksamheten?
6. Vilken tjänsteställning är det fråga om? Fel ska bedömas allvarigare ju självständigare arbetsuppgifter och högre beslutsbefogenheter du har.<sup>82</sup>

I det tidigare nämnda fallet NJA 2002 s. 188 om felaktig avhysning gjordes även en bedömning om gärningen kunde anses som ringa. HD förklarade att utgångspunkten alltid är en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Hänsyn ska tas till såväl allmänna som enskilda intressen, om det uppstått skada eller funnits risk för skada, verksamhetens art och gärningsmannens ställning i myndighetsutövningen. Eftersom det var fråga om avhysning, som är en ingripande åtgärd, förelåg det en skada och i det här fallet hade det även betalats ut ett skadestånd till den drabbade. Verksamheten var av exekutiv art där särskilda krav på noggrannhet gäller och tjänstemannen hade ensamt handlagt avhysningsfrågan. I det här fallet kunde inte gärningen anses som ringa. Ett ytterligare exempel på verksamhet med höga krav på korrekt handläggning ges i RH 2008:51. En överförmyndare dömdes för tjänstefel efter att ha godkänt en årsredovisning från god man beträffande godmanskap där det framgick att penninggåvor ägt rum som strider mot föräldrabalkens bestämmelser. Gärningen kunde inte bedömas som ringa framförallt med hänsyn till verksamhetens art. Överförmyndarens granskning i fall som detta är det enda skyddet för den som har en god man;

<sup>79</sup> Brottsbalken- En kommentar, Del II, s. 20:26

<sup>80</sup> Prop. 1988/89:113 s. 17 f.

<sup>81</sup> Prop. 1988/89:113 med hänvisning till Ds 1988:32 s. 60

<sup>82</sup> Johansson, Tjänsteförseelse- Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis, s. 330

hans anmärkningar har betydelse för den enskildes möjligheter att väcka skadeståndstalan mot den gode mannen. I tillsynsverksamhet som denna ställs höga krav på korrekt handläggning. Vidare hade överförmyndaren självständiga befogenheter, ensamt ansvar och han hade inte varit satt under någon tidspress. Han hade inte ansträngt sig för att undersöka gåvorna ytterligare och ingen annan särskild omständighet hade framkommit som kunde medföra att gärningen skulle anses som ringa.

När det gäller verksamhet som tillämpar lagregler som har ingripande verkningar för den enskilde, speciellt då det är fråga om frihetsberövande, måste krav ställas på att någon speciell omständighet kan påvisas för att oaktsamheten ska kunna anses som ringa. I NJA 1994 s. 304, där HD uttalade detta, dömdes en hovrättsdomare för att utan laga grund ha förklarat villkorlig frihet förverkad. NJA 2004 s. 164 gällde samma felaktiga agerande, men till skillnad från förra fallet ansågs det denna gång vara en ringa gärning. Vid sidan av uppgiftens art och effekterna av gärningen tog domstolen hänsyn till graden av oaktsamhet. Det faktum att han vidtagit åtgärder för att rätta till felet i efterhand och att han arbetat under stark tidspress friade honom från straffansvar.

I NJA 2003 s. 291 var fråga om gärningen att döma en person för misshandel trots preskriberat brott var att anse som ringa. Åklagaren justerade åtalet under huvudförhandlingen så att gärningen framstod som lindrigare; en kortare preskriptionstid gäller för ringa misshandel och när stämningsansökan lämnades in framstod det inte som aktuellt med ringa misshandel. Domaren arbetade även under tidspress och med hög arbetsbelastning. P.g.a. dessa speciella omständigheter kunde inte domarens oaktsamhet anses så klandervärd att den skulle föranleda straffansvar. Det poängterades dock att det ska ställas höga krav på domare gällande deras noggrannhet och omsorg. Ett justitieråd var skiljaktigt beträffande domskälen. Han påpekade att förbiseende av en preskriptionsbestämmelse är att anse som en straffbar oaktsamhet. Men kravet på att det ska föreligga speciella omständigheter för att anse en gärning som ringa är inte lika stor när det är fråga om en bötesdom som beträffande frihetsberövande. Det möjliga straffet för det begångna tjänstefelet skulle även det kunna spela roll för bedömningen av ringa tjänstefel.

Överträdelser av formella regler av underordnad betydelse för myndighetsutövningens innehåll ska inte föranleda straffansvar oavsett vilken verksamhet det gäller.<sup>83</sup>

Enligt LOA 14 § får inte disciplinpåföljd åläggas för ringa fel. Överensstämmelse i formuleringen finns således mellan stadgandena. Det finns dock en skillnad mellan ansvarsystemens tillämpningsområden. Av allmänna principer följer att straffrättsliga regler generellt sett avser allvarigare handlingar än disciplinära.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Prop. 1988/89:113 s. 18

<sup>84</sup> Prop. 1988/89:113 s.17

## 4.6 Grovt tjänstefel

Det tidigare brottet tjänstemissbruk ansågs svårtillämpligt med anledning av att det var svårt att dra en tydlig gräns gentemot brottet tjänstefel. För att tydliggöra detta infördes 1989 beteckningen grovt tjänstefel istället. I och med detta utgår man vid bedömningen från vissa omständigheter som ska beaktas i frågan om gärningen är att anse som grov.<sup>85</sup>

Grovt tjänstefel finns stadgat i BrB 20 kap 1 § 2 st. Vid en bedömning om brottet är grovt ska beaktas om gärningsmannen allvarligt missbrukat sin ställning eller om gärningen medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån för enskild eller det allmänna. Det finns ingen uttömmande uppräknning av omständigheter som medför grovt brott; en sammanvägning av samtliga omständigheter måste göras i varje enskilt fall.

Att allvarligt missbruka sin ställning innebär att missbruka de befogenheter som tjänsteställningen ger. Det kan t.ex. handla om att en anställd medvetet agerar opartiskt eller att en domare avsiktligt meddelar en felaktig dom. Då det endast är allvarliga fall av missbruk av tjänsteställning som avses har det betydelse vilka effekter handlandet haft. Att bli berövad friheten eller lida betydande ekonomisk skada till följd av ett uppsåtligt felaktigt beslut är exempel på detta. Annan persons ingripande som förhindrar effekten utesluter inte att gärningen är att anse som grov.<sup>86</sup> Även här kan anknytas till fallet med de tre kriminalvårdarna<sup>87</sup>. Åklagaren hade yrkat på grovt tjänstefel. Domstolen konstaterade att det inte kunde anses utgöra allvarligt missbruk av tjänsteställning trots att det var fråga om gärning som innebar samhälleligt tvång mot enskild som resulterade i dödlig utgång. Anledningen var att kriminalvårdarna inte fattat beslutet om transporten; det ansvaret ingick inte i deras tjänsteställning utan vilade på läkaren och anstaltsledningen. Resonemanget blev här det omvända jämfört med resonemanget om ringa tjänstefel. Där kunde inte det faktum att de inte fattat beslutet fria dem från ansvar vilket det faktiskt gjorde i resonemanget om grovt tjänstefel.

Då missbruk av tjänsteställning inte anses föreligga ska man beakta om handlingen medfört allvarligt förfång eller betydande otillbörlig förmån. Det ska vara fråga om betydande skadlig effekt. Förfång är ett vidsträckt begrepp som kan bestå i såväl ekonomisk skada som annan olägenhet. Varje otillbörlig förmån korresponderar mot ett förfång för det allmänna då det i de flesta fall innebär att allmänna författningsreglerade intressen åsidosätts. Det är dock inte tillräckligt utan krav ställs på ett mer substantiellt förfång för det allmänna än enbart intresset av en korrekt lagtillämpning.<sup>88</sup> NJA 1994 s. 325 är ett exempel på ett fall då både missbruk av tjänsteställning och förfång förelegat. En polisman dömdes för grovt tjänstefel efter att ha

---

<sup>85</sup> A. a. s. 21

<sup>86</sup> A. a. s. 25

<sup>87</sup> RH 1994:86

<sup>88</sup> Prop. 1988/89:113 s. 26, Brottsbalken- En kommentar, s. 20:29

upprättat tre polisanmälningar på eget initiativ utan att registrera dem. Dessutom sedan sände han kopior till kvinnans anhöriga med bifogade brev där han angav att anmälningarna skulle lämnas in om inte kvinnan lämnades ifred. Polismannen hade gjort detta utanför sin normala arbetstid men det ansågs falla in under begreppet vid myndighetsutövning och kunde inte fria honom från ansvar. Gärningen var uppsåtlig eftersom han handlat på eget initiativ och varit fullständigt medveten om vad han gjorde. Polismannen ansågs dessutom ha allvarligt missbrukat sin ställning till förfång för både de anhöriga och det allmänna.

## 4.7 Subsidiaritet

Enligt sista stycket i BrB 20 kap 1 § är tjänstefelsbrottet subsidiärt till andra straffrättsliga brott, d.v.s. paragrafen ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Detta gäller även specialstraffrätten; för att tjänstefelsparagrafen ska vara tillämplig då krävs en subsidiaritetsregel i den speciella straffbestämmelsen. Exempel på fall där oriktig myndighetsutövning är att hänföra under annan straffbestämmelse är när en polisman utan lagliga skäl omhändertar någon (olaga frihetsberövande), företar husrannsakan (hemfridsbrott) eller tar egendom i beslag (egenmäktigt förfarande). Ett annat exempel är om en åklagare väcker åtal utan sannolika skäl (obefogat åtal). Sista stycket är inget hinder för tillämpning då en klart oriktig myndighetsutövning föreligger och överträdelsen av ett annat straffbud framstår som så obetydlig att den kan bortses ifrån.<sup>89</sup>

## 4.8 Sammanfattande kommentar

Personkretsen som omfattas av straffansvaret definieras genom begreppet vid myndighetsutövning. Begreppets innebörd i SkL ska tjäna som vägledning; det ska dock tolkas mer restriktivt i brottsbalken p.g.a. att det är en straffrättslig lag med preventiv funktion. Vid myndighetsutövning omfattar åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen, t.ex. föregående handläggningsåtgärder, om åtgärderna har ett nära och naturligt samband med myndighetsutövningen. Handlingen ska ha betydelse för hur myndighetsutövningen kommer att ske gentemot den enskilde.

