

MELLAN STRAFFRÄTT, OFFENTLIGRÄTTSLIG ARBETSRÄTT OCH FÖRVALTNINGSPOLITIK: TJÄNSTEMANNAANSVARET OCH STATSANSTÄLLDA*

av Richard Sannerholm och Therese Reitan

Lektor i offentlig förvaltning, Södertörns högskola

Docent och lektor i offentlig förvaltning, Södertörns högskola

1. Inledning

Tillsammans med våra nordiska grannar brukar den svenska förvaltningen stå sig väl i internationella mätningar när det gäller korruption och rättsstatliga värden, även om resultaten har försämrats något de senare åren.¹ Detta ska inte tolkas som att den svenska förvaltningen är felfri och välfungerande i alla delar. Man behöver inte leta länge efter exempel på motsägelser och återkommande brister; Transportstyrelsens avsteg från säkerhetslagstiftning i samband med upphandlingen av IT-drift och den omfattande muthärvan vid Statens fastighetsverk är två aktuella fall som fått stor uppmärksamhet.² En återkommande kritik när sådana missförhållanden uppdragats är att det saknas en god förvaltningskultur. I utredningen av IT-skandalen på Transportstyrelsen konstaterades att myndigheten hade utvecklat en *företagskultur* som inneburit ett förlorat förvaltningsrättsligt perspektiv på verksamheten.³ Vid utredningen av Statens fastighetsverk framkom liknande synpunkter; många medarbetare såg på sin arbetsplats mer som ett fastighetsbolag än en regelstyrd myndighet.⁴ Redan 1997 varnade den Förvaltningspolitiska kommissionen för att ”värdefulla ting” i den svenska förvaltningstraditionen var på väg att tappas bort, framför allt sådana som förknippas med statens kärnfunktioner.⁵ Den enhetliga förvaltningen var ersatt av en brokig mångfald och kommissionen efterlyste åtgärder för att stärka förvaltningskulturen och etiken. Tillitsdelegationen har på senare tid bekräftat bilden av värdefulla ting som tappats bort

* Artikeln har *peer review*-granskats.

¹ SOU 2020:40, s. 231 f. Internationella mätningar som brukar anges är t.ex. Transparency International, Corruption Perception Index, och World Justice Project, Rule of Law Index.

² Se Richard Sannerholm, *Rättsstaten Sverige. Skandaler, kriser, politik*, 2020.

³ Ds 2018:6.

⁴ Statskontoret 2017:12, Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur.

⁵ SOU 1997:57, s. 9.

och noterar att det finns återkommande kritik mot brister i tillämpningen av rättsliga principer och regelverk i den offentliga förvaltningen.⁶

Allmänheten har ett berättigat krav på att offentlig verksamhet utförs både korrekt och ansvarsfullt. Regeringsformens centrala legalitetskrav – att den offentliga makten utövas under lagarna – syftar till en förutsebar myndighetsutövning och gäller för alla offentligt anställda. Tjänstemän förväntas vara sakliga och opartiska och behandla lika fall lika samt att förstå och tillämpa den lagstiftning som gäller på ett rättssäkert sätt. Men trots tydligheten i grundlagens krav på en god förvaltning har det vid upprepade tillfällen visat sig svårt med efterlevnaden. Från regering och riksdag har det laborerats med ett antal åtgärder och reformer för att uppmuntra utvecklandet av en god förvaltningskultur. Det handlar exempelvis om framtagandet av en statlig värdegrund och ett förslag om en gemensam utbildning för alla statsanställda⁷ samt en övergång till en mer tillitsbaserad styrning. Den politiska styrningen har haft en slagsida mot mjukare styrningsformer, men varken värdegrundsarbete eller utbildning har räckt till för att stävja oönskade beteenden eller att hantera situationer där tjänstemän inte lever upp till förväntade normer.

Utöver den mjukare styrningen finns också möjligheten att utkräva ansvar och sanktionera tjänstemän som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot de regler som gäller vid makt- och myndighetsutövning. I Sverige är det så kallade tjänstemannaansvaret sedan länge uppdelat på två huvudsakliga delar, nämligen straffrätt och offentligrättslig arbetsrätt. Tjänstemannaansvaret har varit i stort sett oförändrat sedan slutet på 1980-talet och efter genomlysningen som nyligen genomfördes verkar rådande läge bestå, åtminstone i den delen som handlar om det straffrättsliga tjänstefelsbrottet.⁸

Denna stiltje i lagstiftningen ska däremot inte tolkas som att frågan om tjänstemannaansvaret omgärdats av ointresse. Tvärt om – spørsmålet har varit högst levande, särskilt i kölvattnet av större förvaltningsskandaler eller myndighetskriser liksom de som nämndes inledningsvis. Debatten har delvis präglats av ambivalens och försiktighet från politiskt håll: i förarbetena till den senaste ändringen av tjänstefelsbrottet är det tydligt att regeringen inte uppfattade något större förändringsbehov utan ansåg att förvaltningen i stort fungerade bra och att endast ett fåtal skulle komma ifråga för tjänstefelsbrottet.⁹ Den ändring som ändå gjordes verkar snarast ha handlat om att bevara allmän-

⁶ SOU 2020:40, s. 254.

⁷ Genom ett regeringsbeslut från februari 2022 har Statskontoret i uppdrag att ta fram en webbaserad introduktionsutbildning för statsanställda.

⁸ SOU 2022:2.

⁹ Prop. 1988/89:113, s. 8: "[...] ingenting tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Och det gäller trots allt större krav ställs på deras effektivitet och produktivitet."

hetens redan höga förtroende för den offentliga sektorn.¹⁰ Men det har också funnits en tydlig politisk laddning kring frågan om tjänstemannaansvaret där det i första hand varit de borgerliga partierna som drivit frågan om en straffrättslig skärpning eller utvidgning.

I denna uppsats kommer vi presentera och diskutera tjänstemannaansvaret i gränslandet mellan straffrätten, den offentlighetsrättsliga arbetsrätten och förvaltningspolitiken.¹¹ Syftet är att bidra med ett historiskt och förvaltningspolitiskt perspektiv på tjänstemannaansvaret, framför allt sambandet mellan straffrätten och arbetsrätten.

Efter en historisk översikt kommer vi beskriva dagens sanktionssystem med exempel på ageranden som varit föremål för domstolsprövning av tjänstefel och arbetsgivarnas disciplinansvar. Här kommer vi även belysa vilka grupper av tjänstemän som huvudsakligen omfattas av tjänstefel och olika svårigheter som föreligger i hanteringen av disciplinären vid myndigheters personalansvarsnämnder (PAN). I den avslutande delen av uppsatsen förs ett resonemang om hur väl de två sanktionssystemen egentligen hänger samman och särskilt i frågan om tydligare ansvarsregler i större utsträckning borde ses som ett skydd för såväl förvaltningen som för de statliga tjänstemännen.

Vi kommer avslutningsvis reflektera över politikernas ambivalenta förhållningssätt till den måhända nitiska, men ibland oredliga tjänstemannen – en ambivalens som kan böttna i ett obehag som frågan väcker med hänsyn till förvaltningens duglighet och politikens förmåga att hålla ordning på sin egen statsapparat.

2. Statstjänstemannen som arbetstagare

En anställning innebär i grunden samma rättigheter och skyldigheter för arbetsgivare och arbetstagare, men några är specifika för offentlig sektor. Statstjänstemännens anställning styrs av regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet vid tillsättning, saklighet och opartiskhet i tjänsteutövandet, samt att statligt anställdas rättsställning i övrigt ska meddelas i lag. Trots att en anställning i offentlig sektor till viss del regleras på ett annat sätt än i den privata sektorn har skillnaderna blivit allt mindre. Den övergripande utvecklingslinje sedan lång tid är att den offentliga arbetsrätten har närmat

¹⁰ Prop. 1988/89:113, s. 8 och Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning – En förstudie utförd av Justitiekanslern på uppdrag av regeringen, dnr Ju97/873. Se också Thomas Bull, Tjänstefelet och den goda förvaltningen, 2006 s. 82, i Lena Marcusson (red.), *God förvaltning – ideal och praktik*.

