Svensk tjänstemanna-rätt DEL 2:1

ALMQVIST & WIKSELL · STOCKHOLM

Stig Jägerskiöld

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4479

SVENSK TJÄNSTEMANNARÄTT

II: 1

Av Stig Jägerskiöld

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2023
eISBN: 9789198891836
DOI: https://doi.org/10.37852/oblu.233

Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.
(Se fullständiga villkor: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv).
Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

SVENSK TJÄNSTEMANNA RÄTT

II:1

Av Stig Jägerskiöld

UPPSALA 1959

ALMQVIST & WIKSELLS BOKTRYCKERI AB

UPPSALA 1959

Upps. univ.
Örebrofil.
10 MAJ 1968
Biblioteket

INNEHÅLL

Företal 7
Inledning 9

KAP. 6. *Tjänstemäns skyldigheter*

Trohetsplikt? s. 15 — Skyldigheter i övrigt, s. 18 — Tjänstgöringsskyldigheten, s. 23 — Övertidsarbete, s. 27 — Förhållande till arbetskonflikt, s. 31 — Semester, s. 32 — Tjänstledighet, s. 33 — Frihetsberövande m. m., s. 36 — Särskilda prestationsplikter, s. 36 — Plikternas realiserande, s. 39 — Lydnadsplikt, s. 41 — Om jäv, s. 64 — Förbud mot flera tjänster och innehav av bisysslor, s. 74 — Förbud mot gåvor, s. 88 — Politisk verksamhet, konfessionsfrihet m. m., s. 91 — Tystnadsplikt, s. 99 — Hövlighet, s. 122 — Bosättningsskyldighet, s. 126 — Läkarundersökningsplikt, s. 127 — Uppträdande utom tjänsten, s. 136.

KAP. 7. *Tjänstemännens ansvar*

I. Judiciellt ansvar, s. 140.

Den rättshistoriska bakgrunden, s. 145 — Judiciellt och disciplinärt ansvar, s. 151 — Det judiciella ansvarets utformning, s. 156 — 1800-talets strafflagsreform, s. 160 — Den svenska rättsutvecklingen, s. 167 — Judiciellt och disciplinärt ansvar, s. 170 — Det rättspolitiska syftet, s. 172 — Den ansvariga personkretsen, s. 174 — Särreglerat ämbetsansvar, s. 185 — Ämbetsansvar och tjänsteinnehav, s. 186 — Det judiciella förfarandet, s. 190 — Åtalsrätt, åtalsplikt, åklagare, målsägandeställning, försvar och rättegångsförfarande, s. 202 — Ämbetsstraffen; SL 25:13; 25:6, s. 224 — Straffverkställighet m. m. Villkorlig dom. Straffregister, s. 246 — Ämbetsbrotten. Rekvisitet »i ämbetet», s. 248 — Ämbetsbrott och allmänt brott, s. 253 — Allmänt brott motsvaras av ämbetsbrott, s. 255 — Konkurrens, s. 258 — Straffskärpning för tjänstemän, SL 25:5, s. 260 — Ämbetsbrott och delaktighet i allmänt brott, s. 262 — SL 25:7;

ämbetsstraff vid allmänt brott. Ämbetsbrottens utformning, s. 269 — De allmänna ämbetsbrotten, s. 271 — SL 25:1. Tjänstemissbruk, s. 274 — SL 25:4. Tjänstefel, s. 281 — Mutbrottet. SL 25:2, s. 294 — Brott mot tystnadsplikt. SL 25:3, s. 302 — Specialstraffrätt, s. 308 — Straffrihet, tillämplig lag, s. 310 — Preskription, s. 311 — Rättsmedel, s. 313 — Nåd och resning, s. 314.

II. Disciplinärt ansvar

Det disciplinära ansvaret och dess grund, s. 317 — Tillämplighetsområde, s. 328 — De disciplinära myndigheterna, s. 334 — Anhängiggörandet, s. 340 — Disciplinärt förfarande eller anmälan till åtal, s. 345 — Gärningen, s. 350 — Straffen, s. 362 — Vite, ersättningsskyldighet, s. 376 — Förfarandet, s. 376 — Polisen, folkundervisningen, s. 382 — Reformkrav och reformer, s. 385 — Allmänna rättsgrundsatser inom disciplinärrätten, s. 386 — Straffmätning m. m., straffrihet, s. 393 — Preskription, s. 398 — Beslut och omröstning, s. 402 — Rättskraft, verkställighet, tillämplig författning, s. 407 — Besvärsförfarandet, s. 409 — Besvärsrätt, s. 410 — Besvärsmyndighet, besvärstid m. m., s. 416 — Besvär över kommunala disciplinära åtgärder, s. 417 — Besvärsprövningen, s. 420 — Resning, s. 421 — Nåd, s. 422 — Förhållandet mellan judiciellt och disciplinärt förfarande, s. 423 — Disciplinär bestraffning efter dom å allmänt brott, s. 434.

III. Avstängning, s. 439.

IV. Redogöraransvaret, s. 451.

V. Sammanfattning, s. 465.

FÖRETAL

När jag år 1956 gav ut första delen av Svensk Tjänstemannarätt var min avsikt att i en andra del behandla tjänstemäns skyldigheter och ansvar, förmåner och rättsmedel. Arbetet har emellertid visat sig mera omfattande än väntat. Jag har därför nödgats dela upp den planerade andra delen på två volymer. I den nu utkommande behandlas skyldigheter och ansvar, utom det skadeståndsrättsliga. Skälet till att även detta avsnitt måst föras över till del II: 2 är, att frågan om stats och kommuns, respektive tjänstemäns skadeståndsskyldighet är föremål för utredning i och för en planerad lagstiftning. I det betänkande i ämnet, som nyss lagts fram, har dock nu gällande rätt icke fullt ut redovisats. Nämnda utredning har icke heller en uppläggning, som gör min framställning av ämnet överflödig. Jag anser mig emellertid icke böra uppskjuta utgivandet av del II: 1 i avvaktan på en överarbetning av detta parti.

I icke ringa utsträckning har jag här måst behandla även straffrättsliga frågor. Det är med största tvekan jag gått in på dem, ehuru jag icke förfogar över specialkunskap på detta område. När jag likväl gjort det är det för att kunna lämna en samlad framställning av tjänstemannarätten. På motsvarande sätt har jag i II: 2 nödgats behandla arbetsrättsliga frågeställningar, vilka till stor del höra hemma inom den del av rättsordningen, som plägar kallas civilrätt. Jag hoppas, att de brister, som särskilt på dessa områden måste vidlåda min framställning, bli bedömda med överseende.

Till alla dem, som bistått mig med råd och upplysningar under arbetets gång ber jag att få framföra ett varmt tack. Till tryckningen har statens samhälls- och rättsvetenskapliga forskningsråd lämnat ett betydande bidrag. Jag tackar härför.

Stig Jägerskiöld

INLEDNING

I detta arbetes tidigare del har rätten till tjänsten och tillsättningsförfarandet behandlats. Det framgår av den utförda undersökningen, bl. a., att ett nära samband föreligger mellan dessa förvaltningsrättsliga regler och centrala statsrättsliga problem, politiskt betingade frågor om regeringsmaktens gränser, konstitutionella garantier för tjänstemännens och medborgarnas frihet och säkerhet.

I denna del behandlas två olika element. I första hand tages frågan om tjänstemännens skyldigheter, om kontrollen över dem och deras ansvar upp. Därefter behandlas deras förmåner, lön, pension, stridsmedel och rättsmedel.

Det första avsnittet av denna framställning står, i synnerhet, i nära sammanhang med statsrättsliga problemställningar. Som Alf Ross betonat i skriften »Hvorfor Demokrati?», sammanhänger detta styrelseskicks utformning och möjligheter nära med frågan om kontrollen över förvaltningen. Redan i de franska statsförfattningar, vilka bilda en portal till den modärna tidens samhällsförfattning, möta regler, som präglas av denna insikt. Artikel 15 i 1791 års förklaring om de mänskliga rättigheterna fastslår sålunda, att »la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration». I artikel 24 i 1793 års radikala revolutionskonstitution betonas, att någon social garanti icke kan förefinnas, »si les limites des fonctions publiques ne sont pas determinées par la loi et si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée».[1]

Flera av de tjänstemannarättsliga regler, som nedan redovisas och analyseras, innebära tillägg till eller precisera det

[1] Jfr *Duguit*, Traité de Droit constitutionnel 3 (1923), s. 262 ff.

viktiga medborgarrättsliga skydd, som RF § 16 tyvärr ofullständigt och bristfälligt söker skapa. Så är t. ex. fallet med stadganden om tjänstemännens tystnadsplikt, där telefon- och brevhemligheten får ett visst skydd. Främst märkes dock det kontroll- och ansvarssystem, som utformats.

Svensk offentlig rätt präglas sedan länge av vittsyftande regler om insyn i förvaltningsarbetet och kontroll däröver. Offentlighetens grundsats, särskilt uttryckt i lagstiftning om rätt att vinna tillgång till allmänna handlingar, är ett led häri. Den konstitutionella kontrollen och riksdagens ombudsmäns granskningsrätt äro andra väsentliga element. Härtill fogas naturligtvis det rent straffrättsliga, det disciplinärrättsliga och det skadeståndsrättsliga ansvaret för tjänstemännen. Men även dessa ansvarsformer påverkas av förvaltningsrättsliga synpunkter. Vi komma senare att konstatera, att en stark spänning föreligger mellan olika rättspolitiska motiv och syften. Inom doktrinens tankevärld motsvaras detta av omdebatterade problem och ofta egenartade konstruktioner. Ett centralt motsatspar är av gammalt effektiviteten contra rättsskyddet. Fariséerna hävdade, att det var bättre, om en man dog för folket, än om hela folket förgicks. Rättsstatsprinciperna bygga på erfarenheten, att varje orättfärdighet riskerar det helas väl. Utan dylik tillspetsning bryta sig inom den offentliga rätten straffrättsliga och förvaltningsrättsliga grundsatser mot varandra. Oavsättlighetsgrundsatsen främjar individens intressen, liksom allmänna förvaltningspolitiska syften. Den måste dock ställas i rimlig relation till straffrättsligt ansvar. Formerna för ansvarets utkrävande kunna ordnas som strängt judiciella eller som rent förvaltningsmässiga. Frågor om relationen mellan straffrätt och disciplinrätt, om den disciplinära rättens grund och natur aktualiseras därmed.

Problem av annan innebörd möta, när fråga blir om grundprinciperna för tjänstemannarättens utformning. En

möjlighet, som under senare tid starkt diskuterats, innebär ju att jämställa tjänstemän med andra arbetstagare. Liksom de enskilda arbetstagarnas rättsställning under samhällsutvecklingens gång förändrats från ett, ofta ensidigt, av staten eller arbetsgivaren fastställt förhållande till ett rent avtalsrättsligt sådant, slutet av arbetsgivare och arbetstagare, skulle tjänstemännens rätt kunna utformas efter enahanda grundsatser. Avtalsförhållandet skall ersätta statusförhållandet. Ehuru väsentligen arbets- och förvaltningsrättsligt, saknar problemet ingalunda helt konstitutionella aspekter. I flera efterkrigsförfattningar har man av politiska skäl strävat efter att jämställa tjänstemän med andra arbetstagare. Syftet är att övervinna risker för kastväsen och byråkratisk oart. Så äro i vart fall teoretiskt tjänstemännens rättsförhållanden utformade i den västtyska förbundsstaten Hessen liksom i den tyska demokratiska republiken.[2] I vår rätt möta vissa liknande utvecklingstendenser, som framträda vid regleringen av sådana problem som skyldighet att utföra arbete å övertid, rätt till övertidsersättning, avtalsformer, strejkrätt men även i viss mån vid ämbetsstraffens utformning. Redan här må emellertid konstateras, att problemen knappast kunna lösas helt efter dylika linjer. Det är kanske överflödigt att framhålla, att såväl i Hessen som i den östtyska republiken den principiella lagstiftningen kompletterats med snabbt införda regler om särskilda plikter för tjänstemännen.[3] Det må i stället vara tillräckligt att erinra om de vittgående offentligrättsliga moment, som den tidigare undersökningen visat utmärka även dagens svenska tjänstemannarätt.

---

[2] Se Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst des Landes Grosshessen den 25. Juni 1948, §§ 9, 10, 11 und 21. Jfr Verfassung für Mecklenburg, Art. 6; Verfassung für Sachsen, Art. 6; Verfassung für Brandenburg, Art. 4.

[3] *K. Oppler,* Gesetz der Militairregierung für den öffentlichen Dienst, Die öffentliche Verwaltung 2, s. 103.

KAPITEL 6

TJÄNSTEMÄNS SKYLDIGHETER

Anställning i enskild tjänst var i äldre tid i icke ringa mån föremål för reglering i lagstiftningsväg. Det noga reglerade merkantilistiska samhället överlämnade ogärna några områden av central vikt till de enskildas avgörande. I främsta rummet stodo tjänstehjonsstadgorna; den sista av år 1833 var formellt i kraft till år 1926. Vid sidan härav funnos viktiga regleringar av särskilda yrken, industrier m. m. I dessa olika stadgor möta betydelsefulla regler om den anställdes förmåner, lönen samt jämväl om vittgående skydd mot entledigande i de fall, då dylikt ansågs böra tillkomma honom. Rättsförhållandet mellan husbonden och den anställde var i hög grad patriarkaliskt, något som utmärktes av husbondens långt gående försörjningsplikt och ansvar för den anställde. Å andra sidan voro även skyldigheterna ofta ensidigt angivna, varvid regler om arbetstid och arbetsplikt, lydnadsplikt och hövligt uppträdande infördes. Sanktioner gav härvid även arbetsgivarens disciplinära bestraffningsrätt. Utöver de skyldigheter, vilka tjänstehjonsstadgan och enligt denna utformade anställningsavtal ålade arbetstagaren, rymde givetvis straffrätten centrala regler om kriminellt ansvar, såsom för trolöshetsbrott.

Under den liberala aeran blev tjänstehjonsstadgan och motsvarande regleringar i stort sett obsoleta. Blott inom bestämda områden, där tjänstgöringsförhållandenas säregna natur ställde särskilda krav, lämnades i lagstiftningsväg allt-

fort vissa regleringar, så t. ex. i sjömanslagen. Eljest tenderade utvecklingen till full avtalsfrihet mellan parterna. De plikter, som åvilade den anställde, kunde — i stort sett — angivas av arbetsgivaren. De voro helt enkelt arbetsgivarens fordringar på den anställde. Han kunde fritt entlediga den anställde, som ej uppfyllde dessa krav.

Först under arbetsrättens senare utveckling ha härutinnan väsentliga ändringar inträtt, främst i följd av att den politiska maktbalansen mellan »arbetsköpare» och arbetare förskjutits icke minst på grund av organisationsväsendets fria utveckling och stridsmedlens godkännande och effektivisering. Arbetarnas underlägsenhet i förhållande till den ekonomiskt mäktigare arbetsgivaren, som särskilt kunde utnyttja den rika tillgången på arbetskraft, har kunnat övervinnas.

Utvecklingen har härvid medfört, att en precisering av de enskildas skyldigheter eftersträvats. Krav att anställda visa trohet mot arbetsgivare ha därmed icke helt eftergivits.[1] Men i största möjliga utsträckning åsyftas bestämning. Regler uppställas om ordinarie arbetstid, om arbetsuppgifternas innebörd och om skyldighet att utföra övertidsarbete samt begränsning härav. I lagstiftningsväg ha vissa skyddsregler, betingade av arbetsrättens sociala målsättningar, uppställts, såsom om arbetstidens begränsning, rätt till semester, förbud mot utnyttjande av minderåriga. Men det är här ej fråga om precisering av ett statusförhållande utan om socialrättsliga föreskrifter, vilka åsyfta vissa minimistandarder. Kanske än mer betydelsefull har den utveckling varit, som ägt rum inom kollektivavtalets ram, där ytterligare preciseringar måst företagas. Härvid har i icke ringa mån även de grunder reglerats, enligt vilka arbetsgivaren må äga uppsäga den anställde. Arbetsgivarens möjligheter att entlediga

[1] Jfr *A. Hueck,* Der Treugedanke im modernen Privatrecht (1947).

äro härvid större i det fall, att arbetstagaren icke uppfyller sina avtalsenliga skyldigheter eller icke underlåter de felaktigheter, som man anser sig normalt kunna kräva. I följd härav har en precisering av de anställdas plikter och gränserna för dessa blivit i motsvarande mån nödvändig. Men sanktionerna ligga alltjämt främst i arbetsgivarens rätt att entlediga. Något ökat straffrättsligt reaktionssystem från samhällets sida har ej varit erforderligt.

Jämföra vi de i offentlig tjänst anställda tjänstemännens förhållanden med det enskilda arbetslivets, framträda vissa påtagliga likheter, men ock markanta skillnader. Skillnaderna måste här analyseras, då de i sin tur understundom läggas till grund för påståenden om vissa rättsreglers existens eller legislativt tagas till intäkt för rättsreglers utformning.

För det äldre samhällets del företedde tjänstemannarätten väsentliga likheter med den enskilda arbetsrätten. Även här möta vissa avtalsrättsliga drag. Men det dominerande för tjänstemannaförhållandet i det patrimoniala konungadömet var ofta ett troskapsförhållande mellan fursten och hans tjänare. Det rymde ett särskilt pliktförhållande, ett trohetsband, som i princip var oberoende av särskilda författningsregler och bestämdes med ledning av personliga värderingar. Man sökte dock ofta i mångordiga fraser närmare angiva trohetspliktens innebörd. Särskilda handlingar, såsom beställningar, utfärdades för en anställd tjänsteman och anslöto sig närmast till avtalskonstruktionen. Liknande syften kunde den ed tjäna, som i regel — hos oss till år 1878 — avkrävdes den anställde tjänstemannen. Eden är understundom ett — tämligen överflödigt — löfte att uppfylla eljest stadgad tjänsteplikt. Vår sista ämbetsmanna- och tjänstemannaed ägde denna innebörd. Ämbetsmannen förpliktade sig att »med nit och trohet, utan väld eller egennytta, uppfylla alla de plikter, mig i tjänsten nu åligga eller framdeles åläggas kunna». Men eden är i andra fall utformad som en

vittsyftande politisk lojalitetsförklaring.[2] Den i offentlig tjänst sålunda anställde riskerade naturligtvis i likhet med den privata arbetstagaren avsked, därest han icke utförde sina åligganden till furstens belåtenhet. Men härtill kom tidigt något annat, väsentligt; arbetsgivaren—konungen innehade statsmakten. Tjänstemannen kunde därför av honom ställas till ansvar för fel eller försummelse i arbetet och härför dömas till straff, icke endast avskedas. I den mån tjänstemän lyckades hävda en egen rätt till tjänsten — något som med tiden i hög grad blev fallet i svensk statsrätt — följde en begränsning av konungens fria entlediganderätt. Härmed vann det straffrättsliga ansvaret en ny och särskild uppgift, nämligen att möjliggöra för förvaltningen att bliva fri från olämpliga tjänstemän. Denna utveckling ledde naturnödvändigt till ökat intresse för en fixering av tjänstemännens plikter.

Med den modärna statstankens utformning ha naturligtvis tjänstemännen ej längre kommit att uppfattas som furstetjänare utan som element i den offentliga organisationen. Man har överflyttat deras lojalitetsplikt till tjänsten, den verksamhet de tjäna, det allmänna. Men behovet av pliktförhållandets fixering kvarstår.

Trohetsplikt?

När det då gällt att närmare angiva, vari den enskilde tjänstemannens trohetsförhållande till det anställande subjektet består, ha emellertid olika uppfattningar yppat sig och detta redan på det metodiska planet.

I stort sett kan man skilja mellan tre olika sätt att resonera. Man kan söka att ur det offentligrättsliga anställningsförhållandet såsom sådant härleda mer eller mindre vitt-

---

[2] *Fabre,* Le serment politique (thèse 1941).

syftande regler. Inträdet i offentlig tjänst säges då innebära en ovillkorlig trohetsförpliktelse med skyldighet för tjänstemannen att utföra vad som må önskas och att underlåta allt som kan strida mot arbetsgivarens intressen. Denna linje kunde utformas avtalsmässigt. Var och en som tager anställning som tjänsteman, säges med detta avtal ha förpliktat sig till fullständig trohet och obegränsad arbetsplikt i förhållande till monarken eller staten.[3] Inom amerikansk rätt har man särskilt betonat trohetspliktens samband med arbetsgivarens — statens naturliga krav på sina anställda tjänstemän. Ur dessas ställning som löntagare har man härlett en skyldighet att handla helt i enlighet med regeringens syften. Här är det sålunda snarast privaträttsliga tankegångar i förening med amerikansk liberal tradition, som gjort sig gällande.

Ofta motiveras samma ståndpunkt emellertid efter helt andra linjer. En tjänsteman är, hävdas det då, gentemot härskaren förpliktad till politisk trohet, till skyldighet att underlåta vad som strider häremot och till att utföra handlingar till suveränens förmån. Grunden härför ligger i tjänstemannens ställning, i ett personligt trohetsband. Laband jämställde detta med ett vasallförhållande (a. a. 1, s. 386 ff.). I viss fransk doktrin har man upptagit uttrycket »le fonctionnaire vassalisé».[4] Till ytterligare stöd för dylika teorier har man inom tysk doktrin även åberopat tjänstemännens så kallade organställning i den offentliga organisationen. Av denna — närmast kompetensen åsyftande — konstruktion har man nämligen härlett den regeln, att »organet» tjänstemannen, måste vara fullt lojal och handla i överensstämmelse med viljan hos den bildning, för vilken han verkar. Härmed

---

[3] Jfr i fransk rätt det för denna åskådning typiska Circulaire du Garde des Sceaux du 20 janv. 1824, cit. av *Fourrier,* La liberté d'opinion du fonctionnaire (1957) s. 7.

[4] *Fourrier,* La liberté d'opinion du fonctionnaire (1957) s. 7 ff.

har man vunnit en pliktkonstruktion, som är oberoende av den positiva rätten.[5] Dylika tankegångar förfäktades sålunda inom tysk doktrin av Otto Mayer, som i sin Deutsches Verwaltungsrecht talar om »die besondere Kraft, mit welcher die Person ... erfasst wird, die persönliche Hingabe, welche sie von dem Verpflichteten fordert» (jfr Heyland, Deutsches Beamtenrecht s. 164 ff.).

Jämväl belgisk[6], holländsk och schweizisk rätt har till vissa tider starkt påverkats av denna som av annan tysk doktrin. I flera hänseenden ha reglerna om tjänstemäns skyldigheter, om deras ställning till arbetskonflikter och rätt att deltaga i dylika, om deras politiska handlande och uppträdande utom tjänsten påverkats av dessa konstruktioner.

Den andra principiella ytterligheten innebär, att man söker gestalta anställningen till ett noga reglerat rättsförhållande med möjligast fasta precisering av tjänstemannens skyldigheter och rättigheter. Man söker skapa författningsstöd eller avtalsstöd för plikter, även negativa sådana. Man avvisar påståenden om skyldigheter, som ej kunna positivrättsligt styrkas. Resonemanget står uppenbart nära även de strävanden, som satt sin prägel på det senaste århundradets offentliga rätt, där man i rättsskyddsintressets namn sökt precisera grunder för plikter under hävdande av att skyldigheter icke föreligga utan laga stöd. Inom nordisk doktrin har kanske främst den danske rättslärde Holck företrätt denna metod (Den danske Statsforvaltningsret 1870, s. 48). Men det är givetvis möjligt att inom ramen för denna konstruktion med stöd av författning utforma även trohetsförpliktel-

---

[5] Se för schweizisk rätts del *Fleiner—Giacometti,* Schweizerisches Bundesstaatsrecht, s. 673; *E. Richner,* Umfang und Grenzen der Freiheitsrechte der Beamten (1954) s. 102.

[6] *Gaudemet,* Le statut des agents de l'Etat en Belgique, Revue de Droit Public 1949, s. 326; *Henri Abert,* Administration et fonctionnaires (1944) s. 190. Däremot *Vauthier,* Précis de Droit Administratif de la Belgique (1950).

ser av allmän innebörd.[7] En medelväg mellan dessa båda ytterlighetspositioner beteckna resonemang, vilka i begränsad mån beakta krav, som tjänstemannaställning överhuvudtaget eller en viss tjänstemannaställning må föranleda.

Gällande *svensk* rätt torde kunna sägas innebära, att man icke ur anställningsförhållandet såsom sådant härleder huru vittgående skyldigheter som helst (jfr MO 1954, s. 153 ff.). Man strävar i första hand efter en reglering, i författningsväg eller avtalsmässigt, av skyldigheter och rättigheter. Den ej sällan utnyttjade avtalskonstruktionen har inneburit incitament härtill och samtidigt öppnat vägen för praktiska konstruktioner. Det är dock å andra sidan påtagligt, att en renodlad positivistisk metod icke motsvarar verkligheten. Exempel härpå nämnas i det följande. I vart fall rymma de straffrättsliga ansvarsreglerna så stora möjligheter till skönsmässig bedömning av vad tjänsteplikten kräver, att en precisering ofta först är möjlig med ledning av en värdering i de olika fallen. Här gå väl understundom meningarna isär. Påverkan från den dominerande tyska doktrinen, Laband, Mayer, ha även hos oss varit stark. Särskilt ha dylika tankegångar gjort sig gällande i den arbetsrättsliga debatten. Men i stort sett är svensk praxis och doktrin återhållsam. Jfr MO 1951, s. 177.

Skyldigheter i övrigt

Tjänstemäns handlande innebär förverkligandet av en mångfald skiftande uppgifter. Vissa av dessa äro av högt kvalificerad och självständig natur, andra äro av mindre märklig innebörd men principiellt kvalificerade i förhållande till mekaniskt eller eljest osjälvständigt arbete; man erinre sig att gränsen mellan tjänstemän och andra arbetstagargrupper dragits enligt ett dylikt, om ock ofta svårbestämt kri-

[7] Linjen har utförts i den tyska BeamtenG den 26 Jan. 1937 § 1—3. Jfr för schweizisk rätts del *Grisel,* La liberté d'opinion des fonctionnaires (1937), s. 57 f.

terium. Men tjänstemännens arbetsprestationer äro samordnade inom ramen för den offentliga verksamheten. De äro ock dirigerade av de för denna organisation ansvariga. Vissa allmänna normer för tjänstemännens handlande sammanhänga därmed och markera en särart i de offentliga tjänstemännens ställning.

Tjänstemannens arbetsskyldighet hänför sig emellertid till den tjänst, varå han tillsatts, eller de uppgifter, för vilka han anställts (den befattning, som han bekläder). Härvid kan vid ledigförklarandet uppgifter om tjänstens innebörd hava lämnats och de bliva i princip för stat eller kommun bindande. Skyldigheterna kunna även framgå av lag eller annan författning, vilkas reglering likaså blir bindande, om rätt till ändring icke förbehållits. I stor utsträckning har man dock å statens och kommunernas sida sökt att genom vida bestämningar om tjänstens uppgifter eller anställningens innebörd skapa frihet vid bestämmandet av arbetsuppgifterna. Härtill kommer, att man genom förbehåll om rätt till ändring av arbetsuppgifter m. m. i än högre grad sökt frigöra sig från vad eljest skulle följa av givna tjänstebeteckningar. Ytterst möta vittgående regler om förflyttningsskyldighet, se ovan 1, s. 326 ff., NJA 1937, s. 537. Den formella bundenheten minskar i motsvarande mån. Å andra sidan är även att observera, att djupgående förändringar avseende organisation, förhandlings- och stridsmedel stärkt tjänstemännens ställning och försvårat en skärpning av deras skyldigheter (JO 1953, s. 280 ff.). Helt allmänt kan man ännu säga, att tjänstemän äga väsentligt större skydd mot förflyttning till andra — främmande eller lägre — arbetsuppgifter, än vad arbetstagarna i den enskilda arbetsrätten ha; man jämföre ADD 26/1950, 41/1933; NJA 1932, s. 1, obs! å andra sidan JustR Appelbergs minoritetsvotum i sistnämnda mål, samt ADD 135/1941, NJA 1948, s. 376.