För att bedöma vad som är att åsidosätta vad som gäller för uppgiften ska utgångspunkten inte bara vara vad lag och författning föreskriver utan även vilka icke lagreglerade allmänna principer som finns. Straffansvaret omfattar även underlåtenhet att handla, vilket nu uttryckligen står i lagen.

---

<sup>89</sup> Brottsbalken- En kommentar, s. 20:31

I en oaktsamhetsbedömning ska det utredas vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften kräver. Dessa krav ska sedan vägas mot gärningsmannens personliga omständigheter som kunnighet, utbildning, erfarenhet och tidspress. Det ställs högre krav på aktsamhet i de fall som innebär frihetsberövande tvång för den enskilde.

Gärningar som är att anse som ringa är undantagna straffansvar. Utgångspunkten för straffrihetsbedömningen är alltid en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Hänsyn ska tas till såväl allmänna och enskilda intressen, om någon lidit skada, olägenhet eller om det förelegat påtaglig risk för skada. Verksamhetens art är av betydelse och här ställs särskild höga krav inom områden som har ingripande verkningar för den enskilde, t.ex. inom rättsväsendet. Vidare är det viktigt att bedöma hur självständiga arbetsuppgifter gärningsmannen haft och om han visat likgiltighet inför uppgiften. Graden av oaktsamhet har betydelse för straffriheten. Har gärningsmannen vidtagit åtgärder i efterhand för att rätta till sitt fel så talar det för att gärningen kan vara att anse som ringa. Vid en genomgång av praxis blir det uppenbart att många fall som leder till åtal ligger inom verksamhetsområden för rättstillämpning av olika slag, t.ex. poliser, åklagare och domare. De har särskilt höga krav på sig och kravet på att det ska föreligga speciella ursäktande omständigheter ställs högre om det är fråga om frihetsberövande dom.

Grovt tjänstefel är ett brott som kräver uppsåt av gärningsmannen. Han ska ha missbrukat sin ställning och sina befogenheter på ett allvarligt sätt. Det är av betydelse vilka effekter handlandet fört med sig. Handlingen kan dock vara att betrakta som grov även om någon effekt inte hinner inträda, t.ex. då någon annan ingriper för att förhindra det. Om gärningen medfört allvarligt förfång för det allmänna eller enskild kan brottet vara att betrakta som grovt även om gärningsmannen inte missbrukat sin ställning. Det ska vara fråga om betydande skadlig effekt och det räcker inte att det allmänna drabbats genom att författningar inte tillämpas korrekt. En fråga jag ställer mig här är om det i praktiken kan finnas ett fall där det föreligger allvarligt förfång eller otillbörlig förmån utan att vara missbruk av tjänsteställning. Båda rekvisiten kräver subjektiv täckning i form av uppsåt. Hur kan då någon uppsåtligen orsaka förfång eller förmån utan att som ett led i detta missbruka sin tjänsteställning?

Tjänstefelsbrottet är subsidiärt till andra straffrättsliga bestämmelser om inte överträdelsen av annat straffbud är så obetydlig att den kan bortses ifrån.



# 5 1994-års LOA

## 5.1 Syfte och funktion för LOA

Lagen har sitt ursprung långt tillbaka i tiden och är resultatet av det från början helt offentligrättsliga system som reglerade statliga anställningar. Författningstekniskt kan LOA ses som en påbyggnad och undantagsreglering från den arbetsrättsliga lagstiftningen. Den allmänna arbetsrätten vilar på civilrättslig grund. Reglerna om disciplinansvar i LOA har anknytning till den straffrättsliga lagstiftningen. Det betyder att disciplinansvaret kan sägas ligga i skärningspunkten mellan civilrättslig- och straffrättslig lagstiftning.<sup>90</sup> Sedan reglerna om disciplinansvar infördes har förhållandena i samhället i stort och på arbetsplatserna genomgått stora förändringar. Den statliga anställningen har successivt reformerats för att mer och mer efterlikna den privata. Det är med anledning av detta befogat att fråga sig varför särregler för statligt anställda överhuvudtaget behövs. Samordningen mellan det disciplinrättsliga- och straffrättsliga ansvaret för statliga arbetstagare har varit föremål för kritik genom åren, om än ganska allmänt hållen sådan. Vissa förseelser som kan föranleda disciplinansvar brukar kallas myndighetsinterna förseelser. Dit räknas svårigheter att anpassa sig till reglerna på arbetsplatsen, t.ex. sena ankomster och olovlig frånvaro. Dessa förseelser är inte unika för den statligt reglerade anställningen utan förekommer likväl i den privata sektorn. Att komma åt myndighetsinterna förseelser är dock inte disciplinansvarets huvudsakliga uppgift.<sup>91</sup>

Ett avskaffande av disciplinansvaret skulle kunna få till följd att den offentliga arbetsgivaren i vissa fall skulle stå utan sanktionsmöjlighet. Det finns förseelser som inte är direkt myndighetsinterna och som heller inte omfattas av de straffrättsliga ansvarsreglerna. Ett exempel på detta är olovliga bisysslor. Det straffrättsliga ansvaret är begränsat till verksamhet som innebär myndighetsutövning. På det området föreligger en större risk för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhetens objektivitet och opartiskhet skadas. Av allmänna principer följer att straffrättsliga regler avser allvarligare handlingar än de disciplinära. Det finns fall då kriterier för ett straffrättsligt ansvar är uppfyllt men utesluts p.g.a. att gärningen är att anse som ringa. Att straffansvar är uteslutet hindrar inte att en annan sanktion, t.ex. disciplinansvar, kan vara motiverad. Disciplinansvaret fyller även en uppgift i förhållande till arbetsgivarens sanktionsmöjligheter i LAS, uppsägning och avskedande. Ofta är dessa sanktioner för ingripande i förhållande till arbetstagarens försummelse.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> SOU 1992:60 s. 263

<sup>91</sup> Hinn, Statlig anställning, s. 133, SOU 1992:60, s. 263

<sup>92</sup> SOU 1992:60 s. 263 f.

De finns två huvudsakliga syften bakom reglerna om disciplinansvar. Det första och primära syftet är att tillgodose allmänhetens intresse av att myndigheternas uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt. Det andra syftar till att de anställda fullgör sina skyldigheter gentemot den statliga arbetsgivaren.<sup>93</sup>

## 5.2 Förhållandet till grundlagen

Det ställs helt andra krav på den offentliga verksamheten av det skälet att den offentliga verksamheten är skattefinansierad. Statliga myndigheter arbetar med delvis andra mål än arbetsmarknaden i övrigt och det innebär vissa effekter för deras funktion som arbetsgivare. Offentligrättsliga regler behövs för att skydda medborgarnas krav på demokratisk styrning, insyn, och rättssäkerhet och även för att tillse att offentliga uppgifter fullgörs på ett korrekt sätt. Det är en direkt följd av att den offentliga sektorn till stor del är skattefinansierad. Särskilda rättssäkerhetskrav gör sig gällande när verksamheten avser myndighetsutövning mot enskilda. Avgörande är också att RF förutsätter en reglering av vissa frågor beträffande statligt anställda.<sup>94</sup>

Enligt RF 12 kap 7 § ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än som berörs i RF meddelas i lag.

Bestämmelsen gäller alla tjänstemän hos staten oavsett deras arbetsuppgifter. Innebörden av uttrycket grundläggande bestämmelser framgår inte av lagtexten eller förarbeten. Kortfattat kan man säga att den tolkning som riksdagen själv gör genom att lagstifta eller inte lagstifta gäller.<sup>95</sup> En aspekt som ligger bakom kravet på lagform är att avtalsfriheten inte får bli så omfattande att den kan få inflytande över de av regering och riksdag fattade besluten. Exempel på detta är att avtal inte bör tillåtas som inkräktar på de politiska organens rätt att bestämma vilken offentlig verksamhet det allmänna ska utöva.

Kravet på lagform begränsar således avtalsfriheten och RF 12 kap 7 § kan sägas skydda de demokratiska beslutsprocesserna, även kallat *den politiska demokratins krav*.<sup>96</sup> I förarbeten till LOA har detta uttryckts så att avtal inte bör träffas i frågor rörande den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.<sup>97</sup> RF 12 kap 7 § ger dessutom uttryck för regeringens ställning som högsta förvaltningsorgan för de myndigheter som lyder under regeringen.<sup>98</sup> Kravet på lagform för meddelande av grundläggande bestämmelser betyder att bestämmelserna i fråga ska hamna under riksdagens kontroll. Vad innehållet i lagreglerna ska vara och om de måste vara indispositiva eller ej framgår inte. Grundtanken med regeln antas dock vara att lagar som omfattas av grundlagsbestämmelsen ska vara

---

<sup>93</sup> Andersson, Arbetsrätten i staten, s. 406

<sup>94</sup> SOU 1992:60 s. 11

<sup>95</sup> Hinn, Statlig anställning s. 23

<sup>96</sup> SOU 1992:60 s. 121

<sup>97</sup> Prop. 1975/76:105 bil. II s. 150

<sup>98</sup> SOU 1992:60 s. 122

indispositiva till sin natur men att de inte ska detaljreglera.<sup>99</sup> RF 12 kap 7 § ger möjlighet för riksdag och regering att använda lagstiftningen som styrmedel för att tydliggöra de särskilda krav på statlig anställning som är nödvändiga för en välfungerande och rättssäker statlig verksamhet. Den offentlighetsrättsliga regleringen ska vara förbehållen de fall då statlig verksamhet direkt återspeglar statens relation till medborgarna, t.ex. skatte- och avgiftsfinansierade verksamheter. Inom sådana verksamheter har riksdag och regering ett intresse av att reglera förhållanden för att garantera rättssäkerhet och effektivitet.<sup>100</sup>

## 5.3 Tillämpningsområde

LOA 1 § I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter
2. myndigheterna under regeringen

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Lag (2004:833).