¹¹ Vi kommer inte gå in på likheter och skillnaderna mellan den statliga och den kommunala arbetsrätten.

sig den civilrättsliga; till exempel har tidigare betoning på ämbetsmannens pliktförhållande till tjänsten och arbetsuppgifterna, som förr begränsade den arbetsrättsliga avtalsfriheten och stridsrätten, ersatts av en arbetsrätt som i stort liknar den i privat sektor.

Historiskt har tjänstemannaansvaret reglerats både i särslagstiftning (såsom statstjänstemannalagen 1965:274) och i strafflagstiftningen. I tillägg har det funnits flera typer av ansvarsdelar, exempelvis ett redogöraransvar för offentliga medel och ett personligt skadeståndsansvar för fel som innebar skada för en enskild.¹² Statstjänstemannen var alltså föremål för en omfattande reglering, men åtnjöt samtidigt ett särskilt skydd som innebar att man i princip var oavsättlig.¹³

2.1 Ämbetsansvarsreformen

Före den så kallade ämbetsansvarsreformen 1975 kunde ämbetsmän (som statstjänstemän benämndes förr) straffas för tjänstemissbruk, tagande av muta eller otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikten eller tjänstefel.¹⁴ Dessa ämbetsbrott motiverades till stora delar med att de skulle ”skydda den offentliga tjänstens gång”¹⁵ och stärka integriteten i ämbetsmannakåren och förvaltningen i stort. Särskilt tjänstefelsbrottet var långtgående och kunde utdömas om någon av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som krävdes av henne/honom enligt lag eller författning, eller tjänstens beskaffenhet. Påföljden var böter, suspension, avsättning eller fängelsestraff beroende på allvarlighetsgraden.¹⁶ Utöver ämbetsbrotten kunde man i statstjänstemannalagen ingripa mot misskötsel genom administrativa disciplinförfaranden med liknande bestämmelser som i strafflagen. Dessa utdömdes av myndigheternas disciplinnämnder i form av löneavdrag, avstängning, varning eller avskedande.¹⁷

Med Ämbetsansvarskommitténs betänkande 1972 inleddes emellertid processen mot ett mer avtalsbaserat ansvarssystem vilket samtidigt innebar ett

¹² Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, *Skadeståndslagen. En kommentar*, 2021. Det individuella ansvarsutkrävandet i 4 kap. 1 § skadeståndslagen är idag starkt begränsat och gäller endast om synnerliga skäl föreligger.

¹³ Se Lotti Rydberg-Welander, När ämbetsmannen blev arbetstagare, *FT* 2018 nr 5.

¹⁴ SOU 1996:173, s. 22 (rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen). I praxis kom ämbetsansvaret att omfattade ett stort antal tjänstemän, undantaget de vars arbetsuppgifter bedömdes som mindre självständiga. Se prop. 1988/89:113, s. 3 f.

¹⁵ SOU 1944:69, s. 400.

¹⁶ Ds Ju 1983:7, s. 51–52.

¹⁷ SOU 1996:173, s. 22.

närmande mellan den offentliga och privata arbetsmarknaden.¹⁸ Från 1 januari 1976 avskaffades tjänstefelsbrottet helt och tjänstemissbruk ersattes av myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.¹⁹ Myndighetsmissbruk krävde uppsåt och att tjänstemannen hade åsidosatt kraven för myndighetsutövning eller lag eller annan författning. Dessutom skulle myndighetsmissbruket ha lett till betydande skada för det allmänna eller för enskild. För vårdslös myndighetsutövning krävdes *grov* oaktsamhet, vilket resulterade i en snäv tillämpning av lagen.

Genom ämbetsansvarsreformen kom det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda att begränsas till allvarliga former av oriktig *myndighetsutövning* med följden att annan tjänsteutövning undantogs straffansvar.²⁰ Förseelser som inte skedde inom myndighetsutövning sågs som ett brott mot anställningsavtalet och därmed fick arbetsgivarna en större roll genom möjligheten att leda och fördela arbetet samt ansvaret för disciplinpåföljder.²¹ Lagen (1976:600) om offentlig anställning, LOA övertog i stort statstjänstemannalagens bestämmelser om disciplinära påföljder.²² I samband med den senaste stora ändringen av LOA i 1994 togs ytterligare steg mot en privaträttslig anpassning. För uppsägning och avsked tillämpas numera vanliga regler i lag (1980:82) om anställningsskydd (LAS), medan disciplinpåföljderna för tjänsteförseelse i LOA är oförändrade.

Efter ämbetsansvarsreformen har sanktionssystemet för statsanställda utgjorts av dessa två huvudsakliga delar – straffrättsliga påföljder och arbetsrättsliga disciplinåtgärder. Gränserna mellan dessa huvudspår är emellertid inte glasklar. Det hänvisas ofta till att tjänstefel har avkriminaliserats, men det handlar snarare om en snävare utformning när ämbetsbrotten avskaffades. Antal lagförda brott för felaktig myndighetsutövning minskade drastiskt under 1980-talets början utan någon motsvarande ökning i antalet disciplinärenden.²³ Det är förstås svårt att säga om regleringen varit för omfattande tidigare, om flera brottsliga gärningar nu föll mellan stolarna, om anmälningsbenägenheten minskade – eller om tjänstemännens faktiska beteende hade förändrats. Men ämbetsansvarsreformen ifrågasattes redan innan den sjuösattes vilket ledde till ett fortsatt arbete med utformningen av tjänstemannaansvaret.

¹⁸ Se SOU 2022:2 för en noggrann redogörelse för ämbetsansvarsreformens omfattande utredningsarbete.

¹⁹ Prop. 1975/6:176.

²⁰ Prop. 1988/89:113, s. 12.

²¹ SOU 1996:173, s. 22.

²² Se Katarina Alexius Borgström, *JO och tjänstemannen: en laghistorisk studie*, 2003.

²³ Ds Ju 1983:7, s. 131 ff.

2.2 Kritiken mot ämbetsansvarsreformen

Kritiken mot den snävare straffrättsliga inriktningen som följde av ämbetsansvarsreformen ledde till en ny utredning på 1980-talet. Tjänsteansvarskommitténs betänkande resulterade i några smärre justeringar i de straffrättsliga bestämmelserna liksom vissa ändringar i det disciplinära ansvarssystemet i LOA.²⁴ Tjänsteansvarskommittéen betonade att det straffbara området omfattning borde styras av behovet att skydda enskilda från oriktig myndighetsutövning.²⁵ Trots detta kvarstod missnöjet med den snävare straffrättsliga inriktningen och ytterligare en utredning om tjänstefelbrott tillsattes. Resultatet var att tjänstefel återinfördes som brottsrubricering, men i en ”smalare” version.²⁶ Centralt i sammanhanget var ändringen av prepositionen i *myndighetsutövning* till *vid myndighetsutövning*, vilket innebar att fler situationer och handlingar kunde bli föremål för sanktioner. Enligt nuvarande lydelse, 20 kap. 1 § brottsbalken, kan den som ”uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning, genom handling eller underlåtenhet, åsidosätter vad som gäller för uppgiften” dömas till böter eller fängelse i två år.

Sedan 1970-talet har alltså den rättsliga regleringen av tjänstemannaansvaret utretts flera gånger i en sorts pendelrörelse från borttagande av de självständiga ämbetsbrotten till återinförande av ett mildare straffansvar för tjänstefel. Samtidigt har det *utomrättsliga* sanktionssystemet, där arbetsgivaren får en större roll via LAS och LOA, ökat i betydelse. Oaktat dessa pendelrörelser har utgångspunkten varit att tjänstemännen i grunden är redliga och värda ett högt förtroende.²⁷ Enligt propositionen till nuvarande tjänstefelbrottet fanns inget belägg för att standarden på den offentliga verksamheten försämrats av reformerna på 1970-talet; det fanns, enligt justitieminister Freivalds ”inget som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter”.²⁸

Sedan slutet av 1960-talet har ”förvaltningens folk”²⁹ omvandlats från ämbetsmän och tjänstemän med särskilda skyldigheter och rättigheter i kraft av sina ämbeten och tjänster, till ”vanliga” arbetstagare med rättigheter och skyldigheter knutna till sina anställningar. Tjänstemannaansvarets uppgift att stärka integriteten bland tjänstemän, förebygga tjänstefel eller öka rätts säkerheten, har inte fått lika stor uppmärksamhet. Dessa perspektiv fick emel-

²⁴ Se Ds Ju 1983:7 och prop. 1984/85:117.

