



# LUNDS UNIVERSITET

## Nygammalt tjänstemannaansvar?

En analys av tjänstemannens ansvar i Sverige och Finland, samt Sveriges vilja till reform

Linus Wiberg och Viktor Widebeck

## **Abstract**

I juni 2020 släppte Tillitsdelegationen en undersökning med förslag på reformer av den svenska tjänstemannaansvars-lagstiftningen för att uppnå ett större förtroende för den offentliga förvaltningen. Den undersökning kom till efter flera års debatt kring en reform av lagstiftningen, med en majoritet för att stärka påföljderna för tjänstefel. I denna debatt sågs Finlands system, som i jämförelse med Sverige har ett betydligt "hårdare" ansvar, som en förebild från flera håll. Denna uppsats utför en komparativ jämförelse mellan det svenska och finska systemet samt dess konsekvenser. Uppsatsen undersöker även om Tillitsdelegationens förslag på reformer av den svenska förvaltningen, samt teorin om New Public Governance, stämmer överens med den inriktning på reform som har yttrats politiskt inom riksdagen. Resultatet visar på stora skillnader mellan de olika systemen samt dess konsekvenser och att Tillitsdelegationens förslag inte helt stämmer överens med den politiska viljan

*Nyckelord:* Tjänstemannaansvar, Tillitsdelegationen, New Public Governance, Sverige, Finland

*Antal ord:* 8396

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
<b>2. Syfte och frågeställningar</b>	<b>4</b>
2.1 Uppsatsens syfte	4
2.2 Frågeställningar	4
2.3 Avgränsningar	4
<b>3. Metod och material</b>	<b>5</b>
3.1 Metod	5
3.2 Material	6
<b>4. Teori</b>	<b>7</b>
4.1 Tillitsdelegationen	7
4.2 New Public Governance	9
4.3 Tidigare forskning	10
<b>5. Bakgrund</b>	<b>10</b>
<b>6 Analys</b>	<b>11</b>
6.1 Dispositionen av analysen	11
6.2 Svensk lagstiftning	12
6.2.1 Tjänstefel	12
6.2.2 Disciplinansvar	13
6.2.3 Skadeståndsansvar	14
6.3 Finsk lagstiftning	15
6.3.1 Tjänstefel	15
6.3.2 Skadeståndsansvar	16
6.4 Förtroendet för förvaltningen	17
6.5 Tjänstefel	17
6.6 Föreslagen förändring i Sverige	18
<b>7 Diskussion</b>	<b>19</b>
7.1 Svensk och finsk lagstiftning	19
7.2 Förtroendet för förvaltningen & anmälda tjänstefel	20
7.4 Utökat tjänstemannaansvar i förhållande till Tillitsdelegationen	22
<b>8 Avslutande reflektioner</b>	<b>25</b>
<b>10 Bilagor</b>	<b>28</b>

## 1. Inledning

“Tjänstemannaansvar - på riktigt!” lyder titeln på Ida Drougges (M) motion till riksdagen från oktober 2017. Motionen bifölls delvis av riksdagen i april 2018, tillsammans med 20 andra motioner med liknande förslag. Detta skedde i samband med att riksdagen biföll en motion (Motion 2017/18:3119) som inkommit från fyra riksdagsledamöter från oppositionspartier (M, C, L och KD) och som yrkade på ett utökat tjänstemannaansvar i svensk förvaltning. Utskottet hade gått på oppositionspartiernas linje och riksdagen röstade därför för “ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel” och gav regeringen i uppdrag att utreda detta (2017/18:KU37, s. 4).

Ursprunget till att debatten om ett utökat tjänstemannaansvar blossat upp var till stor del nyheten om Transportstyrelsens IT-skandal, som nådde allmänhetens ljus tidigare under 2017 (Motion 2017/18:3119). Myndighetens generalsekreterare hade efter en stor IT-upphandling utretts för att ha frångått lagar i sitt arbete och röjt hemliga personuppgifter. Hon dömdes till dagsböter för brott mot rikets säkerhet och avskedades från sin post som generalsekreterare, ett beslut som Arbetsdomstolen senare skulle riva upp (SVT, 2018).

Under 2017 inkom flera motioner till riksdagen med yrkanden om att införa ett strängare straffrättsligt ansvar för tjänstemän, som hade försvagats i Sverige i samband med ämbetsmannareformen 1975. Förslagen kritiserade den nuvarande lagstiftningen som kräver att en tjänsteman har myndighetsutövning för att brottet tjänstefel ska kunna aktualiseras och föreslår en lagstiftning med ett bredare ansvar för tjänstemän (Motion 2017/18:3119). En jämförelse som kommer upp i flera av motionerna är den med det finska tjänstemannaansvaret, som i motionerna beskrivs som ett föregångsland. Där föreslås att den svenska modellen för tjänstemannaansvar bör ändras åt den finska modellen, med bredare lagstiftning för tjänstefel utan krav på tjänstemannens myndighetsutövning (Motion 2017/18:2799 & Motion 2017/18:1862).

Dessa förslag på förändring kan ses i ljuset av den omfattande utredning som gjorts av Tillitsdelegationen på uppdrag av regeringen. Utredningens syfte var att öka förtroendet för myndigheter genom framtagandet av en ny teoretisk modell för styrning och ledarskap, vilket sedan presenterades i ett antal rapporter. Ett stort fokus i dessa rapporter ligger på medarbetarens/tjänstemannens yrkesroll och ställning.

Vi kommer därför i denna uppsats att gå igenom det svenska systemet för tjänstemannaansvar, med utgångspunkt i den rådande debatten och det beslut som riksdagen fattat om att utreda ett utvidgat tjänstemannaansvar. Vi avser att jämföra det svenska systemet med det finska, för att se på skillnader och likheter mellan dessa system och vilken påverkan vi kan se att dessa har på förvaltningen i praktiken. Dessutom avser vi att jämföra den politiskt föreslagna förändringen av det svenska tjänstemannaansvaret med de förslag på förändringar Tillitsdelegationens utredning medfört.

## **2. Syfte och frågeställningar**

### **2.1 Uppsatsens syfte**

Vårt syfte med att utföra denna undersökning är att utreda hur systemen för tjänstemannaansvar skiljer sig mellan Sverige och Finland samt dess effekter på förtroendet för förvaltningen och antalet uppkomna tjänstefel. Vi eftersträvar även att undersöka ifall den föreslagna förändringen av den svenska lagstiftning om tjänstefel överensstämmer med de vägledande principer framtagna av Tillitsdelegationens undersökning i frågan. Detta är mycket intressant med tanke på att Sveriges och Finlands system för tjänstemannaansvar är mycket olika varandra. I med Sveriges febrila debatt kring sitt eget system och en politisk vilja att reformera det mot ett mer finskt system blir frågan ännu mer intressant.

### **2.2 Frågeställningar**

För att genomföra studien och uppnå syftet med denna uppsats har vi formulerat två frågeställningar:

- Hur ser ansvarsutkrävandet ut för enskilda tjänstemän i Sverige och i Finland?
- Överensstämmer den föreslagna skärpningen av tjänstemannaansvaret med de vägledande principer som tagits fram av Tillitsdelegationen?

### **2.3 Avgränsningar**

I denna uppsats har vi valt att avgränsa oss till att inte studera effekterna av Covid-19. Debatten om tjänstemannaansvaret aktualiserats ytterligare under pandemin, med

diskussioner om bland annat Folkhälsomyndighetens och deras tjänstemäns ansvar. Dock har debatten och utredningen kring tjänstemannaansvar ursprung flera år innan pandemin bröt ut. Denna avgränsning gäller framförallt data kring medborgares förtroende för förvaltning och myndigheter, då vi ser en risk att Covid-19 som enskild faktor påverkar denna data på ett sätt som nödvändigtvis inte motsvarar eller reflekterar en mer långsiktig syn på dessa frågor. Av denna anledning har vi valt att inte använda data från åren 2020 och 2021 i jämförelsen mellan Sverige och Finland.