Lokutionen ”särskilda föreskrifter” används för att markera att LOA är en speciallag i förhållande till den allmänna arbetsrätten. LAS, MBL och andra arbetsrättsliga lagar ska även fortsättningsvis tillämpas på anställda i offentlig sektor.<sup>101</sup> Uttrycket statligt reglerad anställning har tagits bort och vissa grupper anställda hos icke-statliga arbetsgivare har därmed undantagits från LOA. Att staten förbehållit sig rätten till inflytande över anställningsvillkoren (t.ex. lönehantering) i vissa fall är inte en anledning att de ska omfattas av LOA. Anställda hos statliga bolag, stiftelser och företag omfattas således inte av LOA. För att förtydliga det används bara orden arbetstagare i paragrafen och inte arbetstagare hos staten som tidigare.<sup>102</sup> Ändringarna i tillämpningsområdet gjordes i syfte att begränsa personkretsen. De som nu omfattas har bedömts tillhöra en verksamhet, som p.g.a. medborgarnas intresse av att offentliga funktioner fullgörs korrekt, inte kan uteslutas; en lösning genom kollektivavtal är inte tillräcklig.<sup>103</sup> LOA-utredningen uttryckte det så här: ”I första hand har lagen till uppgift att reglera sådana anställnings- eller arbetsvillkor som står i ett sådant direkt samband med det allmännas ansvar för förvaltningsuppgifter och deras riktiga fullgörande att regleringen av dessa måste förbehållas samhället”.<sup>104</sup>

Myndigheter under riksdagen är t.ex. riksdagens ombudsmän och Sveriges riksbank. Med arbetstagare hos riksdagen avses arbetstagare inom utskottsorganisationen och andra beredningsorgan som inte är egna myndigheter. Med myndigheter under regeringen avses de

---

<sup>99</sup> SOU 1992:60 s. 125

<sup>100</sup> Prop. 1993/94:65 s. 31 f.

<sup>101</sup> Hinn, Statlig anställning, s. 89

<sup>102</sup> Prop. 1993/94:65 s. 36

<sup>103</sup> SOU 1992:60 s. 143

<sup>104</sup> A. a. s. 289

förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen enligt RF 12 kap 1 § (nästan hela statsförvaltningen) och domstolarna.<sup>105</sup>

För anställda i kommun, landsting, kommunalförbund är tillämpningsområdet starkt begränsat i LOA 2 § till bl. a. arbetskonflikter. Vad gäller disciplinansvaret regleras det fortfarande kollektivavtalsvägen för dessa grupper.

I lagens 3 § undantas statsråd, riksdagens ombudsmän, lokalanställda av svenska staten utomlands som inte är svenska medborgare samt arbetstagare i beredskapsarbete eller skyddat arbete. I paragrafens andra stycke specificeras att justitiekanslern, justitieråden, regeringsråden och deras ersättare inte är underkastade disciplinansvaret i LOA 14-19 §§.

### 5.3.1 LOA's förhållande till myndighetsutövning

Inför antagandet av nya LOA övervägde LOA-utredningen att knyta lagens tillämplighet till begreppet myndighetsutövning. Innebörden av begreppet har redogjorts för i samband med straffansvaret. De medborgerliga kraven är tydligare och större beträffande anställningar som innefattar myndighetsutövning. Den anställda kan i dessa fall jämföras med maktavare i förhållande till den enskilde. Det som talade för att begränsa lagens tillämpningsområde med begreppet myndighetsutövning var att det överensstämde med tanken att minska användningen av särregler för offentligt anställda. Nackdelarna med begränsningen ansågs dock större. Det poängterades att det finns andra offentliga funktioner förutom de som innefattar myndighetsutövning som kan uppfattas som lika viktiga. All statlig verksamhet anses viktig och en lagändring av det här slaget skulle resultera i en godtycklig rangordning av offentlig verksamhet. Det finns även många anställningar som innebär såväl myndighetsutövning som andra offentliga uppgifter. Myndighetsutövning är ett välkänt begrepp inom juridiken men LOA-utredningen betonade att det inte är ett fullständigt entydigt begrepp; det kan innebära avgränsnings- och tillämpningssvårigheter. Mot bakgrund av detta lades tanken på denna begränsning ner.<sup>106</sup>

## 5.4 Lagändringar med anknytning till disciplinansvaret

Inom den statliga arbetsrätten har begreppet *tjänst* tidigare använts i stor utsträckning. Problemet var att begreppet hade flera olika betydelser. Det kunde betyda anställningen som sådan, specifika arbetsuppgifter och även en befattning på arbetsplatsen. Allteftersom regleringen av det statliga

---

<sup>105</sup> Hinn, Statlig anställning, s. 90

<sup>106</sup> SOU 1992:60 s. 134 f.

anställningsförhållandet ändrats har begreppet tappat betydelse. I LOA-propositionen poängterades att den statliga anställningen precis som den privata nu grundar sig på anställningsavtalet. I LOA talas idag istället om anställning och arbetstagarnas arbetskyldighet bestäms utifrån den allmänna arbetsrätten. Tjänsteinstitutet slopades i nya LOA.<sup>107</sup>

Specialreglerna om avskedande som fanns i gamla LOA togs bort. Den arbetsrättsliga lagstiftningen beträffande statligt anställda ska inte innehålla fler särregler än absolut nödvändigt. Reglerna i LAS om avskedande och uppsägning ansågs nu tillräckligt även för den statliga anställningen.

## 5.5 Sammanfattande kommentar

LOA är resultatet av det från början helt offentlighetsliga systemet som reglerade statliga anställningar. När den offentliga förvaltningen utvecklats och moderniserats har den statliga arbetsrätten varit tvungen att följa med och närma sig reglerna som gäller på den övriga arbetsmarknaden. LOA kan idag sägas vara en speciallag i förhållande till den allmänna arbetsrätten. Lagen kan även beskrivas som en offentlighetslig reglering som kompletterar civilrättsliga- och straffrättsliga regler för offentligt anställda. Disciplinansvaret i LOA ska tillgodose allmänhetens intresse av att offentliga uppgifter fullgörs på ett korrekt sätt och att anställda fullgör sina skyldigheter mot den statliga arbetsgivaren. Mot bakgrund av RF 12 kap 7 § ska det finnas särskild lagstiftning på området i den mån det behövs särskild styrning för att trygga medborgerliga och demokratiska krav. Det straffrättsliga ansvaret är begränsat till verksamhet som utgör myndighetsutövning. Den arbetsrättsliga lagstiftningen ger möjligheter till uppsägning och avskedande under speciella omständigheter. Det finns många gärningar som inte skulle föranleda påföljd enligt något av dessa rättsliga områden. Disciplinansvaret fyller här den viktiga uppgiften att upprätthålla allmänhetens förtroende för den statliga verksamheten genom att erbjuda en tredje sanktionsmöjlighet. LOA omfattar i huvudsak de statligt anställda. Anställda i statliga affärsverk omfattas endast om affärsverken bedrivs i myndighetsform.

Begreppet tjänst används inte längre i LOA. Idag talas om anställning eftersom den statliga anställningen numera vilar på avtalsrättslig grund precis som den privata. Några specialregler om avskedande finns inte kvar; LAS ska tillämpas på detta område.

---

<sup>107</sup> Prop. 1993/94:65 s. 39

## 6 Disciplinansvaret idag

LOA 14 § En arbetstagare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas.

Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han har deltagit i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd.

### 6.1 Subjektiva rekvisit

De subjektiva rekvisiten, uppsåt och oaktsamhet, har samma innebörd och betydelse som de har i straffansvaret. Begreppet skyldigheter avser såväl lag- som avtalsreglerade sådana. Det finns inget krav på att avtalen i fråga måste vara skriftliga; muntliga och sedvanerättsliga avtal har samma status som skriftliga avtal.<sup>108</sup> En oaktsamhetsbedömning ska mot bakgrund av detta ta sin utgångspunkt i vilka skyldigheter anställningen innebär och sedan vägas mot arbetstagarens personliga omständigheter som kunnsighet, utbildning och erfarenhet.

I AD 2006 nr 105 var det fråga om en fullmaktsanställd officer gjort sig skyldig till tjänsteförseelse p.g.a. att han inte påpekat att han fått sin lön utbetald under sin tjänstledighet trots att han inte skulle ha det. Försvarmakten hade beslutat om disciplinpåföljd i form av löneavdrag. Vid en bedömning av arbetstagarens uppsåt eller oaktsamhet tog domstolen hänsyn till trovärdigheten i hans berättelse och omständigheterna i fallet. Inom försvaret fanns en allmän övertalighetssituation för fullmaktsanställda. Försvaret försökte lösa detta genom olika överenskommelser med arbetstagarna, t.ex. avgångsvederlag, arbetsbefrielse med lön och pension. Officern i fråga skulle inte uppbära annan lön under sin tjänstledighet. Han hade fått sin lön för första månaden i tjänstledigheten innan han fick det skriftliga beviljandet. Arbetsgivaren hade dessutom missat att kryssa i rutan för löneavdrag under tjänstledighet på beslutsunderlaget. Dessa omständigheter gjorde att domstolen undanröjde beslutet om disciplinpåföljd; han hade inte insett felet och det kunde heller inte antas att han borde ha insett det. Det här rättsfallet visar att det inte enbart är arbetstagarens personliga omständigheter som tas med i en oaktsamhetsbedömning. Faktiska organisatoriska omständigheter spelade roll för bedömningen av vad arbetstagaren borde ha insett samt frågan om arbetsgivaren agerat på ett sätt som gett upphov till arbetstagarens uppfattning av situationen. Detta tyder på att det är viktigt att göra en helhetsbedömning i varje enskilt fall.