²⁵ Ds Ju 1983:7, s. 201.

²⁶ JuU om tjänsteansvaret m.m. (prop. 1984/85:117 delvis jämte motioner) 1985/86:34.

²⁷ Så även nu. I både Tillitsdelegationens betänkande SOU 2020:40 och i SOU 2022:2 är tjänstemännens nit och redlighet en utgångspunkt för analysen.

²⁸ Prop. 1988/89:113.

²⁹ Se Åsa Casula Vifell och Anders Ivarsson Westerberg, Tjänstemän i en förvaltning i förändring, i Casula Vifell och Ivarsson Westerberg (red.), *I det offentliga tjänst*, 2013.

lertid större utrymme när riksdagen våren 2018 uppdrog åt regeringen att lämna förslag till ”ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel”. I Konstitutionsutskottets betänkande förklarades att ett tydligare tjänstemannaansvar behövs för att stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet, öka förtroendet för det offentliga, samt stärka tjänstemännens position mot otillbörlig politisk påverkan och därmed ”säkerställa förvaltningens självständighet”.³⁰

2.3 Tjänstefel lämnas oförändrat

Efter flera påtryckningar beslutade regeringen till slut att utreda frågan om ett förstärkt tjänstemannaansvar, men utredningsuppdraget blev begränsat och lades in som en delfråga i en större utredning om brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner.³¹ Direktivet till utredaren var kortfattat att: ”överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag”.

Betänkandet (SOU 2022:2) visar att ambivalensen och försiktighet kring tjänstemannaansvaret i hög grad kvarstår. Utredaren föreslog att tjänstefelsbrottet skulle lämnas oförändrat eftersom tillämpningen bedömdes vara väl anpassat till förvaltningens utmaningar och möta allmänhetens berättigade krav på att offentlig verksamhet utförs korrekt och ansvarsfullt. Därutöver framhöll utredaren att det även fanns ansvarsfunktioner inom såväl arbetsrätten som skadeståndsrätten.

Här är det värt att notera utredningsuppdragets begränsade inriktning mot straffrätten. Utredaren påpekar att en ändring av det straffrättsliga tjänstefelet har konsekvenser för den offentlighetsrättsliga arbetsrätten och det skadeståndsrättsliga ansvaret: ”vår utgångspunkt har därför varit att iakttä viss försiktighet när det kommer till att föreslå förändringar av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret, eftersom de andra delarna av systemet inte är föremål för vår bedömning”.³² En fråga som infinner sig är dock hur utredningen, trots det snäva uppdraget, ändå lyckas fastslå att ansvarssystemen hänger ihop på ett så välfungerande sätt att någon förändring i straffrätten inte är motiverad. Att tjänstemannaansvaret består av både straffrätt och offentlighetsrättslig arbetsrätt har varit utgångspunkten sedan ämbetsansvarsreformen genomfördes. Däremot är det mera oklart hur väl de faktiskt samspelar med varandra, vilket vi återkommer till.

³⁰ Bet. 2017/28:KU37.

³¹ Dir. 2020:54.

³² SOU 2022:2, s. 370.

Utöver de lagtekniska skälen ansåg utredaren heller inte att det fanns några principiella argument för att utvidga tjänstefelsbrottet. Tvärtom underströks riskerna med ett strängare straffansvar – som kan skapa en ängslig förvaltning och en osäkerhetskultur där tjänstemän blir rädda att fatta beslut liksom bidra till svårigheter att rekrytera och upprätthålla kompetens inom delar av förvaltningen.³³

Det är svårt att bedöma utredarens slutsats om att ett utvidgat straffansvar saknar någon större nytta, eller att det skulle leda till en osäkerhetskultur i förvaltningen. Det material som utredningen använder är uteslutande tidigare utredningar, praxis, statistik samt någon enstaka myndighetsrapport.³⁴ Det förekommer ingen hänvisningar till förvaltningspolitisk litteratur om exempelvis förvaltningens nuvarande utmaningar, kompetensförsörjning inom staten eller tjänstemannarollens förändring. Sett i ljuset av det ensidiga underlaget framstår det som lite väl summariskt att avfärda nyttan med ett utvidgat straffansvar.

3. När det går snett – hur används sanktionssystemen?

I det följande presenteras de viktigaste sanktionssystemen som riktar sig mot statsanställda då de antingen *agerat* på ett felaktigt eller klandervärdigt sätt – eller tvärt om *inte* uppfyllt sina förpliktelser och åtaganden.

3.1 Straffansvar vid tjänstefel

Tjänstefel regleras i brottsbalkens andra avdelning, 20 kapitel, och handlar om fel *vid* myndighetsutövning. Här finns också brott mot tystnadsplikten, medan mutbrott finns i brottsbalkens 10 kap. Avgränsningen till myndighetsutövning betyder att politiker i riksdag, regionfullmäktige eller kommunfullmäktige normalt inte omfattas av lagen, men däremot ledamöter i kommunala nämnder eller styrelser.

3.1.1 Tjänstefelets omfattning

Tjänstefelet är alltså kopplat till myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning saknar som bekant en legaldefinition. I förarbetena till skadeståndslagen (1972:207) och 1986 års förvaltningslag (1986:223) beskrivs myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat

³³ SOU 2022:2, s. 272.

³⁴ Enda undantaget är referensen till Bull (not 10).

jämförbart förhållandet”.³⁵ I departementspromemorian Myndighetsmissbruk, som föranledde den nuvarande brottsrubriceringen för tjänstefel, fördes ett resonemang om vilken typ av offentlig verksamhet som borde omfattas av straffansvar. Promemorian lyfte frågan om det borde särskiljas mellan olika typer av verksamhet som till exempel förvaltning och rättsskipning, eller mellan ärendehantering och faktiskt handlande. I slutändan föreslogs den gemensamma beskrivningen av myndighetsutövning för tjänstefelsbrottet.³⁶ Den diskussion som fördes i promemorian hade givetvis en annan betydelse då när ett återinförande av tjänstefel övervägdes men har även en viss bäring på tillämpningen av tjänstefel. Idag är det huvudsakligen de rättsvårdande myndigheternas personal som i praxis berörs av tjänstefelsbrottet, något vi ska återkomma till.

När prepositionen ändrades från *i* till *vid* (se ovan) kom flera typer av handlingar eller underlåtenhet att inrymmas under begreppet myndighetsutövning – det vill säga även sådant som inte anses som myndighetsutövning i sig men som i slutändan har betydelse för myndighetsutövning, exempelvis protokollföring, registrering, eller expediering.³⁷ Ett exempel på prepositionens effekt framgår i fallet där en föreståndare vid en förskola dömdes för tjänstefel (NJA 2014 s. 910) för att hon inte genast gjorde en orosanmälan till socialnämnden. En anmälan från en förskola är enligt socialtjänstlagen en upplysning mellan två myndigheter och innefattar i egentlig mening inte myndighetsutövning. HD ansåg däremot att en (utebliven) anmälan stod i nära samband med socialnämndens verksamhet och skulle därför ses som *vid* myndighetsutövning.³⁸ Det finns dock alltså gränsdragningsproblem när det gäller begreppet myndighetsutövning, till exempel situationer som rör faktiskt handlande.³⁹

Straffansvar för tjänstefel gäller såväl uppsåt som oaktsamhet. Till skillnad från hur straffbestämmelserna såg ut tidigare är det uppsåtliga eller oakts-

³⁵ Prop. 1985/86:80, s. 55 och prop. 1971:30 del 2, s. 330 f. I förarbetena till 1974 års regeringsform används samma definition av myndighetsutövning. Se även Carl Lebeck, *Legalitetsprincipen i förvaltningslagen*, 2018, s. 105.

³⁶ Ds 1988:32, s. 36.

³⁷ Dessutom fanns motsvarande ”vid” myndighetsutövning redan i skadeståndslagen, 3 kap. 2 §.

³⁸ NJA 2014 s. 910. Se även Hovrätten över Skåne och Blekinge dom 24 maj 2016 B 1435-15 om en läkares anmälningskyldighet och Svea hovrätt dom 15 april 2019 B 6591-18 om en stadsarkitekts yttrande till Lantmäteriet vid en fastighetsreglering var en åtgärd vid myndighetsutövning.