Vi har valt att avgränsa undersökningen gällande det straffrättsliga ansvaret för tjänstemän till det brott som i Sverige benämns som tjänstefel och motsvarande bestämmelser i Finland. Denna avgränsning har vi valt att göra då det är just detta straffansvar som har varit ämne för debatt och reformarbetet har berört. Bestämmelser om exempelvis mutbrott och brott mot tystnadsplikten utgör även de straffansvar för tjänstemän, men kommer inte att utredas närmare i denna uppsats.

### **3. Metod och material**

#### **3.1 Metod**

Studien kommer att utföras som en komparativ studie med Sverige och Finland som studieobjekt. Finland kan i jämförelse med Sverige anses ha ett starkare ansvarsutkrävande, vilket innebär att studieobjekten är utvalda utifrån mest olika design. Sverige och Finland är tillsammans väldigt intressanta studieobjekt i med debatten i Sverige om ett utökat ansvarsutkrävande där Finlands system flera gånger yttrats som en förebild.

Studien är uppbyggd i två forskningsfrågor. Varav den första är *“Hur ser ansvarsutkrävandet ut för enskilda tjänstemän i Sverige och i Finland?”* och den andra är *“Överensstämmer den föreslagna skärpningen av tjänstemannaansvaret med de vägledande principer som tagits fram av Tillitsdelegationen?”*.

Den första forskningsfrågan kommer att besvaras genom en beskrivning av hur tjänstemannaansvaret ser ut i de båda studieobjekten utifrån lagstiftning och praxis. Vi kommer även att titta på effekterna av hur systemet är uppbyggt såsom antalet anmälda tjänstefel, samt förtroendet för förvaltningarna.

Den andra forskningsfrågan kommer att undersöka ifall de föreslagna förändringarna av den svenska lagstiftningen om tjänstefel i Sverige stämmer överens med den undersökning som Tillitsdelegationen gjort med förslag på ändringar för att öka förtroendet för den svenska förvaltningen. Dessutom kommer vi att studera grundläggande drag i teorin om New Public Governance, som av Tillitsdelegationen tagits upp som ett modernt alternativ för styrning inom offentlig förvaltning.

### **3.2 Material**

För att besvara frågeställningarna kommer vi att använda oss av material av skiftande karaktär, då de båda frågeställningarna ställer sina specifika krav på faktabas och teoribeskrivning.

Först och främst kommer vi att använda oss av de båda ländernas lagstiftning för att beskriva hur de två olika systemen för tjänstemannaansvar ser ut. Denna fakta är grundläggande för att kunna se skillnader och likheter i hur de båda länderna ser på tjänstemannens ansvar idag. Även praxis och lagkommentarer kommer att användas för att tolka lagtexten. Därtill kommer motioner som inkommit till riksdagen samt ett antal debattartiklar att användas för att fördjupa förståelsen för den debatt som pågår i Sverige om tjänstemannaansvaret.

Vi kommer även att studera statistik och tidigare forskning gällande tjänstemännen och förvaltningen i Sverige och Finland. Exempel på detta är undersökningar kring antalet lagförda tjänstefel och förtroendet för respektive lands förvaltning.

För att beskriva den teoretiska modell för styrning som Tillitsdelegationen har tagit fram kommer vi främst att analysera de rapporter som de har lämnat till regeringen i form av statliga offentliga utredningar (SOU). Dessa rapporter utgör det underlag som delegationen har tagit fram för att rapportera i enlighet med de instruktioner som regeringen har lämnat genom sina direktiv. Det finns ett antal tilläggsdirektiv till delegationen, med ytterligare instruktioner från regeringen, med resultatet att sju enskilda rapporter har publicerats inom ramen för Tillitsdelegationens uppdrag.

För att beskriva teorin om New Public Governance, som omnämns i Tillitsdelegationens rapporter som en teoretisk modell för styrning och ledarskap inom förvaltningen, kommer vi främst att fokusera på Stephen P. Osbornes artikel från 2006; *“The New Public Governance?”*. Anledningen till att denna artikel kommer ligga till grund för beskrivningen

av teorin är att den lade grunden för teorin och myntade begreppet NPG. Dock kommer även annan forskning med vidare tolkningar av teorin användas.

## **4. Teori**

### **4.1 Tillitsdelegationen**

I juli 2016 beslutade regeringen att tillsätta en delegation för att utreda en förändrad styrning av svensk förvaltning. Syftet var att öka befolkningens förtroende för förvaltningen genom en tillitsbaserad styrning av statlig och kommunal verksamhet. Genom ett tilläggsdirektiv kom utredningen även att omfatta statliga myndigheter. Uppdraget innefattade dels framtagandet av vägledande principer som ska ligga till grund för styrningen av myndigheter och dels mer konkreta förslag på åtgärder via genomförandet av projekt som stödjer statliga myndigheter. Avrapporteringen från Tillitsdelegationen har skett löpande mellan 2017 och 2020 (SOU 2019:43, s. 26-27).

I uppdraget ingick att ta fram vägledande principer för en tillitsbaserad styrning och ledning. Begreppet tillitsbaserad styrning och ledning definieras av Tillitsdelegationen som ett fokus på att bygga tillitsfulla relationer mellan förvaltningen och medborgaren, samverkan mellan myndigheter och ett genomsyrande av helhetsperspektiv i beslutsfattandet. Detta ska enligt delegationen uppnås genom en balansgång mellan ökat handlingsutrymme för tjänstemännen och fortsatt kontroll och utvärdering av dennes arbete. Förslaget från utredningen är att denna kontroll och granskning i större grad ska utföras på kollegial nivå och genom dialogförfaranden (SOU 2018:47, s. 131). I en av rapporterna som Tillitsdelegationen har lämnat till regeringen presenteras sju vägledande principer för att uppnå detta:

*”Tillit - Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.*

*Medborgarfokus - Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.*

*Helhetssyn - Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.*



*Handlingsutrymme - Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad, och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.*

*Stöd - Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten*

*Kunskap - Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.*

*Öppenhet - Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik” (SOU 2018:47, s. 138).*

Det ska påpekas att Tillitsdelegationen konstaterar att dessa principer är överlappande och bygger på varandra. Gemensamt är idén om ökad samverkan anses utgöra en viktig hörnsten för att skapa en tillitsbaserad styrning och öka förtroendet för förvaltningen. Denna samverkan gäller dels mellan medborgaren och myndigheten, men även mellan myndigheter och mellan tjänstemännen (SOU 2018:47, s. 139).

För tjänstemannens roll i detta arbete hålls ett utökat handlingsutrymme fram. Detta utökade handlingsutrymme ska enligt utredningen utgöras av två centrala delar: dels att beslut ska fattas så nära medborgaren som möjligt utan överordnades inblandning och dels ett ökat medbestämmande för tjänstemän i förhållande till ledningen. Att besluten ska fattas så nära medborgaren som möjligt syftar till att minska detaljstyrningen från högre nivåer i förvaltningen och ge tjänstemannen mer handlingsutrymme i förhållande till medborgaren. Detaljstyrningen benämns av Tillitsdelegationen som en ”tidstjuv” som minskar effektiviteten och dessutom skadar tilliten mellan tjänstemannen och ledningen. Att öka medbestämmandet för tjänstemannen syftar å sin sida till att öka tilliten inom myndigheten genom att tillåta ett ökat medledarskap för tjänstemännen. Detta ökade medbestämmande sker då i förhållande till verksamhetens ledning och styrning, där den enskilde tjänstemannen får mer att säga till om gällande styrningen av myndigheten. Ett sådant medledarskap innebär dock inte att makten inom myndigheten ska delas jämt, men att processer för beslutsfattande ska vara mer inbjudande och demokratiska (SOU 2018:47, s. 178 ff.).

I avrapporteringen ingår resonemang kring existerande teorier för styrning och ledarskap. Bland annat tas Christopher Hoods teori om New Public Management (NPM) upp och

kritiseras av Tillitsdelegationen. Enligt rapporten har NPM inte lyckats infria förväntningarna om ökad flexibilitet och medborgarens inflytande, även om det även konstateras att det inte finns någon generell vilja att återgå till en mer detaljfokuserad styrning (SOU 2017:56, s. 44). Istället tas Osbornes teori om New Public Governance upp, med en mer samarbetsbaserad styrning och fokus på tillit i administrationen (SOU 2018:47, s. 133).