---

<sup>108</sup> Andersson, Arbetsrätten i staten, s. 407

## 6.2 Ringa fel

Sedan tillkomsten av nya LOA används begreppet ringa både i BrB och LOA för att ange det ansvarsfria området. Tidigare användes (i G. LOA) uttrycket ringa till att ange det objektiva rekvisitet d.v.s. ansvar förutsatte ett icke ringa fel. I BrB anknyter inte uttrycket till varken den subjektiva eller objektiva sidan utan till gärningen. Om gärningen vid en helhetsbedömning, där hänsyn tas till samtliga omständigheter i ärendet och inte bara till felet, anses som ringa ska den vara straffri. Exempel på andra hänsyn än felet i sig är graden av oaktsamhet.<sup>109</sup>

Den i kap 4.5 nämnda forskningsrapporten från Förvaltningshögskolan i Göteborg sammanfattade, utifrån *förfarbeten*<sup>110</sup>, de hänsyn som ska tas vid en bedömning av ringa fel så här:

1. Har någon enskild drabbats eller påtaglig fara förelegat?
2. Hur påverkas allmänhetens intresse?
3. Ställer uppgiften särskilda krav på omsorg och noggrannhet?
4. Föreligger det upprepade felaktigheter?
5. Har det varit fråga om ett systematiskt felaktigt förfarande som varit ägnat att rubba förtroendet för verksamheten?
6. Vilken tjänsteställning är det fråga om? Fel ska bedömas allvarligare ju självständigare arbetsuppgifter och högre beslutsbefogenheter du har.<sup>111</sup>

Samma forskningsrapport innehåller en analys av ringa fel baserat på Arbetsdomstolens *praxis*. Följande faktorer har angetts som grund då ringa fel förelegat:

1. Arbetstagaren har haft godtagbart skäl för sitt handlande.
2. Handlandet har inte inneburit ekonomisk skada eller skada för det allmänna.
3. Bristande utbildning.
4. Arbetsgivaren har provocerat arbetstagaren.
5. Förmildrande omständigheter har förelegat.
6. Arbetstagaren har bett om ursäkt för sitt felaktiga agerande.
7. Bristande insikt.
8. Arbetsgivarens interna regler har varit oklara.<sup>112</sup>

Nedan ges några exempel på domar från arbetsdomstolen. I de första tre rättsfallen fastställdes ingen disciplinpåföljd p.g.a. att handlandet ansågs utgöra ett ringa fel. I de övriga fyra fallen ansågs tjänsteförseelse av icke ringa art ha begåtts.

---

<sup>109</sup> Prop. 1993/94 s. 85

<sup>110</sup> Prop. 1988/89:113 med hänvisning till DS 1988:32 s.60

<sup>111</sup> Johansson, Tjänsteförseelse- Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis, s. 330

<sup>112</sup> A. a. s. 332 f.

I AD 1986 nr 15 hade en polisman avlossat ett varningskott genom en dörr till ett rum där en person som skulle gripas befann sig. AD bedömde polismannens agerande som ett ringa fel med anledning av att han riktat skottet på ett sådant sätt att risk för skada inte fanns.

En överste hade i fallet AD 2002 nr 78 beslutat om löneförhöjning för en överstelöjtnant i strid med en policy om lönesättning samt utan samråd med högkvarteret. Löneförhöjningen gällde anställd som snart skulle gå i pension och underlåtenheten att samråda med högkvarteret var inte tillräcklig för att fastställa personalansvarsnämndens beslut om löneavdrag. Gärningen var att anse som ringa fel.

I AD 2005 nr 82 var det fråga om tjänsteförseelse för tjänsteman på Försäkringskassan p.g.a. att han gjort sökningar i datasystemet om sin f.d. frus ärende. Tjänstemannen hade gjort sökningarna på sin f.d. frus begäran men det ansågs inte vara någon förmildrande omständighet eftersom det fanns föreskrifter angående detta. Det framkom dock att flera tjänstemän i kundtjänsten tolkat föreskrifterna så att det var tillåtet att hjälpa bekanta så länge det rörde frågor som var vanliga för kundtjänsten. Med anledning av det samt att flera tjänstemän gjort felaktiga sökningar bedömde domstolen förseelsen som ringa och undanröjde påföljdsbeslutet om varning. Arbetsgivarens interna föreskrifter ansågs inte vara tillräckligt tydliga eftersom många tolkat dem på detta sätt.

Agerandet hos en avdelningschef vid Kriminalvårdsstyrelsen var föremål för bedömning i AD 1989 nr 17. Han hade beslutat om permissioner för den intagne, Stig Bergling, utan att förvissa sig om att tillräcklig tillsyn av honom skulle ske under permissionen. Bergling avvek under sista permissionen. AD konstaterade att arbetstagaren gjort sig skyldig till en allvarlig försummelse. Han hade underlåtit att informera verksamheten om permissionerna (trots att han getts frihet att fatta permissionsbeslut) i ett viktigt ärende som generaldirektören borde haft vetskap och kunskap om. Vidare hade arbetstagaren underlåtit att dokumentera besluten så att de kunde hittas hos Kriminalvårdsstyrelsen. Detta ansågs vara en icke ringa tjänsteförseelse och påföljden blev löneavdrag. I det här fallet fanns det tydliga interna föreskrifter och det var fråga om en avdelningschef d.v.s. personal med högre tjänsteställning.

AD 1985 nr 120 rörde en polisinspektör som fick löneavdrag för att ha lämnat arbetsplatsen en timme för tidigt p.g.a. att han skulle träna, vilket han sedan inte gjorde. Av betydelse för att detta inte var att anse som ringa fel var att han inte angett vart han skulle bege sig, att han var 10 mil från polisstationen och onåbar. Han lämnade den polisiära ledningen till underordnade och lämnade verksamheten utan tillsyn. Några förmildrande omständigheter kunde inte anses föreligga.

En övertillsynsman tilldelades en varning i AD 1992 nr 74 för att ha dröjt en vecka med att verkställa ett av hovrätten fastställt beslut att försätta en häktad man på fri fot. Ett beslut i en häktningsfråga beträffande rätten att



frihetsberöva någon är så viktig att det inte kunde anses som ett ringa fel. Som nämnts i samband med straffansvaret så ställs det högre krav på noggrannhet och omsorg i arbetet när det innebär mycket ingripande åtgärder för den enskilde, vid t.ex. frihetsberövande.

Ett lite annorlunda fall är AD 2000 nr 5. Där fastställdes en varning som disciplinpåföljd för en händelse som inträffat på arbetstagarens fritid. Personen i fråga var anställd på SJ och hade varit berusad och uppträtt olämpligt under en tågresa på sin lediga tid. Arbetstagarens förpliktelser gentemot arbetsgivare innebär att ingen ska uppträda så hänsynslöst mot andra anställda att relationerna på arbetsplatser eller arbetsförhållandena för andra anställda allvarligt skadas eller äventyras. Här ska det göras en bedömning i det enskilda fallet. Med hänsyn till att arbetstagarens berusade och olämpliga uppförande pågick länge (i två och en halv timme samt efter resans slut vid stationen) kunde inte hans uppförande ses som ett ringa fel.

### **6.3 Undantaget för strejk och stridsåtgärder**

LOA 14 § 2 st är ett undantag från disciplinansvaret för arbetstagare som deltar i strejk eller jämförlig stridsåtgärd. Undantaget gäller även stridsåtgärder som inte beslutats av organisationen och på så vis är otillåtna, t.ex. vid en vild strejk. Om ett förbud mot otillåtna stridsåtgärder överträds får det istället angripas skadeståndsrättsligt. Enskilda fall av arbetsvägran som inte är stridsåtgärd omfattas inte av undantaget utan kan behandlas i disciplinär ordning.<sup>113</sup>

Vissa grupper av arbetstagare är helt undantagna från reglerna i LOA 14-19 §§ om tjänsteförseelse och disciplinansvar. LOA 21 § stadgar undantag för krigsmän, hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer.

### **6.4 Disciplinpåföljder**

Enligt LOA 15 § är disciplinpåföljderna varning och löneavdrag. Påföljderna kan inte meddelas samtidigt utan bara var för sig. Löneavdrag får göras för maximalt 30 dagar och uppgå till högst 25 % av daglönen. Härav anses följa att löneavdrag kan göras för lägst en dag.<sup>114</sup>

Detta stadgande är dispositivt enligt LOA 16 §. Det finns en möjlighet att besluta om andra påföljder och löneavdragets storlek om det har bestämts i kollektivavtal.

---

<sup>113</sup> Prop. 1975:78 s. 254 f.

<sup>114</sup> Prop. 1993/94:65 s. 84

## 6.5 Prövning av disciplinansvar

Frågor om disciplinansvar prövas i princip av myndigheten som arbetsgivare och ärendena handläggs i regel i kollegial form. En personalansvarsnämnd ska pröva frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller skiljande från anställningen p.g.a. personliga förhållanden.<sup>115</sup> Myndighetens chef ska vara ordförande i personalansvarsnämnden. Dessa ärenden upptas i princip ex officio av myndigheten. Ärenden kan anmälas utifrån men det är myndigheten som avgör om frågan ska tas upp till behandling (anmälaren intar inte partsställning). Den enda gången myndigheten är skyldig att ta upp en fråga är om anmälan kommer från JO eller JK.<sup>116</sup>

När personalansvarsnämnden fattat beslut ska beslutet enligt FL 20 § vara väl motiverat och (enligt myndighetsförordningen) skriftligt dokumenterat. Arbetstagaren måste underrättas om beslutet oavsett om disciplinpåföljd beslutats eller inte enligt FL 21 § och LOA 39 §.