³⁹ Bull (not 10) s. 90 f. Som exempel kan nämnas NJA 2006 s. 145 där en polis åtalades för otillåten vapenhantering, eller en dom från Svea hovrätt där två poliser dömdes för oaktsamhet efter att ha missuppfattat hur brådslande ett larm om våldtäkt var och som inte heller snabbt nog vidarebefordrade larmet till beslutande befäl. Svea hovrätts dom 2006-06-21 i mål B 4859-05. Men jfr SOU 2022:2 som menar att det inte finns någon tillämpningsproblematik för gränsen mellan myndighetsutövning och annan verksamhet.

samma kopplat till *vad som gäller för uppgiften*, dvs. till lagar och föreskrifter men även till myndighetens interna riktlinjer och styrdokument. Enligt förarbetena ska även sådant som inte är författningsreglerat kunna innebära straffansvar. Eftersom lagstiftaren ofta är hänvisad till att ange riktlinjer eller allmänna principer för den offentliga verksamheten så bör inte åtgärder som strider mot sådana allmänna principer ”vara undantagna straffrättsligt ansvar på grund av att en närmare författningsreglering inte skett eller för att en speciell situation inte uppmärksammats i förarbetena eller blivit föremål för tidigare bedömning i domstol.”⁴⁰ I NJA 2008 s. 567 dömdes två kriminalvårdare till fängelse för tjänstefel för att ha åsidosatt Kriminalvårdens arbetsordning när de inte informerade om en planerad rymning som de hade fått kännedom om.⁴¹ Kriminalvårdarna friades först i tingsrätten eftersom deras agerande inte stred mot brottsbeskrivningar angivna i lag utan mot arbetsordningen (*vad som gäller för uppgiften*) beslutad av en myndighetschef. Hovrätten och senare även HD tillbakavisade emellertid tingsrättens bedömning med stöd av resonemanget i förarbetena till tjänstefelsansvaret.

3.1.2 En strängare bedömning för tjänster med högre krav på korrekt handläggning

Det finns en säkerhetsventil i tjänstefelsbrottet som kommit att få stor betydelse för tillämpningen nämligen om gärningen eller åsidosättandet bedöms som ringa – då föreligger inget straffansvar. Många tjänstefelsärenden läggs ner på grund av att de just bedöms som ringa, men hur många är svårt att säga eftersom sådan statistik saknas.⁴²

Bedömningen om en handling eller underlåtenhet är ringa kan handla om graden av oaktsamhet, uppgiftens art, risker och konsekvenser, kraven på noggrannhet uppgiften krävt i förhållande till tjänstemannens kunskap och erfarenhet samt eventuella omständigheter som tidspress. Oaktsamhet kan exempelvis röra sig om att tjänstemannen inte känt till de regler som gäller för myndighetsutövning eller inte skaffat sig nödvändig kunskap för uppgiften, men gränsdragningarna är ofta knepiga. När en präst vigde en dement person ansågs det inte vara straffbar oaktsamhet (NJA 1994 s. 108). Prästen var medveten om situationen, hade noga övervägt den moraliska aspekten men inte konsekvenserna av att personen saknade rättslig handlingsförmåga. I ett hovrättsavgörande friades en socialsekreterare från tjänstefel efter att ha placerat ett barn på jourhem i fyra dygn trots att det inte fanns en lagakraft-

⁴⁰ Prop. 1988/89:113, s. 15.

⁴¹ Se NJA 2008 s. 567.

⁴² Gunnel Lindberg, *Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare. En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m.*, 2002 s. 88.

vunnen dom. Rätten kritiserade honom för att han inte på ett bättre sätt satt sig in i överklagandehänvisningen från domstolen, men gjorde samtidigt bedömningen att bristande rutiner vid socialsekreterarens arbetsplats innebar att han inte kunde straffas.⁴³

En allmän straffrättslig princip innebär att inte alla avvikelser från en norm ska vara straffbara och att det måste finnas utrymme för felbedömningar.⁴⁴ Det finns alltså en marginal mellan det aktsamma och det oaktsamma, men frågan för tjänstefelsbrottets del är om denna säkerhetsventil har fått en allt för omfattande tillämpning. Redan i samband med lagändringen 1989 menade Lagrådet att straffansvaret borde prövas vid en senare tidpunkt när det fanns ett större underlag. En första genomgång gjordes 1996 av Förvaltningspolitiska kommissionen som tvingades konstatera att det saknades ett tillräckligt bedömningsunderlag; eftersom myndigheters PAN avskrev många gärningar som ringa ledde det till få åtalsanmälningar.⁴⁵ Vi återkommer till detta förhållande mellan det straffrättsliga och det arbetsrättsliga sanktionssystemet.

Av förarbetena framgår att det finns anledning till strängare bedömning vid tjänstefel när kraven på korrekt handläggning är stora, ju mer självständiga befogenheter en tjänsteman har och där det rör ingripanden i grundläggande fri- och rättigheter.⁴⁶ I NJA 1994 s. 304 dömdes en hovrättsdomare för att ha förverkat villkorlig frihet utan lagstöd. I NJA 1992 s. 310 dömdes ett polisbefäl när han släppte en anhållen person för sent och i NJA 2001 s. 35 dömdes en rådman för tjänstefel för att ha expedierat domar för sent. I alla tre fall hade tjänstemännen självständiga befogenheter med stor påverkan på enskildas grundläggande rättigheter. Utanför de rättsvårdande instanserna kan exempelvis nämnas en chef inom socialtjänsten som dömdes för tjänstefel när han underlät att inleda ett omhändertagande av en man med tungt narkotikamissbruk som senare avled.⁴⁷

Men trots förarbetenas ambition om en strängare bedömning vid exempelvis uppgifter med högre krav på korrekt handläggning verkar praxis ha rört sig mot att allt fler gärningar bedöms som ringa och därmed straffria.⁴⁸ I NJA 2002 s. 336 hade en domare underlåtit att meddela fullständiga domar i brottmål på utsatt tid och i NJA 2017 s. 842 var det ett anhållningsbeslut

⁴³ Göta hovrätt dom 15 juni 2015 B 233-15.

⁴⁴ Se NJA 1997 s. 368.

⁴⁵ Se SOU 1996:173, s. 146.

⁴⁶ Prop. 1988/89:113. I fråga om uppsägning enligt LAS förefaller rättspraxis i AD utvecklats i en liknande riktning mot högt ställda krav såväl i som utanför tjänsten när det gäller offentligt anställda. För en sammanfattning, se AD 2006 nr 58.

⁴⁷ RH 2011:27.

⁴⁸ Åklagarmyndigheten, Gränsen för straffbart tjänstefel av åklagare och domare – en analys av bl.a. NJA 2017 s. 842, 2018.

som inte hävdades i tid. I båda fallen ansågs felen vara ringa utifrån omständigheterna, samt att det förelåg hög arbetsbelastning och tidspress. Hur arbetsbelastning och en hög stressnivå i arbetet ska bedömas är däremot inte helt klart, särskilt i dömande eller ingripande verksamhet där det ofta föreligger en hög arbetsbelastning.⁴⁹ Rättstillämpningen ger inte en helt entydig bild, trots att de flesta tjänstefelsbrott som prövas handlar om just rättsvårdande myndigheters personal, vilket borde tala för en ökad precision.⁵⁰ Det är således tämligen svårt att förutse vad som ska bedömas som straffbart tjänstefel, vilket både utmanar straffrättens strikta legalitetskrav och försvarar för tjänstemän att förstå vilka krav som gäller vid myndighetsutövning och att förhålla sig till dessa med god marginal.