Tjänstemännens skyldigheter äro sålunda att härleda ur

allmänna normer, angivna i instruktioner eller andra författningar av administrativ innebörd, men understundom även i lag. Dessa olika författningsregler kunna ock inbördes komplettera varandra. I RB preciseras vissa huvudregler beträffande domares och åklagares skyldigheter. Prästerskapets åligganden framgå ytterst av KyrkoL, i vissa fall av familjerättslig lagstiftning. Läkares plikter framgå främst av ALI men även av regler givna i lag såsom BehL, lex veneris, lagar om steriliserings, kastrering m. m. Lärares åligganden[8] bestämmas av LärovSt, FolkskSt m. fl., universitetstjänstemännens av UnivSt. Civila förvaltningsuppgifter angivas i regel i instruktioner, till en del numera sammanfattade i VerksSt.Men även här möta lagregleringar; så angivas tulltjänstemäns skyldigheter i lagen den 8 juni 1923 om straff för olovlig varuinförsel, lantmätares plikter framgår även av lagen den 18 juni 1926 om delning av jord å landet m. m. Dylika regler bli bestämmande vid analys av tjänstepliktens omfattning i det konkreta fallet (SL 25: 4, jfr NJA 1956, s. 445). Frågeställningen aktualiseras i första hand vid bedömning av tjänstgöringsskyldighet och kan då även få straffrättslig vikt:

I NJA 1919, s. 532, var sålunda fråga om två vid SJ anställda, en portvakt och en stationskarl, vilka hade ställts till ansvar för tillgrepp av några järnvägen tillhöriga brädlappar (värde 7: 75, respektive 6 kr.). RR:n fann, att det icke kunde anses utrett, att någondera tjänstemannen gjort sig saker till fel i utövningen av sin tjänst och fällde till ansvar endast för snatteri (SL 20: 1, 8). I HovR:n åberopade JärnvSt:n emellertid »allmän tjänsteordning och disciplinstadga för personalen vid Statens Järnvägar». I stadgans § 1 stadgas bl. a., att tjänsteman hade att »i övrigt på allt sätt i vad på honom ankommer, söka tillvarataga Statens Järnvägars intressen samt att till närmaste förman ofördröjligen anmäla i tjäns-

[8] Jfr *Wejle,* Skyldighet och rättighet vid läroverk (1956).

ten iakttagna oegentligheter eller missförhållanden». De åtalade hade åsidosatt sina i denna paragraf 1 angivna skyldigheter »i det de, istället för att helt ägna sina krafter och intresse åt tjänsten, för egen fördel tillgripit Statens Järnvägar tillhörig egendom». Särskilt gällde detta portvakten. HovR följde dock RR:n. HD:s majoritet beaktade emellertid JärnvSt:ns argumentation. Genom de begångna tillgreppen hade de båda tjänstemännen gjort sig skyldiga jämväl till uppsåtliga förbrytelser i tjänsten. Emellertid är tjänsteplikten allenast i begränsad mån preciserad i skrivna normer. Detta har ofta kritiserats (statsrev. 1957, s. 13). Till en del med fog, men det är å andra sidan fåfängt att söka i text fixera hela området.

Emellertid kunna de med en tjänst förenade uppgifterna även framgå av vedertagna föreställningar. — I RÅ E 119/1940 var fråga om disciplinär bestraffning av en folkskollärare, organist och klockare, som vägrat sjunga i kyrkan; han åberopade förgäves att någon skyldighet därtill icke angivits vid ledigförklarandet av tjänsterna ifråga och ej heller följde av den gällande löneregleringen. Lika litet innehölle kyrkolagen någon bestämmelse därom, att klockare skulle sjunga i kyrkan. DomK fann att det likväl måste åligga honom att med sång tjänstgöra vid högmässogudstjänsten i kyrkan. RegR fann ej skäl till ändring.

Det är överhuvudtaget påfallande, att de positivrättsliga reglerna om tjänstemäns skyldigheter icke kunna vara uttömmande. Vissa allmänna plikter föreligga, och andra äro nära förbundna med de olika yrkena. För militär, polis, brandpersonal, ställas särskilda krav, enär de till uppgift ha bl. a. att avvärja hotande faror. För domare, läkare, lärare och präster föreligger särskild yrkesetik.

Även om principen sålunda är klar, att tjänstemannens skyldigheter bero även av tjänsten, erbjuder den närmaste bestämningen av tjänstepliktens innehåll i verkligheten ej

sällan avsevärda svårigheter. Tillräckligt klarläggande författningsföreskrifter föreligga nämligen icke alltid.

Gränsdragningen blir naturligtvis svårare, ju mera allmänt hållna beskrivningar och arbetsuppgifter som lämnas; jfr t. ex. om begreppet »handräckningsarbeten» MO 1933, s. 156, se även MO 1954, s. 120. Inom den militära organisationen ställes överhuvudtaget ofta frågor om gränserna för rätten att använda personal till vissa uppgifter; jfr MO 1940, s. 32, 151; MO 1943, s. 148. Problem om tjänstgöringspliktens naturliga avgränsning aktualiseras emellertid kanske oftast i ersättningsfrågor. Å dylika inverka även andra omständigheter, varför avgörandena i dem icke alltid giva ett säkert svar på frågan, vilka skyldigheter som rättsligt sett gälla för vederbörande tjänsteman. Här är emellertid dock att anteckna, att fråga ofta uppkommit därom, huruvida till viss tjänst hör skyldighet att meddela viss undervisning, handledning (KÅ not 439/1928; not 67/1932; not 397/1947; not 332/1950; not 102/1953). Ej sällan har fråga uppkommit, om tjänsteman varit skyldig utföra kronans talan inför domstol eller annan myndighet (KÅ not 304/1932; 8/1933; not 305/1932; not 402/1941; not 213/1947). I andra fall har spörsmålet aktualiserats om till tjänsteuppgift hör skyldighet att förvalta viss donationsfond (KÅ not 358/1940; not 22/1942). För lärare har aktualiserats frågan om skyldighet att vakta vid skolfrukostar och vid längre raster. SkolÖSt:n har ansett, att detta icke bör hänföras till tjänsteuppgiften. Spörsmålet är icke slutligt avgjort, men i flera fall kan särskild ersättning utgå. Katalogisering och flyttning av seminariebibliotek har i viss mån ansetts åligga tjänsteman utan ersättning (KÅ not 357/1932). I andra fall har frågan om skyldighet till expeditionsarbete uppkommit. Jfr JO 1951, s. 91, om förhållandet till allmänheten, s. 127, 152.

[9] Se härom närmare *Ekenberg*, a. a. 2, s. 152 ff. Jfr även MO 1940, s. 154 ff.; KÅ not. 314/1953.

Tjänstebegreppet kan i vissa särfall bliva vidgat utöver vad som eljest skulle gälla. Man har sålunda i doktrinen länge diskuterat tjänstemans ansvar för vad han utför »*ex nobili officio*», dvs. utanför ramen för den egentliga tjänsteplikten. Om tjänstemannen t. ex. frivilligt vidtagit en åtgärd, som han icke är pliktig att företaga men likväl fullgör inom ramen för tjänsteutövningen, blir frågan om han därefter till sitt fredande från ansvar för fel i åtgärden kan åberopa, att han vidtagit den utöver vad tjänsteplikten ålagt honom. Om en tjänsteman, t. ex., mottager en skrivelse på ett främmande språk, som han ej är skyldig att besvara, men likväl gör det, lärer han få anses svara för åtgärden som om han varit pliktig att utföra den. Detsamma lärer få gälla, om tjänstemannen mottagit en handling av enskild, som bort ställas till annan myndighet, och utan att vara pliktig därtill söker tillställa den rätt instans (jfr JO 1931, s. 24). Tjänsteplikten kan vidgas genom frivillig anmälan till viss prestation, MO 1951, s. 84.

Någon fullständig redovisning för de olika tjänstemännens skyldigheter kan givetvis icke här ifrågakomma. Det vore meningslöst att våga ett försök i denna riktning. Huvudlinjerna för tjänsteplikten är det dock nödvändigt och möjligt att klarlägga. Härvid möta vi dels positiva skyldigheter, nämligen plikt att företaga viss åtgärd, dels ock negativa, nämligen plikt att underlåta vissa handlingar i tjänsten. För vissa tjänstemän gäller även plikt att utom tjänsten iakttaga kvalificerat uppträdande.

Tjänstgöringsskyldigheten

De offentliga tjänstemännen åligga sålunda vissa särskilda plikter. Men från när är detta förhållandet och hur länge åvila dessa, ur tjänsteförhållandet härledda skyldigheter, dem. Hur länge kan ansvar utkrävas för fel? Tempus a quo kan vara dagen för tillsättningsakten, för dess lagakraftvin-

nande eller för tjänstgöringens början. I lönerättsliga samband[1] torde ej sällan först med tjänstgöringens början tillsättningsbeslutet uppfattas som helt fullbordat, något som vid återkallelse eller upphävande äger särskild vikt. I straffrättsligt hänseende ter sig läget ofta annorlunda. Själva tillsättningsakten blir här avgörande, låt vara att de faktiska möjligheterna att begå fel av vikt för den nya tjänsten ofta inträda först senare. Men vid fel, vilka kunna vara av betydelse för den tjänst, varom tillsättningsbeslut fattas, kan ansvar utkrävas även med avseende å tjänst, som ännu ej tillsatts.

Vad ansvarets slutpunkt åter beträffar anses pensionering och avsked i princip vara bestämmande. Undantag göras i vissa hänseenden, såsom vid brott mot tystnadsplikt, där möjlighet föreligger att bestraffa gärning även senare (SL 25: 3). I tyska och av tyska pliktkonstruktioner påverkade rättssystem, så i schweizisk rätt, dragas även de pensionerade tjänstemännen in under trohetsplikten. Pensionerna kunna minskas eller indragas såsom bestraffning. Så har Schweiz' högsta domstol förklarat att »Die Auffassung dass auch der pensionierte Beamte noch in einem Treuverhältnis zum Staate steht, ... ist zweifellos richtig», BGE 75 IV, s. 246 ff. För svensk rätt återigen har utvecklingen gått i en helt annan riktning, där rätten till intjänad pension blivit alltmer tryggad.

En tjänsteman skall, i vart fall sedan han tillträtt tjänsten, förrätta de till tjänsten hörande sysslorna.

Arbetstidens längd är härvid i regel föreskriven i instruktioner eller andra anvisningar. För vissa, särskilt mera kvalificerade tjänster gäller dock, att tjänstemannen har att utföra arbetet eller del därav å eget ansvar och å av honom valda tider. För andra tjänster gäller alltfort, att ingen

[1] Jfr *Ekenberg*, a. a. 1, s. 101 ff.; 2, s. 92 ff.; 98 ff. och där anförda rättsfall.

arbetstid bestämts utan arbetsuppgifter få bliva vägledande.[2] Ofta föreligger emellertid en fixerbar normal arbetstid, som äger betydelse även vid fastställandet av övertidsbegreppet (jfr PolR § 25).[3] Övertid är nämligen, vad som överstiger den normala arbetsdagen (Saar § 32 a mom. 1 st. 2).

Arbetstiden har för tjänstemän aldrig normalt uppgått till de tidigare för arbetare gällande 10 eller 12 timmarna per dygn. Oftast torde man utgå från att sju timmars arbetsdag skall gälla[4], under vilken tid tjänstemannen har skyldighet att vistas å tjänsterummet, såvida icke annat undantagsvis må medgivas. Att för många tjänstemän villkoren te sig helt annorlunda, är ett annat förhållande. Den allmänna lagstiftningen om arbetstidens begränsning äger ej tillämplighet å tjänstemännen.

Tjänstemannen äger icke egenmäktigt utebliva från tjänstgöring, där fixerad dylik åligger honom. Han har sålunda att fullgöra tjänsten under föreskriven tid och på föreskriven lokal, därest han icke åtnjuter semester eller tjänstledighet. I äldre tid rådde väsentligt större handlingsfrihet ifråga om val av arbetstid och arbetslokal än vad numera är fallet. Regler om ledighet och kontroll däröver ha ock alltmera skärpts.[5]

Inställer sig tjänsteman, som har att iakttaga viss tjänstgöringstid, för sent till denna, kan han härför bestraffas. Praxis är härvid varierande inom olika grenar av förvaltningen; inom vissa myndigheter måste högre grad av punktlighet krävas än inom andra. För domare och militärt befäl gälla t. ex. stränga krav ur synpunkten av tjänstens effektivitet, organisatorisk samarbetsplikt, auktoritet. För kommu-

---

[2] Se om lots- och fyrpersonal m. fl. SOU 1930: 17, s. 174; jfr KA not 610/1947. Frågan har visat sig särskilt svårlöst betr. militär personal.

[3] Jfr NJA 1934 A 337, däremot NJA 1940, s. 538; RÅ S 162/1947.

[4] Jfr SOU 1946: 71; 1953 års bet. om obekväm arbetstid och KPr 100/1954.

[5] Kungl. res. den 17 aug. 1762 § 27; KF den 23 mars 1807, p. 24, 30.

nikationsverken tillkommer allmänfaran av opunktlighet. Disciplinär bestraffning av för sen ankomst möter sålunda särskilt inom kommunikationsverken (t. ex. RÅ S 274/1932).

Avhåller sig en tjänsteman utan lov eller laga förfall från tjänstgöring, är han förfallen till ansvar (NJA 1896, s. 421). Har tjänsteman ej kunnat med kallelse träffas, äger myndighet hos domstol begära kallelse i allmänna tidningar. Återkommer tjänstemannen ej inom tre månader därefter, skall han dömas till avsättning, SL 25: 9. Förfarandet är sålunda i svensk rätt behandlat som ett brott, som föranleder bestraffning. I verkligheten är fråga om ett arrangemang i straffrättsskipningsform för att befria förvaltningen från personer, som icke anpassa sig efter elementära krav på disciplin. Den straffrättsliga formen har varit nödvändig allenast på grund av den vittgående oavsättlighet, som tjänstemännen åtnjuta i vårt land (SOU 1944: 69, s. 428; jfr Thyréns utkast till lag om ämbetsbrott, § 17, SOU 1928: 7).

Under tjänstgöringstiden äger tjänstemannen icke utan särskilt tillstånd avhålla sig från de åtgärder, vilka han såsom sådan har att fullgöra. Polisman äger sålunda icke underlåta att förrätta föreskriven patrulltjänst, en meteorolog kan icke underlåta föreskrivna åtgärder (RÅ K 26/1949). Jämväl arbetsrättsliga konflikter kunna här uppkomma. I NJA 1929, s. 232, yrkades och fälldes till ansvar enligt SL 25: för det styrelsen över Göteborgs Spårvägar inställt spårvagnsdriften viss dag i anledning av en demonstration mot KPr med förslag till lag om kollektivavtal och arbetsdomstol.

Tjänsten är emellertid, i princip, ett organisatoriskt avgränsat begrepp. Det förhållandet, att tjänsteman tillsatts på en viss tjänst, innebär därför icke i och för sig skyldighet att tjänstgöra å annan, vare sig lägre eller högre tjänst. Ej ens om annan tjänst inom samma verk är tillfälligt ledig eller innehavaren har förfall, är annan tjänsteman eo ipso skyl-

dig åtaga sig förordnande å tjänsten. Läget förändras naturligtvis även här i det fall, att förbehåll om dylik skyldighet träffats eller eljest lagligen gäller för anställningen ifråga. Enligt IJärnvSt den 22 juni 1928 (nr 216) gäller, t. ex., att tjänstemän äro skyldiga att under viss tid såsom vikarie bestrida högre tjänst (§§ 54, 83, 105). Häradsskrivare äro i instruktion förpliktade att under högst tre månader tjänstgöra i länsstyrelse. Enligt Saar § 11 gäller generellt, att innehavare av lönegradsplacerad tjänst må anlitas för att upprätthålla ordinarie, extra ordinarie eller extra tjänst. Härvid kan tjänsteman även förordnas att upprätthålla lägre tjänst än den han innehar, men blott om detta uppenbarligen är betingat av statens intressen.

För krigsmän gälla särskilda, med hänsyn till den militära organisationens i freds- och krigstid olika krav, utformade regler (jfr SL 26: 11).

För vissa tjänstemän kunna gälla lokala begränsningar i tjänstgöringsskyldighet, så för poliser, vilka anställas vid och för visst polisdistrikt. Genom särskilda föreskrifter kan dock lokalt vidgad tjänstgöringsplikt föreskrivas, PolR § 14, PolI § 7.

Övertidsarbete

En härifrån skild fråga är, huruvida och i vad mån arbete må krävas utöver tjänstetiden. Kan övertidsarbete påfordras? Kan en tillfälligt ökad arbetsmängd eller kunna enstaka extra arbetsprestationer krävas?

Inom den enskilda arbetsrätten angives ofta i kollektivavtal, i vad mån arbetstagarna äro skyldiga att stå till förfogande för övertidsarbete. Ytterst är arbetstidslagstiftningen bestämmande. För tjänstemannapersonal ha förhållandena länge varit oreglerade eller endast under hand bestämda. Tjänstemännen ha ofta förrättat mera arbete, än vad den

ordinarie tiden visar. De ha funnit lämpligt och ofta ur egen synpunkt ändamålsenligt att prestera dylika extra arbeten. Emellertid har under senare tid större precisering av skyldigheterna eftersträvats.

Inom den offentliga rätten gäller i första hand, att en ganska vittgående skyldighet föreligger att fullgöra med tjänsten sammanhängande övertidsarbete, när tjänsten så kräver. En tjänsteman kan icke ostraffat vägra utföra till tjänsten hörande arbete, som faller utanför hans tjänstgöringstid, därest han skulle åsidosätta hänsyn till viktiga, med tjänsten förenade intressen.

Positiva föreskrifter om skyldighet att utöver normal arbetstid verkställa tjänsteåligganden föreligga understundom. Enligt PolR § 25 är polisman sålunda pliktig att, även då han är tjänstefri, inträda i tjänstgöring efter förmans order, om det för polisverksamhetens behöriga fullgörande finnes oundgängligen nödvändigt och oansett om det stadgade medeltalet — 48 timmar per vecka — för tjänstgöringstiden överskrides. Vid utomordentliga tillfällen, såsom upplopp och andra liknande oroligheter, omfattande eldsvådor eller trafikolyckor och andra katastrofer, skall tjänstfri polisman självmant anmäla sig hos sin förman, för den tjänstgöring, som kan krävas. Han skall även eljest inom anställningsområdet självmant ingripa till ordningens och säkerhetens tryggande — en regel, som medfört, bl. a., att en polismans ingripande mot fyllerist under tjänstgöring i enskild tjänst å fritid, ansetts ha skett i polistjänsten, och, på grund av därvid förekommen misshandel, kunna bestraffas som tjänstefel (NJA 1949, not C 613). Motsvarande regler möta i arbetsordningen för SJ (§ 4). Järnvägstjänsteman har ock disciplinärt bestraffats för det han icke efterkommit anmodan att efter tjänstetidens slut verkställa tågväxling, som han »med hänsyn till förhållandena icke ägt undandraga sig» (RÅ C 107/1912).

I andra fall möta regler därom, att arbete utöver fastställd normal arbetstid vid behov kan krävas, så i ITelSt § 36.

Det är ock att märka, att viss arbetstid intager en mellanställning mellan normaltid och övertid. Är det t. ex. medgivet att inställa arbetet under lördagseftermiddag eller helgdagsafton eller under sommaren men anbefalles i stället arbete under denna tid, lärer denna prestation ej räknas som övertid; jfr Saar TB § 19: 1.[6] Såsom övertid räknas ej heller passiv beredskap eller icke egentligen arbetskrävande vakttjänst.[7] I övrigt har man eftersträvat en begränsning och en reglering av övertidsarbetet även för tjänstemän. 1945 års lönekommitté uttalade, att arbete å övertid borde uttagas endast undantagsvis (jfr Saar TB § 19 anv. 1). Kommittén anbefallde en analog tillämpning av de för den enskilda arbetsrätten utbildade reglerna. För lägre tjänstemän har jämväl rätt till övertidsersättning införts. Häri ligger givetvis en regulator. Men för högre tjänstemän har detta ej ansetts möjligt med hänsyn till deras allmänna ställning (KPr 225/1948, s. 168).

Emellertid föreligga i vissa fall uttryckliga föreskrifter om tjänstemans skyldighet att utföra arbete, ej endast under övertid utan även utanför den egna tjänstens gränsområde. Detta är sålunda fallet inom samtliga de affärsdrivande verken. Enligt IJärnvSt skall envar, som blivit antagen till ordinarie befattning hos styrelsen, tjänstgöra när och varhelst han därtill beordras och utföra de göromål av vad slag de vara må, som åläggas honom i tjänsten, även därest dylikt åliggande på grund av föreliggande omständigheter avser fullgörande av annan befattningshavares tjänsteåliggande

---

[6] Rättsfall om ersättning i KA not 77/1946; 471/1946; 78/1950; 18/1949; not 602/1949.

[7] KA not 422/1935; 3/1949; not 36/1943; not 374/1942; se även KA not 610/1947; not 410/1943; not 283/1953. SU utl. 165/1948, s. 10.

(§§ 54, 83, 105 jfr arbetsordningen § 4). Motsvarande föreskrifter möta i ITelSt den 30 okt. 1953, § 35; IGenPostSt den 2 maj 1930 § 36; IDomv den 1 mars 1935 § 59; jfr även IGenTSt den 22 december 1922 § 24. I ytterligare andra instruktioner möta föreskrifter därom, att tjänsteman är skyldig verkställa beordrat arbete. Han är sålunda pliktig att utan avseende å stadgad arbetsfördelning lämna det biträde, som en förman påkallar.

Dessa föreskrifter äro sålunda av långtgående innebörd. De ha emellertid ansetts i princip allenast uttrycka ett redan förefintligt rättsläge. I SOU 1939: 19, s. 25, uttalades sålunda: »En dylik expansion inom rimliga gränser torde f. ö. i viss mån kunna sägas ligga i sakens natur, åtminstone i de fall, då vederbörande icke blott med hänsyn till anställningsformen är tjänsteman utan ock är anförtrodd sådana uppgifter, att han på den grund kommer att intaga en mera utpräglad förtroendeställning i förhållande till staten.»

Det är emellertid påtagligt att å andra sidan en dylik plikt att förrätta arbete utanför den egna tjänstens område icke kan hävdas hur långt som helst. I KPr 164/1907 med motiv till IJärnvSt anförde departementschefen sålunda: »Jag vill dock tillägga, att vederbörande överordnade böra noga tillse, att åliggandet ifråga om fullgörande av annan tjänstemans tjänsteåliggande icke sker i oträngt mål utan endast när sådant för tjänstens lämpliga skötsel är av nöden.» Självklart vore vidare, att underordnads arbetskraft icke finge tagas i anspråk för överordnads enskilda räkning.

Trots denna begränsning i stadgandenas innebörd, som här allmänt angivits, äga de dock i viktiga sammanhang betydelse. Såsom nyss nämnts kan, då dylik instruktionsbestämmelse föreligger, straffrättsligt ansvar tillräknas tjänsteman även för arbete utanför den egna tjänsten såsom för fel i hans egen tjänst.

Förhållandet till arbetskonflikt

Innebära dessa instruktionsföreskrifter även, att tjänstemän måste åtaga sig arbete, som strejkande eljest skulle utföra? Härmed skulle då till den offentliga förvaltningens förmån ha reglerats ett viktigt och ömtåligt problem. Saar § 10: 1 hänvisar härutinnan allenast till vad särskilt må vara föreskrivet: »Angående tjänstemans ställning vid arbetskonflikter gäller vad därom särskilt stadgats.» Under förarbetena till Saar anfördes härom att frågan i övrigt borde göras till föremål för närmare utredning och reglering. Något dylikt har dock ännu ej skett.[8]

Den frågeställning, som här aktualiseras, är den om tjänstemannen kan åläggas att vid konflikt förrätta sysslor, som falla utanför hans normala handlande. Att han ej inom ramen för detta kan på grund av konflikten vägra att utföra arbete för arbetsgivares räkning, är klart och överensstämmer med rättsläget på den enskilda arbetsmarknaden.[8a] Man jfre NJA 1932, s. 1; SOU 1951: 22, s. 83; ADD 68/1941. Fråga blir emellertid, om arbete utanför det normala området kan åläggas tjänstemannen.

Enligt en äldre uppfattning torde tjänstemän icke ha ägt vara neutrala i arbetskonflikter. I denna del har emellertid under senare tid en ny rättsutveckling tydligen inletts. Redan i SOU 1939: 19, s. 77, erkändes, att tjänstemännen borde äga stå utanför legitima konflikter. 1948 års förhandlingsrättskommitterade föreslogo därefter (SOU (1951: 59, s. 11, § 11; s. 15, §§ 22, 23) den begränsning av tjänstemannens arbetsskyldighet vid konflikt, att den skulle inträda allenast om arbetsinställelsen eller annan stridsåtgärd vore lagstridig eller strede mot av statlig myndighet meddelade eller fastställda bestämmelser eller mot tjänstereglemente. I överens-

[8] Jfr *Ericson*, a. a. (4:e uppl.), s. 172 f.

[8a] Därest fråga icke är om sympatiaktion.

stämmelse härmed har i KFO (1954) tjänstgöringsskyldighet förklarats inträda blott i dylika fall. Uppenbarligen har motsvarande utveckling på den enskilda arbetsmarknaden här tjänat till förebild; man jfre avtal mellan verkstadsföreningen och industritjänstemannaförbundet och, ifråga om sjömän, SOU 1951: 22, KPr 170/1952.

Slutligen är redan här att nämna, att tjänstemän under tillämpning av de grundsatser, som utbildats inom den enskilda arbetsrätten, kunna förpliktas att vid konflikt utföra *skyddsarbeten.*[9]

Semester m. m.

Rätt till *semester* eller *ferier* innebär i princip en frihet från skyldigheten att under denna tid förrätta de till tjänsten hörande, löpande göromålen. Men dylik ledighet avskär likväl icke tjänstemannen från varje ansvar för tjänstens behöriga skötande. Ledighets medgivande är, som nedan närmare redovisas, beroende av att tjänstegöromålen kunna fullgöras av annan. Skulle under semestern viss, för tjänsten viktig uppgift anmäla sig, lärer tjänsteman icke ostraffat kunna undandraga sig dess fullgörande, i vart fall om därmed allvarliga olägenheter skulle följa eller riskeras ur tjänstens synpunkt. I RÅ K 8/1948 bestraffades en postmästare, som vägrat att under semester utkvittera en till honom ställd försändelse från postdirektionen. I ett annat, tillspetsat fall har RegR haft att pröva frågan om disciplinärt ansvar kan utkrävas för en dylik underlåtenhet eller försummelse (RÅ I 121/1956). En polisman tillbragte semestern i sällskap med en, som det senare visade sig, för brott efter-

---

[9] SOU 1939: 19 s. 77; huvudavtalet 20 juni 1938 mellan SAF och LO. Jfr SOU 1951: 54, s. 55 f. Om vad till skyddsarbeten hänföres se *Lagergren—Westman,* Förhandlingsrätten för statens och kommunernas tjänstemän (1957), s. 167.