#### **4.2 New Public Governance**

New Public Governance grundantagande är att pluralistiska stater med en heterogen befolkning är beroende av en ny styrning än den tidigare. En nätverksbaserad styrning som benämns av det engelska ordet governance. Detta kan ses som en naturlig följd på grund av processer som globalisering som även i den nationella kontexten innebär att flera olika aktörer utformar eller påverkar nationens politik (Osborne, 2006, s. 382).

Enligt Osborne innebär NPG:s styrning en naturlig reaktion på de komplexa problem som uppstått av en föränderlig omvärld. I moderna, pluralistiska stater där de tidigare använda modellerna har fallerat är NPG en möjlighet till en ny styrform. Perspektivet som NPG inriktar sig på menar att de olikheter och komplexa situationer som en pluralistisk stat innebär måste inneha en styrning av den offentliga verksamheten som utgår från ett holistiskt helhetsperspektiv och att frågorna inte endast kan ses över av den offentliga- och privata sektorn var för sig (Osborne, 2006, s. 384). Osborne menar alltså att det offentliga och privata ska samexistera i samma nätverk, vilket kan ses som lite kontroversiellt.

Samexisten ska innehålla ett fokus på policyprocess, implementering, men även medborgarens åsikter samt upplevelser som bör avspeglas i styrningen (Osborne, 2006, s. 380).

Istället för en konkurrensättning eller en hierarkisk uppbyggnad borde formationen av och utövandet i själva nätverket baseras på interdependens (Pollit & Bouckaert, 2017, s. 23). Det som står i fokus är de relationer som finns mellan organisationerna och styrningsmekanismer utgår på tilliten till varandra, relationen mellan organisationerna och medborgaren samt den gemensamma viljan till att förse allmänheten med service och tjänster i god kvalitet (Osborne, 2006, s. 384).

Enligt Osborne kan New Public Governance ses som en utveckling av den offentliga verksamhetsstyrningens två klassiska teorier, Public Administration och New Public Management (Osborne, 2006, s. 382). Av Public Administration har NPG tagit

policyprocessens input fokus och av New Public Management har den tagit output- och service fokuseringen. På detta sätt är teorin väl grundad utifrån tidigare teorier och kan erbjuda en modell innefattande medel att möta en modern offentlig förvaltning (Osborne, 2006, s. 384).

### **4.3 Tidigare forskning**

Tjänstemannaansvaret är en fråga som har debatterats mycket under de senaste åren. I med detta har frågan hamnat i strålkastarljuset och mycket forskning kring frågan har tillkommit till följd.

Denna forskning inkluderar exempelvis en diskursanalys av debatten i riksdagen (Eriksson, 2019). En textanalys av Tillitsdelegationens huvudbetänkande, som även kommer att användas i denna uppsats (Hallberg, 2019). Samt flera andra uppsatser om svenskt ansvarsutkrävande ur olika perspektiv. Även flera svenska myndigheter har utfört rapporter om det nuvarande systemet, det tidigare systemet samt början till vidare undersökningar kring ett nytt system. I med att frågan har fått väldigt stort politiskt uppmärksammande så har även politiska tankesmedjor tagit del i frågan, såsom den liberala Timbro och den socialdemokratiska Tiden.

Forskningen saknar dock en undersökning som utför en jämförelse mellan Sverige och Finland. Vilket är intressant med tanke på att dessa länder har olika typer av ansvarsutkrävande, samt att den svenska debatten strävar efter ett finskt system i Sverige. Denna del av forskningen ska denna uppsats stå för.

## **5. Bakgrund**

Fram till 1970-talet kunde en statlig ämbetsman både bli personligen skadeståndsskyldig samt straffas i domstol för alla slags fel och underlåtelser. Domstolen hade även rätten att avsätta eller suspendera en tjänsteman som brutit mot regler från arbetet. 1976 ströks dock större delen av dessa straffbestämmelser genom ämbetsansvarsreformen. Den brottsbestämmelse som blev kvar och finns än idag är brottet tjänstefel som kan leda till böter och fängelse. Men en tjänsteman kan endast dömas utifrån detta brott ifall det skett i samband med en myndighetsutövning och ett "ringa" tjänstefel togs bort från straffskalan (Dahlin, 2019).

En myndighetsutövning är ett beslut eller annan åtgärd utförd av en myndighet som innefattar ett uttryck av makt över en medborgare. Detta kan vara bestämmande om förmån, rättigheter, skyldigheter, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart (Lagen.nu).

Mycket kritik har riktats mot att det krävs att felet har skett inom en myndighetsutövning. Detta då många av myndigheternas arbetsuppgifter inte innebär myndighetsutövningar. Så som affärsmässig verksamhet, löpande inköp och information till allmänheten. Tjänstefel som framkommit utanför en myndighetsutövning måste därför dömas utifrån annan brottsrubricering.

En anledning till att man införde ämbetsmannareformen 1976 skulle kunna vara att man ville göra arbetsvillkoren mellan statsanställda och privat anställda mer jämlika. Inom den privata sektorn styrdes förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare främst av kollektivavtalet och arbetstagaren hade betydligt bättre skydd mot tjänstefel än vad tjänstemännen hade innan 1976.

Sedan reformen har det flera gånger växt till debatt om lagen och flera motioner har gjorts för att skärpa reglerna för tjänstefel. 1989 gjordes en justering som innebar att det blev straffbart “vid myndighetsutövning” istället för det tidigare “i myndighetsutövning” som innebar att det blev straffbart som i tjänstefel som låg på gränsen till myndighetsutövning.

Sedan 1989 har dock inga reformer eller justeringar av lagen gjorts. Det har dock funnits ett långvarigt och växande missnöje med att få fälls för tjänstefel samtidigt som flera stora myndighetsskandaler har inträffat. 2018 startade regeringen en utredning om en reform av lagstiftningen på tjänstemannaansvar (Dahlin, 2019).

## **6 Analys**

### **6.1 Dispositionen av analysen**

Inledningsvis ämnar denna analysdel att utföra en redogörelse av den svenska lagstiftningen kring tjänstefel (6.2-6.2.3). För att sedan redogöra för den finska lagstiftningen kring tjänstefel (6.3-6.3.2). Punkt 6.4 redogör för data om förtroendet för den svenska och finska förvaltningen medan 6.5 visar data om anmälda och lagförda tjänstefel i Sverige och Finland. Dessa punkter används i diskussionen för att svara på frågeställningen “Hur ser ansvarsutkrävandet ut för enskilda tjänstemän i Sverige och i Finland?”.

Punkt 6.6 redogör för den föreslagna förändringen av den svenska lagstiftningen om tjänstefel som har yttrats genom motioner i riksdagen samt konstitutionsutskottets betänkande 2017/2018. Denna punkten används tillsammans med teorin New Public Governance och Tillitsdelegationens undersökning för att besvara frågeställningen “Överensstämmer den föreslagna skärpningen av tjänstemannaansvaret med de vägledande principer som tagits fram av Tillitsdelegationen?”.

## **6.2 Svensk lagstiftning**

Den straffrättsliga regleringen för tjänstemännens ansvar går i Sverige att finna i Brottsbalken (1962:700) (nedan BrB). Lagens 20:e kapitel behandlar tjänstefel och andra brottsliga gärningar som en person kan göra sig skyldig till vid utövandet av offentlig verksamhet. I detta kapitel finns bestämmelser gällande tjänstefel, röjande av hemlig uppgift samt möjligheter för uppsägning av arbetstagare i offentlig tjänst vid brott. Utöver 20 kap. BrB kan även nämnas 10 kap. 5a§ BrB som förbjuder tagande av muta och därav också kan finnas relevant för tjänstemannaansvaret. Utöver dessa straffbestämmelser finns även en bestämmelse om disciplinansvar i Lag (1994:260) om offentlig anställning (nedan LOA).