Myndigheten kan inte göra en förnyad prövning av beslut att inte ålägga disciplinpåföljd eftersom det beslutet är gynnande för den enskilde. Skyldighet till omprövning av beslut föreligger enligt FL 27 § om beslutet är uppenbart oriktigt, då ny omständigheter tillkommit eller annan anledning finns och beslutet varit till nackdel för den enskilde. Denna skyldighet är helt oberoende av om beslutet överklagas.<sup>117</sup>

LOA 34 § innebär att ansvar för vissa arbetstagare i verksledande ställning istället ska prövas av Statens ansvarsnämnd. Det gäller de som anställts av regeringen och andra arbetstagare enligt vad regeringen föreskriver och, enligt FullmL 15 §, frågor beträffande ordinarie domare och andra arbetstagare som regeringen bestämmer.<sup>118</sup> En förutsättning för att nämnden ska vara behörig att pröva en fråga om t.ex. avskedande är att arbetstagaren har en anställning som vid tidpunkten för prövningen är av sådan art att det är regeringen som beslutar om den. Det är inte tillräckligt att arbetstagaren enligt äldre bestämmelser tillsatts av regeringen.<sup>119</sup>

En arbetstagare som vill väcka talan mot beslut om åtgärd kan enligt LOA 37 § göra det i enlighet med bestämmelserna i LRA (lag om rättegång i arbetstvister). Enligt LRA 2 kap 1 § är det arbetsdomstolen som tar upp ärenden som första instans om talan väcks av arbetstagarorganisation och enligt 2 kap 2 § är det tingsrätten om arbetstagaren är oorganiserad. Arbetstagaren har tre veckor på sig att väcka talan vid domstol enligt LOA 39 §.

---

<sup>115</sup> Bestämmelsen finns i Myndighetsförordningen (2007:515) 25 §.

<sup>116</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 50

<sup>117</sup> AD 1995:68

<sup>118</sup> Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, s. 50

<sup>119</sup> Prop. 1993/94:65 s. 133

Beslut om disciplinpåföljd avseende löneavdrag får inte verkställas förrän det vunnit laga kraft (LOA 35 §). En varning är däremot verkställd genom att arbetstagaren blivit delgiven.

Enligt RF 12 kap 9 § 1 st har regeringen möjlighet att genom nåd efterge eller mildra brottspåföljd, rättsverkan av brott och av myndighet beslutat ingrepp beträffande enskilds person eller egendom. Varning enligt LOA har enligt praxis inte ansetts utgöra föremål för nåd.<sup>120</sup>

## 6.6 Sammanfattande kommentar

De subjektiva rekvisiten i LOA 14 §, uppsåt och oaktsamhet, överensstämmer med stadgandet om tjänstefel i BrB. Utgångspunkten vid oaktsamhetsbedömningen tas dock vid vilka skyldigheter anställningen innebär. Dessa vägs sedan mot arbetstagarens personliga omständigheter som kunskap, utbildning och erfarenhet.

Begreppet ringa överensstämmer sedan tillkomsten av nya LOA med tjänstefelsbestämmelsen och anger det ansvarsfria området. Det felaktiga handlandet ska vid en helhetsbedömning vara att anse som ringa. Det innebär en bedömning av hur pass oaktsamt handlandet varit, om enskild drabbats eller riskerat att drabbas, om allmänhetens intresse påverkats, vilka krav som fanns på omsorg och noggrannhet, om det var upprepade felaktigheter och kanske även systematiska sådana ägnade att rubba förtroendet för verksamheten samt vilket mått av självständighet som anställningen innebar. När det gäller bedömningen av ringa tjänsteförseelse har det visat sig att fler och andra hänsyn tagits. AD har som grund för ringa fel angett, godtagbart skäl, bristande insikt, provokationer, oklara regler och även ursäktande av det felaktiga beteendet. Vissa av dessa grunder är svårdefinierade och svårtillämpade. Hur rättssäkert är det att ansvarsfria någon p.g.a. en ursäkt? Alla kan ursäkta sig, även utan att mena det och hur mycket fel kan man göra inom ramen för ursäkten? Detta ska jämföras med att tjänstefel kan bedömas som ringa då gärningsmannen vidtagit faktiska åtgärder för att minimera skadan av sitt agerande. Att minimera en faktisk skada är inte detsamma som att be om ursäkt för sitt agerande; ett konkret handlande borde inte kunna jämföras med en ursäkt. Praxis visar att det finns ett ganska stort utrymme för olika bedömningar och att det är fråga om en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Fallet med polismannen som sköt mot ett rum där en person befann sig, tycker jag visar att utrymmet vid bedömning av ringa fel är stort och oförutsägbart. Här var det fråga om en verksamhet inom rättsväsendet som enligt vad jag tidigare tagit upp är underkastad högre krav på noggrannhet och omsorg. Det var även så att personen som satt i rummet mot vilket skottet avfyrades inte befann sig där frivilligt, utan syftet var att ett gripande och frihetsberövande skulle ske. Att avfyra ett vapen är i sig en mycket allvarlig handling och dessutom finns det tydliga föreskrifter angående polisens rätt att använda sina tjänstevapen. Att

---

<sup>120</sup> AD 1980 nr 676

fria polismannen enbart p.g.a. att han siktade på ett sätt som inte kunde skada tycker jag är egendomligt.

Arbetsdomstolen har fastslagit att handlingar på arbetstagarens fritid kan ligga till grund för disciplinansvar, vilket inte framgår av lagförarbetena. Det resonemanget baseras på arbetstagarens skyldigheter gentemot arbetsgivaren. Hur långt utanför själva arbetsuppgifterna och arbetstiden det sträcker sig bedöms i det enskilda fallet och några tydliga riktlinjer finns inte enligt min mening. Min uppfattning av vad som kan utgöra en tjänsteförseelse är inte tydlig. Det som är tydligt är att det är fråga om en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Krigsmän, veterinärer, hälso- och sjukvårdspersonal är undantagna disciplinansvar. Strejk och andra stridsåtgärder kan aldrig ge upphov till disciplinansvar utan endast enskilda fall av arbetsvägran.

Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag enligt LOA. Det finns möjlighet att genom kollektivavtal bestämma om andra påföljder.

Fråga om disciplinansvar upptas av myndigheten själv och avgörs i personalansvarsnämnden. För arbetstagare i verksledande ställning prövas ansvar av Statens ansvarsnämnd. En arbetstagare kan väcka talan mot beslut om påföljd i tingsrätten om han är oorganiserad eller i arbetsdomstolen om han företräds av arbetstagarorganisation. Beslut om löneavdrag anses verkställt när det vunnit laga kraft; beslut om varning anses verkställt i och med delgivningen.

# 7 Hinder mot disciplinärt förfarande

## 7.1 Skydd mot dubbelbestraffning

Att en förseelse prövas i disciplinär ordning är inget hinder mot att det sker en straffrättslig prövning enligt BrB. Däremot föreskriver LOA 18 § att hinder mot disciplinärt förfarande föreligger om åtgärd vidtagits för att väcka åtal mot en arbetstagare. Beträffande denna fråga gjordes ett förtydligande i paragrafen i jämförelse med gamla LOA. Tidigare kunde lagtexten ge uttryck för att varje form av disciplinärt förfarande var uteslutet när åtgärd vidtagits för att väcka åtal mot arbetstagaren, oavsett vilket resultat det lett till. Enligt 18 § 2 st får ett disciplinärt förfarande inledas eller återupptas om gärningen enligt den straffrättsliga prövningen inte ansetts vara ett brott och anledningen inte är bristande bevisning. Omvänt betyder det att hinder föreligger om åtal underlåtits p.g.a. bristande bevisning eller om arbetstagaren av samma anledning blivit frikänd.<sup>121</sup>

Rättsfallet AD 1986 nr 15 klargjorde betydelsen av stadgandet i G. LOA. Det är fortfarande aktuellt eftersom ändringen i 1994-års lag bara var ett förtydligande. Fallet beträffande polismannen som avlossade varningsskott togs upp tidigare för att belysa betydelsen av ringa fel men är även aktuellt i denna fråga. Polismannen delgavs som ett första steg misstanke om brotten framkallande av fara för annan alternativt vårdslös myndighetsutövning. Åtal väcktes aldrig eftersom åklagaren ansåg att det fanns en brist på gärningens subjektiva sida då polismannen inte förfarit grovt oaktsamt, alltså inte p.g.a. att polismannen inte begått gärningen. AD konstaterade att det då inte föreligger något hinder mot disciplinär påföljd. Hade gärningen däremot inte ansetts innebära ett brott p.g.a. för svag bevisning eller ett frikännande så föreligger hinder mot disciplinär prövning. Ett disciplinärt förfarande skulle i dessa fall innebära att domstolarnas bevisvärdering överprövades i administrativ ordning, vilket inte får förekomma.<sup>122</sup>

I fall då disciplinpåföljd ålagts arbetstagare och det senare väcks åtal för brott med påföljande fällande dom finns möjlighet till strafflindring enligt BrB 29 kap 5 § 8 p samt 30 kap 4 §. Disciplinpåföljd anses då vara sådan annan omständighet som avses i stadgandet vilken motiverar ett lägre straff än vad straffvärdet motiverar.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Prop. 1993/94:65, s. 86 (SOU 1992:60 s. 267)

<sup>122</sup> A.a.