[1] I NJA 1899, s. 585, var fråga om möjlighet mellan de årliga vapenövningarna ålägga officer arbete; det ansågs ej vara fallet.

spanad person (praktiserande jurist). Han underlät att anhålla denne. Preskriptionstiden för ansvar utlöpte under dessa kritiska dagar. Polismannen bestraffades disciplinärt för det han efter semestern ej meddelat förman var den efterspanade befann sig, vilket i vart fall ålegat honom. Frågan huru hans handlande under ledigheten rätteligen var att bedöma, har emellertid, att döma av nämnda reservation och skiftande motiveringar i övrigt till bestraffningsbeslutet, varit svårbesvarad.

Understundom äro tjänstemän förpliktade att vid utomordentliga, av krig eller andra kriser föranledda förhållanden avbryta semester (tjänstledighet). Så ha järnvägstjänstemän enligt arbetsordningen för SJ att vid allmän mobilisering eller förstärkt försvarsberedskap omedelbart inställa sig till tjänstgöring (§ 4). — Om semesterns rättsliga innebörd se II: 2.

Tjänstledighet

Enligt äldre tjänstemannarätt var möjligheten att erhålla tjänstledighet mycket omfattande; tjänstledigheten kunde ock vara avsevärd tid. Kungl. Maj:t eller beslutande myndighet ägde härvid utöva diskretionär beslutanderätt. Alltsedan mitten av 1800-talet har denna frihet i ökad utsträckning begränsats. Tjänstledigheten framträder numera såsom en extraordinär förmån, beroende av medgivande, som är möjligt enligt bestämda förutsättningar.

Enligt Saar § 28 kan tjänstledighet beviljas för endera av följande orsaker: offentligt uppdrag, militärtjänstgöring, arbete av synnerlig vikt för folkförsörjningen eller av därmed jämförligt allmänt intresse[3], iakttagelser, studier m. m. av betydelse för verket m. m., sjukdom, havandeskap, barnsbörd, smittoisolering, flyttning, för vilken ersättning utgår av stats-

[2] Jfr härom *Ekenbergs* fylliga framställning i a. a.
[3] Tidigare för skördearbete under 10 dagar.

medel, uppdrag för facklig sammanslutning, enskild angelägenhet av vikt[4].

Tjänstledighet beviljas enligt föreskrift i instruktion i regel av vederbörande myndighets chef, för lägre tjänstemän av personalchef, för högre av Kungl. Maj:t (se t. ex. I den 31 dec. 1921 för befattningshavarna vid statsdep., där tjänstledighet beviljas av departementschefen, resp. expeditionschefen, för vissa högre ämbetsmän av Kungl. Maj:t, § 18). För lärare är kompetensen fördelad mellan SkolSt och rektor (SkolSt kap. 8 § 8). I kommun fattas beslut ofta av vederbörlig nämnd eller styrelse; i vissa fall är kompetensen fördelad mellan denna och chefstjänstemän.

Beslutet är i regel beroende av den beviljandes omdöme; något yrkande vid domstol å tjänstledighet kan förty icke framställas.[5]

Uppenbarligen kan dock i flera fall — då starka allmänna eller enskilda intressen så kräva — ledighet faktiskt icke vägras. Detta är sålunda fallet vid sjuklighet. Ledighet för sjukdom förknippas emellertid ofta med skyldighet att genomgå läkarundersökning; jämlikt KK den 30 december 1955 (nr 723) om sjukkontroll för vissa statsanställda gäller sålunda, att för sjukledighet kräves dels styrkande av behov därav, dels ock att tjänsteman underkastar sig de åtgärder, som myndighet prövar lämpliga för sjukbehandling (jfr PolR § 43). Den sjuke skall även avgiva sjukförklaring. Sjukledighet kan ej heller åtnjutas under obegränsad tid utan kan till sist leda till pensionering eller entledigande (se nedan). Ledighet för havandeskap eller barnsbörd skall beviljas, därest sakförhållandet styrkes, och oberoende av bevisning om behov av ledigheten. Vid sjukdom, föranledd av havandeskap, äger tjänsteman utfå sjukledighet, utan att detta får inkräkta på ledigheten för havandeskap m. m. (KÅ not 51/1947). Ej

[4] Jfr JO 1951, s. 193.
[5] Jfr SOU 1930: 17, s. 164; 1947: 23, s. 100.

heller kan ledighet alltid vägras vid militärtjänst.[6] Skolråd har sålunda ansetts icke äga vägra lärare, som är reservofficer, tjänstledighet för militärtjänstgöring (RÅ 16/1936). Vid deltagande i förhandling å tjänstemannaorganisations vägnar får tjänsteman icke vägras ledighet jämlikt uttryckliga föreskrifter i förhandlingsrättslagstiftningen.[7] I fråga åter om ledighet för utbildning äger myndighet bedöma dennas praktiska betydelse för verket och har att avslå ansökan, om t. ex. tjänstemannens anställning kan antagas snart upphöra.[8]

Av ålder föreligger en ovillkorlig rätt till tjänstledighet för riksdagsmän, RO § 4; ej må någon förvägras att sin riksdagsmannabefattning utöva. Stadgandet var historiskt motiverat.

Ledighet torde icke kunna vägras av fiskaliska skäl, såsom med hänsyn till för tjänstemannen gällande förmånliga avdragsregler. Bedömningen får ske med hänsyn till behovet av arbetskraft, möjligheten att få vikarie, olägenheten av att tjänstemannen avbryter sin tjänst m. m.

Avdragsreglerna åter (se II: 2) äro utformade ur andra synpunkter än sådana, vilka kunna lämna vägledning för ett bedömande av frågan till bifall till tjänstledighetsansökan skall lämnas eller ej.

Över beslut om vägrad tjänstledighet kan emellertid besvär föras hos högre myndighet.[9] Den felaktigt vägrade ledigheten kan dessutom föranleda ansvar för tjänstefel hos den beslutande tjänstemannen (MO 1951, s. 120; JO 1951, s. 113).

I vissa fall kan tjänsteman tvingas till tjänstledighet. Detta är sålunda fallet vid sjukdomstillstånd, som påverka tjänsten (jfr PolR § 43; RÅ E 146/1936, E 10/1932, S 223/1944). Förutsättning är numera tvångsundersökning (jfr s. 127 ff) RÅ 48/1955, jfr NJA 1943, s. 566; äldre rättspraxis — ledig-

[6] FT 1942, s. 108; *Ericson*, a. a. s. 334 ff.
[7] KPr 128/1937, s. 129; *Lagergren—Westman*, a. a. s. 117.
[8] Se anvisningarna till Saar § 28.
[9] FT 1944, s. 65.

het tvångsmässigt med hänsyn till kunskap om sjukdom RÅ E 318/1934. Friskbetyg kan fordras efter ledighet.

Tjänstledighet innebär likaså frihet från de löpande göromålen men icke rätt att fullständigt lämna alla till tjänsten hörande göromål åt sidan, i vart fall icke då därmed skada vållas. Landsfiskal har sålunda ansetts förfallen till ansvar (GSL 25: 17), då han under tjänstledighetstid underlåtit vidtaga åtgärd i anledning av en brevledes till honom framställd begäran om domsverkställighet (NJA 1924, s. 547).

Frihetsberövande m. m.

Tjänstgöringsskyldigheten upphör naturligtvis under frihetsberövande i administrativ ordning liksom under verkställighet av frihetsstraff. Då vårdbehov kunna föranleda till frihetsberövande liksom då straffverkställighet ifrågakommer, går samhällsintresset av att dessa ingrepp fullföljas före den tjänsteplikt, som åvilar tjänstemannen.[1] Sker avstängning i administrativ eller judiciell väg[2], avser beslutet just att förhindra tjänsteman att fullgöra de till tjänsten hörande göromålen och han blir därigenom fullständigt avskuren från varje ansvar för dessa.

Om tjänstemäns strejkrätt, kollektiv uppsägning och tjänsteplikt, se nedan kapitel 10. Redan här är emellertid att anteckna, att den frågeställningen aktualiserats, huruvida möjligen tjänstemannens plikter kunna begränsas därigenom, att stat eller kommun mot honom vidtager en rättsstridig åtgärd, såsom olaglig löneindragning (NJA 1955, s. 405).

Särskilda prestationsplikter

Tjänstgöringsskyldighetens omfattning är icke endast av betydelse, när frågan gäller om en tjänsteman har att vidtaga eller underlåta viss åtgärd eller icke, utan jämväl för frågor om viss uppgift såtillvida ingår i tjänsten, att han

[1] Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 75.
[2] Se härom nedan. Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 76 f.

har att bestrida den utan annan ersättning än den som lämnas honom i tjänsten eller han må betinga sig av annan. Uppbär tjänstemannen ersättning av enskild för prestation, som hör till hans tjänsteuppgifter och varför han ej är befogad betinga sig särskild ersättning, kan han straffas för tagande av muta (sportelexcess); se nedan. Gränsdragningens vikt framgår sålunda här tydligt. Jfr JO 1951, s. 91.

I detta samband är även att nämna, att svårlösta problem aktualiserats av konflikten emellan tjänstemannarättens normer och rättsordningens föreskrifter i övrigt om medborgarnas rätt till vissa intellektuella prestationer, såsom uppfinningar, fynd och dylikt. Spörsmålen uppkomma därigenom, att fråga här kan bliva om resultatet av ett arbete i allmän tjänst. Stat eller kommun kan anse sig vara berättigad till tjänstemannens arbetsresultat, då det utförts å tjänstetid eller eljest möjliggjorts av tjänsteställningen. Eller hinder mot att tjänstemannen kommer i åtnjutande av eljest stadgade förmåner kunna ligga däri, att han utfört sin prestation å tjänstetid och till fullgörande av en statens allmänna skyldighet mot de enskilda. Om äldre rätt se NJA 1946, s. 630. Jfr om motsvarande upphovsmannarättsliga frågor SOU 1956: 25, s. 165.

Ett dylikt problem har i senare tid vunnit laga reglering, ehuru närmast i anledning av en allmän civilrättslig lagstiftning. Ifråga om tjänstemännens rätt till *uppfinningar* hänvisar Saar § 18 till vad därom särskilt stadgas. Genom lagen den 18 juni 1949 om rätt till arbetstagares uppfinningar gäller, att staten som arbetsgivare har möjlighet att på vissa villkor tillgodogöra sig en av tjänsteman gjord, i Sverige patentsökt uppfinning. Rätten härtill inträder, då forsknings- eller uppfinningsverksamheten utgör tjänstemannens huvudsakliga arbetsuppgift[3] och uppfinningens uppgift vä-

[3] Hit torde ej kunna hänföras olika hjälpkrafter, se utl. av statens nämnd för arbetstagares uppfinningar till TelV aug. 1957.

sentligen är ett resultat av denna verksamhet eller den eljest innefattar lösningen av en tjänsteuppgift. Arbetsgivarens rätt till uppfinning inträder emellertid även, då fråga är om uppfinning, vars utnyttjande faller inom arbetsgivarens verksamhetsområde, men uppfinningen tillkommit i annat samband med anställningen eller utan samband med denna. Arbetstagaren (tjänstemannen) tillförsäkras genom en tvingande bestämmelse ersättning för uppfinningen. Ersättningen kan bestämmas med hänsyn till uppfinningens värde och omfattning av den rätt arbetsgivaren övertager ävensom anställningens betydelse för uppfinningen. Vid forskningsuppfinning ersättas kostnader, men lön m. m. får ersätta uppfinningen, om dess värde ej överstiger vad som skäligen kan förutsättas motsvara lönen. Denna torde kunna ersätta en mera värdefull uppfinning allenast om lönen ligger över det normala.[4] Lagregleringen kan sättas ur spel, därest annat är eller kan anses avtalat eller framgår av anställningsförhållandet m. m. Fråga om avtal med tjänstemän JO 1959, s. 421; jfr II: 2.

Statens nämnd för företagares uppfinningar har till uppgift att å myndighets begäran avgiva utlåtande rörande lagstiftningens tolkning.

Ifråga om rätt till *bärgarlön* och ersättning enligt lagen den 2 april 1918 med vissa bestämmelser om sjöfynd är i första hand att märka, att viss personal — marinens — icke äger framställa anspråk därå. Viss skyldighet till assistans åligger dem i tjänsten. Verksamheten innebär därför ett fullgörande av statsuppgifter och kronan är ej ersättningsberättigad i förhållande till den enskilde. Rättsläget belyses, förutom av doktrinen[5], av ett ledande norskt rättsfall (ND 1919,

---

[4] Jfr KPr 101/1949 och Rds prot. FK 19: 112; AK 19: 113.

[5] *A. Ernberg,* Om bärgning och bärgarelön (1905) s. 148 f.; *H. Klæstad,* Om Bergning av Skib (1917) s. 129; *Thorbjørnsen,* No cure no pay (1951), s. 200; *Beckman* i FJT 1950, s. 9.

s. 241), varmed ett icke helt tydligt svenskt avgörande kan jämföras (NJA 1930, not A 95). Förbud för marinens tjänstemän att framställa ersättningskrav i dylika lägen möter ock i reglemente för marinen, 1931, II § 63 och i Meddelande den 30 november 1942 från ChM. Ingår däremot assistans- eller bärgningsverksamhet ej i tjänsteuppgifterna, torde den enskilde tjänstemannen vara att i ersättningshänseende likställa med enskild personal.[6] I vissa fall föreligger återigen förbud mot att i tjänsten lämna dylik assistans, där fråga ej är om sådan nöd, att människoliv riskeras.

Plikternas realiserande

Tjänstemäns skyldigheter att företaga vissa handlingar och att underlåta andra skola sålunda framgå av föreskrifter eller följa organisatoriska eller andra samband. Men vilka medel finnas för att säkerställa att de många tjänstemännen ock handla i överensstämmelse härmed, att, som man tidigare understundom uttryckte saken, »statsviljan» fullföljes, dvs. att offentliga organ fungera, som de avses skola göra?

En lång rad olika möjligheter stå härvid öppna. I första hand märkas de, vilka innebära, att tjänstemans beslut bringas till omprövning. Detta kan ske obundet av tider och former genom klagomål eller så kallad rekurs. Den enskilde hänvänder sig till myndigheten med en protest eller en förfrågan, och myndigheten tar ställning till det sålunda anhängiggjorda klagomålet.[7] — Rekursen närstående är ett påstående, att visst beslut är en nullitet, dvs. att det på grund av något grovt fel överhuvudtaget icke kan gälla. Ej heller här gälla tidsfrister eller formföreskrifter, ehuru dylika framställningar i doktrinen ännu understundom betecknas

---

[6] *Bertman,* Har statsanställd personal rätt till ersättning enligt lagen om sjöfynd? FT 1945, s. 351.

[7] Se härom *Myrberg* i FT 1938, s. 256 ff.; *Sundberg,* Allmän Förvaltningsrätt, s. 297 ff.

som nullitetsbesvär, en begreppsbildning[7a], som av andra anses oegentlig.

Besvären återigen äro mera formbundna. De skola i regel anföras skriftligen och inom stadgad besvärstid, låta vara att denna understundom på grund av utgångspunktens osäkerhet kan komma att bliva lång. Genom besvären bringas beslutet till formell och/eller materiell omprövning hos högre instans. Regler om besvärsrätt, saklegitimation, besvärsgrunder och besvärsmyndighetens kompetens reglera närmare institutet. Medan besvären aktualiseras av part och besvärsinstitutet som kontrollmedel icke fungerar, därest besvär icke anföres, leder den obligatoriska underställningen av ett beslut till systematisk omprövning hos annan och högre instans. Av stor faktisk betydelse är givetvis den uppsikt, som utövas i andra former, genom statsrevisorerna, KU, JK, JO och MO och genom kontrollen över statsbidragsväsendet m. m.

Ytterst verkar emellertid tjänstemännens straffrättsliga ansvar, den disciplinära bestraffningsmakten och, inom ramen för den ekonomiska förvaltningen, det säregna redogöraransvaret, att förvaltningsorganisationen upprätthålles och riktigt fungerar. Härvid är i detta samband icke heller att förglömma den tjänstemännen åvilande skadeståndsskyldigheten gentemot det allmänna och de enskilda för felaktiga handlingar och underlåtenheter.

Den närmare utformningen av dessa regler redovisas i kap. 7. Sammanfattningsvis må dock redan här nämnas, att straffrättens regler avse, dels att förhindra vissa särskilda ämbetsbrott, dels ock att genom uppställning av brottsbeskrivningar angiva vissa riktlinjer för tjänstemännens handlande. Här skall emellertid, innan den straffrättsliga undersökningen utföres, vissa närmast förvaltningsrättsliga grundsatser analyseras, vilka tjäna samma eller närstående syften.

[7a] *Sundberg*, a. a. s. 370 ff.; *H. Strömberg* i FT 1955, s. 112 ff.

De stå i nära samband med den straffrättsliga problematiken. De avse tjänstemannens lydnadsplikt, plikt till »objektivt» handlande och ojävighet, förbud mot innehav av flera tjänster, krav på ekonomisk och politisk integritet, skyldighet att underkasta sig vissa undersökningar samt plikt att iakttaga korrekt handlande utom tjänsten.

Lydnadsplikt

Medborgarna kunna av de offentliga organen åläggas prestationsskyldighet inom ramen för det mer eller mindre preciserade laga stöd, som må föreligga. I nödlägen eller särskilda undantagssituationer kunna härutöver pliktförhållanden uppkomma. Genom avtal eller ensidiga åtaganden kunna medborgare jämväl vid sidan av de allmänna förpliktelserna få skyldigheter i förhållandet till staten eller kommunen. För vissa situationer gäller dock, att de offentliga myndigheterna icke ens under åberopande av enskildas samtycke kunna begära fullgörandet av önskade prestationer. I övrigt kan icke inom ett rättssamhälle medborgarna tvingas fullfölja uppgifter.

Inom en hierarkiskt uppbyggd förvaltningsorganisation återigen måste en lydnadsplikt kunna göras gällande. Det åligger tjänstemannen att visa lydnad gentemot överordnads i tjänsten meddelade föreskrifter. »Riket kan icke väl styras och provinserna icke som sig bör gouverneras och vår tjänst vederbörligen förestås och förrättas utan att de nedrigare betjente lyda deras förmän» (KF den 27 april 1696).[8] I dessa ordalag har det karolinska enväldet uttryckt en för all förvaltningsorganisation grundläggande sats.[9]

Lydnadsplikten är understundom särskilt uttryckt, såsom i vissa instruktioners brottsbeskrivningar, i FolkSkSt § 192 och PolI § 6. Oavsett om dylikt speciellt stadgande föreligger

[8] *Schmedeman,* a. a. s. 1443.

[9] Jfr *Fleiner* i Festgabe für Otto Mayer (1916) s. 34.

eller icke, är lydnadsbrott straffbart såsom ämbetsbrott och såsom sådant åtkomligt i judiciell väg, respektive i disciplinär ordning; att ansvarsfrågan kan påverkas av villfarelse om lydnadsplikt eller eljest av de subjektiva omständigheterna, är ett annat förhållande (jfr TfR 1904, s. 307 ff.; Thornstedt, Om rättsvillfarelse, 1956, s. 261 f.). De allmänna brottsbeskrivningar, som finnas i SL 25: i specialstraffrätt och i disciplinärförfattningar, rymma även lydnadsbrott. Understundom givna särskilda brottsbeskrivningar framstå därför som specialreglering. Med stöd av lydnadsplikten kunna tjänstemän tvingas fullgöra vissa prestationer, för vilka annan rättsgrund icke finnes. Lydnadsplikten kan även innebära ett tolkningsprerogativ vid oklara föreskrifter, till förmån för överordnad, ty underordnad får ej fritt sätta sin mening före.

Lydnadsplikten är emellertid icke obegränsad; ej heller är den inom förvaltningen enhetlig. Den gäller i olika omfattning för olika tjänstemän.

Domare äro i sin dömande verksamhet principiellt självständiga. De sägas vara underkastade allenast lagen; att denna ofta medgiver dem en viss handlingsmarginal och fritt skön, inses numera allmänt och med större lätthet än under en äldre tids legalitetsidealism.[1] RF § 47 förpliktar domare att efter lag och laga stadgar döma (huruvida domarna äga pröva författningarnas giltighet är en särfråga, som behandlas nedan). En domare med högre tjänsteställning i en och samma rätt äger icke genom order eller anvisningar påverka en annan domares dömande; en högre rätt äger icke i annan mån än processordningen så påbjuder anvisa lägre instans, huru den skall fullgöra sina skyldigheter. — En läkare intar väl icke samma självständiga ställning till överordnad, men lydnadsplikten blir naturligt påverkad av den hänsyn till läkekonst och patient, som envar läkare måste taga efter eget

[1] Jfr *Agge* i Festskrift till Gösta Eberstein (1950), s. 7 ff.

omdöme och på eget ansvar. För en präst gäller respekten för de religiösa sanningar, han erkänner.[2] För en vetenskapsman ställer sanningskravet upp särskilda fordringar.

Inom ett förvaltande ämbetsverk är läget i princip annorlunda. Enligt RF § 47 skola rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, förvalta sina sysslor och värv efter instruktioner, reglementen och föreskrifter men ock »lyda konungens bud och befallningar». Här göra sig andra intressen och andra krav gällande; dock gälla regler till skydd för självständighet och objektivitet jämväl.[3] Statsrådens anvisningsmakt i förhållande till administrationen är begränsad (jfr JO 1958, s. 207). Chef äger icke heller bryta igenom det regelsystem, som bestämmer förfarande och kompetens. Landshövding har sålunda åtalats för det han obehörigen ingripit i underordnades tjänsteutövning (NJA 1892, s. 338): KB hade anmodat åklagare att icke, utan att KB:s mening inhämtats, företaga vissa beslag; landshövdingen ansågs obehörigen ha ingripit i åklagares tjänsteutövning.

Inom kommunikationsväsendet återigen göra sig stränga krav på lydnad starkt gällande. Lydnadspliktens särskilda betydelse för järnvägarna framhålles sålunda i 1907 års förslag till ny instruktion (s. 361 f.): »Det är ju givet, att ett strikt fullgörande av förekommande, i tjänsten givna åligganden, måste vara ett oeftergivligt villkor för ernåendet av det med järnvägsrörelsen avsedda ändamålet: att med säkerhet och skyndsamhet befordra personer, post och gods. I en sådan rörelse, där allt är beroende på en talrik och spridd personals sammanhållande till gemensamt och punktligt arbete för ett och samma ändamål, kan minsta uraktlåtenhet i berörda hänseende medföra stora förluster och faror. Där-

[2] Jfr härom JO 1952, s. 51 och nedan.

[3] Jfr Eliassons interpellation 1957 om tjänstemäns skydd mot obehöriga inflytelser. Se även *B. Hammarskjöld* i FT 1939, s. 180.

för har ock i gällande instruktion ... intagits bestämmelser om allmän lydnadsplikt.» Inom militära förband återigen ställer den militära effektiviteten och disciplinen än strängare fordringar.

Lydnadsplikten är sålunda icke inom den offentliga förvaltningen ett enhetligt begrepp. De allmänna ämbetsbrottsbeskrivningar, som möta i SL 25:, i specialstraffrätten och i disciplinärförfattningar, avse visserligen, som nyss nämnts, alla lydnadsbrott. Men de måste förstås mot bakgrunden av den offentliga organisationens skiftande natur och bedömas med ledning därav.

Lydnadsplikten förutsätter i första hand ett lydnadsförhållande. Tjänstemannen skall vara pliktig lyda viss myndighet eller tjänsteman. Han skall vara pliktig följa anvisning av den myndighet, det verk eller den tjänsteman, som utdelar ifrågavarande anvisning (jfr RÅ K 198/1939: järnvägstjänsteman icke straffad för det han ej efterkommit tillsägelse av arbetare, som ej upplyst om att han överbringade förmans order). Huruvida visst subordinationsförhållande föreligger, framgår av särskilda författningar eller eljest givna organisatoriska föreskrifter.[4] Ett lydnadsförhållande kan vara särskilt uttryckt, såsom i SjhSt § 38, enligt vilket lagrum sysslomannen är pliktig ställa sig till efterrättelse vad direktören enligt stadgan anbefaller honom i tjänsten. Lydnadsplikten kan emellertid även framgå av organisatoriska eller andra förhållanden, utan att detta särskilt angivits.[5] Men en tjänsteman är icke lydnadspliktig gentemot envar myndighet eller envar högre tjänsteman. Allenast å myndigheternas allmänna skyldighet att räcka varandra handen — RF § 47 — kan en lydnadsplikt icke grundas. Ej heller kan en lydnadsplikt motiveras blott därigenom, att skyldighet stadgats att

[4] Se t. ex. IJK § 6. Jfr *Herlitz*, Föreläsningar 2, s. 110, 141 ff., 147, 160; *Petrén*, a. a. s. 175. Ett rikt material redovisas i MO.

[5] SjhSt §§ 39, 42, 43; BrL § 19; jfr *Larsson*, a. a. s. 73.

meddela annan myndighet viss handräckning. Tjänstemannens ställning till begäran om handräckning är en annan än hans förhållande till en i tjänsten given order, där fråga om prövningsrätt kan uppkomma i vad avser i vart fall ett besluts formella och icke sällan även dess materiella riktighet. Motsvarande gäller besvärsförfarandet.

Lydnadsplikten gäller i förhållande till den egna, lagliga statsmakten. Den rubbas icke av krigsockupation. Kvarstår tjänstemannen i tjänst under ockupationen, blir han lydnadspliktig även i förhållande till den tillfällige makthavaren, men riskerar ansvar i förhållande till landets lagliga myndigheter, om han överskrider det av dem tillåtna (en rik judikatur härom från särskilt Norge och Holland).[6a]

Föreligger icke ett lydnadsförhållande eller en författningsstadgad plikt att följa viss anmodan, äger tjänsteman, utan att härför kunna ställas till ansvar, undandraga sig tillsägelse. Åtlydnad kan rent av vara ett tjänstefel. Regeln är av betydelse icke allenast inom den statliga förvaltningen utan jämväl inom den kommunala, särskilt med hänsyn till den där rådande åtskillnaden mellan författningsmässigt mer eller mindre reglerade förvaltningsuppgifter. För viss förvaltningsuppgift kan nämligen kommunen vara ekonomiskt ansvarig, medan handhavandet av uppgiften självständigt tillkommer viss myndighet och förty icke kan göras till föremål för direktiv av kommunen som sådan eller annat dess organ. Sålunda äga stadsfullmäktige icke meddela direktiv angående polisens verksamhet; polismännen lyda under polischefen och denne under länsstyrelsen, icke under stadens myndighet.[6] Jfr om magistrat och stadsfogde NJA 1915, s. 10.

Såsom förutsättning för lydnadsplikt gäller vidare, att den order, som skall åtlydas, meddelas i och angår tjänsten. Be-

---

[6] Jfr härom *Grante,* Om den kommunala instruktions- och finansmakten (1946) s. 333 ff.

[6a] Jfr *Jägerskiöld* i FT 1958, s. 285 ff.

stämningen av tjänstens omfattning vållar emellertid, som här i olika samband framhållits, ofta svårighet. Utanför tjänsten föreligger icke någon dylik plikt.[7] Tjänsteman, som missbrukar sin ställning till att söka vinna åtlydnad av order rörande ett förhållande, som ligger utanför tjänsten, gör sig själv förfallen till ansvar (jfr SL 26: 5), och tidigare SLK § 76, befallning skall lydas »under tjänstens utövning i vad som angår tjänsten»; enligt SL 26: 1 gäller nu, att den militära lydnadsplikten upphör först om befallning uppenbart icke angår tjänsten. (Se SOU 1946: 83, s. 71; MO 1949, s. 135 ff.)