### **6.2.1 Tjänstefel**

I Sverige regleras tjänstefel i 20 kap. 1§ BrB. Där stadgas att:

*”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.”*

Denna bestämmelse innebär alltså att det finns ett straffansvar för tjänstemän med både fängelse och böter i straffskalan. Det framgår av lagtexten att det krävs antingen uppsåt eller oaktsamhet för att det ska kunna handla om ett brott. Vid bedömningen av oaktsamhet ska uppgiftens krav på noggrannhet vägas mot personens personliga egenskaper, som exempelvis dennes utbildning, erfarenhet eller tidspress vid utförandet av uppgiften. Det ska således göras en subjektiv bedömning av situationen, som kan skilja sig från fall till fall beroende på vem det är som står anklagad (NJA 2003 s. 291). Dessutom gäller bestämmelsen både vid handling och underlåtenhet, vilket innebär att det inte endast är aktiva handlingar i strid med uppgiften som är brottsliga. Även underlåtenhet att agera kan innebära tjänstefel.

Centralt för bestämmelsen är att tjänstefel endast kan bli aktuellt när det rör myndighetsutövning. Detta innebär att endast de situationer omfattas där tjänstemannen i sin yrkesutövning har fattat tvingande beslut för den enskilde som innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Med detta krav på myndighetsutövning undantas allt annat arbete som tjänstemannen utför inom sin befattning. Det kan exempelvis handla om upphandlingar, drivande av affärsverksamhet och andra situationer eller avtal där det allmänna utgör en avtalspart. Dessutom undantas avtal som det allmänna ingår som arbetsgivare. Dessa situationer som inte utgör myndighetsutövning kan således aldrig leda till att en tjänsteman anklagas för tjänstefel, som lagstiftningen ser ut i Sverige idag.

Det finns även en bestämmelse gällande grovt tjänstefel, som endast aktualiseras vid uppsåtlig gärning och om brottet är att anse som grovt. Det finns dock ingen motsvarighet till ringa brott, som återfinns i många andra straffrättsliga bestämmelser. I 20 kap 1§ stadgas istället följande:

*”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.”*

Denna formulering innebär att tjänstefel av normalgraden är den lägsta tröskeln för straffansvar och ringa brott helt undantas från sådant ansvar.

### **6.2.2 Disciplinansvar**

Utöver det straffansvar som tjänstemän har finns även ett disciplinansvar i LOA. Lagen är en uppdaterad version av den lag om offentlig anställning som infördes i samband med ämbetsmannareformen 1976 (Prop. 1975/76:105). När tjänstemannaansvaret reformerades infördes istället denna lag som reglerar anställningsvillkor för offentligt anställda (Hinn & Aspegren, 2009, s. 73).

I 14§ LOA regleras det disciplinansvar som vilar på offentligt anställda och vilka rekvisit som ska vara uppfyllda.

*“En arbetstagare, som uppsåtligen 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.”*

Det som kan noteras med rekvisiten är att uppsåt eller oaktsamhet krävs även för disciplinansvar, precis som för tjänstefel. Dessutom är inte heller ringa förseelse enligt denna bestämmelse föremål för påföljd. Något som dock skiljer disciplinansvaret från tjänstefel är att det här inte krävs myndighetsutövning för att bestämmelsen ska kunna aktualiseras. Detta innebär att disciplinansvaret kan fånga upp de fall där tjänstefel inte kan komma ifråga på grund av att det rör sig om annan tjänsteutövning än just myndighetsutövning.

De påföljder som kan följa är enligt 15§ LOA varning eller upp till 25% löneavdrag. Bestämmelsen och påföljderna är dock inte straffrättsliga, till skillnad från brottet tjänstefel. Istället är de disciplinära åtgärder som myndigheten själva kan vidta, enligt 3§ Anställningsförordningen (1994:373). Det innebär att det är myndigheten själva som prövar fallet och sedan verkställer påföljden. Dessutom är anställda hos kommuner och regioner undantagna från de disciplinära åtgärderna (Hinn & Aspegren, 2009, s. 74).

Att myndigheten själva ansvarar för att pröva disciplinärenden innebär att detta oftast görs av en speciell personalansvarsnämnd inom myndigheten. Till skillnad från brottet tjänstefel handläggs således dessa ärenden inte i domstol och undgår därmed allmänhetens ljus. Istället sköts både prövning av disciplinärenden och verkställandet av eventuell påföljd internt, även om uppgifterna i efterhand normalt inte omfattas av sekretess. Förfarandet och påföljderna för disciplinansvar har dock i praktiken övergått till att hanteras genom dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare, med åtgärder för att få arbetstagaren att anpassa sig bättre i framtiden. Bestämmelsens bestraffande karaktär har därför i praktiken gått förlorad (Hinn & Aspegren, 2009, s. 74). Som synes i paragrafen ovan gäller dessutom, i likhet med bestämmelsen om tjänstefel, att ringa brott är undantagna från ansvar.

### **6.2.3 Skadeståndsansvar**

Huvudprincipen för det svenska skadeståndsansvaret är kort sagt att den som orsakat en skada (person-, sak- eller förmögenhetsskada) ska ersätta denna. Detta framgår av 2 kap. Skadeståndslagen (1972:207), vilket är den lag som reglerar det svenska systemet för skadestånd på ett allomfattande sätt som genomsyrar all annan lagstiftning. I lagens tredje kapitel regleras dock de situationer där någon orsakat skada i tjänsten. Här undantas den enskilde från skadeståndsansvar och arbetsgivaren är istället ansvarig för de skador som arbetstagaren orsakat. I de fall där skadan uppkommit till följd av myndighetsutövning överförs skadeståndsansvaret i sin tur till staten eller kommunen, enligt 3 kap. 2§

Skadeståndslagen. Detta innebär att det inte finns något skadeståndsansvar för tjänstemän gentemot den enskilda medborgaren.

### 6.3 Finsk lagstiftning

I Finland regleras tjänstemännens straffansvar i Strafflagen (19.12.1889/39) och främst i lagens 40:e kapitel. De fyra grundläggande bestämmelserna i denna lag som berör tjänstemäns ansvar är tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikten.

#### 6.3.1 Tjänstefel

Motsvarigheten till det svenska brottet tjänstefel kan i Finland delas in i två separata brott; brott mot tjänsteplikten och missbruk av tjänsteställning. Den förstnämnda bestämmelsen reglerar direkta fel som en tjänsteman begått i sitt arbete, medan missbruk av tjänsteställning tar sikte på sådana situationer tjänstemannen har utnyttjat sin ställning för att bereda sig själv eller annan nytta eller skada.

Brott mot tjänsteplikt är i finsk lagstiftning uppdelad i två, uppsåtsbrott och oaktsamhetsbrott. Rekvisiten för dessa två brott är egentligen identiska, men skiljer sig på punkterna om just uppsåt och oaktsamhet samt påföljderna för respektive brott.

*”Om en tjänsteman vid tjänsteutövning uppsåtligen [/av oaktsamhet] bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, ska tjänstemannen för brott mot tjänsteplikt [av oaktsamhet] dömas till böter eller fängelse i högst ett år [varning eller böter].”*

En tjänsteman kan alltså dömas för brott mot tjänsteplikt vid både uppsåt och oaktsamhet. Dessutom finns i lagen inget krav på aktiv handling. Det räcker med att tjänstemannen bryter mot sin tjänsteplikt, vilket kan göras antingen genom handling eller underlåtenhet.

Enligt den finska lagstiftningen för brott mot tjänsteplikt saknas, som synes, något krav på vilken form av tjänsteutövning som omfattas. Det finns inget krav på att det ska röra myndighetsutövning eller tjänsteutövning som påverkat en enskild specifikt. Därmed kan en finsk tjänsteman dömas för brott även när det handlar om yrkesutövning som endast påverkar



myndigheten eller kommunen som denne företräder. Dock finns även här undantaget gällande ringa brott, som undantas från straffansvar.