<sup>123</sup> Karnov bokverk, 2009/10, s. 2749, not 1271

## 7.2 Anställningens upphörande

Disciplinpåföljd får inte meddelas efter att anställningen upphört eller uppsägning ägt rum enligt LOA 19 §. I förarbetena till LOA diskuterades om möjligheten skulle finnas att utsträcka disciplinansvaret att gälla även i en senare anställning. Men det konstaterades att det i allmänhet inte finns några skäl för arbetsgivaren att ingripa när anställningsförhållandet är upplöst. Däremot ansågs det befogat att införa ett undantag beträffande arbetstagare som lämnar en anställning och får en ny anställning vid en annan myndighet inom samma verksamhetsområde, t.ex. inom domstols-, åklagar- och polisväsendet.<sup>124</sup> I anknytning till detta är det relevant att veta när en disciplinpåföljd anses vara beslutad, genom arbetsgivarens beslut eller vid en slutlig prövning av domstol. Arbetsdomstolen har klargjort frågan genom att säga att beslut om disciplinpåföljd ska anses beslutad genom arbetsgivarens beslut. Vid avgörandet i frågan ska man se till ändamålet med bestämmelserna och deras funktion i olika situationer. En avgörande förutsättning är att preskriptionstiden inte löpt ut.<sup>125</sup>

I G. LOA fanns regler om avskedande. Ett avskedande var då att se som myndighetsutövning. Sedan tillkomsten av 1994-års lag gäller reglerna i LAS om uppsägning och avskedande även för statligt anställda. Ett institut som var förvaltningsrättsligt vilar nu helt på civilrättslig grund. Utformningen av tidigare regler om avsked i LAS och G. LOA skilde sig åt i sin utformning, delvis p.g.a. att det inom det offentliga alltid ställts krav på verksamhetens standard och allmänna integritet. LAS grundar sig endast på om det felaktiga beteendet drabbat arbetsgivaren. I förarbetena till LOA påpekas dock att det idag inte kan anses föreligga någon skillnad i bedömningsgrunderna.<sup>126</sup>

Precis som när det gäller skyddet mot dubbelbestraffning i förhållandet disciplinansvar och tjänstefel finns det ett motsvarande skydd beträffande avsked/uppsägning enligt LAS och disciplinansvar. Det är av intresse att nämna situationen då arbetsgivaren sagt upp eller avskedat någon och en domstolsprövning av lagligheten i beslutet sker. Om domstolen i det här fallet skulle komma fram till att arbetstagaren inte begått någon tjänsteförseelse så binder det arbetsgivaren och blir ett hinder mot ett disciplinärt förfarande enligt LOA. Domstolen skulle också kunna komma fram till att arbetstagaren begått en förseelse men att den inte är så allvarlig att ett skiljande från tjänsten är befogat. I ett sådant fall där avsked eller uppsägning inte står i proportion till det begångna felet har arbetsgivaren möjlighet att inleda ett disciplinärende, under förutsättning att preskriptionstiden inte löpt ut.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Prop. 1993/94:65 s. 87

<sup>125</sup> AD 1993 nr 64

<sup>126</sup> Prop. 1993/94:65 s. 92

<sup>127</sup> Ds Ju 1983:7 s. 288

I de fall då avsked eller uppsägning skett och det därefter väcks åtal för tjänstefel med påföljande fällande dom ger BrB 29 kap 5 § 5 p och BrB 30 kap 4 § möjlighet till strafflindring. Strafflindring kan även ges om domstolen efter yttrande från arbetsgivaren fått reda på att avsked eller uppsägning kommer att ske efter fällande dom om tjänstefel.<sup>128</sup>

## 7.3 Preskriptionstiden

Preskriptionsfristen för tjänsteförseelse är två år enligt LOA 17 §. Inför lagändringen 1994 diskuterades om tvåårsregeln skulle behållas eller förlängas. Som nämnts finns möjligheten att inleda ett disciplinärt förfarande om gärningen som sådan inte utgör ett brott. Risken finns att den straffrättsliga prövningen drar ut på tiden och att ett eventuellt disciplinärt förfarande blir lidande. Anledningen till att preskriptionstiden på två år behölls var att det anses betydelsefullt för den enskilde att påföljdsfrågan blir löst inom rimlig tid. För de flesta fall ansågs tvåårsregeln tillräcklig för att avgöra ett eventuellt disciplinärt förfarande. Om längre tid än två år förflutit sedan gärningen begicks finns det i allmänhet inga preventiva skäl att ålägga disciplinpåföljd.<sup>129</sup>

Regeln innebär att arbetstagaren inom två år skriftligen måste underrättas om vad som anförts mot honom. Disciplinförfarandet ska således inledas med att arbetsgivaren skriftligen ger arbetstagaren möjlighet att yttra sig över det som anförts mot honom eller henne; ett förfarande i enlighet med myndigheternas kommunikationsplikt i FL 17 §.

## 7.4 Sanktioner

Om en myndighet bryter mot LOA 17-19 §§ är föreskrifterna om skadestånd i LAS tillämpliga enligt LOA 20 §. Regeln tillkom ursprungligen 1979 och innebär att en myndighet som i ett disciplinärende gör sig skyldig till vissa fel är skadeståndsskyldig enligt arbetsrättsligt mönster gentemot arbetstagaren i fråga och hans fackliga organisation. Myndigheten måste då ha åsidosatt en tvingande föreskrift om en handläggningsrutin och således begått ett formfel.<sup>130</sup>

## 7.5 Åtalsanmälan

Det finns inte någon allmän skyldighet för medborgare, företag eller myndigheter att anmäla brott till åtal. Bestämmelsen i LOA 22 § utgör

---

<sup>128</sup> Karnov bokverk, 2009/10, s. 2749, not 1271

<sup>129</sup> SOU 1992:60 s. 267 f.

<sup>130</sup> Hinn, Statlig anställning, s. 143

därmed ett undantag från huvudprincipen.<sup>131</sup> Enligt bestämmelsen ska en åtalsanmälan göras om någon är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott om misstanken avser brott enligt BrB 20 kap 1-3 §§ 1 st och annat brott om det kan antas föranleda annan påföljd än böter. Det främsta syftet med bestämmelsen<sup>132</sup> var att vissa allvarligare eller svårutredda brott skulle prövas av allmän domstol istället för i ”den mindre säkra disciplinära straffprocessen”.<sup>133</sup>

I nya LOA har skyldigheten till åtalsanmälan begränsats i förhållande till vad som gällde innan. Skyldigheten i förhållande till BrB 20 kap 1-3 §§ 1 st behölls oförändrad men den ovillkorliga anmälningsskyldigheten inskränktes till att gälla eventuella brott som kan föranleda annan påföljd än böter. Vidare togs skyldigheten till åtalsanmälan bort beträffande fall då enskild person vill föra skadeståndstalan. Nu anses det vara en omständighet som ska vägas in i bedömningen av det enskilda fallet.<sup>134</sup> Om bestämmelsen tagits bort helt hade det inneburit en anpassning till vad som gäller på övriga arbetsmarknaden. Men det får inte förekomma misstanke om att myndigheterna försöker tysta ner missförhållanden eftersom det skulle skada förtroendet för de statliga myndigheterna och deras förutsättningar att utföra tillskrivna uppgifter. Begränsningen i bestämmelsen ansågs således vara den bästa lösningen. Om det är oklart vilken påföljd som kan komma i fråga ska gärningen anmälas till åtal. Det finns inget förbud för arbetsgivaren att göra en åtalsanmälan i andra fall än de som omfattas om LOA 22 §.<sup>135</sup>

## 7.6 Sammanfattande kommentar

Att straffrättsligt ansvar för tjänstefel, disciplinansvar och allmänna arbetsrättsliga regler om avsked och uppsägning i viss mån överlappar varandra framgår tydligt. Genom åren har kritik riktats mot detta. Efter en genomgång av reglerna på området kan jag inte se att detta utgör ett stort problem. Arbetstagaren är skyddad mot att parallellt åläggas påföljder enligt dessa ansvarsområden. En straffrättslig prövning kan ske av ett pågående disciplinärende och får då till följd att disciplinärendets utredning skjuts upp eller läggs ner. Skulle domstolen alternativt åklagaren komma fram till att inget brott begåtts p.g.a. bristande bevisning så kan disciplinärendet inte upptas till prövning igen. Är det dock klarlagt att arbetstagaren faktiskt handlat på ett visst sätt men att tjänstefel inte kan anses föreligga så går det bra att pröva handlandet disciplinrättsligt. Det kan sägas fungera på motsvarande sätt när det är fråga om avsked eller uppsägning och disciplinansvar. Finns det enligt domstol ingen grund för avsked eller uppsägning så kan det inte finnas det för disciplinansvar heller. Är däremot

---

<sup>131</sup> Prop. 1993/94:65 s. 88

<sup>132</sup> Bestämmelsen intogs i Allmänna verksstadgan (1955:3) första gången och överfördes sedan till StjL och LOA.

<sup>133</sup> Prop. 1965:60 s. 301

<sup>134</sup> Prop. 1993/94:65 s. 89

<sup>135</sup> SOU 1992:60 s. 270 f



de allmänna arbetsrättsliga sanktionerna för omfattande i förhållande till arbetstagarens handlande så kan ett disciplinärende drivas. Har anställningen upphört kan arbetsgivaren inte driva ett disciplinärende. Det enda undantaget är då en anställning lämnas för en ny inom samma verksamhetsområde; domstolar, åklagarmyndighet och polismyndighet är exempel på arbetsgivare inom ett och samma verksamhetsområde. En disciplinpåföljd anses beslutad vid den tidpunkt då personalansvarsnämnden fattat sitt beslut, inte vid en eventuell domstolsprövning.

Preskriptionstiden för tjänsteförseelse är två år (LOA 17 §) från att förseelsen inträffade och arbetstagaren ska inom den tiden ha fått en skriftlig underrättelse om anledningen till disciplinärendet. Grundläggande regler om myndigheternas kommunikationsplikt finns i FL 17 §.