Tjänstemans enskilda förhållanden kunna sålunda enligt huvudregeln icke bliva föremål för ingrepp (jfr MO 1945, s. 320), därest de icke kunna hänföras till tjänsteplikten[8] (t. ex. officers klädedräkt). Polisman, som erhållit tillstånd att bebo ett till stadsfiskalens disposition ställt rum i en av stadens fastigheter, har icke ansetts skyldig efterkomma stadsfiskalens order att till honom utlämna nyckeln till bostadsrummet och har ej kunnat straffas för lydnadsbrott för sin vägran (RÅ S 459/1935). Undantagsvis kan dock laga stöd för vidare ingrepp finnas, men lydnadsplikten sträcker sig då allenast så långt detta stöd medgiver.[9] På grund allenast av lydnadsplikten kunna föreskrifter angående förhållanden utom tjänsten icke enligt svensk rätt genomdrivas. Sålunda kan tjänsteman icke förhindras innehava annan enskild tjänst än sådan, som omfattas av gällande förbud mot bisysslor.[1] Vidare har det ansetts kräva särskilt författningsstöd,

[7] Se redan krigsartiklarna den 2 mars 1683. Jfr NJA 1931, s. 538; MO 1919, s. 306; 1925, s. 46; 1929, s. 70; 1940, s. 19, 32, 151; 1941, s. 175; 1943, s. 116; 1944, s. 62; 1945, s. 83, 211, 320.

[8] Jfr NJA 1945, s. 720. Se även *Regner—Henkow,* Den militära strafflagstiftningen (1951), s. 181 f.

[9] Jfr NJA 1911, s. 93: Underofficer vid flottan var vid ombordkomsten berusad, tillsades av vakthavande officer att gå ned i sin hytt men vägrade lyda tillsägelsen. Denna ansågs vara en i tjänsten given befallning.

[1] RÅ K 68/1940.

att tjänsteman ålägges skyldighet genomgå läkarundersökning, något som enligt t. ex. tysk rätt varit överflödigt.

Ej heller innebär lydnadsplikten hinder för tjänsteman att med saklig kritik bedöma överordnads åtgärder i tjänsten. JO har med skärpa framhållit det felaktiga i ämbetsverks beslut att disciplinärt bestraffa tjänstemän, allenast för att de utövat dylik kritik.[2] Överordnade tjänstemän, vilka beslutit disciplinärt bestraffa dem, som framfört kritiken hava, då den klandrade kritiken funnits icke vara framförd i tjänsten, i sin tur fällts till ansvar sedan JO anhängiggjort talan vid av allmän domstol.[3]

Spörsmålet, huruvida lydnadsplikten förutsätter, att det direktiv, varom fråga är, är rättsenligt[4] i relation till eljest för tjänstemannen gällande normer, har vållat utomordentliga, såväl praktiska som teoretiska svårigheter. Man kan konstatera, att härvid omedelbart anmäla sig två väsentliga rättspolitiska synpunkter. Å ena sidan kräver, som nyss framhållits, ett samhällsintresse, att direktiv i största möjliga utsträckning följas. Ur denna synpunkt bör helst varje författning och varje anvisning eller order åtlydas av dem, till vilka de adresseras. Mot en dylik lösning av problemet talar dock, att rättsordningen skall upprätthållas, att alla, även domare och förvaltningstjänstemän äro skyldiga att följa lag och rätt. Vid en lagstridig eller omoralisk order kolliderar lydnadsplikten mot statsorgan med lydnadsplikt gentemot lagen och andra bud.

Problemet behandlas inom doktrinen ofta såsom en till förvaltningstjänsten och militär personal begränsad fråga om lydnadsplikt. Det har emellertid väsentligt mera vidsträckta

---

[2] JO 1926, s. 223 ff.

[3] NJA 1927, s. 235.

[4] Härmed torde böra förstås även den internationella rättens regler. Om dessa problem se *Jägerskiöld,* Folkrätt och inomstatlig rätt (1955). Jfr SL 27: 11. Se även NJA 1915, s. 10.

perspektiv.[4a] Redan för domare, som icke i sin dömande gärning är underkastad anvisningar från överordnad domare, uppkommer spörsmålet om prövning av de direktiv, som lagar, författningar och även prejudikat utgöra. Klart är härvid, att en formell prövningsrätt föreligger. En författning skall vara formellt giltig för att vinna tillämpning; författningen skall ha utfärdats av sakligt och lokalt behörig, och vara given i riktig form. Djupgående problem ha däremot aktualiserats, när fråga blivit om materiell prövningsrätt, om en över den positiva lagtexten härskande norm kan finnas, vare sig denna betecknas som naturrätt, rätt och billighet eller hänförts till en annan rättskälla, såsom folkrättslig sedvana, traktaträtt, grundlag eller eljest högre författningsnorm. För svensk rätts del har här begränsade möjligheter för domarna hävdats[5] under uppenbart intryck av 1800-talets starka tilltro till, ja, övertro på den positiva lagstiftningens möjligheter och en därur härledd ökad auktoritet för lagtexten[6]. Klart synes för svensk rätts del vara, att en domare äger pröva administrativa författningars och även med riksdagen utfärdade, icke i lagform givna författningars överensstämmelse med högre norm, såväl lag, där detta ifrågakommer, som grundlag (NJA 1934, s. 515; 1948, s. 188; 1951, s. 39). Å andra sidan torde det vara uppenbart, att någon prövningsrätt för domare om allmän lags överensstämmelse med grundlag icke föreligger. Något rättsfall i dylik riktning kan icke åberopas.[7] Mot en sådan prövningsrätt kan vidare anföras, att behov av dylik knappast finnes ifråga om författningar, som prövats av lagråd och lagutskott och som

---

[4a] Dessa kunna här blott skisseras.

[5] *Widén, Vidhög, Westerståhl, Sundberg,* m. fl. ha behandlat detta ämne.

[6] Det idéhistoriska sambandet belyst av *Jägerskiöld,* Mot vem riktar sig RF § 16? Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, 1947.

[7] *Undén* i SvJT 1956, s. 260.

skilja sig från grundlag allenast därigenom, att grundlag prövas av KU och skola vila över nyval till annan riksdag.[8]

Om relationen mellan svensk rätt och folkrättsliga regler gäller, att svensk domstol liksom administrativ myndighet har att beakta även de senare som rättskälla (NJA 1946, s. 65).[9]

För förvaltningens del har problemet om *prövningsrätt* understundom ock ställts. Även här uppkommer naturligtvis ytterst frågan om den bestämmande norm, efter vilken rättsenlighet är att bedöma. Gäller här allenast författningstext, eller har förvaltningstjänstemannen att beakta högre normer i skriven rätt eller eventuellt i oskriven, har han att beakta ej endast den svenska rättskällan utan även folkrätten?

Uppenbart gäller dels en formell prövningsrätt, dels en prövning av om författning av lägre valör står i strid med författning av högre (se t. ex. RÅ 30/1943). Problemställningen för förvaltningstjänstens del har dock i regel blivit mera begränsad. Den har kommit att avse rättsenligheten hos överordnads befallning liksom lagligheten vid verkställande av annan myndighets beslut och/eller domstols dom. Svaret på frågan om tjänstemäns prövning av överordnads anvisning har lämnats efter olika linjer.

Problemställningen är uråldrig, men den har ägt hög aktualitet under senaste tid. Den för i tankarna många av den antika litteraturens käraste motiv. Problemet ställes, som känt är, i den konflikt, vari Danaes döttrar råkade, då fadern befallde den att under bröllopsnatten mörda sina män, i strid mot gudarnas vilja. I den romerska rätten prövades

---

[8] Annan mening *G. Petrén* i SvJT 1956, s. 300. De nyss nämnda, av G. Petrén åberopade rättsfallen styrka icke någon annan mening än min här hävdade åsikt.

[9] Närmare *Jägerskiöld,* Folkrätt och inomstatlig rätt (1955); dens. i SvJT 1956. Förf. återkommer senare till frågan om ansvar för folkrättsstridigt handlande.

olika lösningar av problemet, där en ytterlighetslinje förfäktades av Cicero.

Den romerska rätten anses ha accepterat en obegränsad lydnadsplikt för tjänstemännen, förenad med ansvarsfrihet för vad som gjorts på befallning. I äldre germansk rätt möta motsvarande satser, så i lex baiuvariorum.

Med den kristna religionens utveckling ändrades förutsättningarna för frågans bedömning. Den följande kanoniska rätten intog en annan principståndpunkt än den romerskrättsliga. Utgångspunkten söktes vanligen i Apostlagärningarna 5: 29: man måste lyda Gud mera än människor. Satsen motsvaras i den kanoniska rätten av c 92 C 11 qu.: »Non semper malum est non obedire praecepto, cum enim Dominus jubet ea, quae Deo sunt contraria, tunc ei obediendum non est.» Men även helt motsatta slutsatser kunde dragas ur skriftens ord. Andra åskådningar om förhållandet mellan den världsliga härskaren och religionens bud präglade sålunda bl. a. Pauli förkunnelse. Påvedömets och de religiösa ordnarnas ledare ha, liksom det starka konungadömets företrädare här funnit stöd för krav på blind lydnad.[1]

Den följande stats- och straffrättsliga debatten pendlar mellan de båda ytterlighetsståndpunkter, som sålunda utformats: absolut lydnadsplikt eller rätt till lydnadsvägran. Den starka furstemaktens teoretiker krävde, som Baldus och Hobbes (De cive, XII, 2, 1669) ovillkorlig lydnad: »Regis voluntas suprema lex.» Och i teorien utformades läran om »gloria obsequi». De franska och tyska absoluta monarkerna följde denna linje, som skulle behärska även den senare rättens utveckling i dessa stater, som ju i mångt och mycket präglats av de en gång utbildade traditionerna. Inom modern tysk doktrin har sålunda särskilt Laband och hans skola förfäktat nödvändigheten av en absolut lydnadsplikt, i över-

[1] En orientering i ett svenskspråkigt, nu dock föråldrat arbete, erbjuder *Nordlund*, a. a.

ensstämmelse med den maktpolitiska synpunkt, som över huvud taget utmärker denna riktning. Inom senare diktaturstater är givetvis krav på lydnad absolut.

Å andra sidan förfäktade de konstitutionalistiska statsrättsteoretikerna alltifrån monarkomakerna rätten till motstånd, till lydnadsvägran, så att befallningar icke behövde åtlydas, vilka stodo i strid mot naturlig rätt eller gudomlig ordning.[2] Till denna mening slöto sig bl. a. Puffendorff, J. H. Böhmer (1735) och ännu Georg Meyer (Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1880, s. 371). Även i senare tysk doktrin har en materiell prövningsrätt tillerkänts tjänstemännen, så av Löning.[3] I reaktion mot diktatur har för Nürnbergprocessen och andra efterkrigsförfaranden stadgats, att åtlydnad av order ej friar från straff.

Åtskilliga kompromisslösningar mellan dessa båda ytterlighetsståndpunkter ha dock prövats. En som även upptages i svensk rätt är den kända remonstrationsläran. Tjänsteman äger att vid tvivel om en befallnings laglighet anmäla sin mening hos överordnad men har att följa ordern, om den trots remonstrationen upprätthålles. En dylik rättsreglering möter redan i 1300-talets Frankrike och förfäktades länge, särskilt i tysk doktrin, så av Gönner[4], von Mohl[5], von Rönne[6], Bluntschli[7] och Schulze[8].

Mot denna lära, som i stor utsträckning accepterades i tysk lagstiftning, riktade senare särskilt Laband kritik. Remonstrationen innebär ju icke någon verklig lösning av rättsstridighetsproblemet, utan är i regel sakligt sett ett accep-

---

[2] *Grotius,* De iure belli ac pacis lib. 1 IV § 1, 143 (1625).

[3] Verwaltungsrecht (1884) s. 122.

[4] A. a. (1808) § 79. Om äldre rätt se även *Thermaenius,* Kontrasignationsinstitutet (1955), s. 15 f.

[5] Das Staatsrecht des Königsreichs Würtemberg (1840) 1, s. 131.

[6] Das Staatsrecht der preussischen Monarchie (1869—72) 2, s. 428.

[7] Allgemeines Staatsrecht (1852) 2, s. 131 ff.

[8] Preussisches Staatsrecht (1872) 1, s. 326 ff.

terande av den absoluta lydnadsplikten. Remonstrationen kan med lätthet bli ett meningslöst spegelfäkteri.

Eljest torde man inom den statsrättsliga doktrinen ha mera allmänt accepterat en begränsad materiell prövningsrätt, som möjliggör lydnadsvägran vid grov lagstridighet hos en befallning. Enligt vissa författare föreligger rätt till lydnadsvägran, därest befallningen strider mot strafflag, enligt andra även om den strider mot i annan lag givna förbud.[9]

I svensk rätt markerade det karolinska enväldet naturligtvis genombrottet för en vittgående — men icke absolut — lydnadsplikt. Den praktiska motiveringen för ståndpunkten har nyss anförts. I överensstämmelse med en icke ovanlig dåtida ståndpunkt öppnades ock möjlighet att vid misstanke om fel i befallning söka vinna rättelse genom anmälan hos närmaste överordnad.

I svensk lagstiftning ha klara linjer rörande lydnadspliktens innebörd i detta hänseende ännu icke skapats.[1] Lagcommittén avstod på sin tid från att reglera ämnet, som enligt dess mening borde överlåtas till domstolarnas prövning in casu. Spridda lagregler föreligga från senare tid, som dock icke äro sinsemellan överensstämmande. En ovillkorlig lydnadsplikt gällde jämlikt SLK §§ 76 och 77. Såsom lydnadsbrott skulle — enligt en bokstavlig tolkning — straffas varje vägran eller underlåtelse att verkställa förmans order.

En modifierad lydnadsplikt föreligger i andra fall. Jämlikt SL 26: 1 straffas krigsman, som vägrar eller underlåter att lyda förmans befallning eller otillbörligen uppehåller befallningens fullgörande, om det ej är »uppenbart», att befallningen icke angår tjänsten; kravet härpå torde vara att bedömas objektivt, icke med hänsyn till tjänstemannens subjektiva uppfattning (jfr KPr 144/1948, s. 73, 280 f.). Polisman är

---

[9] Se t. ex. *O. Mayer* a. a. 2, s. 189; *Heilborn* i Festschrift für Otto Gierke (1911) s. 125 ff.

[1] Jfr SOU 1953: 14, s. 417 ff.

skyldig att lyda såframt det icke är »uppenbart», att förmannens befallning icke angår tjänsten eller att den strider mot lag eller författning. Om förman »eljest» överskrider sin befogenhet, får lydnad icke vägras. Handlar förmannen i strid mot för honom gällande instruktioner, berättigar detta ej den underlydande till lydnadsvägran.[2] Motsvarande gäller järnvägspersonal.

Den redan i 1696 års författning öppnade möjligheten till förfrågan hos överordnad om en order är lagstridig och verkligen skall åtföljas, hade ännu bevarats i PolR § 10. Den har nu fått ett omnämnande allenast i Anvisningar den 4 juni 1948 till PolI, utfärdade av chefen för inrikesdepartementet. Motsvarande remonstrationsmöjlighet möter emellertid inom järnvägsförvaltningen; »skulle en order», stadgar allmän tjänsteordning för SJ § 3, »strida mot allmänt meddelade tjänsteföreskrifter eller annan erhållen order, må underlydande påpeka detta men får dock ej vägra att fullgöra ordern».

Av uttalanden gjorda under lagstiftningarnas förarbeten framgår å ena sidan, att, i vart fall för där behandlade områden, varje bristande överensstämmelse med lag icke kan berättiga till lydnadsvägran. Effektivitetskrav utesluta en dylik lösning. Å andra sidan kan lydnadsplikt icke föreligga gentemot alla lagstridiga order. Även om lagstiftaren — såsom i SLK — föreskriver en obegränsad lydnadsplikt, föreligger straffrihetsgrund för lydnadsbrott med hänsyn till den intressekollision, som uppkommer vid klart lagstridig order. Belysande äro de uttalanden, som gjordes under förarbetena till SLK.[3] I propositionen hade föreslagits ett stadgande (KPr 1914 B 57 s. 45, s. 240) av innebörd, att lydnadsvägran icke skulle straffas, då förman uppenbarligen överskridit sin befogenhet; underlydande skulle sålunda vara fritagna från

[2] *Sjöholm*, a. a. s. 573 ff; SOU 1946: 83, s. 71.
[3] Se nu SOU 1946: 83, s. 71; KPr 144/1948, s. 69 ff.

att fullgöra befallningar, i fråga om vilkas obehörighet något tvivel icke kunde råda, men icke vara berättigad att i tvivelaktiga fall pröva befallnings rättmätighet. Lagrådet fann emellertid ett positivt stadgande dels överflödigt, enär lydnadspliktens begränsning följde av allmänna rättsregler, dels ock skadligt, såsom en lockelse till lydnadsvägran. Skulle en positiv regel införas, borde den allenast begränsa lydnadsplikten så, att otvivelaktigt brottsliga eller moraliskt otillåtna gärningar icke finge utföras, men kompetensöverskridande i övrigt icke berättiga till insubordination (s. 369).[4] I lagen medtogs icke någon dylik regel; i avsaknad därav torde sålunda lydnadsplikten vara begränsad på sätt lagrådet angivit.

Den under förarbetena till SLK godtagna avvägningen överensstämmer nära med de i PolR § 10 sedermera intagna reglerna, vilka nu återfinnas i PolI § 6. Går en order sålunda ut på ett handlande, som är lagstridigt, föreligger rätt till lydnadsvägran. Polisman eller krigsman, som ej har körkort, är sålunda icke skyldig att på order föra bil i trafik. Order som faller utanför saklig eller lokal kompetens, behöver icke heller åtlydas, lika litet som en i formellt hänseende med allvarligare fel behäftad order (muntlig i stället för skriftlig form, erforderlig kontrasignation saknas etc.).

Motsvarande ståndpunkt har intagits under förarbetena till SL 26: (SOU 1946: 83, s. 71). Härvid framhölls, bl. a., att det av allmänna rättsgrundsatser följde, att lydnadsplikten icke vore obetingad, i fall den anbefallda handlingen vore brottslig eller eljest lagstridig. I sådana fall finge bedömandet bero på en avvägning mellan det genom lagregler skyddade intresset å ena sidan och intresset att upprätthålla

[4] Jfr *Svedelius—af Geijerstam*, a. a. s. 188. Jfr även om österrikisk rätts lösning av detta problem *Adamovich*, Grundriss, s. 147, 188: befallning, som härrör från inkompetent myndighet eller strider mot strafflag, behöver icke åtlydas.

disciplin å den andra. Sistnämnda intresse kunde motivera ett mindre lagbrott, såsom att beträda en åker, men icke ett svårare lagbrott. Gjorde sig tjänsteman, om ock på befallning, skyldig därtill, bleve han ansvarig.

Att härvidlag svåra avvägningsproblem kunna uppkomma, är uppenbart. Ur svensk rättspraxis må sålunda nämnas, att skilda meningar i NJA 1907, s. 399 förelågo därom, huruvida befälhavare å örlogsfartyg, underställda en divisionschef, kunnat undandraga sig dennes order om viss fart. Ordern innebar en hastighet, som översteg den enligt hamnordningen tillåtna — fartygen vållade ock härigenom skada å enskild egendom. Divisionschefen ensam blev ansvarig och fartygsbefälhavarne friades med hänsyn till att de åtlytt ordern. En reservant i KrigsHovR ansåg dock, att de med hänsyn till föreskriften i hamnordningen varit befogade att och bort vägra åtlydnad.

Det sagda innebär emellertid, att tjänsteman kan bliva ansvarig för lydnadsvägran även i det fall, att ordern objektivt sett finnes vara felaktig; till detta resultat kom en minoritet i KrigshovR:n (NJA 1945, s. 720). Majoriteten liksom övriga instanser fällde till ansvar för lydnadsvägran utan beaktande av gjord invändning att ordern inneburit ett kompetensöverskridande. Felaktigheten har icke varit så grov eller av den innebörd, att lydnadsvägran varit berättigad.

En dylik lösning kan te sig befogad, ja, nödvändig, inom försvarsväsendet, polisväsendet och andra förvaltningsgrenar, där snabb handling och därav betingad lydnad kan vara väsentlig.[5] Men det är ingalunda givet, att samma lösning måste[6] sökas inom andra förvaltningsgrenar, där kanske ut-

---

[5] Den allmänna bakgrunden tecknas av *Bohlin,* Militär statsmakt och individ (1917).

[6] Jfr emellertid N. Rev:ns motivering i NJA 1948, s. 188; viss författning har icke uppenbart stridit mot RF.

rymme finnes för större granskningsrätt eller där tredje mans rättsskyddsbehov väger tungt. Att en, bl. a. av Herlitz antagen, generell lösning efter de linjer, som utformats i PolI, icke är lycklig, har i flera samband framhållits. Tanken på en analog tillämpning har vållat kritik. Ytterst ha ock domstolarna den möjligheten att via det subjektiva rekvisitet fria från ansvar. Problemställningen vittnar än en gång om omöjligheten att inom förvaltningens hela område, med dess många skiftande uppgifter och varierande förhållanden, genomdriva schematiska lösningar.

En annan situation föreligger otvivelaktigt i förvaltningsgrenar, där kraven på orders laglighet går före lydnadspliktens realiserande. Så är folkskolelärare pliktig lyda allenast vad skolråd »lagligen föreskriver honom» med hänsyn till hans befattning.[7] Motsvarande innebörd torde ligga i läkares skyldighet att lyda, vad MedSt föreskriver.[8] I andra fall framgår det av ansvarsregler för lagstridiga gärningar, att lydnadsplikt mot order därom icke föreligger (se nedan). Den vida omfattning, vari åtlydnad av order medför straffrihet, synes dock omvänt tala för att lydnadsplikt ofta föreligger i fall, då lagstridighet ej är uppenbar — men slutsatsen är icke ofrånkomlig.

Frågan om tjänstemannens rätt till lydnadsvägran inskränker sig emellertid icke till de fall, då konflikt mellan en norm och en befallning kan tänkas. Tjänsteman kan uppenbarligen icke tvingas till vilka för honom riskabla handlingar som helst, alldeles oavsett om ordern strider mot en norm eller icke. Ålägges en tjänsteman, t. ex. en tingsnotarie att taga hand om ock svara för en kassa, som icke är inventerad, lärer han kunna vägra att göra detta med hänsyn till den orimliga ekonomiska risk, varför han då skulle utsätta sig. I RÅ Jo 1/1948 var fråga om en tjänsteman hos egnahemsstyrelsen, som vägrat mottaga nyckel till kassavalv, för att

[7] FolkskSt (28/7 1958) § 192. [8] I MedSt.

icke därmed bliva ansvarig för värdehandlingar, som där tidigare inlagts, och då någon plats för nyckelns förvaring utom tjänstetid icke anvisats. Denna vägran bestraffades väl som tjänstefel. Tjänstemannen hade emellertid här missförstått innebörden och omfattningen av det honom åvilande ansvaret. Samma utgång lärer därför icke under alla förhållanden vara given. Tjänsteman lärer icke heller genom order kunna tvingas till ett handlande i strid mot honom tillförsäkrade rättigheter (jfr P. Andersen, a. a. s. 168).

Tjänstemans rätt att vägra lyda order har en särskild vikt i samband med spörsmålet om hans straffrättsliga ansvar för tjänsteåtgärder. Skall han straffas för verkställande av förmans befallning och bliva skyldig ersätta skada, som han under tjänstgöring vållat andra, även om han handlat under lydnadspliktens press? Skall tjänstemannen, såsom vid handlande i strid mot de i RF § 110 till riksdagens skydd lämnade reglerna, själv bliva ansvarig, ligger häri ett avgörande skäl för att han skall vara berättigad vägra lyda order, som han förstår kan komma att för honom medföra dylika följder.[9] Omvänt bör tjänsteman icke vara ansvarig för åtgärd, som han vidtagit på befallning, därest han är lydnadspliktig. Ansvaret bör i så fall ligga hos den befallande. Grundsatserna ha slagits fast även av straffrättskommittén (SOU 1953: 14, s. 418).

I den äldre rättsutveckling, som innebar tjänstemannens absoluta lydnadsplikt, vann även den grundsatsen insteg, att tjänsteman, som handlade enligt order, icke kunde ställas till ansvar härför. I fransk rätt ledde detta, liksom på andra håll, till en principiell immunitet för tjänstemännen i straffrättsligt och skadeståndsrättsligt hänseende. Motsvarande grundsats har i någon mån även påverkat äldre svensk doktrin —

[9] Jfr *Malmgren,* Förvaltningsrätt, s. 29 f.; SOU 1953: 14, s. 421, 670. Även *P. Andersen,* a. a. s. 166, anser det klart, att lydnadsplikt och ansvar utesluta varandra.

Hagströmer. Understundom begränsades dock denna ansvarsfrihet så, att den icke omfattade grövre brottslighet.

Med tiden vann dock en annan uppfattning insteg. Behovet av ansvarsregler för de offentliga tjänstemännen observerades mera under det liberala skedet. Möjligheten härtill ökades, ju mer man blev benägen att eftergiva kraven på ovillkorlig lydnad.

I vissa fall gäller otvivelaktigt, att tjänsteman blir ansvarig, även om han handlar på order. Så i nyss åberopade RF § 110, där lydnadsförhållandet överhuvudtaget icke kan åberopas som grund för straffrihet eller straffminskning, när fråga är om övergrepp å riksdagsman. Detta lagrum var ursprungligen och är alltjämt uppenbart ett specialstadgande. Föreligger klar lydnadsplikt – med straffansvar för lydnadsvägran – lärer straffrihet för den felaktiga handlingen inträda. Nyss återgavs ett rättsfall avseende framförandet av vissa fartyg inom Göteborgs hamn med starkare fart än den enligt gällande hamnordning tillåtna. I följd av örlogsmännens höga fart hade skador uppstått å enskild egendom. I ett följande brottmål fälldes divisionschefen till ansvar för oförstånd i fullgörande av tjänsteplikt, medan övriga fartygschefer, vilka varit pliktiga att ställa sig divisionschefens order till åtlydnad, icke gjort sig skyldiga till något fel. Allenast divisionschefen förpliktades utgiva ersättning för skadan å den enskilda egendomen. I KrigsHovR fann en minoritet emellertid, att jämväl de övriga fartygscheferna bort ådömas ansvar. Detta blev emellertid icke HD:s mening (NJA 1907, s. 399). Jfr NJA 1905, s. 545, RR:ns motivering »då B. stått i sådant tjänsteförhållande till G., att han lagligen icke kunnat vägra G. lydnad ... G. måste ... ensam anses ansvarig». I NJA 1931, s. 183, var fråga om ansvar för en korpral, som uraktlåtit att å cykel föra tänd lykta och därigenom medverkat till trafikolycka. Korpralen hade emellertid följt order av en sergeant, för vilken han påvisat, att fordonet sak-

nat belysning ävensom framhållit faran härav. Vid dessa förhållanden och då korpralen icke lagligen kunnat vägra att efterkomma den honom meddelade befallningen, ansågs hans underlåtenhet i angivna hänseende icke kunna för honom medföra ansvar eller ersättningsskyldighet.

Men straffriheten torde vara vidare, och icke avhängig av att absolut lydnadsplikt förelegat.