Det andra brottet som kan likställas med det svenska brottet tjänstefel är det som i Finland benämns *missbruk av tjänsteställning*. Bestämmelsen tar sikte på de situationer där en tjänsteman använder sin ställning för att antingen gynna sig själv eller någon annan, eller orsaka skada för någon annan. De fall som omfattas av lagrummet är då tjänstemannen gör detta i någon av dessa situationer:

*“1) bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning, när han eller hon deltar i beslutsfattande eller beredning av beslutsfattande eller utövar offentlig makt i sina andra tjänsteåligganden, eller*

*2) missbrukar sin ställning i förhållande till någon som står i direkt lydnadsförhållande till honom eller henne eller under hans eller hennes omedelbara tillsyn.”*

Bestämmelsen omfattar, enligt ovan, många situationer i en tjänstemans arbete och omfattar även missbruk av tjänsteställning i egenskap av tjänsteman med ansvar för tillsyn. Centralt för bestämmelsen är att syftet med handlandet ska vara att gynna sig själv eller andra, eller orsaka skada för annan. Detta innebär att det krävs uppsåt för att kunna anses straffbart, både för själva handlingen men också för syftet med handlingen.

### **6.3.2 Skadeståndsansvar**

I finsk lagstiftning är det Skadeståndslagen (31.5.1974/412) som, liksom i Sverige, övergripande reglerar skadeståndsansvaret. I 3 kap. 2§ Skadeståndslagen stadgas att en tjänsteman är ansvarig för de skador som orsakats genom fel eller försummelse i tjänsten. De skador som omfattas är, enligt 5 kap 1§, person- och sakskador, men även ekonomisk skada som uppstår *“genom en straffbar handling eller vid myndighetsutövning”*. Värt att nämna här är att alla skadestånd utgör ekonomisk ersättning, men det som menas med *“ekonomisk skada”* är de situationer där själva skadan inte har samband med en person- eller sakskada.

Enligt den finska skadeståndsrätten har alltså den enskilde tjänstemannen skadeståndsansvar. Detta gäller främst person- och sakskada, men även ekonomisk skada när handlingen är straffbar eller utgör myndighetsutövning. Detta innebär att handling som utgör brott mot tjänsteplikten eller missbruk av tjänsteställning automatiskt kvalificeras som

skadeståndsgrundande. Dessutom kan handlingar som inte utgör brott, men ändå innebär myndighetsutövning, innebära ett skadeståndsansvar för tjänstemannen.

#### **6.4 Förtroendet för förvaltningen**

Förtroendet för förvaltningen av den offentliga sektorn är oförnekligt en viktig komponent i sammansättningen av ett väl fungerande rättsväsende. Vilket kan ta lång tid att bygga upp, men även oerhört fort att radera. Vi anser av denna anledningen att förtroendet för den svenska och den finska förvaltningen är en viktig aspekt att jämföra.

Den europeiska kommissionen släppte 2018 en rapport som innehöll bland annat mätningar av förtroendet för förvaltningarna i europeiska unionens medlemsländer. I denna rapporten låg både Sverige och Finland i toppen, men det fanns ändå en skillnad. Mätningen har delat upp den nationella förvaltningen och den regionala/lokala förvaltningen i två grupper.

I mätningen av förtroendet för den nationella förvaltningen hade 73% av den tillfrågade finska befolkningen förtroende för förvaltningen, medan 19% inte hade förtroende och 8% inte hade någon uppfattning. I Sverige hade 62% förtroende för förvaltningen, medan 33% inte hade förtroende och 5% inte hade någon uppfattning.

I mätningen av förtroendet för den regionala/lokala förvaltningen hade 72% av den tillfrågade finska befolkningen förtroende för förvaltningen, medan 21% inte hade förtroende och 6% inte hade någon uppfattning. I Sverige hade 71% förtroende för förvaltningen, medan 23% inte hade förtroende och 6% inte hade någon uppfattning (Standard Eurobarometer 89, s. 48-49).

#### **6.5 Tjänstefel**

Både den svenska statistikbyrån Brottsförebyggande rådet och den finska Statistikcentralen har data om antalet anmälda och lagförda tjänstefel tillgängliga. Den datan är intressant för att undersöka skillnaderna i antalet anmälda och lagförda tjänstefel i de jämte länderna av den anledningen att de har olika sorters system. Finland har ett betydligt "hårdare" system än vad Sverige har.

I bilaga 1 finns svensk statistik mellan år 2008-2017 tillgänglig.

Enligt datan från BRÅ har antalet anmälda tjänstefel i Sverige mellan åren 2009-2017 pendlat mellan 6000 och 8000. 2009 var det 5780 anmälningar, 2012 gick det upp till 8180 och 2017 hamnade siffran på 6213 antal anmälningar (se bilaga 1).

Antalet lagförda anmälningar, anmälningar tog har tagits upp i domstol, har dock varit betydligt lägre. Mellan 2008-2016 har det legat mellan 12-18 för att 2017 sjunka till endast 4 lagförda anmälningar (se bilaga 1).

I bilaga 2 finns finsk statistik mellan åren 2010-2019 tillgänglig.

Den finska lagstiftningen gör skillnaden mellan tjänstefel och tjänstefel av oaktsamhet och statistiken är därför indelad mellan dessa olika brott.

Enligt datan från den finska statistikbyrån Statistikcentralen var det 2010 380 fall där brottslighet hade kommit till myndighetens kännedom om tjänstefel och 63 av oaktsamhet, 2012 var det 533 fall av tjänstefel och 65 tjänstefel av oaktsamhet, och 2017 var det 193 tjänstefel och 44 tjänstefel av oaktsamhet (se bilaga 2).

Antalet uppklarade brott av typen tjänstefel var 2010 179 stycken, av oaktsamhet 69, 2012 var det 259, av oaktsamhet 48, 2017 var det 157, och av oaktsamhet 27 (se bilaga 2).

## **6.6 Föreslagen förändring i Sverige**

Under de senaste åren har det funnits en stark opinion för att stärka det svenska tjänstemannaansvaret. Det har även från flera parter tagits upp i riksdagen i form av motioner, från partier som Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet samt Sverigedemokraterna. Motionsskribenterna är dock oeniga kring om man ska tillsätta en utredning ifall strängare straff krävs, ifall man ska införa strängare straff utan en utredning eller om man ska återgå till det tjänstemannaansvar som fanns innan ämbetsmannareformen 1975.

Frågan om ett utökat tjänstemannaansvar togs upp i konstitutionsutskottets betänkande 2017/2018 och medförde ett positivt ställningstagande från konstitutionsutskottets sida för ett utökat tjänstemannaansvar. Med motiveringen att det skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Samt skydda tjänstemän mot politiska påtryckningar och bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. Konstitutionsutskottet ville därför se en översyn av lagstiftningen om tjänstefel med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Detta innebär dock inte att

konstitutionsutskottet förespråkar för ett återgående till lagstiftningen innan ämbetmannasreformen 1975 (Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37, s. 33-37).

## 7 Diskussion

### 7.1 Svensk och finsk lagstiftning

Det straffrättsliga ansvaret för tjänstemän i Finland och Sverige har många likheter och överensstämmor på ett flertal punkter. De bestämmelser som reglerar mutbrott och brott mot tystnadsplikten kommer dock inte att behandlas inom ramen för denna uppsats, som tidigare nämnt i 2.3. Det brott som i Sverige benämns som *tjänstefel* kan sägas motsvaras av *brott mot tjänsteplikt* och *missbruk av tjänsteställning* i finsk lagstiftning. Båda ländernas bestämmelser reglerar de situationer där en tjänsteman med uppsåt, eller av oaktsamhet, agerar på ett sätt som avviker från det som gäller för tjänsten. I Sverige täcker bestämmelsen om tjänstefel även de situationer som handlar om missbruk av tjänsteställning (AD 1994 nr 4). Av båda ländernas huvudregel gäller att åsidosättande av det som gäller för tjänsten är straffbart. Det finns dock ett antal betydande skillnader i de två lagstiftningarna.

Den första och kanske största skillnaden mellan svenskt och finskt tjänstemannaansvar är kravet på att brott måste ske under myndighetsutövning för att vara straffbart. Detta krav finns inte i finsk lag och utgör en betydande skillnad från svensk lag, då de situationer som berörs av bestämmelserna skiljer sig. I Sverige kan en person endast dömas för tjänstefel när handlandet eller underlåtenheten sker under myndighetsutövning. Därmed undantas alla situationer där tjänstemannen inte fattar tvingande beslut för enskilda medborgare. Den finska lagstiftningen är däremot inte begränsad till myndighetsutövning utan innefattar all tjänsteutövning och därmed alla situationer där tjänstemannen agerar i strid med vad som är föreskrivet för befattningen. Denna skillnad i ländernas lagstiftning utgör ett striktare ansvar för tjänstemän i Finland, då ett felaktigt agerande är straffbart i all yrkesutövning.