Vad som däremot är klart i praxis är gärningar eller underlåtenhet där tjänstemannen antingen haft ett tydligt uppsåt eller visat på stor nonchalans inför konsekvenserna. En handläggare vid Försäkringskassan dömdes för tjänstefel efter att vid flera tillfällen utrett och lämnat förslag till beslut i ett ärende som gällde hennes svärdotter. Likaså dömdes en handläggare vid en svensk ambassad för att uppsåtligen ha åsidosatt sina skyldigheter i samband med ansökningar om visum.⁵¹ I viseringshandläggarens fall bedömdes brottet som grovt. Ett annat fall rör en polisman som, iklädd polisuniform, besökte en skola och frågade ut en grupp elever om sin sons stulna cykel. Polismannen dömdes för tjänstefel för att ha inlett en förundersökning utan ett formellt beslut. Han hade dessutom uttalat sig på ett sätt som stred mot bestämmelserna i polisförordningen, bl.a. att han skulle jaga elevernas föräldrar med "blåslampa".⁵² Brottet bedömdes emellertid inte som grovt.

Bortsett från uppsåtligt och grovt tjänstefel har utvecklingen i praxis inneburit att en stor del av felaktig myndighetsutövning sällan når över ringa tjänstefel – antingen på grund av osjälvständighet i tjänsten, begränsad skada för enskild, eller för att andra samlade omständigheter talar för att tjänstefelet ska bedömas som ringa. Myndigheter utanför den rättsvårdande kretsen är i högre grad representerade i JO-anmälningar men JO:s hantering av tjänstefel ger också en bild av att även allvarliga handlingar sällan når upp till tjänstefel som leder till åtal.⁵³ I ett JO-ärende hade en socialnämnd verkställt ett

⁴⁹ Bull (not 10) s. 98. Även i SOU 1996:173 (s. 143 f.) uttrycktes kritik mot att arbetsbelastning kunde användas som en ansvarsfriande grund.

⁵⁰ Se till exempel, NJA 2017 s. 491 där en polishund släpptes mot en klottrare med fysisk skada som följd.

⁵¹ Hovrätten för Västra Sverige 5032-12 dom 2014-06-18 och Svea Hovrätt B 5966-19 dom 2021-01-22.

⁵² RH 2007:51.

⁵³ JO:s möjligheter att föra tala inom disciplinärenden vid domstol är numera också avsevärt begränsade sedan LOA trädde i kraft.

omhändertagandebeslut enligt lagen om vård av unga utan laglig grund. JO såg allvarligt på det inträffade men ansåg, sett till omständigheterna att den ordinarie handläggaren insjuknat, sektionschefen var inhyrd från ett bemanningsföretag och socialsekreteraren var oerfaren, att ingen av de berörda befattningshavarna gjort sig skyldiga till ”sådan fel att straffrättsligt ansvar måste utkrävas”.⁵⁴ Om detta följdes av ett arbetsrättsligt disciplinansvar är oklart. När en landshövding i ett strandskyddsärende motiverade sitt beslut på ett sätt som stod i strid med både förvaltningslagens regler om beslutsmotivering och regeringsformens krav på saklighet ledde det till allvarlig kritik från JO. I frågan om eventuell straffskyldighet konstaterade JO att oaktsamhet förelåg men att landshövdingen ”helt enkelt saknat insikt i om de krav som gäller myndighetsutövning som måste förutsättas av en person i hans ställning”.⁵⁵ Trots stor självständighet i tjänsten och höga krav på korrekt handläggning bedömde alltså inte JO detta som ett straffbart tjänstefel. Slutsatsen att landshövdingen saknade insikt rimmar dessutom illa med uttalanden han gjort till media om att han var beredd att kringgå eller bryta mot lagen för att luckra upp strandskyddet – något han senare påstod var ett skämt.⁵⁶ Oaktat JO:s bedömning väcker detta även en principiell förvaltningspolitisk fråga kring aktivistiska tjänstemän.⁵⁷

3.1.3 Vem omfattas egentligen av tjänstefelsbrottet?

Ändringen till *vid* myndighetsutövning samt att praxis visar att ett åsidosättande även omfattar exempelvis myndighetsinterna riktlinjer och rutiner, innebär att den potentiella träffytan för tjänstefelsbrottet är stor. Trots detta visar tillämpningen visar på en avsevärd insänkning. Ett grundläggande problem som uppstår här är att handlingar, som uppenbarligen strider mot den allmänna rättsuppfattningen och en god förvaltningskultur, inte bedöms vara tillräckligt allvarliga för en straffrättslig prövning.

Gränsdragningen för vad som ska räknas som *vid* myndighetsutövning eller anses stå för långt ifrån myndighetsutövning, innebär ännu en svårighet i att bestämma vad som egentligen ingår i tjänstefelsbrottet. Ett ökänt exempel är när Hovrätten för Västra Sverige friade två poliser från tjänstefel efter att en av dem haft sex med en kvinna i baksätet på deras polisbil. Eftersom kvinnan, enligt poliserna, självmant hade satt sig i baksätet och inte var föremål för något omhändertagande, föll det enligt domstolen inom polisens serviceverksamhet. I domen står det, inte utan viss syrlighet, att: ”En annan sak är

⁵⁴ JO-beslut dnr 3274-2005.

⁵⁵ JO-beslut dnr 4427-2011.

⁵⁶ SVT Norrbotten, 30 september 2010.

⁵⁷ Erik Hysing och Jan Olsson, *Tjänstemän i politiken*, 2012.

deras – även enligt deras egen mening – klandervärda beteende som polismän i tjänsteutövning kan medföra annan påföljd än straffrättslig sådan. Frågan därom kan lagligen inte prövas i nu förevarande sammanhang; den skall enligt lagen om offentlig anställning prövas i annan, administrativ ordning”.⁵⁸ Den administrativa ordningen som nämns är det arbetsrättsliga disciplinansvaret vilket är arbetsgivarens verktyg för att hantera allt från myndighetsinterna förseelser såsom sen ankomst till allvarigare händelser. Även om polisernas agerande inte är representativt för de tjänstefelsbrott som prövas i domstol väcker det en principiell fråga om en tjänstemans agerande som så uppenbart strider mot det allmänna rättsmedvetandet (endast) ska hanteras av arbetsgivaren med arbetsrättsliga sanktioner.

Under de senaste tio åren har det årligen inkommit ungefär 7000 anmälningar om tjänstefel. År 2020 inkom totalt 7625 anmälningar, varav 285 gällde sekretessbrott och inga gällde mutbrott. Av dessa lagförs ett knappt 20-tal personer varje år. Det finns alltså ett stort glapp mellan antal anmälningar och antal lagförda personer. Många anmälningar bottnar troligen i ett missnöje som inte faller inom ramen för tjänstefel och ofta saknas det dessutom en skäligen misstänkt person.⁵⁹ Till de lagförda tjänstefelen ska nämnas att straffet oftast blir böter och de senaste tio åren har ingen dömts till fängelse.⁶⁰ En sammanställning från 2006 visade på dessutom en upplärningsprocent för tjänstefel på runt 1 procent, vilket ungefär motsvarar andelen upplärade cykelstölder.⁶¹ Enligt SOU: 2022:2 ligger personupplärade tjänstefelsbrott numera på 14 procent, vilket motsvarar hälften av andelen personupplärade brott. Det saknas som nämnt statistik över hur många tjänstefelsbrott som faller undan för att de bedöms som ringa.⁶² Myndigheterna är skyldiga att anmäla när en tjänsteman skäligen kan misstänkas för att i sin anställning ha begått tjänstefel, men det saknas en tydlig bild över hur detta fungerar i praktiken. De få studier som har gjorts indikerar viss tillämpningsproblematik då många myndigheter inte har erfarenhet av att hantera straffbara tjänstefel. Därutöver försöker många myndigheter lösa problem på annat sätt, vilket också kan påverka antalet anmälningar.

På frågan om vem som träffas av tjänstefelsbrottet är svaret alltså att det gäller ytterst få till antalet inom en begränsad typ av myndighet eller profession. I SOU 2022:2 görs en genomgång av HD:s rättspraxis för åren 2007–

⁵⁸ RH 1994:70.

⁵⁹ SOU 2022:2, s. 336.

⁶⁰ Till saken hör att påföljden fängelse också påverkas av om den åtalade riskerar att bli uppsagd eller avskedad, enligt 29 kap. 5 § BrB och att yttranden vanligtvis inhämtas från arbetsgivaren i samband med straffmättningsbedömning.

⁶¹ Se Bull (not 10).

⁶² SOU 2022:2, s. 337.