Om en myndighet bryter mot reglerna om hinder för ett disciplinärt förfarande, begår ett formfel eller åsidosätter en handläggningsrutin enligt tvingande föreskrift, så blir myndigheten skadeståndsskyldig enligt LAS gentemot arbetstagaren.

Myndigheterna har en skyldighet enligt LOA 22 § att göra en åtalsanmälan om det finns misstanke att tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt begåtts. Skyldigheten gäller även andra brott om de kan antas medföra annan påföljd än böter. Vid oklara fall ska en anmälan göras. Anledning till denna bestämmelse är att allvarigare gärningar ska prövas i allmän domstol samt att allmänheten inte ska få minskat förtroende för de statliga myndigheterna.

## 8 Analys

Att det finns lagstiftat ansvar för statligt anställda har sin grund i det som anses utgöra den offentliga anställningens särart. Legalitetsprincipen i RF 1 kap 1 § gäller alla statliga och kommunala organ. För den statliga arbetsrättens del betyder det att avtalsfrihet på området bara kan gälla i den mån RF tillåter och då det inte kommer i konflikt med medborgarnas politiska rättigheter och de politiska organens rättighet att handla utan påverkan från utomstående. Det är den politiska demokratis krav. RF 12 kap 7 § förutsätter lagreglering angående statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än som berörs i RF. LOA är ett resultat av denna grundlagsregel och disciplinansvaret är ett medel för säkerställandet att offentliga funktioner fullgörs på ett korrekt sätt. Straffansvaret är avsett för de allvarligaste angreppen på medborgerliga intressen; angrepp som sker då staten utövar makt gentemot enskilda genom myndighetsutövning.

Innan 1965 var det statliga anställningsförhållandet offentlighetsrättsligt och disciplinansvaret var en offentlighetsrättslig sanktion. Detta är ursprunget till dagens disciplinansvar men betyder inte att LOA fortfarande ska anses vara en offentlighetsrättslig lag. Lagen har sin tydliga koppling till RF 12 kap 7 § och det avtalsförbud som stadgandet innebär. RF 12 kap 7 § förutsätter dock inte offentlighetsrättslig lagreglering för statligt anställda utan endast lagreglering. Det betyder att t.ex. MBL skulle kunna tillgodose vissa av grundlagens krav utan att ändra sin civilrättsliga karaktär. LOA's förankring i grundlagen talar ändå för att det är en offentlighetsrättslig lag. Så även det fallet att reglerna i FL gör sig påmind vid tillämpning av LOA. Myndigheten måste vid ett disciplinärende hålla sig inom ramen för FL. Den statliga anställningen vilar idag på avtalsrättslig grund, och varje myndighet är avtalspart gentemot var och en av sina anställda. Disciplinansvaret har vid sidan av att skydda den politiska demokratin ett syfte att se till att arbetstagaren fullgör sina skyldigheter gentemot staten som arbetsgivare. Ett syfte som handlar om att säkra efterlevandet av anställningsavtalet. Det kan inte anses vara en offentlighetsrättslig uppgift att säkra civilrättsliga avtal. Disciplinansvaret är ett administrativt, myndighetsinternt förfarande men det överklagas till allmän domstol och inte till förvaltningsdomstol. Detta överensstämmer inte med tanken på LOA som en offentlighetsrättslig lag. Det gör inte heller den situation då arbetsgivaren bryter mot reglerna om hinder för disciplinärt förfarande i LOA. Arbetsgivaren blir då skadeståndsskyldig enligt LAS. Det finns inget uppenbart svar på vad LOA är för typ av lag. Den beskrivning som jag tycker ligger närmast till hands är att det är en arbetsrättslig speciallag med offentlighetsrättslig grund och offentlighetsrättsliga inslag.

Reglerna om tjänstefel och disciplinansvar har reformerats flera gånger genom åren. Före ämbetsansvarsreformen var ansvaret för tjänstefel och tjänsteförseelse i princip identiskt. Disciplinansvaret var tänkt att komplettera straffansvaret men gränsdragningen där emellan var otydlig. Båda sanktionsmöjligheterna omfattade i princip alla fel och försummelser i

tjänsten och vidden av ansvaret ansågs vara ett problem. Reformerna som gjordes på 1970-talet var nödvändiga med tanke på den utveckling som skett av den offentliga verksamheten i stort och inom den offentliga arbetsrätten. Den statliga anställningen var inte längre offentlighetsrättslig utan vilade på avtalsrättslig grund. Myndigheterna skulle förutom att driva offentlig verksamhet vara parter i anställningsavtal. Den offentliga anställningen skulle i så stor utsträckning som möjligt likna den privata. Avsked som brotts- och disciplinpåföljd hade spelat ut sin roll sedan tillkomsten av LAS. Straffansvaret behövde moderniseras och inte vara relaterat till ett ämbete som spelat ut sin roll i takt med den offentliga verksamhetens utveckling.

Intentionerna med ämbetsansvarsreformen var goda men den fick aldrig det resultat som eftersträvades. En positiv förändring, som gäller än idag, är att de offentliga funktionernas art blev avgörande för tillämpligheten av bestämmelsen, inte ämbetet eller tjänsten. Myndighetsutövning används fortfarande för att bestämma personkretsen för straffansvar. De subjektiva rekvisiten för disciplinansvar ändrades till uppsåt och oaktsamhet för att överensstämma med straffansvaret. Även den förändringen blev bestående och får anses vara positiv för tillämpligheten av bestämmelserna. Att arbetstagaren fick möjlighet att överklaga beslut om disciplinpåföljd till domstol måste också räknas till reformens positiva effekter. Misslyckandet bestod i det sätt varpå gränsen mellan ansvarssystemen skulle förtydligas samt hur vidden av ansvaret skulle begränsas. De subjektiva rekvisiten (uppsåt och grov oaktsamhet) för straffansvar stramades upp så mycket att det i princip blev omöjligt att döma någon. Åsidosättandet av sedvanerättsliga regler omfattades inte av straffansvaret vilket ytterligare begränsade tillämpningsområdet. Kravet på förfång eller otillbörlig förmån påverkade också tillämpningen av straffansvaret eftersom det var svårt att veta vilken bevisning som skulle krävas i varje enskilt fall. Beträffande disciplinansvaret krävdes att det begångna felet inte var ringa, d.v.s. allvaret i själva felet (inte oaktsamheten) skulle bedömas. Detta både begränsade och försvårade disciplinansvarets tillämpning. Disciplinansvaret var tänkt att fylla de luckor som det ändrade straffansvaret medförde men det gick inte. Tanken att ansvarssystemen skulle komplettera varandra var god men det är två olika typer av ansvar.

Rättssäkerheten beträffande straffansvaret är hög med utredande polis- och åklagarväsende samt oberoende domstolar utan egenintresse i sakfrågan. Disciplinansvaret däremot är ett myndighetsinternt administrativt förfarande. Myndigheten har två roller, en som utövare av statlig verksamhet och en som arbetsgivare. Trots krav på att utreda disciplinärenden finns det ingen som kontrollerar att så sker. Myndigheten kan ha ett eget intresse av att tysta ner en händelse eller likväl vilja skydda arbetstagaren av olika anledningar. Väljer myndigheten att inte utreda ett ärende så är det bara JO eller JK som kan kräva det, men de har ingen kontroll över eller inblick i vilka händelser som sopas under mattan. Straffansvaret var och är avsett för de allvarligaste angreppen mot medborgerliga intressen i fall av myndighetsutövning. Disciplinansvaret

gällde statligt anställda och kunde inte tillämpas i icke-statliga verksamheter som utövade myndighet.

Straffansvaret reformerades 1989 och disciplinansvaret genom tillkomsten av LOA 1994. I syfte att vidga tillämpningsområdet för straffansvaret återinfördes brottet tjänstefel där oaktsamhet ersatte grov oaktsamhet. Därmed kom de subjektiva rekvisiten att överensstämma med disciplinansvaret, vilket är en bättre lösning med tanke på tydlighet och lättillämplighet. *Skillnaden ligger i vad det oaktsamma handlandet ska relateras till, myndighetsutövning eller skyldigheter i anställningen.* Åsidosättande av sedvanerättsliga regler står inte längre utanför tillämpningsområdet för tjänstefel då det innefattas i begreppet ”åsidosätta vad som gäller för uppgiften”. I myndighetsutövning ersattes av vid myndighetsutövning som ytterligare led i att vidga tjänstefelsansvaret. Förfångsrekvisitet togs bort (ej för grovt tjänstefel) och ersattes av strafffrihet för ringa gärningar. Disciplinansvaret arbetades om, för att överensstämma med straffansvaret, så att ansvarsfrihet gäller för fel som med hänsyn till alla omständigheter är ringa. Att överensstämmelse mellan begreppen finns är som sagt positivt för tydligheten och tillämpningen av bestämmelserna. Bedömningen av vad som är ringa fel kan dock aldrig överensstämma helt mellan bestämmelserna. Att tjänstefel gäller vid myndighetsutövning och disciplinansvar i förhållande till skyldigheter i anställningen gör att det blir en skillnad i bedömningen. Av allmänna principer följer att tjänstefel avser allvarligare handlingar och påföljderna för arbetstagaren är allvarligare. Av praxis framgår det tydligt att verksamhetens art är av stor betydelse för tillämpningen av tjänstefel. Bedömningen av ringa tjänsteförseelse ger enligt praxis utrymme för andra hänsyn än vad som gäller för ringa tjänstefel. I kapitel 6.6 har jag riktat viss kritik mot detta eftersom det inte bidragit till några tydliga riktlinjer för bedömningen.