I NJA 1910, s. 27 var sålunda fråga om ansvar för kommunalnämndsordförande för visst ingrepp mot enskild i enlighet med en av KB meddelad föreskrift. Denna fanns visserligen sakna laga stöd, men HD ansåg, att ansvar icke kunde utdömas, då W. handlat i överensstämmelse med en av KB utfärdad föreskrift. I ett minoritetsvotum i Svea HovR (SvJT 1931, rf s. 31) möter samma ståndpunkt. Fråga var om ansvar å kronojägare N. för det denne obehörigen företagit husrannsakan i en skogskoja. N. invände, bl. a., att han handlat på order av förman. N. frikändes, enär han haft tillträde till kojan och med hänsyn till övriga i målet förekommande omständigheter. En ledamot anförde som domskäl, att N. åtlytt i och för hans tjänst av hans förman given befallning. Och tjänsteman hos egnahemsstyrelsen, som förfarit felaktigt genom vägran att utlämna allmän handling, friades från ansvar (Svea HovR), enär han handlat i överensstämmelse med överdirektörens besked (JO 1945, s. 15).

Det har ock ansetts ursäktande, att tjänsteman handlat efter att ha inhämtat överordnads omdöme (RÅ F 39/1945); i sistnämnda fall synes tyngdpunkten ha legat på det bristande subjektiva rekvisitet.

Den omständigheten, att tjänsteman verkställt en befallning, kan sålunda inom tjänstemannarätten, liksom inom sjörätten och i viss mån det enskilda näringslivet i övrigt[1], otvivelaktigt medföra frihet från ansvar för den brottsliga

[1] Jfr *Thornstedt,* Företagaransvaret, s. 21; *Wetter,* Grundlinjer, s. 32.

gärning, som tjänstemannen därigenom må hava begått. Ansvaret kan övergå å den tjänsteman, som är ansvarig för befallningen.[2] Fråga synes sålunda vara om en objektiv straffrihetsgrund, ej allenast om ett subjektivt förhållande. Svensk rätt står i så fall på samma ståndpunkt som tysk och italiensk (italienska strafflagen, art. 51), till skillnad mot dansk, norsk och schweizisk rätt.[2a]

Straffrihet inträder emellertid icke alltid, utan även den tjänsteman som utfört order kan bliva ansvarig. Det kan vara lagstiftarens mening eller böra härledas ur rättsreglerna, att en lydnadspliktig är skyldig motsätta sig alla lagstridiga befallningar.[3] När och i vad mån så är fallet är icke generellt i svensk rätt positivt reglerat.

En linje är dock klar. Det är, konstaterade lagrådet redan år 1914, en i svensk rättspraxis erkänd grundsats, att underlydande tjänstemän bliva ansvariga trots överordnads befallning, om handlingens straffbara karaktär är uppenbar (KPr 1914 B 57, s. 368). Enligt 1923 års förslag till allmän strafflag skulle lydnadsförhållandet kunna åberopas såsom grund för straffminskning, om brottet ej förskyllde straffarbete, och i lindrigare fall — bötesstraff — kunna föranleda straffrihet (6: 4, jfr 9: 7).[4] Straffrättskommittén har därefter föreslagit en ytterligare vidgad straffrihet vid handlande inom lydnadsförhållande (SOU 1953: 14, s. 421; föreslaget SL 22: 8).

---

[2] Se underrättens motivering i NJA 1905, s. 545: B hade stått i sådant tjänsteförhållande till G, att han icke lagligen kunnat vägra lydnad. Jfr NJA 1910, s. 27 och JO 1953, s. 180 ff., 1954, s. 13 ff.

[2a] *Krabbe,* a. a. s. 87 f; *Hefter,* Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts, s. 180 f.

[3] Ordern kan dock medföra strafflindring, NJA 1899, s. 299; SvJT 1931: rf s. 32.

[4] *Skeie,* a. a. s. 1, s. 187, uttalar sig mera svävande och gör gällande, att man måste beakta även det obehag och de risker för befordran m. m., som en underordnads kritik må innebära. »Man må derfor være meget varsom med å gjøre den underordnede ansvarlig for utførelsen av en ulovlig befaling.»

I rättspraxis (NJA 1899, s. 299) har arkivarie i UD fällts till ansvar för det han i strid mot TFF, men i överensstämmelse med en av överordnad lämnad föreskrift, icke utlämnat vissa handlingar. Förmannens order har i detta fall uppenbarligen ansetts så klart lagstridig, att den icke bort föranleda åtlydnad (jfr minoriteten i KrigsHovR i NJA 1907, s. 331). Emellertid måste härvid även gälla, att tjänsteman ej bör ansvara för handlande enligt order, om tjänstemannen genom en klart lagstridig befallning försatts i ett så trängande läge, att han även enligt sedvanliga straffrättsliga normer kan till sitt fredande åberopa det. Om tjänsteman löper fara för eget liv, därest han vägrar utföra viss order, måste han kunna till sitt fredande åberopa den nödsituation, vari han sålunda befunnit sig; hans straffbarhet blir att bedöma med hänsyn till det subjektiva rekivisitet.[5]

Tjänstemannens förhållande till lagstridig order är sålunda i viss utsträckning icke allenast ett spörsmål om lydnadsvägran, utan även en kontrollplikt. Redan i Karl XI:s krigsartiklar 1683 betonades detta (art. 31, 143). Tjänstemannen är härvid pliktig noga undersöka, huruvida mottagen befallning innebär krav å lagstridig åtgärd eller icke; givetvis gäller detta även i förhållande till en ockupationsmakt. Han kan sålunda icke till sitt försvar alltid åberopa bristande kännedom därom. I tveksamma fall kan dock den omständigheten, att överordnad beslutit viss åtgärd, innebära presumtion för dess laglighet.

Man har sökt angiva tjänstemännens särställning genom olika formler, såsom att tjänstemän äro skyldiga följa en för förvaltningen gällande »objektivitetsgrundsats». Det synes emellertid som om dylika principer innebära en alltför

---

[5] Jfr om tjänstemans ställning under fientlig militär ockupation. *Skeie*, a. a. 1, s. 187, *Baxter* i British Yearbook of International Law 1950; *Uhler*, Der völkerrechtliche Schutz der Bevölkerung eines besetzten Gebiets (1951) s. 193 ff.

långt gående schematisering och förenkling (jfr KU 13/1943, s. 3). Tjänstemän äro, då de äro anställda i offentlig tjänst, helt visst skyldiga att bortse från egna intressen och syften i sina beslut och tjänsteåtgärder. De få ej heller beakta privata relationer. Tjänstemännen äro emellertid icke skyldiga allenast att följa i tjänsten givna order, befallningar, anvisningar m. m., utan även de allmänna normer, som må finnas i lag eller annan författning. De ha att följa dem utan rätt att taga hänsyn till ovidkommande faktorer. Tjänstemännen få icke variera sitt handlande efter nycker eller godtycke. Tjänstemannen har att handla efter den offentliga regleringen och dess syften, som dock icke äro enhetliga; tjänsteman får t. ex. icke tillvarataga kronans fiskaliska intressen, där det ej skall ske utan andra uppgifter fullföljas. Han är inom ramen för tjänsten pliktig att iakttaga likformigt och opartiskt handlande. Åberopas må här ett omdöme av JO (1931, s. 110): »Av en polischef måste krävas, att han vid utövande av de viktiga och grannlaga befogenheter, som tillkomma honom för främjandet av allmän ordning och säkerhet, icke låter sig bestämmas av personliga, saken ovidkommande synpunkter.» För vissa tjänstemän äro de objektiva normerna än mer bindande. För åklagarväsendet gäller, t. ex., med vissa undantag, den s. k. legalitetsprincipen. Åklagare äger ej, annat än när lagen så angiver, eftergiva åtal, ej heller underlåta utredning för eventuellt åtal (JO 1931, s. 139; 1936, s. 142, 151). Vid tvångsingripanden kräves laga stöd etc. etc. Men tjänstemannen reduceras icke härigenom till en mekaniskt verkande faktor, samhällsdirigeringen kan icke göras så exakt, regelsystemet icke så fullständigt, att tjänstemannen blir allenast verkställande. Väl har man till vissa tider tilltrott lagstiftningsmakten en dylik förmåga och uppfattat domaren som en maskin för formulering av de satser, som lagen måste innebära på det konkreta fallet. Motsvarande tankegång har även tagit sig uttryck inom för-

valtningen. Inom svensk doktrin möter ett uttryck för denna uppenbart orimliga, på tysk positivism återgående tradition i Hjalmar Hammarskjölds på sin tid kända och understundom ännu citerade påstående, att i princip i varje situation allenast kan träffas ett riktigt avgörande.[6] Helt visst finnas situationer, där författningstexten är fullständig och klar och skriven i syfte att i detalj binda tjänstemännens handlande, men mycket ofta, och i det övervägande antalet fall, finnes utrymme för omdöme. Ej sällan syftar lagstiftaren rent av till att tjänstemännen skola handla inom ramen för ett fritt skön.[7] Lagstiftningsteknikens syftemål ha dock i detta hänseende skiftat till olika tider i vårt land liksom i övriga länder; i viss äldre rätt avser lagstiftaren att snävt binda vederbörandes handlande, medan större frihet numera ofta eftersträvas.[8]

Härtill kommer det förhållandet att lagar och författningar liksom andra direktiv måste betjäna sig av ett icke fullt exakt uttrycksmedel, det skrivna ordet. Ordet äger icke siffrornas odiskutabla innebörd. Ordens innebörd varierar. En viss tolkning är därför ofta nödvändig. Själva tolkningsmetoderna kunna härvid skifta och rymma större eller mindre omdömesfrihet åt tjänstemännen.

Tjänstemännen äro emellertid i princip pliktiga att känna och följa de för deras verksamhet gällande författningarna, de instruktioner eller andra anmaningar, som meddelas dem (jfr arbetsordningen för SJ); i gengäld äro de straffria för handlande enligt dem. Vid den tillämpning och tolkning,

[6] Jfr *Victorin* i FT 1956; annan mening *Sundberg*, a. a. s. 119.

[7] Jfr även *Thornstedt* i Festskrift till Nils Herlitz (1955). Se om det följande även *J. Hellner* i SvJT 1956, s. 1 ff; *Hult*, Regel, standard och skön, Festskrift tillägnad... Stjernberg (1940), s. 128.

[8] Jfr JO 1920, s. 270: med hänsyn till forcerad lagstiftning m. m. kunde det vara »undantagsvis förklarligt om också icke ursäktligt, därest en underrätt uraktlåtit att genast tillämpa en nyutkommen författning».

som kan bliva nödvändig, få tjänstemännen icke beakta egna intressen, anförvanters eller vänners fördelar el. dyl. Domareeden — RB 4: 11 — erinrar fortfarande därom och inom de för administrationen gällande författningarna uttryckes samma grundsats med varierande skärpa i en mångfald samband, se t. ex. UppbF § 22. Motsvarande problem möta för åklagares del.

Har tjänsteman att fatta beslut, skall han sålunda göra det enligt de för honom i tjänsten och de för ärendet särskilt gällande reglerna. Fattas beslut kollektivt, äro, i vart fall, de i beslutet deltagande alla ansvariga; ofta äro de skyldiga avgiva sin mening, om denna är avvikande (jfr om häradshövdings underlåtenhet att avgiva fullständigt votum i fall, då han överröstats av nämnden, NJA 1934, s. 382). De olika meningar, som föreligga vid omröstning, böra enligt vår tids normala sätt att se taga sig tydliga uttryck; den äldre uppfattning godtages icke längre, enligt vilken en omröstning till beslut allenast syftade till att utröna det riktiga beslutet — som därefter fingerades vara enhälligt fattat. Den har väl i statspolitiska samband uttryckts av bl. a. Rousseau i den av honom hävdade teorien om majoritetsviljans herravälde och den kan undantagsvis ännu i våra dagar möta, men saknar resonans.[9] Den föredragande tjänstemannens reservationsrätt har likaså sedan länge erkänts; understundom föreligger skyldighet att anmäla avvikande mening (ILänsst § 35, ILantbrSt § 15, ILantmSt § 16, IKamKoll § 21 m. fl.).

Om jäv

I överensstämmelse med kraven på opartiskhet hos tjänstemän står, att tjänsteman vid risk för partiskhet är berättigad

---

[9] Om reservationsrätt i kommunala församlingar RA 49/1952.

anmäla förhinder (delikatessjäv) och vid jävsförhållande är pliktig därtill. Efter prövning av jävsförhållandet kan han medgivas att tillfälligt nedlägga sin tjänst. Omfattningen av denna rätt och denna skyldighet utgör emellertid ett av den svenska förvaltningsrättens mera omstridda problem.[1]

Jävsregler bygga ytterst på samma grund som den s. k. objektivitetsprincipen i förvaltningen, eller rättare sagt, tjänstemännens skyldighet att icke taga obehöriga hänsyn, vilken plikt kan inräknas i deras tjänsteplikt. Jäven avse emellertid även att öka det allmänna förtroendet för denna förvaltningens objektivitet ävensom att förhindra, att tjänstemännen råka i konfliktsituationer. Men mellan tjänstemannens skyldighet att icke taga obehöriga hänsyn och jävsreglerna föreligger en väsentlig skillnad. Åsidosätter tjänstemannen förstnämnda skyldighet — tager han alltså vid beslut obehörigt hänsyn — kan detta väl dels föranleda beslutets upphävande eller ändring efter besvär eller underställning, dels även ansvar för det ämbetsbrott, som åsidosättandet av objektiviteten kan innebära. Men jävsreglerna äga även en annan och vidare verkan. Deras åsidosättande innebär i och för sig, att ett beslut skall upphävas vid omprövning, därest jävet kan påvisas, varjämte den jäviges handlande kan vara ett ämbetsbrott, och detta oavsett om tjänstemannen i verkligheten tagit obehöriga hänsyn eller icke. Jävsreglerna anknytas sålunda till ett objektivt jävsförhållande och innebära — genom att bevisning om verklig partiskhet vid beslutet blir obehövlig — en påtaglig förstärkning av skyddsreglerna för förvaltningens korrekthet. Det är emellertid å andra sidan uppenbart, att jävsreglerna innebära en belastning för för-

---

[1] *Sundberg* i SST 1934; i SvJT 1935, s. 331; *Thulin* i NAT 1936; *Munktell,* Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen. Jfr *Lundevalls* rec. FT 1938. Ämnet har dryftats vid det nordiska administrativa förbundets möte 1955, se NAT. Se även *Sundberg,* Allmän förvaltningsrätt, s. 230 ff.

valtningsmaskineriet, om de där skola göras helt parallella med reglerna om domarejäv.

För domare äro jäven angivna i RB 4: 13. Jäv föreligger, om domaren själv är part eller eljest har del i saken, eller av dess utgång kan ha synnerlig nytta eller skada; vid viss skyldskap; om domare eller anförvant är förmyndare, god man eller ställföreträdare, styrelse- eller nämndledamot för part, som har del i saken eller nytta av utgången; om han är parts vederdeloman; om han i annan rätt fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet eller som skiljoman tagit befattning därmed (det s. k. tvåinstansjävet); om han i saken varit ombud, biträde, vittne eller sakkunnig, eller om hans opartiskhet eljest kan ifrågasättas (jfr JO 1957, s. 172). Däremot föreligger icke jäv i det fall, att domaren som samhällsmedlem kan ha ett intresse i saken (KBr den 4 nov. 1876, »hushållsmål av allmän beskaffenhet», jfr NJA 1902, s. 99, 113). För åklagare gälla samma jäv som för domare, se RB 7: 6; se för skiljemän 1929 års lag (SOU 1938: 44, s. 107; JO 1959, s. 357, 447).

För förvaltningens tjänstemän är frågan nu, om och i vad mån samma jäv gälla. Allmänt sett, föreligger icke alltid inom förvaltningen med dess mångfald av olika uppgifter behov av att iakttaga jäv i samma omfattning som inom domstolarna. Någon enhetlig reglering av detta ämne har emellertid icke skett i modern tid.

Det är härvid att märka, att vissa stadganden ännu föreligga, vilka innebära, att samma jäv som för domare måste gälla för de exekutiva och administrativa myndigheternas tjänstemän. KBr den 18 dec. 1752 till amiralitetskollegium[2] stadgar sålunda, att vissa domarejäv även böra till hushållningsmål lämpas; »att som lagen i rättegångsbalken 13: 1 tydligen utsätter bland laga jäv de händelser, att domaren

[2] *Munktell,* a. a. s. 18 f. och där anförd litteratur; *Herlitz* i SOU 1946: 61.

och part är i viss skyldskap eller då domaren eller hans skyldemän äga i saken del eller kunna någon synnerlig nytta eller skada därav vänta, vilket i anseende till grunden och beskaffenheten bör även till hushållningsmål lämpas alltså haven I sådant vid slika händelser att iakttaga». Med hushållningsmål förstås alla administrativa mål. Härutöver gör KBr den 15 juli 1752 domarejäven tillämpliga å domkapitlen och KBr den 8 aug. 1789 innehåller motsvarande regler för KB som överexekutor.

Den första fråga, som uppkommer, är, om dessa äldre författningar ännu gälla. Inom doktrinen har härom olika meningar uttalats. Munktell anser sålunda, att KBr den 18 dec. 1752 är en död bokstav; till denna mening har Merikoski anslutit sig.[3] Lundevall återigen har närmast yttrat motsatt mening. JO har hyst samma mening som Munktell; 1752 års brev är sedan länge obsolet (JO 1952, s. 195). JK däremot har en strängare uppfattning; i skrivelse den 5 mars 1949 till Solna barnavårdsnämnd har han förklarat, att 1752 års brev fortfarande är i kraft. KU har anslutit sig till denna mening (KU o. 1LU 5/1954, s. 4): »Någon omständighet, på grund varav så icke skulle vara fallet, föreligger emellertid knappast.»[4]

Gäller 1752 års kungliga brev, måste det numera anses avse motsvarande regler, som rymmas i NRB 4: 13, p. 1–3.

I viss mån är polemiken på denna punkt meningslös. Vissa författare, som antingen förneka, att någon positivrättslig reglering av jävsfrågorna i förvaltningen finnes eller ock lämna frågan därom obesvarad, mena, att domarejäven likafullt äro analogt tillämpliga inom förvaltningen, eller i vart fall böra faktiskt upprätthållas inom denna. Detta är sålunda även Munktells mening.[5] Å andra sidan är det uppen-

---

[3] NAT 1955, s. 329 ff., 336.
[4] Se även *Westerberg*, NAT 1955, s. 351.
[5] A. a. s. 49.

bart, att även om 1752 års brev ej är upphävt eller obsolet, förhållandena idag icke låta sig inordna under denna tvåhundraåriga författning. Regler få nu följas, som äro lämpade för dagens situation.

Föreligger i ett särskilt fall icke positiva jävsregler, innebär detta icke, att jävsregler ej få anses gälla.[6] Det förhållandet att i ett flertal författningar domarejäven angivas skola gälla för viss myndighets tjänstemän, innebär icke heller, att de ej gälla för tjänstemän hos verk, för vilket motsvarande föreskrift ej utfärdats. Ej sällan äro föreskrifter, som lämnats för förvaltningsjänstemän, därför så att förstå, att de allenast erinra om de jävsregler, som i analogi med RB måste i och för sig anses gälla även för andra myndigheter än domstolarna.

Bland dylika regler kunna nämnas DomkL § 18: »Vad i allmän lag eller författning sägs om jäv mot domare gälle även i fråga om ledamot i domkapitel, så ock beträffande stiftssekreterare.» IKamR den 18 dec. 1942 (nr 978) rymmer föreskrift (§ 30) därom, att »vad i allmän lag är stadgat för hovrätt ifråga om domare skall ... lända till efterrättelse för kammarrätten». Enligt § 5 UL skola domarejäv gälla för överexekutor. De gälla jämväl enligt UnivSt §§ 29, 46. Enligt gruvlagen § 26 gälla jävsregler för bergmästare och dem, som biträda honom, enligt EBO § 39 för ledamot i boställsnämnd, enligt hyresregleringslagen den 19 juni 1942 § 19 för ledamöter i hyresnämnd och för statens hyresråd (I den 19 juni 1942 § 16). För sinnessjuknämnden ingå jävsregler i sinnessjuklagen § 2. För länsstyrelse gälla jävsregler i ILänsst § 37, för ArbSkStI § 12. Vid behandling av disciplinära ärenden inom SJ gälla domarejäven enligt disciplinstadgan.

Det är i många fall uppenbart, att ehuru jävsregler saknas, dylika likväl gälla. Jävsregler finnas sålunda icke för RegR,

---

[6] Så även *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 230 f. Motsatt mening *Merikoski*, a. a.

ej heller för FörsR, men domarejäven måste här gälla. Detta ansågs sålunda vara självklart under förarbetena till lagen den 29 juni 1917 om försäkringsrådet och praxis överensstämmer härmed.[7] Man har inom svensk doktrin rentav uppställt den regeln, att domarejäv — särskilt med hänsyn till den moderna regleringen i ILänsst — äro att analogt tillämpa för hela förvaltningen.[8] Satsen är dock — som framhållits av Herlitz och Westerberg — helt visst alltför vid.[9]

Det är nämligen uppenbart, att förhållandena inom förvaltningen till icke ringa del äro sådana, att jävsregler icke kunna eller icke behöva upprätthållas där.[1] I vissa fall, såsom vid intresserepresentation i myndigheter, är det rentav avsett, att viss bundenhet skall föreligga, såsom i hyresnämnd och hyresråd, ett flertal andra nämnder och styrelser, ävensom inom domstolsväsendet, särskilt AD. Är tjänsteman såsom sådan även ledamot av annat icke i instansordningen ingående organ, anses hinder icke föreligga för honom att i sin huvudsakliga tjänst deltaga i behandlingen av ärende, som han handlagt i annan egenskap (JO 1952, s. 195 ff.). Sökande till prästerlig tjänst har icke ansetts vara av jäv förhindrad att vara förordnad till valnotarie vid frågodagsförrättningen i detta tillsättningsförfarande; DomK fann dock vid sin prövning av besvär, att den sökandes tjänstgöring i denna egenskap icke varit »fullt lämplig» (RÅ E 38/1938). I andra fall äro jävsregler tämligen meningslösa. En stor mängd förvaltningsärenden äro så noga författningsreglerade eller handläggas så rutinmässigt eller äro så okvalificerade eller eljest av obetydlig art, att jävsförhållanden icke kunna spela någon roll (jfr NJA 1901, s. 322). I vissa

[7] NJA II 1917, 7, s. 829; jfr KÅ 122/1934.

[8] *Sundberg*, a. a. s. 230.

[9] *Herlitz* i SOU 1946: 69, s. 39 ff.; *Westerberg*, a. a.

[1] Att administrativ myndighets tjänstemän icke såsom sådana äro jäviga att besluta i disciplinärenden rörande annan tjänsteman, är uppenbart. Jfr RÅ Jo 32/1943.

fall äro åtgärder under ett ärendes gång så mekaniska eller oberoende av personliga synpunkter, att jävsregler av detta skäl ej behöva beaktas. En annan svårighet ligger däri, att förvaltningsbeslut ofta — till skillnad från domar — äro av sådan innebörd, att man icke eller endast med osäkerhet kan avgränsa de personer, vilka äro så intensivt intresserade av beslutet, att relationer mellan dem och tjänstemannen böra vinna beaktande för jävsreglers utformande. Den förvaltningsrättsliga partsställningen är, med andra ord, oviss eller oklar. Byggnadslagstiftningen erbjuder, t. ex., många prov härpå. Slutligen är tjänstemans befattning med ett ärende ej sällan av den förberedande eller av den särskilda innebörd, att han icke bör vara jävig att senare deltaga i ärendets fortsatta handläggning. Ett typiskt exempel på svårigheten att här draga en gräns mellan vad som är rimligt och vad som är opraktiskt erbjuder den omstridda frågan, om sakkunnig bör vara jävig vid ärendets senare behandling hos instans, varav han är medlem.[2] JK och Kungl. Maj:t ha emellertid icke funnit jäv föreligga, då kommittéledamot deltagit i en senare behandling av det ärende, där han avgivit yttranden.[3]

I vissa fall ha dessa förhållanden positivrättsligt reglerats, och förvaltningens särskilda synpunkter beaktats. Jävsreglerna i deras helhet eller vissa av dem ha förklarats icke vara tillämpliga inom viss förvaltningsgren eller för visst ärende eller grupper av ärenden. I den militära disciplinrätten har jäv tidigare förklarats icke utgöra hinder för giltigt beslut, därest i visst fall annan bestraffningsberättigad officer icke varit att tillgå (SOU 1946: 91, s. 151). Undantag för vissa grupper av ärenden ha i andra fall stadgats. Detta är sålunda fallet i ILänsst § 37, där undantag från jävsreg-

---

[2] *Munktell* menar, att detta är fallet; *Lundevall* anser motsatsen.

[3] Återgivet av *W. Nordenson* i Karolinska institutets lärarråds yttrande, cit. i KU och iLU 5/1954, s. 12.

lerna gjorts dels för ärenden av rent expeditionell art, dels i anslutning till § 37 för de fall, att den, som handlägger ett ärende, såsom samhällsmedlem allenast har del i saken. Dessa grundsatser torde emellertid vara av en även mera allmän räckvidd. I andra fall ha mera speciella undantag skett. Släktskapsjäv gälla icke för valförrättare vid prästval i förhållande till väljare och ej heller mellan väljare och valkandidat. (KF den 1 april 1843, Backman, a. a. 5, s. 484). Enligt UnivSt §§ 29 och 46 gäller ej tvåinstansjäv. I vissa fall rymmer lagtext detaljerade regler angående några jäv. Man är då understundom berättigad att sluta därtill, att andra jäv icke skola gälla. Detta är sålunda fallet för upphandlingens del enligt UpphK § 93. I prövning av anbud må icke den deltaga, som är med anbudsgivare i den skyldskap eller det svågerlag, som utgör jäv mot domare; ej heller den, som i ärendet har ekonomiskt intresse, dock att på myndigheten skall i varje särskilt fall bero, huruvida den, som är delägare, styrelseledamot eller annan anställd i bolag eller ekonomisk förening, som inlämnat anbud, skall anses vara jävig. Även i andra fall har inom svensk lagstiftning specialreglering av jävsfrågor skett efter avvägning av en förvaltningsgrens särskilda intressen och behov. Detta har sålunda varit fallet i taxeringsväsendet. Enligt TaxF §§ 62, 85 gäller jäv för ordförande och nämndledamot i fråga om taxeringar av vissa särskilda, bolag eller förening, vars styrelse eller förvaltning han tillhör, eller taxering av någon, för vilken han är förmyndare, god man eller ombud eller som han mot ersättning biträtt vid deklarationen. Vidare gäller här ett tvåinstansjäv.

Även i andra fall än ovan nämnts saknas behov av jävsregler. En tjänsteman lärer väl icke böra deltaga i avgörandet av en fråga, som rör honom själv[4], men han kan väl böra

[4] Jfr SST 1954, s. 128 f. med för långt drivna krav.

utbetala lön till sig själv. Ifråga om vänner och ovänner kunna jävsförhållanden i vissa fall böra iakttagas, men det skulle förmodligen på en länsstyrelse anses föga rimligt, om en tjänsteman icke ansåge sig kunna utfärda ett körkort för en person, som var hans vän, släkting eller ovän. Jfr JO 1959, s. 357.