2020 och under den här tiden var samtliga tilltalade domare, åklagare eller poliser. I hovrätterna för samma tidsperiod var poliser tilltalade i vartannat fall (av hundra avgöranden), sedan följer domare, åklagare och ordningsvakter. En tredjedel av hovrättsmålen handlade emellertid om andra yrkesgrupper.⁶³

En mer systematisk översyn behövs för att bättre förstå orsakerna till skillnaden mellan rättsvårdande och andra myndigheter. Det är rimligt att anta att myndigheternas PAN har fortsatt sin bedömning av ringa tjänstefel och därmed undandrar flera gärningar en rättslig prövning. I SOU 2022:2 redovisas synpunkter från åklagare kring denna problematik: i förvaltningsärenden som exempelvis handläggning av bygglov kan det vara svårt att avgöra vad som utgör ett ”fel” i straffrättslig mening.⁶⁴ Att det i huvudsak skulle handla om en avsaknad av tydlig och specifik lagstiftning för tjänstemän vid Försäkringskassan, Skatteverket, eller länsstyrelserna är knappast hela förklaringen till att det finns färre åtal mot tjänstemän vid dessa myndigheter – det kan vara minst lika svårt att avgöra vad som är fel i straffrättslig mening när det gäller till exempel polisingripanden. På samma gång finns det för myndigheter inom den övriga offentliga förvaltningen tydliga förfaranderegler vid myndighetsutövning, bl.a. i förvaltningslagens regler om partsinsyn, kommunikation och beslutsmotivering. Många gånger har dessutom beslut från just dessa myndigheter stor rättslig verkan för den enskilde såsom nekad sjukförsäkring, beslut om skattetillägg eller ett indraget miljötillstånd, vilket talar för att fler fall borde nå över tröskeln för ringa tjänstefel. Här är det också värt att påminna om den Förvaltningspolitiska kommissionens förvåning över att inte flera fall av tjänstefel upptäcks bland arbetstagare ”som har till uppgift att avgöra ingripande beslut för enskilda om sociala förmåner m.m.”⁶⁵ En förklaring som nämndes var att man kunde uppleva ett obehag inför framtida kontakter med myndigheten som innebar att man drog sig för att anmäla. Kommissionen lyfte även fram organisationskulturens betydelse, på vissa myndigheter fanns en tradition av att inte använda rättssystemet för att lösa problem på arbetsplatsen.⁶⁶

Arbetsgivaren har ett visst handlingsutrymme att hantera fel och försummelser på arbetsplatsen. Samtidigt kan man ana att flera myndigheter upplever gränsen mellan disciplinansvar och straffansvar som svårmanövrerad. När tröskeln för straffbart tjänstefel ligger högt och tjänstefelet huvudsakligen träffar rättsvårdande myndigheters personal ökar betydelsen av sanktionssystemet *utanför* straffrätten.

⁶³ Ibid., bilaga 4. Se här även tidigare sammanställningar, SOU 1996:173, s. 142.

⁶⁴ Ibid., s. 347.

⁶⁵ SOU 1996:173, s. 142.

⁶⁶ Ibid., s. 143.

4. Disciplinpåföljder utanför straffrätten

Sanktioner utanför straffrätten regleras i LOA och omfattar statligt anställda, undantaget bland annat statsråd, riksdagens ombudsmän, JO och JK eller anställda som omfattas av andra system. Det ska också nämnas att *kommunala* tjänstemäns disciplinansvar regleras genom arbetsrättsliga kollektivavtal.

Enligt 14 § LOA kan en disciplinpåföljd för *tjänsteförseelse* vara aktuell om arbetstagaren ”uppsåtigen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen”. Beskrivningen påminner i uppsåts- och oaktsamhetsdelen om straffrättens tjänstefel. Till skillnad från tjänstefelsbrottet är LOA inte enbart inriktad på myndighetsutövning. Tjänsteförseelse utgår från ”skyldigheter i anställningen” vilket är bredare och omfattar exempelvis olovliga bisysslor liksom myndighetsinterna förseelser som sen ankomst eller olovlig frånvaro.⁶⁷ Påföljderna enligt 15 § LOA är varning och löneavdrag i högst trettio dagar och maximalt tjugofem procent av lönen.

4.1 Disciplinansvarets begränsningar

Det finns en del begränsningar i LOA som ska skydda arbetstagaren mot dubbelbestraffning, och disciplinpåföljd får heller inte meddelas om en arbetstagare deltagit i en strejk eller annan stridsåtgärd. Däremot får disciplinärt förfarande inledas om gärningen redan prövats straffrättsligt, men av någon annan orsak än bristande bevisning inte ansetts vara något brott.⁶⁸ Bestämelsen syftar till att fånga upp situationer likt den med poliserna som nämndes ovan där tjänstefelsbrott inte ansågs föreligga eftersom det inte skedde vid myndighetsutövning, men där disciplinära påföljder kan följa enligt LOA. Samtidigt finns det en tillämpningsproblematik även här, nämligen i de fall där en enskild gör en polisanmälan men där förundersökningen läggs ner i brist på bevis. Att förundersökningar läggs ner vid bristande bevisning är inte ovanligt och innebär då att ett disciplinärt förfarande inte kan inledas, trots att beviskraven i disciplinbedömningen inte torde ha samma höga krav som inom straffrätten.⁶⁹

Räckvidden av disciplinförfarandet är dessutom begränsat till en arbetstagares anställning enligt 19 § LOA. Om arbetstagarens anställning upphör

⁶⁷ SOU 1992:60, s. 134 f. även om disciplinansvaret egentligen inte är avsett för de mer myndighetsinterna förseelserna.

⁶⁸ Se AD 1986 nr 15 som handlar om ett fall där åklagaren inte hade väckt åtal eftersom ett subjektivt brottsrekvisit saknades – den misstänkte hade inte varit grovt oaktsam. Detta ansågs inte hindra en arbetsrättslig disciplinpåföljd.

⁶⁹ Se Alexius Borgström (not 22) s. 352.

eller om han eller hon sägs upp får inte disciplinförfarande inledas.⁷⁰ I förarbetena till LOA konstateras att om ett anställningsförfarande är upplöst finns det inte några skäl för arbetsgivaren att ingripa.⁷¹ Detta kan ses som ett pragmatiskt och rättssäkert övervägande – myndigheten blir s.a.s. av med en eventuell risk när anställningen upphör och för arbetstagaren föreligger ett intresse av att inte disciplinärt straffas när han eller hon inte längre är har en anställning inom myndigheten. Men likt förbudet mot disciplinärenden när ett åtal läggs ner på grund av bristande bevisning kan även detta problematiseras. För den som upplever sig ha blivit felaktigt behandlad av en tjänsteman innebär detta i sin tur att disciplinansvaret faller bort om tjänstemannen byter arbetsplats.

Som i straffrätten är principen i LOA att ringa fel och förseelser inte leder till någon påföljd. Även här görs bedömningen utifrån tjänstens uppgifter och den noggrannhet som kan förväntas, skada för den enskilde eller allmänna, tjänstemannens insikt och kunskap samt förfarandet vid själva gärningen. I förarbetena till 1994-års LOA framförde bland annat Riksåklagaren att det vore önskvärt med ett förtydligande av vilka slags förseelser som kan föranleda disciplinpåföljd respektive straff enligt brottsbalken. JO ansåg emellertid att disciplinansvarssystemet inte var av lika stor betydelse efter utvidgningen av det straffrättsliga ansvaret av tjänstefel genom 1989-års lagändring.⁷² Riksåklagaren och JO framför två motstridiga perspektiv på gränsdragningsproblematiken mellan den offentlighetsrättsliga arbetsrätten och straffrätten. Relevansen av det arbetsrättsliga disciplinansvaret ska rimligen bedömas i relation till det straffrättsliga tjänstefelet – det är så lagstiftaren uttalar syftet med disciplinförfarandet, där prövning av tjänsteförseelser kompletterar det straffria ringa tjänstefelet. Myndighetsinterna förseelser som olovlig frånvaro eller upprepad försenad ankomst hanteras av arbetsgivaren genom i huvudsak andra verktyg. Regeringen konstaterar också i lagförslaget till 1994-års LOA att sedan reglerna om disciplinansvar infördes i mitten av 1970-talet har formella disciplinpåföljder som varning och löneavdrag ”i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare. I stället för ’bestraffning’ används andra mera konstruktiva åtgärder i syfte att få en försumlig arbetstagare att anpassa sig till de regler som gäller på arbetsplatsen”.⁷³ I Statskontorets genomgång av disciplinansvar från 2018 framkommer en liknande bild. I stället för att inleda ett formellt ärende i en PAN, prövar arbetsgivaren ofta andra åtgärder, såsom

⁷⁰ Det föreligger inget hinder för disciplinpåföljd om arbetstagaren går från en myndighet till en annan inom domstolsväsendet, åklagarväsendet, eller emellan polismyndigheten och säkerhetspolisen, 19 § andra stycket LOA.