En annan skillnad mellan ländernas lagstiftning är det disciplinansvar som finns i Sverige och som framgår av 14§ LOA. Denna möjlighet till disciplinära åtgärder för tjänsteförseelser och fel i yrkesutövningen finns inte i finsk lagstiftning. Det ska dock påpekas att de situationer som berörs av detta disciplinansvar istället hade fallit under de finska bestämmelserna gällande brott mot tjänsteplikt och missbruk av tjänsteställning. Det svenska disciplinansvaret kan sägas ”fånga upp” de situationer som faller utanför ramen för tjänstefel, då myndighetsutövning inte är ett krav. Den finska lagstiftningens avsaknad av krav på

myndighetsutövning motsvaras därigenom av det svenska disciplinansvaret. En betydande skillnad är dock att detta i Sverige inte utgör ett brott, utan istället en arbetsrättslig åtgärd som en arbetsgivare kan använda mot en arbetstagare. Dessutom används disciplinpåföljderna sällan och i praktiken används paragrafen istället som incitament för en mer konstruktiv och dialogbaserad förhållningssätt från arbetsgivaren.

En tredje betydande skillnad mellan det svenska och finska tjänstemannaansvaret är den enskilde tjänstemannens skadeståndsansvar. I Sverige ansvarar respektive myndighet för skador som uppkommer genom en tjänstemans vållande. Detta innebär att tjänstemannen aldrig kan bli personligt skadeståndsskyldig gentemot den som drabbas av skadan, även om det utgör ett brott enligt Brottsbalken. Det finns förvisso en möjlighet till sekundärt skadeståndsansvar gentemot arbetsgivaren, men endast om synnerliga skäl föreligger, enligt 4 kap 1§ Skadeståndslagen. I Finland är däremot tjänstemannen personligt ansvarig för skador som vållas genom tjänsteutövningen. Denna reglering gör att det finska tjänstemannaansvaret skärps ytterligare i jämförelse med det svenska.

De slutsatser som kan dras av en jämförelse mellan det svenska och finska tjänstemannaansvaret är att det finska systemet utgör ett striktare ansvar för den enskilde tjänstemannen. Detta dels genom det mer omfattande straffansvaret för fel i tjänsten och dels genom det personliga skadeståndsansvaret.

## **7.2 Förtroendet för förvaltningen & anmälda tjänstefel**

Datan om förtroende för den nationella förvaltningen visade en skillnad mellan Sverige och Finland. Sverige hade ett förtroende på 62% medan Finland hade ett förtroende på 73%. Bland den svenska befolkningen fanns det även ett icke-förtroende på 33% medan den finska siffran endast låg på 19%. Sverige visar alltså här väldigt dåliga siffror angående förtroendet och Finland uppvisar i relation till Sverige ett betydligt bättre förtroende.

Datan på de lokala/regionala förvaltningarna visade dock ett annat resultat. De finska lokala/regionala förvaltningarna visade ett förtroende på 72% och den svenska 71%. Medan icke-förtroende för de finska förvaltningarna låg på 21% och de svenska på 23%. Här uppvisas en betydligt bättre förtroende bland det svenska folket och även ett jämställt resultat mellan Sverige och Finland.

Denna skillnad mellan nationell- och lokal/regionalnivå är väldigt intressant då Sverige visar på ett betydligt bättre förtroende för de mer lokala förvaltningarna. Frågan vad detta skulle kunna bero på är en mycket intressant fråga för vidare forskning. Skulle det kunna ha att göra med närheten till förvaltningen? Inger närhet mer förtroende?

Den datan från BRÅ samt den finska databasen Statistikcentralen som visade antalet anmälda samt lagförda tjänstefel visade på att väldigt många fler fall av tjänstefel tas upp i domstol. Detta är inte alls förvånande med tanke på att Finland har ett "hårdare" system gällande tjänstefel, något som är väldigt välkänt inom den svenska debatten om tjänstefel. Sverige ligger kring 15 årligen medan Finland ligger i hundratalen.

Det som kanske är lite mer förvånande är att datan visar att Sverige har betydligt fler anmälningar om tjänstefel än vad Finland har. Mellan 2009-2017 hade Sverige årligen mellan 6000-8000 anmälningar om tjänstefel. Detta medan Finland mellan 2010-2019 pendlade mellan 185-934 anmälningar. Finland har alltså oerhört mycket färre anmälningar än Sverige och samtidigt tas oerhört många fler fall upp i domstol i Finland än Sverige. Värt att nämna här är att Sverige har ungefär en dubbelt så stor befolkning och därmed ett större antal som arbetar inom den offentliga sektorn. Detta är en viss förklaring till varför Sverige har fler anmälningar om tjänstefel, men differensen mellan länderna är trots detta betydlig. Denna stora skillnad i antalet anmälda tjänstefel är lite konstig och även detta skulle behöva ytterligare forskning. Vad skulle Sveriges stora antal anmälningar om tjänstefel kunna bero på? Leder vårt "svagare" straffsystem mot tjänstefel till att fler tjänstefel sker eller är det svenska folket mer benägna att anmäla för tjänstefel?

Ytterligare intressant vidare forskning skulle kunna vara att undersöka om ett hårdare straffansvar leder till svårare rekrytering av tjänstemän. I med att anställda inom den privata sektorn är skyddade av ett kollektivavtal som ger ett betydligt mindre straffansvar än vad tjänstemän inom den finska förvaltningen har skulle det därför vara mer åtråvärt att jobba inom den privata sektorn. För att svara på denna frågan skulle en undersökning kring Finlands ansvarssystem vara behjälpligt och huruvida det har medfört negativa konsekvenser på rekryteringen av tjänstemän.

Man skulle även kunna resonera kring om ett starkt straffansvar eller för den delen ett svagt formar en kultur i hur tjänstemännen arbetar. Om man sätter bestraffning på ett handlande så minskar troligtvis detta handlande i utsträckning.

### **7.3 Finland som föregångsland?**

Som tidigare nämnts tas den "finska modellen" för tjänstemannaansvar upp i debatten kring en eventuell reform av det svenska tjänstemannaansvaret och används också som ett exempel i de motioner som inkommit till riksdagen. Som synes ovan finns betydande skillnader mellan tjänstemannaansvaret i Finland och Sverige. De mest betydande skillnaderna måste sägas vara det svenska kravet på myndighetsutövning och det personliga skadeståndsansvaret som finska tjänstemän har. Dessutom ser vi tydliga skillnader i antalet anmälda och lagförda brott.

Gemensamt för de motioner som har inkommit är att de föreslår en förändring som åtminstone rör sig mot den "finska modellen", även om inte alla nämner just Finland explicit eller föreslår så stora förändringar som en övergång till ett finskt tjänstemannaansvar skulle innebära. Införande av personligt skadeståndsansvar skulle göra att tjänstemannen skiljs från anställda i privat sektor, då detta arbetsgivaransvar skulle vara kvar. Detta innebär en stor skillnad i ansvarsfrågan mellan tjänstemän och privat anställda arbetstagare. Detta är en viktig moralisk fråga inom debatten om en reform av det svenska tjänstemannaansvaret. Ifall tjänstemannaansvaret skulle stärkas så skulle det även innebära en väldigt stor klyfta av personligt ansvar mellan den offentliga och privata sektorn. Det skulle vara en stor nackdel att arbeta inom den offentliga- jämte privata sektorn då man kan dömas i domstol i betydligt större utsträckning för fel i tjänsten. Detta skulle möjligtvis leda till att det blir svårare att rekrytera arbetstagare inom den offentliga sektorn.

Sett till den insamlade statistiken gällande förtroende för statliga myndigheter och kommunal/regional verksamhet kan vi se en skillnad mellan Sverige och Finland. Förtroendet för förvaltningen är generellt något högre i Finland både när det kommer till statliga myndigheter och kommunal/regional förvaltning. Det ska dock understrykas att många faktorer kan påverka dessa siffror och att tjänstemannaansvaret inte kan tillskrivas en ensamt förklarande faktor för dessa skillnader.