Allmänna jävsregler torde sålunda vara svåra att uppställa för förvaltningen i dess helhet. I vart fall torde man icke i lagstiftningsväg kunna nå längre än att uppställa vissa normer för avvägning av de olika intressen, som böra iakttagas vid jävsfrågornas prövning. En viss vägledning ger naturligtvis hittillsvarande praxis. Det är sålunda ur konstitutionsutskottets protokoll, JO:s och MO:s ämbetsberättelser samt andra publikationer att anteckna följande:

Släktskap och jäv på grund av eget intresse i saken torde böra iakttagas av alla. JO har klandrat ledamöter av verksstyrelse, som fattat beslut i disciplinärende, där deras egna intressen voro engagerade.[5] KU har framställt anmärkning mot statsråd, som deltagit i beslut rörande frågor, i vilka de haft eget intresse. KU har sålunda kritiserat en utnämning, som inneburit risk för partiskhet[6] eller medfört att samma person fattat beslut i två instanser.[7] MO har ansett det »ligga i sakens natur», att befälhavare, som i saken äger del, icke skall leda utredning.[8] Statsrevisorerna ha anmärkt på att officer deltagit i beslut i sak, vari han var ekonomiskt intresserad.[9] KamR har funnit, att generaldirektör icke bort fatta beslut i sak, vari han ägt del.[1] RegR har ansett domarejäv böra iakttagas vid tillsättningsval[2], samt funnit

[5] JO 1926, s. 241. Jfr JO 1932, s. 161 ff. om släktskapsjäv.
[6] KU mem. 19/1927, s. 2 ff.
[7] KU mem. 29/1926, s. 18 ff., 43 f.
[8] MO 1935, s. 123 ff.
[9] Rev.ber. 1931: 1, s. 6; 3, s. 15 f.
[1] Utsl. den 11 april 1918.
[2] RÅ 100/1919.

att tvåinstansjävet gäller i disciplinmål[3] och vid handläggning av utnämningsärenden[4].

Jävsförhållande skall av tjänstemannen själv anmälas — de iakttagas icke i övrigt alltid av myndigheterna ex officio[5] (jfr RB 4: 14).

Handläggning av ärende trots jäv kan föranleda ansvar. Felet kan göra beslutet angripbart men icke inom förvaltningen till en nullitet.

Det är slutligen påfallande, att jävsreglernas betydelse under senare tid alltmer uppmärksammats. Debatt i doktrinen och förslag till lagreglering, även inom riksdagen, vittna därom. Det är här ock att anteckna, att en märklig, om ock till sin räckvidd begränsad, jävsregel kommit att intagas i KL.

Inom den oreglerade kommunalrätten gällde tidigare vissa begränsade jävsregler.[6] Enligt de äldre kommunallagarna ägde icke redovisningsskyldiga personer deltaga i val av revisor m. m. Förbudet erhöll emellertid i praxis ett vidsträckt tillämpningsområde (KU 2/1943; RÅ 21/1909, 16/1928, 13/1934, 26/1938, S. 409/1942). Även utan uttryckligt författningsstöd utbildades, men icke utan tvekan, vissa andra jävsregler (RÅ 31/1934, 159/1912, 98/1915, 50/1942, 100/1919, 12/1951; däremot S 150/1924, S 226/1930, 75/1931, I 92/1950). Med 1953 års KL ha jävsreglerna vidgats.

Nu gäller, att fullmäktig och ledamot i kommunens styrelse och vissa nämnder ej må deltaga i behandling av ärende, som angår honom eller någon honom närstående, som säges i RB 4: 13: 2. Övriga punkter av 4: 13 angives icke (KL §§ 16, 37, 45, 47, 48, jfr § 63); motsvarande regler möta i LLT

[3] RÅ not K 23/1934. Tvåinstansjäv har däremot icke förelegat, när person, som deltagit i den första instansens beslut, fungerat såsom sekreterare hos den högre myndigheten, RÅ S 334/1938.

[4] RÅ E 27/1909.

[5] *Munktell*, a. a. s. 31 f., 34 ff., 47 ff.; RÅ Ju 14/1931.

[6] *Olsson* i LTK 1948, s. 433 ff.; *Kaijser* i SST 1956, s. 459.

§§ 28, 48).[7] Om begreppet egen »nytta», RÅ 14/1956. Jäv ej förhanden RÅ 6/1958.

Man jfre ock lagen den 3 jan. 1947 om allmän sjukförsäkring § 72, beträffande förbud för styrelseledamot att deltaga i ärende, där han äger ett väsentligt intresse, som kan vara stridande mot kassans.

Trots denna utveckling synes det uppenbart, att en noggrann genomarbetning av jävsreglerna och dessas iakttagande är en i hög grad angelägen uppgift. Jfr JO 1959, s. 460.

Jävet nära stå, rent faktiskt sett, slutligen även strävanden att förhindra, att person tillsättes å en tjänst, där han får handlägga frågor, vari han redan på grund av personliga förhållanden är engagerad. Inom KU har sålunda anmärkning framförts mot utnämningen av en person till chef för statens avtalsnämnd, enär den utnämnde såsom fackföreningsman kunde vara bunden vid synpunkter, som voro motsatta de statsintressen han skulle tillvarataga i tjänsten. Än längre syfta inom kommunalrätten uppställda hinder mot verksamhet, som kan vara svår att förena med tjänst. Här må vissa tjänstemän icke väljas till fullmäktige eller nämndledamöter. För riksdagsmännens del känna vi däremot ej motsvarande regler.

Förbud mot flera tjänster och innehav av bisysslor

Jävsreglerna syfta till att minska riskerna för partiska eller eljest osakliga avgöranden inom förvaltningen. Samma ändamål har lagstiftaren sökt nå genom förbud mot tjänsteförening samt mot viss enskild verksamhet.[8]

Tjänstemän äro i betydande utsträckning förbjudna att

---

[7] Den begränsade jävsregeln bör, enligt departementschefen, kompletteras med urskiljning hos de kommunalt verksamma, vilka lämpligen böra i ömtåliga fall anföra delikatessjäv; jfr E. T. i SST 1954, s. 128 f.

[8] Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 83 ff.

med sin — statliga eller kommunala — tjänst förena annan tjänst eller uppdrag. Men syftet härmed är även ett annat: tjänstemannen bör icke ägna sig åt flera sysslor, enär detta kan inverka skadligt på hans ämbetsutövning genom att splittra hans arbete.[9] Vissa tjänster äro ur sådan synpunkt redan till sin natur oförenliga, såsom domareämbete och administrativ befattning. För andra ha legala hinder mot förening skapats.

Att tjänstemän innehava flera tjänster har sedan långliga tider uppfattats såsom en byråkratins oart. Den franska författningen år 1791, som innehåller flera här redan anförda stadganden syftande till förvaltningens förbättring, rymmer ock ett typiskt förbud däremot.[1] I svensk offentlig rätt möta än tidigare förbud mot förening av flera statstjänster. I RF 1660 stadgades sålunda, att icke flera tjänster finge kumuleras på en person, än de, som nödvändigt hörde tillhopa och ämbetsmannen gitte utföra; liknande föreskrifter ingå i Karl XI:s testamente och i KF den 24 januari 1778 om förbättrad ämbets- och lönestat.

I gällande rätt märkes först grundlagsbudet RF § 34. Här stadgades förbud för statsråd och justitieråd att utöva och innehava andra ämbeten. För statsråds del har — sedan ämbetet politiserats — stadgandet numera modifierats: statsråd äger innehava men ej utöva annat ämbete. För justitieråds dels kvarstår förbudet oreserverat; det omfattar nu även RegR.

Vid sidan av RF:s bud har med tiden allt strängare regler angående förening av flera tjänster utbildats. Möjligheter till dylik reglering har den tidigare successiva förbättringen av tjänstemännens villkor skapat. Inom den centrala statsför-

[9] *Heimer* söker häri se dels ett offentligrättsligt syfte, hinder mot korruption, dels ett privaträttsligt, bättre arbetseffektivitet. Konstruktionen, varur H. härleder vissa följdsatser, synes dock konstlad.

[1] Jfr för dansk rätts del — TL §§ 7, 44: 5; *P. Andersen,* a. a. (3 uppl.) s. 148 ff.

valtningen fastslogs sålunda vid den Gripenstedtska lönereformen år 1858 såsom allmän grundsats[2], att två eller flera ämbeten eller tjänster med lön på rikets stat icke finge hos samma person förenas; undantag gällde för de två lägsta lönegraderna, där Kungl. Maj:t ägde medgiva dispens. Under lönereformen år 1876 och följande år skärptes denna regel för flera ämbetsverk så, att med ämbete eller tjänst icke skulle få förenas annan tjänst å rikets, riksdagens eller kommuns stat, ej heller annan tjänstebefattning, med mindre den befunnes icke vara hinderlig för tjänstgöringen. I KK den 3 december 1897 utfärdades kompletterande regler angående sättet för sökande av tillstånd till förening av statstjänst med annan tjänstebefattning, för vilken lön eller arvode erhålles; syftet var att skärpa kontrollen. I StDAR 1921 möta samma regler, vilka desutom voro kompletterade med förbud även mot innehav av enskilda uppdrag m. m. År 1925 skärptes förbudet mot dubbeltjänst ytterligare för vissa kategorier av tjänstemän. De ägde sin motsvarighet i de militära AR. Tidigt möta motsvarande förbud inom kommunikationsverken med deras stränga krav på tjänstemännens arbetsprestationer. I AR år 1907 och år 1919 upprepades de och fingo även omfatta styrelseledamotskap i vissa bolag m. m.

Enligt Saar § 6 gäller nu såsom huvudregel, att ordinarie eller extra ordinarie tjänst icke får förenas med annan statlig tjänst. Förbudet är dispensabelt; Kungl. Maj:t kan i särskilda fall medgiva undantag, som dock i fråga om ordinarie tjänst härvid måste äga stöd av riksdagens beslut. I denna huvudregel gälla vidare vissa generella begränsningar. Innehavare av fast anställning kan befordras till tjänst med lösare anställningsform, utan att behöva välja mellan den lägre tjänstens trygghet och befordran; ej heller har det ansetts lämp-

[2] Rds beslut 1858; K. cirk. 9/11 1860. Historik i 1925 års statsrev. berättelse.

ligt att hindra den, som innehar en högre tjänst med otrygga anställningsvillkor från att, innehavande denna tjänst, söka en lägre tjänst med större trygghet. Saar medgiver därför förening av en statlig, ordinarie eller extra ordinarie tjänst med en ordinarie tjänst, som tillsättes allenast medelst förordnande tillsvidare och icke har pensionsrätt; förening må även ske med högre aspiranttjänst eller högre extra tjänst. Med ordinarie tjänst får dessutom förenas högre extra ordinarie tjänst samt — i fråga om ordinarie och extra ordinarie lärartjänster — rektorsbefattning. Förening av dessa tjänster medför emellertid, att tjänstemannen frånträder utövningen av en av tjänsterna (Saar § 6: 1). — Vidare saknas anledning förhindra förening av extra ordinarie, aspirant- och extra tjänster, vilka avse deltidstjänstgöring; den sammanlagda tjänstgöringen får dock icke överstiga för jämförlig ordinarie tjänsteman bestämd tid.

Ej heller med kommunal tjänst får ordinarie eller extra ordinarie statlig tjänst, aspiranttjänst eller extra tjänst förenas. Saar riktar sig här emot förening av statlig tjänst med »jämförlig kommunal befattning» (§ 6: 2). Härmed avses tjänstgöringens faktiska innebörd; denna, icke dess rubricering i kommunens organisatoriska planer, skall vara avgörande.[3]

Motsvarande regler — med vissa särskilda modifikationer — möta i PrLRegl § 5.

Förbud gäller vidare mot förening utan särskilt tillstånd av ordinarie eller extra ordinarie statlig tjänst med »tjänstebefattning eller därmed jämförligt uppdrag» (§ 7). Med tjänstebefattning avses varje annan anställning i statens eller kommunens eller enskild tjänst än de, som reglerats i § 6. Motsvarande reglering i PrLRegl § 6: 1. Förbudet kommer härigenom att avse icke endast offentlig verksamhet utan även enskild. Bestämmande kriterium är, huruvida anställ-

[3] KPr 225/1948, s. 50.

ningen med hänsyn till arbetets kontinuerliga fortgång, dess omfattning eller därför utgående ersättning kan karaktäriseras såsom »befattning».[4] Med jämförligt uppdrag menas sådana av offentlig eller enskild natur, som äro så varaktiga eller så tidskrävande, att de kunna jämföras med tjänst. Man avser här att träffa sysslor, som i sak, men ej till formen äro tjänster.[5] Faktiskt ombudsmannaskap hos bolag, där varje arbetsprestation debiteras såsom uppdrag, är ur den synpunkten i sak att jämställa med ombudsmannaskap med årsarvode, att det inkräktar på tjänstemannens tid och intresse. Undantag gälla för uppdrag i allmän tjänst, som tjänstemannen erhåller på grund av allmänna val. För riksdagsmannaskap framgår detta av RO § 4, men regeln gäller även i fråga om ledamotskap av kyrkomöte, landsting, kommunalfullmäktige, kommunal nämnd eller beredning och beskattningsnämnd (jfr s. 179 f.); i sistnämnda fall dock icke för uppdrag, som ordförande i eller kronoombud i taxeringsnämnd, vartill KB förordnar.[6]

Med tiden har här avsedd förbudslagstiftning jämväl utsträckts till uppdrag i enskild tjänst, vilka kanske främst riskera tjänstemännens opartiskhet; erinras må här om den kritik av domares beroende av bolag, som rymmes i Henning von Melsteds fräna satir med motiv från en häradsrätt i Älvdalen. Varken ordinarie eller extra ordinarie statstjänsteman får utan särskilt tillstånd innehava ordförande- eller ledamotskap i styrelse för verk, bolag, förening eller inrättning, som har till ändamål att driva rörelse inom industri, handel, transport-, bank- eller försäkringsväsen eller annan näringsgren eller vars verksamhet eljest har huvudsakligen

[4] KPr 225/1948, s. 52. Se statsrev. ber. 1956, s. 323 f. Jfr i övrigt SOU 1928: 14, 1930: 17, 1937: 48.

[5] I RÅ K 68/1940 ansågs styrelseuppdrag i Tjänstemännens Kreditanstalt enligt KomAR 1919 ej kräva tillstånd, däremot uppdraget att vara jourhavande direktör.

[6] KPr 225/48, s. 53.

ekonomiskt syfte.[7] Undantag gäller för det fall, att den tillståndsbeviljande myndigheten själv tillsatt tjänstebefattningen eller meddelat uppdraget. Tillstånd beviljas av vederbörande myndighet för tjänster i Ao och Ae 1—23, eljest av Kungl. Maj:t. Tillstånd bör avse viss tid och får beviljas endast för såvitt men icke uppstår för den statliga tjänsten. Indispensabelt förbud gäller för justitieråd, regeringsråd, häradshövding[8], vattenrättsdomare, och — i viss mån — landshövding. För ledamotskap i styrelse för ideell, politisk eller facklig förening kräves icke tillstånd. — Motsvarande förbud gälla enligt PrLRegl § 6.

Härutöver äger Kungl. Maj:t utfärda erforderliga föreskrifter ifråga om förbud för tjänsteman vid visst verk eller innehavare av viss tjänst att åtaga sig visst uppdrag eller utöva verksamhet, som ej lämpligen bör förenas med hans tjänst. Då dylikt förbud dels utfärdas enligt Saar § 7: 2, dels i lag eller andra författningar, ha vi fått en mångfald regler av skiftande statsrättslig valör.

Stadgandet i Saar § 7 äger den särskilda innebörden, att det möjliggör nya förbud under reglementets giltighet för tjänstemän, vilka lyda under reglementet. Såsom framgår av övergångsbestämmelser till Saar har man icke ansett sig eljest vara befogad därtill.

Författningarna skifta ifråga om tjänstemans rätt att i övrigt åtaga sig enskilda uppdrag. Olika synpunkter bryta sig här uppenbarligen mot varandra. Det kan ligga en service-synpunkt bakom vissa författningars medgivande åt tjänstemän att åtaga sig enskilda uppdrag. Så är fallet inom Sveriges Geologiska undersökning (JO 1956, s. 169). Vissa fiskaliska synpunkter kunna föranleda, att tjänsteman får

---

[7] Utslagsgivande är, om föreningen är registrerad enligt lagen om ekonomiska föreningar, KPr 225/1948, s. 53.

[8] Må dock åtaga sig uppdrag såsom ordförande eller suppleant för ordförande i hyresnämnd, vissa styrelseuppdrag m. m., Saar § 7 B.

mot ersättning — vilken helt eller delvis tillfaller det allmänna — åtaga sig enskilda uppdrag. Så är läget ifråga om länsarkitekter och ofta inom städerna med stadsarkitekter. Jämväl läkare m. fl. kunna vara berättigade till enskild praktik inom vissa gränser, ofta såsom alternativ till högre lön.

I andra fall gälla vittgående förbud mot enskild verksamhet för olika statstjänstemän. Motiven för dessa regler äro skiftande. Ofta ligga ogynnsamma erfarenheter av konkreta händelser bakom reglerna. De äro därför i viss mån kasuistiska. Fråga är här ofta om en ömtålig avvägning av, å ena sidan, allmänt intresse av att tjänstemannen får bedriva en verksamhet, som ur utbildnings- eller erfarenhetssynpunkt kan vara värdefull även för tjänsten, och å andra sidan intresset av att tjänstemannen icke ägnar sig åt annat än tjänsten. Justitieråd eller regeringsråd få numera icke vara skiljemän (»lex Almén», Saar §§ 7, 8). Häradshövding och vattenrättsdomare äro förbjudna att handhava skiljemannauppdrag annat än som ordförande eller ensamma skiljedomare. Krav på domares neutralitet i övrigt ha ock tidigt ställts. Sambandet med domarejäven är här påtagligt. Ur praxis kan sålunda nämnas, att borgmästare fällts till ansvar för att han åtagit sig att såsom ombud för fordringsägare träffa uppgörelse med gäldenär angående en skuld, medan ärendet i exekutiv väg var anhängigt hos magistraten (NJA 1882, s. 422). HD:s majoritet klandrade härvid, att borgmästaren, medan ännu omförmälta exekutionsärende var hos magistraten anhängigt, påtagit sig att vara ombud för part.

Enligt RB 12: 3 och 12: 22 får lagfaren domare vid allmän domstol icke vara ombud eller rättegångsbiträde, med mindre konungen för visst fall giver lov därtill. Enligt arbetsordningen för nedre justitierevisionen § 38 a får lagfaren tjänsteman icke idka advokatverksamhet. Motsvarande gäller enligt DomSt § 24 a, St f. vattendomstolarna § 13 a, arbetsordningen för rikets hovrätter § 51 a (lydelser den 19 febr.

1954, jfr JO 1958, s. 30) men icke hyresnämnd (JO 1958, s. 289). Härutöver finnes förbud mot skadlig annan förvärvsverksamhet eller ekonomiska förehavanden.

Vattenrättsingenjörer få icke åtaga sig enskilt uppdrag eller företaga åtgärd i ärende, som kan antagas komma under vattendomstols bedömande. Jfr ISjöV § 32 om sjöteknisk konsulent.

För domare vid rådhusrätt — som icke äro underkastade Saar — meddelas bestämmelser om begränsning i rätten att innehava bisysslor i § 9 KK den 31 okt. 1947 med vissa bestämmelser ang. rådhusrätt och magistrat. Stadgandet ansluter sig nära till Saar och innebär, att lagfaren ledamot av rådhusrätt icke utan särskilt tillstånd får innehava annan tjänst, tjänstebefattning eller därmed jämfört uppdrag eller uppdrag såsom ordförande eller ledamot i styrelser för verk, bolag, förening eller inrättning, av i Saar angivet slag. Tillstånd kan beviljas, men erfordras icke för tjänst, som tillsättes eller uppdrag, som meddelas av statlig myndighet eller av stad, där tjänstemannen är anställd. Tillstånd får icke beviljas, om tjänst eller uppdrag prövats inverka hinderligt för utövande av tjänsten vid rådhusrätten eller magistraten. Tillstånd kan meddelas av HovR efter hörande av magistraten och stadsfullmäktiges ordförande och vice ordförande, eller vid förfall för någon av dem, DK:s tjänstgörande ordförande. Om så lämpligen kan ske, skall tillstånd avse viss tid. Härutöver gäller, att ledamot av eller lagfaren tjänsteman vid rådhusrätt eller magistrat icke får mot ersättning tillhandagå allmänheten med utförande av juridiska eller liknande uppdrag. Förbudet avser icke uppdrag att vara skiljeman. År 1954 har härtill fogats förbud mot advokatverksamhet och ekonomiska förehavanden, motsvarande nyss nämnda förbud för statliga domstolar. Utöver dessa stadganden finnas i vissa fall särskilda bestämmelser i de olika städerna.

Men dylika förbud rikta sig icke enbart mot domare.

Mindre absolut möta de i GRB 15: 2 för »konungens betjente» att för sina vänner tala i annat fall, än när deras förmän det tilläto och de sin tjänst ej försummade eller det ej stred mot deras ämbetsplikt. Detta lagrum har ansetts tillämpligt på åklagare och analogt även å sådana, som ägt anställning i kommunal tjänst särskilt med avseende å brottmål. Se härom närmare JO 1909, s. 150; 1911, s. 115; 1913, s. 108; 1931, s. 198. Samma rättspolitiska mening har nu[9] föranlett förbud för landsfogde att bedriva advokatverksamhet eller inkasseringsrörelse ävensom att åtaga sig vissa uppdrag, såsom att förrätta auktioner, att vara rättens ombudsman eller förvaltare i konkurs, att vara enskild parts rättegångsombud eller biträde annorledes än i samband med utförande av tjänstetalan och där det kan ske utan åsidosättande av landsfogden åvilande tjänsteplikter. Han äger icke härvid betinga sig eller mottaga gottgörelse för dylika uppdrag (ILandsf § 37). Motsvarande regler möta för landsfiskaler (ILandsfisk § 42). För häradsskrivare, vilka intaga en ömtålig ställning såsom skattemyndighet, gäller förutom i Saar intagna stadgar, särskilt förbud att förrätta auktion eller vara konkursförvaltare (IHäradsskr § 11). Lantmätare äro förbjudna åtaga sig enskilda uppdrag (ILantmSt § 74). Jfr ISjöV § 32.

I den mån tjänstemän äga åtaga sig enskilda uppdrag, aktualiseras emellertid ytterligare en synpunkt. Handläggningen av det enskilda uppdraget kan vålla svårighet, därest tjänsteman kan förutsättas senare komma att behandla samma ärende å tjänstens vägnar. Han kan härvid otvivelaktigt bli jävig. Det ligger emellertid i förvaltningsorganisationens intresse att söka hindra uppkomsten av dylika jävssituationer. En dylik bakgrund ha föreskrifter i instruktionen den 15 juni 1935 för länsarkitektsorganisationen (nr 354). Här gäller förbud för länsarkitekt att utan Kungl. Maj:ts

[9] Processkommissionens betänkande 1926, 2, s. 51.

efter prövning i varje fall lämnade tillstånd utom tjänsten utföra uppdrag, som är eller kan bliva föremål för länsarkitekts handläggning i tjänsten eller kan inverka hinderligt å tjänstgöring (§ 38). JO har ock föranlett åtal — som lett till fällande dom — mot länsarkitekt, som utan tillstånd biträtt enskild fastighetsägare med råd, huru han skulle ställa sig till viss stadsplanefråga. Uppdraget berörde fråga, som kunde bliva, och blev, föremål för dennes handläggning i tjänsten (JO 1943, s. 43). Järnvägstjänsteman äger icke åtaga sig uppdrag att för trafikants räkning verkställa uppmätning eller avsyning av med ved, resp. träkol lastade godsvagnar eller annat liknande uppdrag. Utan tillstånd får tjänsteman icke inom SJ:s område för egen eller annans räkning bedriva försäljning eller upptaga order å varor.

I andra fall framträder mera omsorgen om att hålla personalen utanför verksamhet, som kan vara eller uppfattas som ett missbruk av den allmänhets förtroende, som nyttjar anstalten. Enligt ITelSt § 37 äro tjänstemän vid televerket förbjudna att befatta sig med handelsspekulationer och företag, vid vilka upplysning eller ledning skulle kunna hämtas av telemeddelanden i tjänsten. Jfr IYI § 23.

I flera fall avses att hindra tjänstemän från konkurrens med det egna verket, TjOPostV § 21, IVetMedA § 19 m. fl.

Understundom är tillståndstvång för enskilda uppdrag ett led i kontroll av prestationernas kvalitet, så i SGU.

För statens ekonomiska verksamhet gälla andra skyddsregler. Jämlikt UpphK § 92 st. 1 må icke den, som på grund av anställning i statens tjänst har att taga befattning med upphandling eller arbeten för statens behov, varken för egen eller annans räkning tillhandahålla myndigheten gods eller utföra arbete av angivet slag. Myndighet äger, efter prövning i varje särskilt fall, även föreskriva enahanda förbud för annan i statens tjänst anställd person. Skyddsregler ha även givits ifråga om tjänstemäns familje- och hushållsmedlem

mar. I statens tjänst anställd må sålunda enligt UpphK § 92 st. 2 icke uppdraga åt medlem av sin familj eller sitt hushåll att leverera gods till eller utföra särskilt betalt arbete för det förråd eller annan sådan anstalt, varöver han utövar tillsyn. Undantag må dock medgivas av överordnad, om detta med hänsyn till statens fördel finnes motiverat. Den som leder auktionsförrättning eller där tjänstgör som utropare, får icke — annat än efter enskilt skriftligt uppdrag (§ 88 st. 2) — själv eller genom ombud vid auktion enligt UpphK göra inrop för egen eller annans räkning (§ 92 st. 3). Motsvarande regler möta, i större eller mindre omfattning, även inom kommunal förvaltning (RÅ I 238/1951).

Jämväl vid inköp, beställning av arbeten m. m. för egen räkning från stat eller kommun, bör tjänsteman, som kan öva inflytande över prissättningen, betalningssätt eller — villkor, arbetets utförande m. m., iakttaga varsamhet. SkolÖSt har sålunda i ett aktuellt fall beträffande verksstadsskola framhållit, att om tjänsteman vid dylik skola gör beställning hos denna, prissättning och betalningsvillkor i varje särskilt fall bör göras till föremål för styrelsebeslut (jfr JO 1940, s. 99). Jfr IFångvSt § 53; St. f Venngarn § 25; IRiksbrinsp. § 4.

I samband med strävandena att hålla tjänstemännen opåverkade av olämpliga eller möjligen olämpliga biinflytelser och att hindra splittring av deras verksamhet stå andra begränsningar i deras näringsrätt. Medan en vittgående näringsfrihet införts för övriga medborgare med 1864 års näringsfrihetsförordning, dock starkt modifierad i dagens samhälle, gälla för tjänstemännen olika undantag; att härvid kollision mellan en allmän frihet och särskilda förbud kan äga rum, är påtagligt (jfr klagandens argumentation i RÅ I 238/1951).

Den, som har kronouppbörd om hand, åklagare eller tulltjänsteman får emellertid icke idka handelsrörelse, NärFrF § 3.