⁷¹ Prop. 1993/94:65, s. 87.

⁷² Ibid., s. 82.

⁷³ Ibid., s. 85.

informella varningar eller korrigerande samtal.⁷⁴ Informella processer innan eller ibland utanför disciplinsystemet noterades redan av Tjänsteansvarskommittén i början av 1980-talet.⁷⁵ Samtidigt visar Statskontorets genomgång att gränsdragningsproblematiken som tidigare lyfts fram fortfarande är relevant. Flera myndigheter (40 procent) svarar att de inte vet hur arbetet med PAN fungerar eftersom de saknar erfarenhet av sådana ärenden. Rapporten bekräftar dessutom den utveckling som uppmärksammades av Förvaltningspolitiska kommissionen, nämligen att myndigheter oftast bedömer gärningarna som *ringa* utan någon skyldighet till åtalsanmälan.⁷⁶ Detta lägger ett stort ansvar på arbetsgivaren. Som kommande genomgång visar, saknas det dessutom en överblick över hur tillämpningen är mellan myndigheters PAN.

4.2 Personalansvarsnämnder

Frågor om disciplinansvar ska prövas vid den myndighet där tjänstemannen är anställd och vanligtvis sker prövningen i en myndighets PAN. Beslut i PAN fattas av arbetsgivaren där myndighetschefen i regel är ordförande. Enligt Statskontorets genomgång (se ovan) har drygt 70 procent av alla statliga myndigheter en PAN och det är regeringen som beslutar om det ska finnas en nämnd vid myndigheten (praxis verkar vara att myndigheter med fler än femtio anställda ska ha en PAN).⁷⁷ Vid myndigheter som saknar en nämnd prövas ärenden av det högsta beslutande organet vid myndigheten, vanligtvis myndighetschefen eller styrelsen.⁷⁸ En PAN prövar frågor om uppsägning eller avsked, varning eller löneavdrag, åtalsanmälan och avstängning. Varje år sker 30–40 åtalsanmälningar från myndigheters PAN.⁷⁹ Tvister om disciplinansvar prövas i arbetsdomstolen eller tingsrätten.

Ser man till staten som helhet är PAN-ärenden sällsynta. Under perioden 2013–2017 hade 60 procent av PAN-myndigheterna inga ärenden alls och drygt 70 procent hade högst ett ärende. Som tidigare nämnts försöker arbetsgivaren i första hand att lösa problemen på andra sätt, till exempel genom omplacering eller informella varningar. Ett fåtal myndigheter står för merparten av ärendena; Polismyndigheten, Försvarmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Att detta är stora myndigheter har förstås betydelse, men det är främst verksamhetens art som gör att dessa utmärker sig när det gäller antal ärenden.

⁷⁴ Statskontoret, *Myndigheternas personalansvarsnämnder*, 2018, s. 23.

⁷⁵ Ds Ju 1983:7.

⁷⁶ SOU 1996:173, s. 146.

⁷⁷ Ds 2006:19, s. 70.

⁷⁸ Statskontoret, 2018.

⁷⁹ SOU 2022:2, s. 300.

Myndigheterna kan själva utarbeta riktlinjer för vad som kan prövas i PAN men de vanligaste förseelser handlar om avsteg från rutiner och felaktig handläggning, olämpligt beteende samt ekonomiska oegentligheter och förseelser rörande arbetstid eller utrustning. Under perioden 2013–2017 ledde knappt 3 av 10 personalansvarsärenden till någon åtgärd – oftast varning, följt av löneavdrag och åtalsanmälan.

Ur ett rättssäkerhets- och insynsperspektiv kan det särskilt noteras att inte alla myndigheter *har* en PAN, att riktlinjerna för *vad* som kan leda till ett PAN-ärende varierar, samt att *bedömningen* av vad som ska räknas som klandervärt varierar mellan myndigheter och över tid. Vissa myndigheter ser i dag till exempel enstaka otillåtna informationssökningar som en ringa förseelse. Häri ligger en möjlig förklaring till varför så få PAN-ärenden går till åtalsanmälan. Det är dock svårt att överblicka och jämföra hur olika PAN gör sina bedömningar. Oklarheter kring rätten att ta del av handlingar från PAN försvårar insynen. I ett avgörande som rörde Kriminalvårdens PAN kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att nämnden uppträdde självständigt i förhållande till myndigheten i enlighet med tryckfrihetsförordningen (2 kap. 8 §), att handlingar som skickats till PAN var inkomna till myndigheten och därmed allmänna handlingar (HFD 2015 ref. 12). Det är däremot inte självklart att samma bedömning kan utsträckas till *andra* myndigheters PAN. Bristande insyn och eventuellt olika bedömningsgrunder borgar inte för en enhetlig tillämpning.

4.3 Statens ansvarsnämnd

För statsanställda i ledande ställningar, såsom myndighetschefer, domare, åklagare och professorer, prövas disciplinärenden av Statens ansvarsnämnd (SAN) – dvs. utanför den aktuella myndigheten.⁸⁰ Nämnden består i dag av tre jurister (med en hovrättspresident som ordförande) samt två nuvarande och tidigare riksdagsledamöter.

Myndigheten där arbetstagaren är anställd är skyldig att anmäla ett ärende till SAN, medan JO och JK har rätt att anmäla. Nämnden prövar *inte* anmälningar från allmänheten. Bland påföljderna finns avskedande och avstängning – men även möjlighet till läkarundersökning med tvång.⁸¹

Om man ska döma efter antal ärenden i SAN är statsanställda i högre positioner både redliga och nitiska. Nämnden fick under 2020 in 15 anmälningsärenden och avgjorde totalt nio som rörde åtalsanmälan, disciplinär åtgärd eller avskedande, varav fem inte ledde till någon åtgärd. Ett av nämndens

⁸⁰ Förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd.

⁸¹ 34 § LOA och lagen (1994:261) om fullmaktansställning.

mer uppmärksammade beslut de senare åren gäller Transportstyrelsens generaldirektör som bedömdes ha grovt åsidosatt sina skyldigheter i samband med dataupphandlingen under 2015.⁸² Beslut i SAN kan, som med PAN, bli föremål för en arbetsrättslig tvist. Transportstyrelsens tidigare generaldirektör stämde till exempel staten för beslutet om avsked och fick medhåll i Arbetsdomstolen.⁸³

I november 2020 tillsattes utredningen *Vissa frågor om statligt anställdas rättsställning*, som bland annat skulle analysera förutsättningarna för avstängning samt lämna förslag på ändrade anställningsvillkor för myndighetschefer. I november 2021 fick den särskilda utredaren i uppdrag att även analysera om Statens ansvarsnämnd ska fortsätta att pröva disciplinärenden som gäller professorer eller om den prövningen i stället följa ett "PAN-spår".⁸⁴ När betänkandet lämnades i februari 2022 föreslogs en utvidgning av möjligheterna till avstängning. I dag finns inga särskilda bestämmelser om detta i LOA och avstängning är i princip bara möjligt i samband med tvister om uppsägning. Enligt utredningen bör avstängning endast användas vid allvarliga förhållanden, exempelvis misstanke om brott, när fortsatt arbete kan försvåra en brottsutredning, hindra verksamhetens gång eller skada förtroendet för myndigheten.⁸⁵

*

Baserat på denna korta genomgång kan vi konstatera att det disciplinära förfarandet inte "fångar upp" straffria tjänstefel (ringa eller utanför myndighetsutövningens gränser) så att ansvar kan utkrävas även när en förseelse inte är brottslig. Hanteringen genom LOA har utvecklats till ett svåröverblickbart system som missgynnar enhetlighet i tillämpningen. Med undantag av en mindre grupp av stora myndigheter verkar också arbetsgivarna undvika det disciplinära systemet.