### **7.4 Utökat tjänstemannaansvar i förhållande till Tillitsdelegationen**

Tillitsdelegationen som regeringen tillsatte och som genomförde sin utredning mellan 2016 och 2020 hade som uppdrag att utreda en teoretisk modell för mer tillitsbaserad styrning av förvaltning, i syfte att öka allmänhetens förtroende. Utredningen resulterade i sju vägledande principer för denna styrning, vilka kan appliceras på tjänstemannens roll och dennes relation

till både medborgaren och arbetsgivaren. Under samma tid behandlades förslagen om ett utökat tjänstemannaansvar i riksdagen. Hur väl överensstämmer då dessa förslag med resultaten av Tillitsdelegationens utredning? Innebär ett utökat tjänstemannaansvar ett steg i samma riktning som Tillitsdelegationen föreslår?

Centralt för Tillitsdelegationens förslag är ett utökat handlingsutrymme för tjänstemän, både i sin yrkesutövning gentemot medborgare men även i form av ett ökat medbestämmande på arbetsplatsen. Detta vidgade handlingsutrymme med beslut rörande enskilda medborgare fattade utan inblandning från tjänstemannens överordnade gör att det blir tydligare var beslut har fattats och därför lättare att identifiera i ansvarsfrågan. Vi ser därmed en möjlighet att det blir lättare att avgöra vem som faktiskt bär ansvar för beslut och därför eventuellt kan utredas för tjänstefel. Detta står dock i viss motsättning till utredningens tydliga önskan om ökad samverkan, där fokus ligger på ökat samarbete mellan myndigheter.

Ett utökat tjänstemannaansvar som även innefattar straffansvar för handlande som inte utgör myndighetsutövning skulle även innebära ansvar för de tjänstemän som inte fattar direkta beslut för enskilda medborgare. Dessa situationer kan exempelvis vara slutande av avtal åt myndighetens räkning (såsom upphandlingar) och beslut som fattas i rollen som arbetsgivare. Detta skulle innebära att tjänstemän på chefspositioner i större utsträckning omfattas av tjänstemannaansvaret. Dessa personer på chefspositioner skulle då ha ett straffbart ansvar för mer övergripande beslut som inte innebär myndighetsutövning. Ett utökat tjänstemannaansvar skulle därför leda till en jämnare fördelning av ansvar inom förvaltningen, då inte endast de tjänstemän som arbetar närmast medborgarna kan straffas. Sett ur Tillitsdelegationens perspektiv skulle detta kunna vara positivt för en mer tillitsbaserad styrning, att även de som fattar styrande beslut har straffrättsligt ansvar. Det utökade medledarskapet skulle kunna gynnas av ett mer jämt fördelat ansvar.

De signaler som ett utökat tjänstemannaansvar skulle kunna sända är att tjänstemännens arbete kontrolleras hårdare. Fler situationer skulle falla inom ramen och därför göra de situationer som idag faller under disciplinansvaret straffbara som tjänstefel. Tillitsdelegationen påpekar vikten av kontroll och utvärderande av tjänstemannens arbete, men framhåller också att denna kontroll och utvärdering ska genomföras på kollegial nivå och genom dialog. Detta förslag från Tillitsdelegationen går rakt emot det föreslagna avskaffandet av disciplinansvaret. Som tidigare nämnt har disciplinansvaret inte samma bestraffande karaktär i praktiken och dessa situationer löses ofta genom just dialog med den



berörda tjänstemannen. Det vi kan se är att denna beskrivning av disciplinansvarets funktion i praktiken står i samklang med det som föreslagits av Tillitsdelegationen.

Det kan dock även tänkas att ett utökat och striktare tjänstemannaansvar leder till tydligare ramar för vad som gäller för tjänstemannens yrkesutövning. Med ökad tydlighet gällande det straffrättsliga ansvaret och den jämnare fördelningen för ansvar inom förvaltningen är det möjligt att tilliten mellan tjänstemän och inom förvaltningen ökar. Tillitsdelegationen förespråkar just denna tydlighet i vem som har mandat eller befogenhet att göra vad, för att främja den tillitsbaserade styrningen. En vetskap om att samtliga tjänstemän, oavsett arbetsuppgifter, har ett ansvar för sina handlingar och på liknande grunder kan dömas för tjänstefel kan leda till ökad tillit vid samarbeten och samverkan mellan tjänstemän eller myndigheter.

Den styrning som beskrivs av Osborne med teorin New Public Governance framhåller tillit och interdependens som två viktiga faktorer för den moderna förvaltningen. På samma sätt som ovan skulle då en jämnare fördelning av det straffrättsliga ansvaret kunna leda till ökad tillit. Medborgarens bästa ska komma i första rummet och ett utökat tjänstemannaansvar skulle kunna leda till ökad försiktighet vid beslutsfattande och ökade möjligheter för ansvarsutkrävande för medborgaren. Risken med ökad försiktighet vid tjänstemännens beslutsfattande riskerar dock att leda till ineffektivitet genom underlåtenhet att fatta beslut, även om detta skulle kunna balanseras upp av att även underlåtenhet är straffbart.

Vidare förespråkar New Public Governance styrning genom nätverk. Dessa nätverk utgörs enligt teorin dock inte endast av samarbetande parter från offentlig sektor, utan även den privata sektorn. Dessa offentliga och privata aktörer ska kunna samexistera i samma nätverk, vilket kan bli problematiskt för tjänstemannaansvaret. Med ett utökat tjänstemannaansvar enligt de motioner som inkommit ökar skillnaden i ansvar mellan offentligt och privat anställda. För offentligt anställda skärps det personliga straffansvaret, samtidigt som det inte gör det för privat anställda. Denna ansvarsflyfta kan skapa problem när tjänstemän och privat anställda ska arbeta nära ihop och ibland med samma arbetsuppgifter. Dessutom riskerar det att uppstå identifikationsproblem gällande vem som är att anses som tjänsteman. Är det anställningsavtalet som ska avgöra, eller andra faktorer som arbetsuppgifterna eller vem som utövar den faktiska arbetsledningen?

## 8 Avslutande reflektioner

Ser vi på tjänstemannaansvaret i Sverige och Finland så kan vi tydligt se skillnaderna i vilka som omfattas och vilka påföljderna kan utgöra. Enligt den finska modellen som föreslagits i Sverige skulle tjänstemännen dels ha ett straffrättsligt ansvar i en större del av sin yrkesutövning, samtidigt som påföljder i form av exempelvis skadestånd kan aktualiseras. Huruvida dessa skillnader kan förklara exempelvis differensen i förtroende för förvaltningen är svårt att spekulera kring, då det kan finnas mängder av andra förklaringar. Däremot bör det kunna antas att Sverige skulle få en större andel lagförda tjänstefel i förhållande till antalet anmälningar, då fler situationer skulle omfattas.

I Tillitsdelegationens utredning kan vi se ett antal överensstämmelser med motionernas förslag om ett utökat tjänstemannaansvar. Ett straffansvar som inte bara omfattar de som fattar beslut gällande enskilda medborgare genom myndighetsutövning, utan även de som fattar mer övergripande beslut gällande styrningen av myndigheten ser vi som ett steg i riktning mot en mer tillitsbaserad förvaltning. Även om Tillitsdelegationen framhåller kollegial kontroll och dialogbaserad utvärdering innebär en betydande skillnad mot det utökade tjänstemannaansvaret så ser vi ett mer allomfattande och enhetligt ansvar som en tillitsfrämjande åtgärd. Frågan är då om ett skärpande av tjänstemannaansvaret är rätt väg att gå, eller om det enligt Tillitsdelegationens principer hade varit att föredra ett försvagat tjänstemannaansvar som medel för att uppnå en mer enhetlig ansvarsfördelning.