Grupper av tjänstemän hava förbjudits viss verksamhet utanför tjänsten, som icke ansetts förenlig med deras ställning. Här är sålunda icke fråga om skydd för objektiviteten utan för anseendet. KyrkoL förbjuder sålunda präst (19: 22) att vara rättegångsfullmäktig och att slå sig på viss köpslagan, såsom öls, brännvins och tobaks utmånglande (19: 25). Motsvarande straffbud förelågo i 1889 års lag om ämbetsbrott av präst (§ 9: »Inlåter sig präst med hantering eller köpslagan, som icke anstår hans ämbete — — —»); felet torde nu kunna tillräknas honom såsom brott mot tjänsteplikt (jfr s. 280). Vid regleringen åren 1853—1855 av rätten att tillverka brännvin förbjödos ecklesiastika tjänstemän av hänsyn till deras ställning att ägna sig åt dylik hantering (KF den 18 januari 1855 angående villkoren för brännvins tillverkning, § 1). Förbudet tillkom på förslag av särskilda utskottet vid 1853—1854 års riksdag (bet. 8, s. 19). Det har senare upprepats i KF den 6 juni 1905 angående försäljning av brännvin (§ 6: 3), KF den 11 oktober 1907 angående tillverkning av brännvin (§ 1: 2), KF den 14 juni 1917 angående försäljning av rusdrycker (§ 4). Dessa regler ha sålunda icke kyrkorättslig grund. Lagfaren tjänsteman i nedre justitierevisionen får ej inlåta sig i sådant ekonomiskt förehavande, som är oförenligt med en domares ställning (AO § 39). Jfr IFlygtA § 10; IBySt § 23; IStatens väginstitut § 8.

I andra fall avse förbud mot annan verksamhet allenast eller i vart fall främst att hindra en för arbetets effektivitet skadlig splittring. Hit höra de förbud mot olika enskilda verksamheter, som tidigt möta i instruktionerna för kommunikationsverken. Jfr även MO 1933, s. 143. Lagfaren tjänsteman i nedre justitierevisionen är förbjuden driva förvärvsverksamhet, som är av den omfattning, att den kan antagas inverka menligt på utövandet av hans tjänst (AO § 39).

Oavsett om positivt förbud däremot föreligger eller icke, får tjänsteman, som förestår eller arbetar vid inkomstbring-

ande allmänt företag icke i eget eller familjemedlems namn eller genom bulvan driva en motsvarande eller eljest konkurrerande verksamhet (jfr RÅ Fi 73/1932, justerare har straffats för det han genom anförvant drivit viss verksamhet).

I avsaknad av positiva förbud lärer icke enskild verksamhet vara förbjuden, trots de vådor, den kan rymma. Vidgade förbud äro dock under dryftande, SU 94/1956.

Inom den kommunala förvaltningen möta givetvis motsvarande problem som inom den statliga.

I första hand ha förbud mot tjänsteförening och näringsutövning lämnats i de specialreglerande författningarna. Statens intresse av ifrågavarande förvaltningsgrenar har här tagit sig många uttryck. — Polisman är, om ej annat är bestämt i anställningsvillkoren, förbjuden innehava annan allmän eller enskild befattning eller därmed jämförligt avlönat uppdrag eller själv eller genom annan idka förvärvsverksamhet. Polischefen må dock meddela dispens härifrån, försåvitt sysslan prövas icke inverka hinderligt på polismannens tjänst och ej är oförenlig med hans ställning som polisman. Dylikt tillstånd bör lämpligen begränsas till viss tid. Det är ej erforderligt för förtroendeuppdrag inom facklig, politisk eller ideell organisation (PolR § 27). Ordinarie polisman äger ej heller driva försäkrings- eller inkassorörelse eller förrätta auktioner. Polisman får icke utan polischefens tillstånd åtaga sig att på ledig tid utföra uppdrag, som innebär polisverksamhet. Han får ej heller åtaga sig oavlönat uppdrag, som är oförenligt med hans ställning som polisman. Jämlikt FolkskAR må med ordinarie tjänst förenas allenast sådan ordinarie statlig tjänst, varå tillsvidare förordnande utfärdas och som ej är förenad med pensionsrätt; högre extra ordinarie tjänst med avlöning enligt av Kungl. Maj:t fastställda bestämmelser, eller tjänst vid fortsättningsskolan. Annan ordinarie eller extra statlig tjänst eller därmed jämförlig kommunal befattning får ej förenas med anställning som ordi-

narie eller extra ordinarie lärare. Konungen må dock medgiva dispens, vilket i fråga om ordinarie lärare kräver stöd av riksdagens beslut. Konungen kan vidare medgiva förening av ordinarie eller extra ordinarie läraranställning med vissa militära beställningar å reserv-, avgångs- eller övergångsstat (§ 5). För mottagande av tjänstebefattning eller därmed jämförligt uppdrag, ordförandepost eller styrelseledamotskap i verk, bolag, förening eller inrättning med huvudsakligen ekonomiskt syfte, kräves folkskoleinspektörens eller SkolÖSt:ns medgivande, med undantag för fall, då SkolÖSt eller Kungl. Maj:t beslutit om tillsättningen. Tillstånd får icke meddelas, om verksamheten kan vara hinderlig för tjänsten, och bör avse viss tid. Undervisning i läroanstalt, som ej tillhör samma distrikt, får lärare åtaga sig allenast med skolstyrelsens medgivande, som meddelas efter riktlinjer, angivna av SkolÖSt (§ 6). Lärare äger icke heller utan tillstånd meddela undervisning åt elev (LärovSt § 135, FolkskSt § 189).

Inom kyrkorätten möta förbud, meddelade i stiftsstadgor m. m., för kantorer m. fl. att åtaga sig annan tjänst (jfr RÅ E 24/1944).

Även inom den oreglerade kommunalförvaltningen har i stor omfattning motsvarande förbud införts (KNR).

Den förbudslagstiftning, som ovan redovisats, har visat sig vara i viss mån svår att upprätthålla. Riksdagens revisorer ha sålunda vid flera tillfällen kritiserat bristande efterlevnad av de lämnade förbuden och tillståndstvånget. Ännu 1943 anhöll riksdagen hos Kungl. Maj:t, att denne måtte på lämpligt sätt hos statens tjänstemän inskärpa vikten av att gällande bestämmelser angående förening av tjänster iakttoges (rds skr. 417/1943, SU 141/1943, s. 30; jfr SU 94/1956). Man har dock icke velat införa en anmälningsplikt ifråga om alla uppdrag m. m., såsom alltför betungande.

Åsidosättande av de lämnade föreskrifterna är emellertid straff- och disciplinärrättsligt åtkomligt. Tjänsteman hos

GenPostSt:n har sålunda disciplinärt bestraffats för att han utan erforderligt tillstånd varit kassadirektör hos kreditförening (RÅ K 68/1940). Kantor har disciplinärt bestraffats för det han, trots förbud, innehaft annan offentlig tjänst (RÅ E 24/1944). Även i judiciell väg kan överträdelse av förbud mot tjänsteförening eller viss verksamhet bestraffas såsom tjänstefel. Grundsatsen har klarlagts i NJA 1938, s. 238, där fråga var om en av stadsfogde i strid mot föreskrift driven enskild advokatverksamhet. RRn och HovR ville väl ogilla ansvarsyrkandet, enär den förbjudna verksamheten, ehuru i hög grad klandervärd, icke visats medföra, att tjänstemannen åsidosatt något honom ålagt tjänstegöromål. HD fann emellertid, att tjänstemannen genom sitt handlande visat oförstånd i tjänsten och fällde honom till ansvar jämlikt GSL 25: 17. Överträdelse av de lämnade förbudsföreskrifterna är sålunda straffbar i sig, oavsett återverkan på tjänstgöringen.

Även om förbud mot förening av viss tjänst med annan eller mot enskilda uppdrag icke lämnats är ett mångsyssleri, som menligt påverkar tjänstgöringen, i sista hand åtkomligt såsom tjänstefel. Men härför kräves bevisning om att tjänstemannen faktiskt åsidosatt sin tjänsteplikt; mångsyssleriet i sig är här icke straffbart (MO 1933, s. 154 ff.).

Förbud mot gåvor m. m.

Tjänsteman får icke låta sitt handlande i tjänsten påverkas av förmåner från utomstående, som må erbjudas honom personligen. Grundsatsen är i sig självklar, men erbjuder i sin praktiska tillämpning svårlösta problem. Den kompletteras i svensk rätt med regler därom, att tjänstemän överhuvudtaget icke äga betinga sig eller mottaga förmån för tjänsten. Undantag gäller naturligtvis för rimliga gåvor och förmåner och sådana, vilka helt uppenbart icke kunna påverka tjänsteutövningen. Det kräves emellertid icke längre för att ansvar för korruption skall kunna utkrävas, att gåvan

mottagits för att främja orätt i tjänsten. Sedan år 1941 föreligger en väsentlig skärpning av straffansvaret såtillvida, som gåvomottagandet kan bestraffas såsom muta[1a], oberoende av om åklagaren kan påvisa, att gåvan avsetts för främjande av orätt i tjänsten. Undantag göres naturligtvis jämväl för de fall, då tjänsteman är berättigad att uppbära sportel, dvs. en avgift av enskild för utförandet av viss tjänsteprestation. Det är här fråga om en avlöningsform, om ersättning för tjänsteåtgärd efter vissa normer.

Det är härvid främst ansvaret enligt SL 25: 2 för tagande av muta, som innebär skydd för förvaltningens integritet. Härutöver kan emellertid det förhållandet, att tjänstemannen sätter sig eller söker att sätta sig i ekonomiskt beroende av enskild, kommer i tacksamhetsskuld till denne, vara ett tjänstefel, även om rekvisiten för mutbrottet icke föreligga[1], särskilt om fråga är om *upphandling, kontroll* eller *tillståndsgivning*. Jägmästare, som verkställer utstämpling, skall icke mottaga fri skjuts (RÅ Jo 28/1933). Den, som reviderar, skall icke mottaga gästfrihet av den reviderade, IRRV § 32, IFöCivF § 4.

Tulltjänsteman, som verkställer kontroll, bör icke mottaga gåva av visiterad (RÅ Fi 414/1932). I PolI § 10 ha positiva regler av motsvarande innebörd lämnats. Polisman får ej genom skuldsättning eller på annat sätt göra sig beroende av någon, vars verksamhet han har att övervaka. Han får icke av allmänheten för något sitt förhållande i tjänsten mottaga gåva, belöning eller annan förmån, med mindre polischefen lämnat tillstånd därtill.[2] Även järnvägstjänstemän äro i arbetsordningen (§ 12) förbjudna att mottaga sammanskott eller

---

[1a] NJA 1956, s. 129.

[1] Jfr RÅ S 274/1932.

[2] I RÅ I 31/1948, blev fastighetschef i stad entledigad, enär han med företagare inlåtit sig i ekonomiska förbindelser, som voro oförenliga med tjänsten. Entledigandet var emellertid icke disciplinärt.

gåva av trafikanter. De få över huvud taget icke mottaga penningar eller annan vedergällning för under tjänsten vidtagna åtgärder.

I andra fall ha skärpta förbudsregler givits för att hindra, att överordnad blir beroende av underordnade. Det är sålunda icke järnvägstjänsteman (arbetsordningen § 12) eller polisman tillåtet att av underordnade mottaga »lån eller annan förmån», varigenom han kan bliva beroende av denne (PolI § 10; jfr JO 1940, s. 109; 1941, s. 97, gäller även borgen). Härmed avses dock icke sedvanliga hyllningar eller vänskapsbevis (jfr SOU 1947: 45, s. 96).

Ansvar för tjänstefel i dylika sammanhang kompletterade särskilt tidigare, före 1941 års reform, de mera begränsade reglerna om mutbrott. Tjänsteman vid tullverket, som låtit tillgodoräkna sig personligen provision vid inköp av vara för statsverkets räkning, har enligt tidigare gällande regler dömts för tjänstefel, NJA 1938, s. 594. Handlingssättet torde numera kunna föras in under mutbrottet, sedan detta kommit att omfatta betingande och tagande av förmåner i och för sig. I andra fall måste man falla tillbaka på ansvar för tjänstefel. I RÅ S 235/1944 har RegR funnit, att tjänsteman vid arbetsförmedling icke bort medfölja arbetssökande på lunch för att diskutera hennes arbetsutsikter, men att detta i sig icke borde föranleda ansvar. Tjänstemannen hade emellertid icke bort låta sig bjudas på lunchen, än mindre utan undersökning mottaga ett till honom överlämnat kuvert, som senare visade sig innehålla en penningsumma. Sedan han fått vetskap om beloppet, hade han bort vara angelägen om att skyndsammast återställa det och därmed undvika den obehagliga situation, vari han blivit försatt. Genom att avsevärt dröja därmed, hade han satt tjänstens anseende i fara.[2a]

[2a] Jfr *Statens sakrevision,* Iakttagelser rörande upphandlings- och kontrollverksamhet (1957) s. 60 anf. rättsfall nr 1, 3; s. 63, nr 3; s. 64, nr 1.

Men även utanför det stora område, som sålunda täckes av dels SL 25: 2, dels SL 25: 1 och 25: 4 med dessa lagrums ansvar för tjänstemissbruk och tjänstefel och därtill anknutna specialregler, finnas lägen, där man ur förvaltningens synpunkt kan vara angelägen att vilja förbjuda tjänstemannen kontakt med allmänheten, som kan riskera hans ställning.

Av särskild ömtålighet är härvid den ställning, som tjänstemän intaga, då de besluta i upphandlingsärenden eller försälja värden för stats eller kommuns räkning. I anledning härav ha för vissa förvaltningsgrenar närmare anvisningar[3] lämnats tjänstemännen, av innebörd, att de skola undvika angivna åtgärder. Man har här förbjudit mottagande utav rabatter, inköp av varor m. m., även för rent personlig räkning. Strängare anvisningar beträffande mottagande av erbjudanden om inbjudningar m. m. ha jämväl lämnats. Ofta ha dessa direktiv karaktär av anmaning att inhämta förmans tillstånd till privata avtal, entreprenader el. dyl., till mottagande av inbjudningar eller lån. Föreskrifterna kunna ha den innebörden, att för vissa tjänstemän en precisering av tjänsteplikten sker, utöver vad som eljest för tjänstemän skulle vara naturligt. Reglerna få icke självständig straffrättslig karaktär men utgöra ett underlag vid en bedömning av vad tjänsteplikten i det individuella fallet innebär. De få sålunda omprövas i ansvarsprocess.

Politisk verksamhet, konfessionsfrihet m. m.

Tjänstemännens ställning i *politiskt* hänseende är inom de olika staterna av ålder skiftande. Å ena sidan kan ur den tidigare analyserade teorin om vittgående trohetsplikt, »va-

---

[3] Se t. ex. Armétygförvaltningen, chefsorder II: 1, den 1 febr. 1957, och *Statens sakrevision*, a. a. s. 50 ff.

sallitet», härledas jämväl skyldighet att icke deltaga i partipolitik eller rent av att aktivt svara för regeringens politik. Så tolkades under kejsartiden 1873 års BeamtenG § 10 i denna riktning. Å andra sidan innebär en mera restriktiv tolkning av tjänstemännens skyldigheter, som kräver specificerat lagstöd för dessa, i regel, att tjänstemännens politiska handlande lämnas utanför de skyldigheter, som bero av anställning.

Svensk statsrätt står sedan länge väsentligen på den sistnämnda ståndpunkten. Allenast för begränsade grupper icke oavsättliga tjänstemän, såsom de i RF § 35 angivna förtroendeämbetsmännen, har en annan princip hävdats. Svensk rätt skiljer sig härutinnan i hög grad från flera andra staters, där tjänstemännen antingen politiskt »steriliserats» eller rent av aktivt engagerats för regeringens politik.

Den mindre vittsyftande formen — tjänstemännens politiska sterilisering — kan innebära, att de förbjudas utöva aktiv representation, såom i riksdag, parlament, eller kommunala församlingar. De rättspolitiska motiven härför hava varit skiftande. Man har velat skydda tjänstemännen för politiska engagemang, säkra deras anseende för objektivitet, trygga samhällsfriden. I England har sålunda, sedan Act of Settlement år 1701, modifierad år 1707, gällt, att tjänstemän, vilka innehava efter år 1705 inrättade tjänster — således äro bl. a. regeringsledamöterna undantagna från förbudet — ej få ha säte i parlamentet. Grundsatsen har emellertid, särskilt sedan statsförvaltningen genom vittgående socialisering vidgats, ansetts alltför begränsande. Ej minst ha fackföreningarna härvid kämpat för principens avgränsning och den torde nu icke gälla annat än den centrala förvaltningen. Samma grundsats upprätthålles i Frankrike. I vissa länder gäller den allenast officerare; man önskar då hålla försvaret politiskt neutralt; så i Finland. Till skillnad från vad fallet är i dessa länder äro hos oss varken civila — ej heller domare

eller präster — eller militära tjänstemän förhindrade att vara folkrepresentanter. Denna från vår urgamla representationsrätt härledda grundsats står i otvivelaktig motsats till den Montesquieuska maktdelningsläran. Vår parlamentariska och kommunalpolitiska tradition är tvärtom rik på gestalter, vilka jämväl varit verksamma såsom statens eller kommunernas tjänstemän av olika grader. Blott i vissa speciella fall föreligger behörighetshinder, såsom då medlemmar av HD icke äga deltaga i val till LU eller vara medlem därav, eller då i KL hinder etablerats för medlemmar av lantregeringen att vara fullmäktige. Ett annat exempel på prohibitiv reglering är förbudet för kommunalborgmästare att tillhöra fullmäktige eller styrelsen; han har ansetts icke böra belasta sin ställning med politiska engagemang, KL § 29.

En ännu längre gående politisk isolering av tjänstemän ligger däri, att de icke medgivas politisk rösträtt. Motiv härför har, som framgår av engelsk politisk sjuttonhundratalshistoria, även varit en önskan att skydda tjänstemännen själva mot obehag för misshaglig röstning. Engelska tulltjänstemän begärde och vunno sålunda dylik inkompetens under Georg III; regeln varade till år 1867. Men motivet kan ock vara en önskan om ökad allmän tilltro och anseende för tjänstemännen. I vårt land finnes icke några dylika legala hinder mot utövande av rösträtt.

Mera komplicerad är frågan, om tjänsteman äger rätt till egen aktiv politisk verksamhet. Under många politiska regimer har detta ansetts vara uteslutet. Så ej hos oss. Tjänstemän äro enligt svensk rätt helt visst icke pliktiga att propagera för regeringens politiska handlande eller dess program. De äro även oförhindrade att aktivt kritisera regeringens handlande. Tjänstemännen äro i vårt land även oförhindrade att själva driva politisk verksamhet. De äro icke förbjudna att deltaga i politiska partier. Vår rätt skiljer sig härutinnan från vad man i de starka kontinentala makterna

fram till första världskriget ansett rimligt. Den svenska ståndpunkten sammanfaller emellertid med den klassiska liberala, som bland annat uttryckts i 1919 års Weimarförfattning.[4]

Det sagda innebär givetvis icke, att tjänstemän ohämmat äga driva politisk verksamhet. Deras tjänstemannagärning skall vara objektiv, där tjänsten icke är klart politisk. I tjänsten få tjänstemännen sålunda avhålla sig från partipolitisk propaganda, liksom från annan agitation vid politiska, men ock kyrkliga eller kommunala val. Grundsatsen belyses, bland annat, av ingripanden från JO:s sida gentemot prästmän, som i predikoförkunnelse anlagt alltför subjektiva synpunkter. JO föranstaltade sålunda om åtal mot kyrkoherde, som i anslutning till och under predikan yttrat sig mot vissa politiska partier och till förord för annat. Detta var enligt JO otillbörligt, då prästmannen var statskyrkopräst. Som sådan ägde han icke att i sammanhang med gudstjänst i valagitatoriskt syfte göra de särskilda politiska problemen till föremål för bedömande. Dylikt måste innebära missbruk av ämbetsställning. Stats- och kommunaltjänstemän måste i tjänsten iakttaga en opartisk ställning i dagspolitiska strider men de få äga full frihet att såsom enskilda personer välja sin politiska ståndpunkt och uppfattning (JO 1931, s. 31; 1932, s. 12; jfr JO 1936, s. 200; 1938, s. 54; KyrkoL 2: 2).[5] Folkskollärare har ej heller ansetts äga i sin undervisning driva propaganda för kommunism, RÅ E 135/1933. Kyrkoherde har ock åtalats för propaganda mot viss lärarinna vid val till lärartjänst, vilken propaganda drivits vid konfirmationsundervisning, alltså i tjänsten (JO 1926, s. 81).

Ett tydligt politiskt partiengagement innebär överhuvud en risk för tjänstemännens ställning och förtroende till dem i de fall, där deras handlande som tjänstemän kan tänkas

---

[4] Kritik härav hos *Köttgen,* Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Republik (1928).

[5] Jfr SOU 1935: 8, s. 277; *Agge* i FT 1940, s. 85.

bli påverkat av politiska synpunkter. I regel överlåter emellertid i vårt land lagstiftaren denna intresseavvägning till tjänstemännens eget omdöme och taktkänsla. Brister det härutinnan, kan ytterst ämbetsansvaret realiseras.

Tjänstemän, vilkas handlande såsom sådana innebär utförande av ett politiskt färgat program, lära emellertid icke heller kunna underlåta att även mot sin uppfattning avstå från att kritisera åtgärder, som höra till tjänsten. De få ofta även positivt försvara vad som bestämmes av regeringspolitiken. Uppgiften kan ställa betydande och svårfyllda krav på tjänstemännens omdöme, klokhet, lojalitet m. m., men anses av ålder nödvändigt böra lösas.[6] Idealet framställes här understundom vara den kunnige tjänstemannen, som, politiskt neutral, ställer sin förmåga till de regerandes förfogande under undertryckande av egen tankeverksamhet.[7]

Frågeställningen skärpes naturligtvis i den mån tjänstemän tillhöra s. k. ytterlighetspartier, sammanslutningar, vilkas program syfta till en omstörtning av den bestående samhällsordningen. I många tjänstemannaeder ingår en förpliktelse att vara författningen trogen. Verksamhet i strid mot denna kan då uppenbarligen bli ett tjänstefel. Men detta löser icke problemet i dess helhet. Problemställningen aktualiserades tidigt i de kontinentala staterna av de socialistiska partierna.

Positivrättsligt är här att anteckna, att den trohetsförpliktelse, som möter av ålder i fransk och tysk och därtill anknytande kontinental rätt, ofta uttytts så, att tjänstemännen icke få bedriva politisk verksamhet, som riktar sig mot staten eller det bestående samhället. I den tyska BeamtenG 1873, § 10, föreskrevs sålunda en plikt för tjänstemännen att visa trohet mot staten. Denna tolkades relativt snart i en dylik

---

[6] Jfr den engelska instruktionen år 1948 för nyblivna tjänstemän.

[7] Se även *Dag Hammarskjöld,* Hjalmar Hammarskjöld. Inträdestal i Svenska Akademien (1954).

vidsträckt riktning. Tjänstemän bestraffades disciplinärt för understöd av, bland annat, socialistiska partier.[8]

I schweizisk rätt[9], som rymmer ett stadgande i nära anslutning till nyssnämnda § 10 i 1873 års BeamtenG — art. 22 i lagen den 30 juni 1927 — har grundsatsen närmare utvecklats av förbundsdomstolen; jfr rättsfallet Front National mot Basel Stadt den 17 nov. 1939: förbundet begärde, förklarade domstolen här, icke av tjänstemännen en politisk anslutning till regeringen eller till parlamentsmajoriteten; det tillämpade icke heller något »spoil-system». Förbundet förbjöde icke heller, att tjänstemännen utövade politisk kritik. Men staten kunde begära, att tjänstemännen icke förrådde dess demokratiska organisation och icke propagerade för en annan statsform. Tjänstemännen hade att iakttaga en positiv inställning till statens grundformer. — I överensstämmelse med denna dom står ock en relativt omfattande administrativrättslig praxis, som inneburit bestraffning och även avskedande av tjänstemän för politisk verksamhet, som ansetts olovlig. Mera vittgående innebörd har däremot icke givits dessa regler.[1]

I Förenta staternas tjänstemannarätt har under senare tid vittgående skyddsregler mot kommunistisk verksamhet införts.

I vårt land har samma frågeställning aktualiserats av de senare kommunistiska och de nationalsocialistiska partiorganisationerna. Ämnet behandlades redan år 1929 inom justitiedepartementet, därefter av kommitterade, vilka år 1935 framlade Betänkande med förslag angående åtgärder mot statsfientlig verksamhet (SOU 1935: 8) och därefter ånyo i betänkandet SOU 1943: 5.

Man har ofta debatterat detta problem utifrån allmänna,

---

[8] *von Rheinbaben,* a. a. s. 82 f.

[9] Jfr *Grisel,* a. a.; *Th. Kern,* Das Dienstrecht des Bundespersonals (1934).

[1] *Richner,* a. a. s. 114 f.

närmast politiskt-moraliska synpunkter. Debatten avser då skäligheten, riktigheten av olika lösningar. Till stöd för en lagstiftning, som förbjuder tjänstemännen att verka för eller tillhöra ytterlighetspartier, har anförts demokratiens grundprincip (Ross). Icke utan fog har Poul Andersen häremot anfört, att man lika väl kan anföra demokratiens idé som avgörande skäl mot en dylik lagstiftning.[2]

Vad som här uppenbart möter, är en genklang av olika politiska traditioner i de skilda länderna, av uppfattningar om tjänstemännens ställning i allmänhet, om samhällets trygghetsbehov och om dess effektivitetskrav. Här förenas i slutresultatet så olika tankegångar som den fransk-tyska konstruktionen av tjänstemännens vasallitet och de amerikanska, starkt privaträttsliga, åskådningarna om tjänstemännens naturliga skyldigheter gentemot sina arbetsgivare. Man kan emellertid svårligen förneka det rimliga i att staten förbjuder sina tjänstemän att utöva en verksamhet, som helt riktar sig mot det bestående samhällets organisation eller statens än viktigare intressen och trygghet. Frågan är om en avvägning mellan olika intressen och ofta ytterst om lösningar, valda ur allmänt samhällspolitisk klokhetssynpunkt.

I svensk rätt ha undantagsvis dylika överväganden föranlett även tjänstemannarättsliga konsekvenser. Oavsättligheten och förbudet mot förflyttning av tjänsteman mot dennes vilja ha emellertid rest väsentliga hinder mot mera radikala åtgärder. Otvivelaktigt har tjänstemannarättens hos oss starkt utvecklade skyddssystem visat sig kunna freda förvaltningsapparaten och tjänstemännen mot mera kortsiktiga åtgärder och stundens reaktioner. Under senaste världskrigs starka påfrestningar undvekos ock mera allvarliga ingrepp i de statliga tjänstemännens handlingsfrihet. Men möjlighet till överförande på övergångsstat av även politiskt opålitliga element

[2] NAT 1951. Jfr *P. Andersen* i NAT 1935, s. 193 ff.; *Salicath* i NAT 1945, s. 173 ff.; *P. Andersen,* Dansk Forvaltningsret (3 uppl.) s. 162, 172 ff.

öppnades i viss utsträckning, som här tidigare angivits[3] (Saar § 52).

Inom den kommunala förvaltning, där större handlingsfrihet är möjlig, ha samtidigt mera vittgående regler kunnat vinna insteg, om det ock är påtagligt att statstjänstemännens relativt skyddade ställning verkat återhållande även inom den kommunala rätten och praxis. Kommun har emellertid — under senaste världskrig — ansetts oförhindrad att föreskriva, att tjänsteman, tillhörande ytterlighetsparti, icke skall få bestrida viss, ansvarsfull tjänst eller utöva för allmän säkerhet, ordning, näringsliv, kommunikationer m. m. väsentlig verksamhet eller ur denna synpunkt riskabelt arbete. Besvär över dylikt kommunalt beslut ha, då allenast de kommunala besvärsgrunderna varit tillämpliga, icke lett till ändring (RÅ S 135/1944).

Frågan om möjlighet att i tillsättningsärende taga hänsyn till sökandes politiska uppfattning har tidigare behandlats, 1 s. 567 ff. Om erforderligheten av att i dylikt ärende höra sökande, därest medborgarsinnet — såsom enligt PolR § 23 — kan beaktas, JO 1959, s. 292.