5. Sammanfattande diskussion

Den svenska förvaltningen har sedan det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel återinfördes 1989 genomgått stora förändringar. Det handlar om en ökad komplexitet, inte minst genom olika styrsystem och -signaler, europeisering

⁸² Statens ansvarsnämnd 2017-09-28.

⁸³ AD 2019 nr 15.

⁸⁴ Dir. 2020:120 och Dir. 2021:11.

⁸⁵ SOU 2022:8.

och digitalisering.⁸⁶ Nya ledarskaps- och organisationsformer med inspiration från den privata sektorn utmanar ”värdefulla ting” i den traditionella förvaltningskulturen.⁸⁷ Från en idealiserad ämbetsman som ”demokratins väktare”⁸⁸ har nya tjänstemannaroller utvecklats i form av exempelvis entreprenören, politruken, aktivisten eller direktören, för att låna några färgstarka benämningar ur litteraturen om offentlig förvaltning.⁸⁹ En förändrad tjänstemannaroll och vilka konsekvenser detta kan få för en god förvaltningskultur framkommer tydligt i granskningen av Transportstyrelsens hantering av IT-driften som nämndes inledningsvis.

Tjänstemannaansvaret har pendlat mellan ett omfattande regelverk till en snäv straffrättslig avgränsning med betoning på disciplinära påföljder inom den offentlighetsrättsliga arbetsrätten. Detta för att (delvis) svänga tillbaka igen till ett något bredare straffrättsligt ansvar i samband med 1989-års revidering av tjänstefelbrottet, men med relativt höga trösklar för lagföring. Denna balansakt mellan straffrätt och offentlighetsrättslig arbetsrätt har pågått sedan slutet av 1980-talet, och anses i den senaste utredningen om tjänstemannaansvaret fungera väl. Vi kan samtidigt konstatera att det saknas flera perspektiv i diagnostiseringen av tjänsteansvarets hälsotillstånd. Dels lägger den straffrättsliga tillämpningen stor vikt vid räckvidden av tjänstefelet (*vid myndighetsutövning*) och förhållandet mellan ringa och straffbart tjänstefel. Dels visar praxis att straffansvaret framför allt berör poliser, kriminalvårdare och domare. Sett till de rättsvärdande yrkesgruppernas förutsättningar, där det ofta ställs krav på snabbt beslutsfattande i trängda situationer, varnar den senaste utredningen för att ett skärpt straffansvar kan leda till en ängslighet och osäkerhet bland tjänstemännen. På det stora hela är det en rimlig bedömning men lämnar samtidigt frågan om tjänstefelets räckvidd och träffyta för andra delar av den offentliga sektorn obesvarad.

Diskussionen om tjänstemannaansvar har ofta hettat till i skandalers spår med krav om att namngivna tjänstemän ska ställas till svars. Detta speglar ett individualiserat förhållningssätt till förvaltningens sätt att fungera och utmaningar. Här finns också tydliga spår av olika grundsyner på förvaltningens roll

⁸⁶ Exempelvis Bengt Jacobsson och Göran Sundström, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, 2006 om en ökad komplexitet till följd av en allt starkare europeisering. På samma tema, Jane Reichel, *Europeiska principer för god förvaltning*, i Lena Marcusson (red.), *Offentlighetsrättsliga principer*, 2020.

⁸⁷ Se Patrik Hall, *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, 2011. Se också Shirin Ahlbäck Öberg m.fl., *Professions under siege*, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1) 93–126, 2016.

⁸⁸ Lennart Lundquist, *Demokratins väktare: ämbetsmannen och vårt offentliga etos*, 1998.

⁸⁹ Se Hysing och Olsson (not 57). Se också Therese Reitan, *Nitiska och redliga? Tjänstemannaroller i platsannonser inom staten*, 2020.

och synen på tjänstemän som antingen drivna av ett offentligt patos och altruism, eller tvärt om av egenintresse. Dessa motsatta synsätt sammanfaller till stor del med vänster-höger skalan i politiken.⁹⁰ Att den senaste utredningen tillkom i form av ett tillkännagivande från riksdagen på initiativ från den borgerliga oppositionen är signifikativt i sammanhanget. Straffansvaret för tjänstefel får då en symbolisk/ideologisk funktion.

När en enskild tjänsteman hålls ansvarig för fel i tjänsten kan det också innebära ett ansvarsutkrävande med konsekvenser för den myndighet där tjänstemannen verkar. En tydlig och anpassad reglering av tjänstemannaansvaret som en förebyggande skyddsåtgärd för förvaltningens integritet, trovärdighet, legitimitet har inte varit lika framträdande i debatten. Detta lyfts emellertid fram i utredningen om statligt anställdas rättsställning som föreslår att utökade möjligheter till avstängning regleras i lag där det idag endast uttrycks i kollektivavtal på det statliga avtalsområdet. Utredningen pekar även på en möjlig utvidgning av vad som ska anses som allvarliga förhållanden. Hänsyn till allmänhetens förtroende för arbetstagarens opartiskhet, särskilt när det handlar om myndighetsutövning, uppmärksammas – men även sådant som kan skada ”myndighetens anseende”.⁹¹ Resonemangen signalerar enligt vår mening en potentiell breddning av vad som skulle kunna bli föremål för disciplinära åtgärder framöver där även samarbetsvårigheter och hänsyn till arbetsgruppen kan komma att definieras som en fara för ”allmänhetens förtroende” eller ”verksamhetens gång”. Hur detta står sig i förhållande till andra omhuldade principer som statsanställda har att värna och värnas av – i första hand yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen – är oklart.

För att tjänsteansvaret ska fungera som både ett individuellt straff eller arbetsrättslig påföljd och som ett skydd för den offentliga förvaltningens gång, krävs en annan tillämpning än idag. Vi kan instämma med utredningens slutsats att det fortsatt måste finnas en marginal för fel och försummelser i tjänsten som inte är straffbara. Tjänstemannaansvarets stora utmaning finns därför inte i gränlandet mellan det ringa och det straffbara tjänstefelet utan handlar snarare om hur väl straffrätten och den offentlighetsrättsliga arbetsrätten hänger samman. Som nämnts väcker åklagare sällan åtal för tjänstemän utanför den rättsvårdande sektorn. Samtidigt finns det uppenbara utmaningar med det disciplinära förfarandet inom arbetsrätten. Myndigheter hanterar ofta fel och försummelser på annat sätt än genom formell prövning, vilket i sin tur innebär att många myndigheter saknar erfarenheter av disciplinärenden. Det saknas också en samlad kunskapsbild över hur disciplinärenden

⁹⁰ Johan P. Olsen, Maybe it's time to rediscover bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24, 2006.

⁹¹ SOU 2022:8, s. 101.

bedöms vid myndigheters PAN. Konsekvensen blir en osäkerhet kring hur tjänstemannaansvaret i stort ska bedömas. Idag är det svårt att med säkerhet uttala sig om hur effektivt det nuvarande samspelet mellan straffrätten och den offentligrättsliga arbetsrätten är när det gäller att sanktionera och vägleda tjänstemän, ”skydda förvaltningens gång” och leva upp till allmänhetens krav på att offentlig verksamhet utförs korrekt och ansvarsfullt. Ett förslag på åtgärd som även framförts i tidigare utredningar, om än inte i den senaste, är att se över reglerna för myndigheters PAN för att i större utsträckning släppa fram ärenden till rättslig prövning. Sett till den statliga förvaltningens storlek, både vad gäller antalet myndigheter och antal anställda, vore det välbehövligt med ett större underlag. På det viset kunde domstolarna ge bättre vägledning när det gäller tjänstemannaansvarets gränser.

En fördjupad kunskap och bevakning av hur dessa sanktionssystem fungerar samt interagerar med varandra och andra styrformer skulle även bidra till förvaltningspolitikens utveckling. Vilka åtgärder och instrument behövs för att säkra förvaltningens självständighet, lojalitet och förmåga att vara ”demokratins väktare” – är det ytterligare straffskärpningar och domstolsprövningar, fler obligatoriska utbildningar, ändrade krav vid rekrytering och befordran, nya utredningar och delegationer, mer tillitsbaserad styrning eller en kombination av dessa?