Värt att påpeka är Tillitsdelegationens och de föreslagna ändringarna av tjänstemannaansvarets ursprung. Tillitsdelegationen har tillsatts av regeringen och har fått sina direktiv därifrån. Utredningen har alltså sitt ursprung i instruktioner från regeringspartierna, Socialdemokraterna och Miljöpartiet. Motionerna om tjänstemannaansvar däremot kommer uteslutande från riksdagsledamöter som representerar oppositionspartier. Initiativen för dessa förändringar kommer således från olika håll politiskt och kan förklara att ett utökat tjänstemannaansvar inte helt och hållet går i linje med Tillitsdelegationens föreslagna principer om styrning.

## 9 Referenslista

Dahlin, Ann. 2019. *Det omtvistade tjänsteansvaret*. Publikt. 14 juni.

<https://www.publikt.se/fordjupning/pa-djupet/det-omtvistade-tjansteansvaret-21455> (Hämtad 2021-04-17).

Eriksson, Andreas. 2019. *Debatten om tjänstemannaansvaret: En diskursanalys om hur debatten uttrycker sig i Riksdagen*. Mälardalens högskola. Kandidat-uppsats i Statsvetenskap.

Hallberg, Sara. 2019. *Förvaltningen, styrningen och tilliten En kvalitativ textanalys av Tillitsdelegationens huvudbetänkande*. Malmö universitet. Kandidat-uppsats i Statsvetenskap.

Hinn, Eskil & Aspegren, Lennart. 2009. *Offentlig arbetsrätt. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. Andra upplagan. Norstedts Juridik

Kantar Public Brussels, 2018. *Public opinion in the european union (Standard Eurobarometer 89 – Wave EB89.1)*. Europeisk kommissionen. Tillgänglig: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2180>

Lagen.nu, årtal saknas, Myndighetsutövning.

<https://lagen.nu/begrepp/Myndighetsut%C3%B6vning> (Hämtad: 2021-04-17).

Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37. *Offentlig förvaltning*.

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning\\_H501KU37](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/offentlig-forvaltning_H501KU37)

Motion 2017/18:3119. *Ett utvidgat tjänstemannaansvar*.

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/\\_H5023119](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/_H5023119)

Motion 2017/18:1862. *Stärk tjänstemannaansvaret*.

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/\\_H5021862](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/_H5021862)

Motion 2017/18:2799. *Tjänstemannaansvar - på riktigt!*.

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/\\_H5022799](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/_H5022799)

NJA 2003 s. 291 - *Fråga om ansvar för tjänstefel av domare*. Högsta Domstolen: 2003-06-19

Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance? Public management review. Vol 8, issue 3. (p. 377-387). DOI: 10.1080/14719030600853022

Pollitt Christopher & Bouckaert Geert. 2017. *Public management reform A comparative analysis – into the age of Austerity*. Fjärde upplagan. Oxford: University press

Proposition 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m. m.

<https://data.riksdagen.se/dokument/FZ03105>

SOU 2017:56. *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/06/sou-201756/>

SOU 2018:47. *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/06/sou-201847/>

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/10/sou-201943/>

SVT, 2018. *Transportstyrelsens it-affär: Detta har hänt*. Publ. 2018-05-14. [Hämtad: 2021-04-14]

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/transportstyrelsens-sakerhetsskandal-detta-har-hant>

### **Bilagor:**

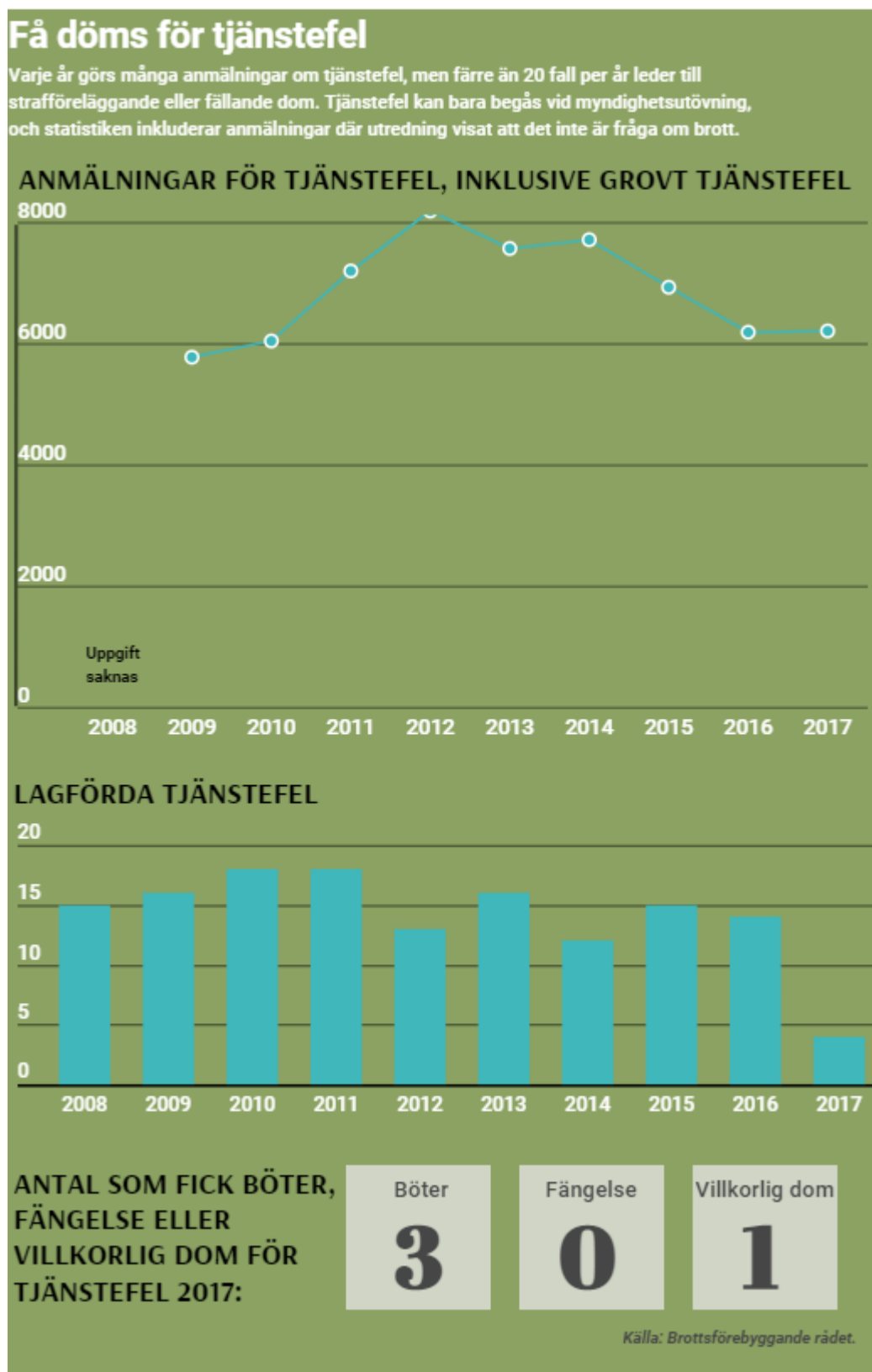
Bilaga 1: Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Bilaga 2: Finlands officiella statistik (FOS): Brott och tvångsmedel [e-publikation].

ISSN=2342-916X. Helsinki: Statistikcentralen [hänvisat: 9.5.2021].

## 10 Bilagor

### Bilaga 1:



## Bilaga 2:

### Brott och deras upplärning efter Polisinträttningar, Brott, År och Uppgifter

	Brottslighet som kommit till myndigheternas kännedom	Upplärade brott totalt	Brott som anmälts till åklagare totalt	Misstänkta för utredda brott
Totalt				
Brott mot tjänsteplikt 40:9§1				
2010	380	179	160	251
2011	415	186	157	255
2012	533	259	228	284
2013	693	417	402	446
2014	934	188	174	229
2015	310	666	666	698
2016	440	204	202	257
2017	193	157	154	192
2018	191	150	146	183
2019	185	408	407	460
Brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet 40:10§				
2010	63	69	62	104
2011	62	46	42	73
2012	65	48	46	69
2013	74	45	44	60
2014	56	44	43	117
2015	36	25	24	42
2016	49	29	29	44
2017	44	27	27	39
2018	48	33	33	47
2019	38	16	16	31