De grundläggande syftena med tjänstefel och disciplinansvar har, trots förändringar i både offentlig förvaltning och lagstiftning, varit konstanta genom åren. Av allmänna principer anses följa att straffansvaret avser allvarligare angrepp på medborgerliga intressen än disciplinansvaret. Straffansvarets huvudsakliga uppgift är att trygga medborgarna i att offentliga funktioner fullgörs korrekt. Disciplinansvaret har samma primära syfte men ska också se till att anställda fullgör sina arbetsuppgifter gentemot myndigheten som arbetsgivare. Frågan är om båda ansvarssystemen uppfyller sina syften?

Sedan straffansvaret reformerades 1989 har jag ingen uppenbar kritik att komma med beträffande utformningen av tjänstefelsparagrafen. Misstagen från ämbetsansvarsreformen rättades till och de positiva delarna behölls. Straffansvaret erbjuder det starkaste skyddet för att offentliga funktioner utförs korrekt. Det är begränsat till myndighetsutövningsfallen eftersom de är mest ingripande för medborgarna, vilket är en logisk och rimlig avgränsning. Rättssäkerheten är hög eftersom en oberoende allmän domstol dömer. Förutsättningen är givetvis att misstanken om brottet offentliggörs. Det som blivit uppenbart under arbetets gång är att yrkesverksamma inom

rättsväsendet är föremål för flest åtal för tjänstefel. Det är t.ex. poliser, åklagare, domare och kronofogdar. Jag håller med om att höga krav ska ställas inom rättsväsendet då det medför ingripande rättsverkningar för den enskilde. Däremot tror jag inte att avsikten med tjänstefelsbrottet var att denna kategori skulle vara föremål för flest lagföringar. Det är osannolikt att verksamma inom rättsväsendet skulle göra betydligt flera fel än andra myndighetsutövare. Det finns en obalans i hur tjänstefelsstadgandet kommit att tillämpas.

Disciplinansvaret fyller en viktig funktion i de fall ansvar för tjänstefel och uppsägning/avsked är för ingripande åtgärder. Utan disciplinansvaret hade många fall av felaktigt agerande varit osanktionerade, vilket inte bidragit till att upprätthålla korrekt hantering av offentliga uppgifter. Det är dock inte existensen av disciplinansvaret som bör ifrågasättas snarare formen av det. Den privata arbetsmarknaden reglerar disciplinansvar i kollektivavtal. Det har dock aldrig ansetts vara en lösning på den statliga sektorn p.g.a. grundlagens krav som jag tidigare nämnt. Men det är ytterst tveksamt om dagens disciplinansvar kan leva upp till dessa krav. Ett stort problem är att disciplinansvaret har samma primära syfte som tjänstefel men det ska efterlevas i en mindre säker rättsprocess. Det är ett administrativt förfarande som sköts internt hos myndigheten. Det betyder att om arbetsgivaren *vill* kan han inleda en disciplinär utredning. Jag reagerar på att syftena med disciplinansvaret är så pretentiösa och sedan väldigt lätta att åsidosätta. Om disciplinansvaret ska vara ett sätt att säkra medborgerliga intressen borde det finnas ett kontrollorgan som utövar tillsyn över dessa frågor. Disciplinansvaret i den form det har är bättre ägnat att se till att skyldigheterna i anställningen följs. Då menar jag skyldigheterna gentemot myndigheten som arbetsgivare och inte som en statlig verksamhet. Det är precis det som är disciplinansvarets funktion på den övriga arbetsmarknaden. Men om disciplinansvaret för statligt anställda skulle vara kollektivavtalsreglerat skulle det hamna ännu längre från sitt primära syfte att skydda att offentliga uppgifter fullgörs korrekt. Det är dock tveksamt om det utgör något skydd idag. Jag väljer att uttrycka det så att *disciplinansvaret utgör en möjlighet till skydd för den politiska demokratin... om arbetsgivaren vill.*

Med detta i åtanke ter det sig märkligt att disciplinansvaret inte har utvecklats mer under alla dessa år. För att disciplinansvaret ska kunna leva upp till sitt syfte krävs någon typ av kontroll. Ett ytterligare problem är att personalansvarsnämnden för den berörda myndigheten ska besluta i ärenden. Hur många personalansvarsnämnder blir det i statlig verksamhet och hur enhetliga blir besluten? Min uppfattning är som jag visat i kapitel 6 att bedömningen av disciplinansvar är svårförutsägbar t.o.m. i arbetsdomstolens domar.

Slutligen vill jag påpeka vissa benämningar och begrepp som borde ses över. Begreppet tjänsteansvar innefattar såväl disciplinansvar som tjänstefel och har använts sedan lång tid tillbaka. Jag har försökt att använda det med viss restriktivitet i uppsatsen men samtidigt är det fortfarande aktuellt

juridiskt fackspråk. Sedan tillkomsten av nya LOA lyftes begreppet tjänst bort från lagtexten i 14 § då det har flera olika betydelser och kan vara missvisande. Istället talas det om anställning. Däremot används fortfarande termen tjänsteförseelse för disciplinära fel. I nya RF har ordet tjänst också tagits bort och ersatts med anställning. Alla verkar vara överens om att tjänst är ett dubbelbottnat begrepp som spelat ut sin roll. Borde då inte begreppet konsekvent tas bort från lagtexten?

Det straffrättsliga ansvaret borde betecknas annorlunda än med tjänstefel. Det är inte tjänsten som är grundläggande för ansvarets inträdande vilket medför att brottets benämning blir missvisande för dess innebörd. Ämbetsansvarsreformen innebar att brotten tjänstemissbruk och tjänstefel ersattes med myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Att brotten benämndes utifrån myndighetsutövningsbegreppet var en logisk lösning (att de fick en oönskad effekt är en annan sak). När straffansvaret reformerades 1989 återinfördes trots allt tjänstefel. Med tanke på den utveckling som skett borde enligt min åsikt benämningen av brottet återigen ändras för att överensstämma dels med sin egen innebörd, dels med rättsutvecklingen i övrigt; en anknytning till myndighetsutövning vore önskvärd. Benämningarna från 1975, myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, hade således passat bättre. Ordet tjänsteförseelse i LOA 14 § borde ersättas med exempelvis anställningsförseelse för att uppnå en konsekvent terminologi i lagtexten. Vad det sammanfattande begreppet tjänsteansvar skulle ersättas med är lite svårare. Ett uttryck som överensstämmer med både LOA och BrB är ansvar för offentliga funktionärer vilket användes i vissa förarbeten på 1970-talet. Ordet funktionär har dock ingen anknytning till lagtexten i varken RF, LOA eller BrB och är svårdefinierat. Att använda begreppet anställningsansvar för både tjänstefel och disciplinansvar hade blivit missvisande eftersom straffansvaret inte förutsätter en statlig anställning. Ansvar för offentligt verksamma kan vara ett alternativ men det är inte säkert att det behövs ett sammanfattande begrepp för både straff- och disciplinansvar. Oavsett lösning så är en förändring önskvärd.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Prop. 1965:60 Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt

Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar

Prop. 1972:5 Förslag till skadeståndslag

Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning

Prop. 1975/76:105 bil. II Förslag till lag om offentlig anställning

Prop. 1975:78 Ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet

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

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

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

SOU 1969:20 Ämbetsansvaret

SOU 1972:1 Ämbetsansvaret II

SOU 1975:1 Arbetsrättskommitténs betänkande

SOU 1992:60 Enklare regler för statsanställda

SOU 1996:173 När makten gör fel

Ds Ju 1983:7 Tjänsteansvar i offentlig verksamhet

Ds 1988:32 Myndighetsmissbruk

## Litteratur

Andersson A, Bejstam L, Edström Ö, Zanderin L, m.fl. *Arbetsrätten i staten*, 2 uppl, Studentlitteratur, 2004.

Bergman C, m.fl. *Karnov 2009/10*, 14 uppl, Thomson Reuters Professional AB, 2009.

Holmqvist L, Leijonhufvud M, Träskman P-O, Wennberg S, *Brottsbalken- En kommentar del II*, 6 uppl, Norstedts Juridik AB, 2009.

Bohlin A, *Offentlighetsprincipen*, 8 uppl, Norstedts Juridik AB, 2010.

Gustafsson S, Jansson S, *Disciplinansvaret i offentlig tjänst*, Natur och Kultur, 1977.

Hellners T, Malmqvist B, *Förvaltningslagen med kommentar*, 3 uppl, Norstedts Juridik AB, 2010.

Hinn E, Aspegren L, *Statlig anställning- En lagkommentar och vägledning*, CE Fritzes AB, 1994.

Johansson L, *Tjänsteförseelse- Disciplinansvar och påföljder i rättspraxis*, rapport 98, Förvaltningshögskolan Göteborg, Elanders Sverige AB, 2008.

Strömberg H, Lundell B, *Allmän förvaltningsrätt*, 24 uppl, Liber AB, 2008.

## Artiklar

Westerhult B, *Straff- och disciplinansvaret vid fel och försummelser i offentlig verksamhet* i FT 1980 s. 177-217



# Rättsfallsförteckning

## Arbetsdomstolen

AD 1980 nr 676  
AD 1982 nr 105  
AD 1985 nr 120  
AD 1985 nr 129  
AD 1986 nr 15  
AD 1989 nr 17  
AD 1992 nr 74  
AD 1993 nr 64  
AD 2000 nr 5  
AD 2002 nr 78  
AD 2005 nr 82  
AD 2006 nr 105

## Högsta domstolen

NJA 1993 s. 360  
NJA 1994 s. 108  
NJA 1994 s. 304  
NJA 1994 s. 325  
NJA 2002 s. 188  
NJA 2002 s. 342  
NJA 2003 s. 291  
NJA 2004 s. 164  
NJA 2006 s. 145

## Hovrätten

RH 1994:86  
RH 1995:144  
RH 2008:51