Frågan om tjänstemännens rätt att yttra sig i politiska ämnen eller eljest vara politiskt verksamma är ytterst en del av ett större problemkomplex, nämligen omfattningen och innebörden av deras rätt till *åsiktsfrihet*. Andlig och religiös åsiktsfrihet hör till de medborgerliga rättigheter, vilka 1789 års förklaring om de mänskliga rättigheterna slår fast.

I vårt land rymmer RF § 16 en förklaring, som vid första påseende kan synas äga en motsvarande innebörd: konungen äger ingens samvete tvinga eller tvinga låta. Full konfessions-

---

[3] Se kap. 4 och tjänsteregl. för Stockholm, § 10 mom. 1 st. 2. Vidare KU 18/1942; interpellationssvar i AK 20/12 1945 och i FK 13/3 1946; ALU 13/1946; mot. 1946 FK 192 och AK 335; KU 19/1946; KU 12/1948.

frihet var emellertid här, som C. A. Hessler klarlagt, ingalunda avsedd. En dylik tolkning av grundlagsbudet härrör från ett senare tidsskede med ett annat andligt klimat. Det svenska samhället bevarade år 1809 ännu konfessionstvånget och uppgav först år 1868 kravet på konfessionell enhet i den evangelisk-lutherska läran.

Den senare rättens utveckling har emellertid skapat en konfessionell frihet för vårt lands medborgare och därvid i princip även för dess tjänstemän. För vissa grupper ha emellertid undantag fått gälla. För statskyrkans präster är kravet på anslutning till kyrkans lära givetvis gällande; avfall är väl icke längre kriminaliserande men medför förlust av behörighet och därmed även av tjänst. Folkskolan har sedan dess tillkomst år 1842 stått i, ett tidigare dock mera starkt, beroende av kyrkan. Bland behörighetsvillkoren för folkskollärare märktes tidigare tillhörighet till svenska kyrkan; den som utträdde ur kyrkan, miste tjänsten (FolkskSt § 18).

Tystnadsplikt (jfr s. 298)

Inom såväl enskild som allmän tjänst föreligger behov av att de anställda tjänstemännen eller personal, som handlar på annans vägnar, iakttaga tystnad om vad de genom anställningen eller uppdraget erfara.

För de intressen, som anmäla sig inom enskild rätt, ha skyddsregler upprättats i olika, ehuru begränsade samband (se SOU 1953: 14, s. 306 ff.). Enligt SL 22: 5 — trolöshet mot huvudman — kan ansvar för obehörig indiskretion utkrävas, därest fråga är om handlande i ekonomiska angelägenheter och ekonomisk skada uppkommit; missbruk av förtroendeställning i rättslig angelägenhet straffas, därest angelägenheten ej är av ekonomisk art, st. 2. Banklagarna rymma, liksom aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar, lagen om försäkringsrörelse, lagen den 29 maj 1931 om illojal konkurrens (§ 3), vissa möjligheter att straffa den, som

yppar vad som är att anse som affärs- eller yrkeshemlighet. Lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar öppnar likaledes möjlighet att reagera mot brott mot tystnadsplikten. Andra särregler föreligga för revisorer, apotekare, läkare, tandläkare och barnmorskor. I övrigt kan icke straffrättsligt ansvar för åsidosättande av tystnadsplikt ifrågakomma men väl krav på skadestånd, varvid anknytning kan sökas till enskildas föreskrifter för sina anställda, vilka även kunna innehålla klausuler om böter, viten eller dylikt.[4] Samtidigt märkes, att vissa allmänna stiftelser, inrättningar m. m. pläga föreskriva viss tystnadsplikt för enskilda, bland andra AB Radiotjänst. Den begränsade straffrättsliga sanktioneringen utesluter emellertid icke, att vittgående diskretion kan upprätthållas även inom enskilda företag, ur dessas egen synpunkt eller med hänsyn till kunder m. fl.

Inom den offentliga rätten är läget emellertid ett annat. Med offentligheten följer vittgående skyldigheter att redovisa och att lämna allmänheten fri insyn. Mot dessa krav anmäler sig sekretessbehov å vissa områden. Detta tvingar till att precisera tystnadsplikten mera noggrant.[5] Tjänstemän äro i icke ringa utsträckning skyldiga att utåt iakttaga tystlåtenhet rörande vad i tjänsten förekommer, som icke bör bliva känt av utomstående. Tjänsteman äger icke heller inom tjänsten olovligen utnyttja det kunskapsstoff, vartill han vunnit tillgång, men som bör vara hemligt. Avvägningen mellan offentlighet och sekretess skiftar emellertid från land till land och från tid till tid.

Grunden för de offentliga tjänstemännens tystnadsplikt och däremot svarande straffansvar har man i äldre rätt, i avsaknad av särskilda straffbud, till en början sökt i indi-

---

[4] *Nial,* Banksekretessen, s. 10 f.; *G. Bomgren* i TSA 1937; *von Zweigbergk* i Nordiskt immateriellt rättsskydd 1950, s. 119 f.

[5] Jfr *Simonsson* i Statsvetenskapliga studier (1944); *Häggmark* i Sv. Läkartidning 1944, s. 585; *Karlmark,* Tystnadsplikten, Polistidningen 1947.

viduella avtal mellan furste och furstetjänare. Ämbets- och tjänstemannaeder plägade innehålla dylika löften (jfr nedan om domareeden). Den svenska ämbetsmannaeden rymde en utfästelse att »icke uppenbara vad efter lag eller särskild författning hemligt hållas bör». Här hänfördes plikten till i annat samband givna regler. En självständig innebörd inlades däremot i olika specialförklaringar. Ännu möta hos oss exempel på dylik teknik; den lägre personalen i UD får, t. ex., underteckna en förbindelse »på heder och samvete samt under edlig förpliktelse» att icke till obehörig lämna uppgift om arbetet och vad därmed har samband. Inom vissa militära tjänstegrenar möter motsvarande institut. Personal, som icke äro krigsmän, avkräves sålunda en motsvarande förbindelse (bil. till Instruktion för handhavandet inom försvarsväsendet av hemliga handlingar). I andra fall ryckas i anställningskontrakt in utfästelser att iakttaga sekretessregler. I telefon- och telegrafreglementet föreskrives, att den anställde skall avgiva tystnadsförbindelse etc. En påtaglig parallellism till den privaträttsliga utvecklingen föreligger sålunda här. Dylika förklaringar torde emellertid sakna annan betydelse än att utgöra viss precisering av mera allmänna straffsanktioner för brott mot tystnadsplikten, där de icke utgöra allenast en erinran om denna. Senare härledde man tystnadsplikten ur den, som nyss nämnts, i doktrinen fingerade allmänna trohetsplikt, som sades åvila tjänstemännen. I de äldre, auktoritära staterna hävdade man, som tidigare nämnts, en allmän lydnads- och trohetsplikt för undersåtarna, som i skärpt form framträdde för statstjänarna; man jämföre med Preussens Allgemeines Landrecht 1794, II, Tit. 10 § 2. Ur denna allmänna trohetsplikt deducerade man jämväl en särskild tystnadsplikt.

Med tiden angavs tystnadsplikten positivt i särskilda regler. Så var fallet redan i Preussens Allgemeines Landrecht II, Tit. 10 § 3. Utvecklingen i andra länder har flerstädes varit

densamma, varför brott mot tystnadsplikten kommit att uppställas såsom ett särskilt ämbetsbrott; jämför nedan.

Nu kan man söka garantera erforderlig tystlåtenhet i allmän verksamhet efter, straffrättsligt, två olika linjer. Man kan kriminalisera varje meddelande av vissa uppgifter, vare sig meddelandet lämnas av enskild medborgare eller av tjänsteman. Men man kan ock begränsa kriminaliseringen till allenast tjänstemans meddelande av uppgift, som bör vara skyddad. Den förstnämnda vägen är väl den mest effektiva, men är i gengäld förbunden med väsentliga olägenheter, bl. a. att den enskilde medborgaren svårligen kan äga tillräcklig insikt om gränserna för sekretesskraven. Lagstiftningen följer därför ofta[6], och så även hos oss, den andra linjen; särskild tystnadsplikt gäller för offentliga tjänstemän (jfr SOU 1953: 14, s. 312 ff.). En tredje utväg är att utsträcka tjänstemännens tystnadsplikt till vissa vidare personkretsar, såsom läkare, barnmorskor m. fl , även utan egentlig tjänstemannaställning.[7]

I nutida svensk rätt föreligger tystnadsplikt för envar — oavsett tjänstemannaställning — särskilt i SL 8: — i regler om skydd för rikets viktigaste intressen (tidigare MB IV) (jfr nu SOU 1953: 14, s. 335 ff.). För utrikespolitiska ärenden gäller straffskyddet i SL 8: 2: Den, som fått i uppdrag att för riket förhandla med främmande makt eller eljest bevaka rikets angelägenheter hos någon, som företräder främmande makts intressen, och missbrukar behörighet att företräda riket eller eljest sin förtroendeställning samt därigenom förorsakar riket avsevärt men, dömes för trolöshet i förhandling med främmande makt. Straffbudet avser särskilt att för-

---

[6] Jfr dock *Beling,* Vertrauensmissbrauch durch die Presse, DJZ 1918, s. 458 ff.

[7] Jfr *Triepel,* Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf (1911). Så har hos oss skett med KK den 18 maj 1951 (nr 236) om ansvar i vissa fall för medicinalpersonal.

hindra, att rikets förhandlingsläge eller allmänna position försämras genom upplysningar, som lämnats av förhandlare (SOU 1944: 69, s. 124). I SL 8: 4 följa straffbud mot spioneri: Den som med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift rörande försvaret, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda, utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, straffas för spioneri. Som grovt spioneri är emellertid i SL 8: 5 kriminaliserat bland annat spioneri, begånget av tjänsteman (»om den brottslige röjde, vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrotts honom»).[8] Lämnar någon utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, hemlig uppgift av innebörd, som ovan angivits i SL 8: 4, straffas han enligt SL 8: 6; brottet betecknas här som obehörig befattning med hemlig uppgift. Straff för den, som av grov oaktsamhet befordrar eller lämnar hemlig uppgift, som avses i SL 8: 4, stadgas i SL 8: 6, 2 st.[9]

Jämväl i processrätten förekommer för envar gällande tystnadsplikt, men den är beroende av beslut in casu. Jämlikt RB 23: 10 äger t. ex. undersökningsledare förordna, att vad som förekommit vid förhör, icke må uppenbaras. Även rätten kan förordna därom (straff enligt RB 9: 6).

I den senaste tidens socialrättsliga lagstiftning ha förslag mött och till en del förverkligats, som torde innebära önskemål om att utsträcka tystnadsplikten utöver kategorierna tjänstemän och uppdragstagare. Så gäller enligt SochjL § 64 en icke till vissa tjänstemän begränsad tystnadsplikt, och då denna sanktioneras icke — såsom i NyktL — genom en hänvisning till tjänstemännens ansvar enligt SL 25: 3 utan ome-

---

[8] Jfr SOU 1944: 69, s. 134.

[9] Jfr om betydelsen av »hemlig» i detta samband, *Beckman—Bergendal—Strahl*, a. a. s. 186.

delbart i SochjL, kommer ansvar tydligen att drabba »envar». Motsvarande regel har, för likformighetens skull men icke utan kritik, föreslagits för den nya BvL (SOU 1956: 61, s. 149 ff.)[1]

I övrigt bliver fråga om tystnadsplikt för tjänstemän eller därmed tydligt jämställda; så är fallet enligt PolI § 15 med kontors- och vaktmästarepersonal m. m., evad de äro underkastade ämbetsansvar eller icke (straffrättskommittén har föreslagit ytterligare vidgning, SOU 1953: 14, s. 314 ff.). Dylik plikt är i svensk rätt angiven dels i SL 25: 3, dels ock i ett stort antal specialregler. SL 25: 3 angiver icke tystnadspliktens materiella omfattning utan förutsätter denna. Det är härvid påtagligt, att tystnadsplikten icke är begränsad till de fall, då särreglering föreligger. Tjänsteman kan vara tystnadspliktig även utan att positiv föreskrift därom givits. I vad mån tystnadsplikten åsidosatts och tjänstefel därmed begåtts, blir att bedöma enligt tjänstens krav och hänsyn till enskilda intressen. Härvid torde gälla samma grundsats som den i DTL § 3, st. 3 uttryckta, nämligen att tjänsteman skall iakttaga »Tavshed med Hensyn til de Forhold, som han i sin Tjenestestillings Medfør bliver bekent med, og hvis Hemmeligholdelse ifølge Sagens Natur er paakrævet eller bliver ham foreskrevet af hans foresatte».[2]

Motsvarande grundsats har av Svea HovR och HD uttryckts i det vägledande rättsfallet NJA 1953, s. 654.

Det är emellertid å andra sidan uppenbart, att inom detta ej specialreglerade område visst material icke kan, utan att särskild föreskrift därom lämnats, anses omfattat av en allmän tystnadsplikt.

I första hand märkes, att tystnadsplikten icke avser kun-

---

[1] Se *Groll* i SvJT 1956, s. 416, 480; *Nyman*, SvJT 1956, s. 483.

[2] Jfr *P. Andersen*, a. a. (3 uppl. 1956) s. 163 ff. För norsk rätts del se SL § 121; *Skeie*, a. a. 2, s. 605. Jfr Folketingets Ombudsmans Beretning 1955, s. 105 ff.

skap, som en tjänsteman ej erhållit i tjänsten och som ej rör denna. Ej heller avser tystnadsplikten kunskap, som tjänsteman erhållit under tjänsteutövning men icke på grund av denna och som ej rör tjänsten. Undantag kunna dock tänkas i strängare riktning, därest tystnadsplikt måste anses åvila tjänstemannen på grund av ämnets natur. Tystnadsplikten måste emellertid anses binda tjänstemannen även i vad han erfar utom tjänsten rörande denna. Den bjuder tjänstemannen även att icke uppenbara vad som rör tjänsten, sedan han lämnat denna.

Ett mycket stort antal uppgifter äro vidare av obetydlig eller ur sekretessynpunkt likgiltig natur, varför deras omtalande är naturligt och lovligt. Det kunskapsmaterial, som redan är allmänt tillgängligt, kan icke heller utan särskild föreskrift därom omfattas av tystnadsplikten. En mångfald uppgifter tagas in i publikationer, register och förteckningar, som just kunna vara allmänt bekanta.

I svensk rätt[3] är tjänsteman slutligen skyldig lämna allmänheten fri insyn i de delar av förvaltningsverksamheten, för vilken sekretessregler icke gälla. Han måste ställa myndighetens handlingar till förfogande. Denna offentlighetsprincip lagfästes redan i vår första TFF år 1766 och upprepades i 1812 års TFF. Grundsatsen, som är säregen för svensk administrativ tradition[4], innebär ett av de främsta kontrollmedlen över vår förvaltning. Den är naturligtvis icke absolut; vissa undantag från offentlighetsprincipen, som ansågos erforderliga, angåvos redan i 1812 års TFF. De ha allt efter förvaltningens utvidgning ökats, en utveckling, som motsvarar tystnadspliktens allt större betydelse. Nu ha med 1937 års SekrL de många undantagsreglerna brutits ut ur

---

[3] Se härom ock en komparativ översikt av *H. Eek* i SOU 1955: 17, s. 22 ff.; *dens.* i NAT 1958, s. 154.

[4] Jfr *Alexanderson,* Svensk tryckfrihet (1950); *Nelson,* Rätt och ära (1950), s. 244.

TFF och intagits i en särskild lag, som ej har grundlagsnatur. I lagen preciseras begreppet handling och angivas de handlingar, vilka må hållas hemliga under längre eller kortare tid, samt formerna för och förfarandet vid beslut.[5] Är tjänstemannen icke enligt SekrL berättigad vägra allmänheten del av viss handling, är han pliktig hålla den tillhanda, såvida den överhuvudtaget fyller lagstiftningens krav på allmän handling.[6]

Det synes då uppenbart, att en tjänsteman icke kan vara pliktig hemlighålla det kunskapsmaterial, som är allmänt tillgängligt. Detta innebär emellertid å andra sidan icke, att ej en mera vidsträckt tystnadsplikt kan i särskilda fall föreligga, och det till följd av särskild författningsbestämmelse eller i följd av tjänsteanvisning eller rent av i följd av sakens natur.[7] Att en handlings offentlighet icke i och för sig utesluter påbjudande av tystnadsplikt har sålunda fastslagits av HD i NJA 1915, s. 513 (jfr MO 1957, s. 167).[8]

I praxis har hittills i icke ringa omfattning förekommit, att handlingar, vilka ej äro hemligstämplade, förses med påskrift av innebörd, att de skola behandlas med viss sekretess. Sådana anteckningar äro t. ex. »Endast för tjänstebruk» (jfr MO 1957, s. 144), »Förtroligt», »Strängt förtroligt». Allenast dylika påteckningar kunna, jämlikt TFF 2: 4, icke medföra, att handlingen blir hemlig[9], eller att fråga om dess utläm-

---

[5] SOU 1927: 2; 1935: 5; 1947: 60; KPr 140/1936, 107/1937.

[6] NJA 1934, s. 643; 1936, s. 524. Jfr JO 1940, s. 205; 1935, s. 11; RA S 459/1939. En översikt av ämnet i *Jägerskiöld,* Sekretesslagens föreskrifter ur kameral och kommunal förvaltningssynpunkt, Svenska Elverksföreningens handlingar 1951, nr 27.

[7] *Herlitz,* Tjänstemännens yttrandefrihet i Sverige, NAT 1935, s. 221.

[8] Jfr *Strängh* i FT 1954, s. 32, om postfunktionärs tystnadsplikt: »Däremot kan man icke antaga, att postfunktionär icke skulle kunna ha tystnadsplikt jämväl beträffande innehållet i en sådan handling, som enligt SekrL får utlämnas.»

[9] »Ej må i annan ordning än i detta lagrum säges handling förses med anteckning därom, att den är hemlig.»

nande skall prövas i särskild ordning. Vid hemligstämpling enligt TFF kräves nämligen anteckning om det laga stödet för sekretessen, datum för hemligstämpeln samt uppgift om den hemligstämplande myndigheten. Om hemligstämpling i formell mening är sålunda vid nyssnämnda påskrifter ej fråga; de kunna därför icke heller medföra en formell hemligstämplings rättsverkningar (jfr AK prot. 13/1955, s. 10). I stället har påtecknande av nyssnämnt slag uppfattats som en anmaning till tjänsteman att om innehållet iakttaga diskretion, dvs. åtecknandet innebär bl. a. en precisering av den tjänstemannen åliggande tystnadsplikten (MO 1957, s. 167). Se även NJA not B 723/1941.[1] Detta utesluter naturligtvis icke, att handlingen kan vara och ofta av andra skäl är hemlig. Dylika påteckningar komma emellertid icke längre att tillåtas.

Emellertid förekommer numera ett mycket stort antal speciella föreskrifter om tystnadsplikt. Antalet dylika föreskrifter ha under de senaste decennierna i hög grad ökats, något som återspeglar förvaltningens vidgade omfattning och dess utsträckning till allt flera för samhälle och enskilda ömtåliga områden. Den legislativa avvägningen mellan offentlighet och sekretess har icke heller alltid följt likformiga linjer. Målsättningen har tvärtom varierat, beroende på olika rätts- och samhällspolitiska åskådningar, såsom då uppgifter om såväl deklarationer för taxering som taxering ännu vid detta sekels början ofta ansågos böra vara hemliga, medan sekretessen för taxeringen nu försvunnit och även skyddet för deklaranterna gjorts mindre rigoröst.[2] Från ett annat område kan jämväl belysande exempel hämtas, nämligen då sekre-

---

[1] *Groll* hänvisar, a. a. s. 27, till ett PM av denna innebörd i UD. Debatt i ämnet *Svennegård,* SvJT 1946, s. 673 f. Jfr *Broström* i FT 1954, s. 106.

[2] Se härom KU 3/1906, KU 1/1907 nr 1, 7/1908.

tessen kring utrikespolitiken efter det första världskrigets slut bekämpades till förmån för öppen diplomati, medan en större respekt för den diplomatiska hemligheten sedan länge visat sig nödvändig.[3] Överhuvudtaget har den stora splittringen inom lagstiftningen om tystnadsplikt kritiserats.[4]

De regler om tystnadsplikt, som sålunda finnas, ha ock lämnats i författningar av varierande statsrättslig valör, ett förhållande som blir av betydelse, bland annat, för bedömande av det straffrättsliga ansvaret och möjligheten att utkräva detta (s. 301). Positiva regler om tystnadsplikt möta sålunda i föreskrifter av skiftande lagteknisk halt. Vissa tystnadsregler äro givna i lagform. Så möta regler om tystnadsplikt i GB och i RB. Andra regler möta i författningar av administrativ natur, så i PolI. Ifråga om den senare författningen är att märka, att man under förarbetena förordade formell lagstiftning men har föredragit administrativ form för den större frihet, som därmed kan vinnas (SOU 1955: 17, s. 46 ff.).

För kommunernas del gäller, att tystnadsplikt såväl för förtroendeämbetsmän som för tjänstemän i viss omfattning är föreskriven — förutom i SekrL — i specialreglerande författningar, såsom i ALI, PolI § 9, KK den 28 april 1950 om barnavårdsmans verksamhet och tillsynen därå, § 14, NyktL § 64[5], och SochjL § 64. Utöver dessa i allmän författning givna, och till sin sakliga betydelse ofta onöjaktigt begränsade föreskrifter, kunna kommunerna själva föreskriva tystnadsplikt, därest icke laga hinder i visst fall skulle möta. SocSt har ock i Råd och anvisningar i socialvårdsfrågor (nr 81/1953) uppmanat därtill. Regler därom möta sålunda i

---

[3] KU 25/1921. Jfr *Brusewitz,* Riksdagen och utrikespolitiken, Sveriges riksdag 2: 15 (1938); *dens.,* Studier över riksdagen och utrikespolitiken (1933).

[4] SOU 1944: 69, s. 411.

[5] Jfr JO 1955, s. 22.

instruktioner för tjänstemän, såsom för socialbyråer och socialsysslomän, för hälsovårdstillsyningsmän, hemsystrar och hemvårdarinnor, revisorer och siffergranskare och mången gång även för tjänstemän, t. ex. hos DK, där bl. a. ekonomiska intressen stå på spel.

De förvaltningsrättsliga skälen för tjänstemännens tystnadsplikt äro lätta att i stora drag angiva: Riksstyrelsens, statsförvaltningens och den kommunala förvaltningens omedelbara intresse av sekretess är i viktiga hänseenden påtagligt — så är fallet i utrikespolitiken, i försvarspolitiken och ofta vid finanspolitiska avgöranden, i affärsverksamhet, vid brotts efterspanande m. m. I andra fall vill staten kräva tystlåtenhet från tjänstemännens sida, därför att staten eljest svårligen kan kräva och erhålla korrekta uppgifter av den enskilde, vilka kunna vara nödvändiga eller i vart fall önskvärda för den statliga verksamheten, Diskretion å förvaltningens sida är här en viktig förutsättning för förtroende å medborgarnas.

I ytterligare andra fall anses den, som — frivilligt eller tvungen — anlitar anstalt, böra kunna förlita sig på diskretion.

Av allmänna intressen bestämda regler om tystnadsplikt möta inom utrikespolitikens område. Här märkas föreskrifter, meddelade i grundlag, RF § 54, RO §§ 37, 38. KF den 3 februari 1928 om beskickningar och konsulat, § 27: Tjänsteman skall iakttaga tystnadsplikt beträffande förhållanden, vilka avse tjänsten och äro av beskaffenhet att de icke böra uppenbaras. Allmänna intressen diktera även tystnadsplikt i försvarsväsendet. För krigsmän gäller enligt TjRK mom. 27 förbud att i eller utom tjänsten i ord, skrift, bild eller på annat sätt lämna obehörig upplysning om förhållande, som enligt föreskrift skall hållas hemlig. Ytterligare detaljföreskrifter av stor vidlyftighet ingå i GO nr 4104/1951 (TL B

nr 92). Med KCirk den 20 febr. 1953 (nr 531) till samtliga civila statsmyndigheter om iakttagande av tystlåtenhet rörande förhållanden av betydelse för rikets säkerhet, har tystnadsplikten starkt vidgats.

Med hänsyn närmast till allmänna intressen — rikets säkerhet, förhållandet till främmande makt, sedlighet — kunna vissa mål av domstol handläggas inför lykta dörrar. Regler härom återfinnas i processrätten.

I UpphK § 3 ålägges »den, som har att taga befattning med ärende, vilket skall hemlighållas» — detta angives i SekrL § 34 — att ej »för obehörig» yppa omständigheter, varom han under sin befattning med ärendet vunnit kännedom.

Vid sidan härav lämnas föreskrifter till skydd för offentliga och enskilda intressen i ett stort antal olika författningsregler. Enligt PolL § 9 gäller sålunda för polisman — därmed förstås varje vid polisväsendet anställd, som fullgör polisverksamhet (§ 14) men ock andra vid polisväsendet anställda (§ 15) — en vidsträckt men svårpreciserad tystnadsplikt.[6] Polisman får icke för obehörig yppa något, varom han i tjänsten erhållit kunskap och som ej bör komma till allmänhetens kännedom. Stadgandet[7] har ytterligare inskärpts i de av Chefen för Inrikesdepartementet den 4 juni 1948 utfärdade anvisningarna till PolL. Polisman, säges här, bör överhuvud icke för obehörig omtala, vad han får reda på i tjänsten. »Här liksom för många liknande områden gäller regeln, att det är bättre att vara en god lyssnare än en god berättare.» Icke desto mindre har skarp kritik, även från SA, framförts mot alltför riklig information från polishåll och åklagarens sida om pågående brottsutredningar före processens inledande.

---

[6] Se även JO 1954, s. 75: Polisman har förfarit felaktigt genom meddelande till obehörig, att person — som dömts villkorligt för brott — stod under övervakning. Jfr JO 1955, s. 107.

[7] Om dess förhistoria se SOU 1955: 17, s. 20 f.

Vissa sekretessbestämmelser avse att garantera rättvisa och effektivitet vid prov, examina eller dylikt. Så äger enligt LärovSt, § 103, examinator icke under några omständigheter till någon, vem det vara må, före förhörets början yppa examensuppgifter. Motsvarande skyldighet kan åläggas sakkunniga och myndigheter under tillsättningsförfaranden.

Understundom avse sekretessbestämmelser att skydda allmänna anstalter från onödig kritik och ersättningskrav från allmänhetens sida; man vill ofta ock säkerställa, att uppgifter lämnas efter noggrann prövning och i korrekt form.

I många fall avse regler om tystnadsplikt främst att skydda enskilda intressen. Såsom vid allt fastställande av relevanta intressen är det naturligtvis här omöjligt att vidtaga en exakt gränsdragning mellan allmänt och enskilt, men vissa huvudlinjer kunna dock angivas. Det är dock att märka, att skyddet för enskilda intressen även kan vara en väsentlig förutsättning för den offentliga verksamhet, varom samtidigt är fråga. Det äldsta exemplet härpå torde kyrkorätten lämna med föreskrifter om skydd för bikten, sigillum confessionis.[8] Motsvarande regler möta i svensk rätt i KyrkoL 7: 2 (jfr 7: 3); präst straffas, som uppenbarar hemligt skriftemål (jfr 1889 års nu upphörda lag om ämbetsansvar för präst, § 2).

Domare förbinda sig i domareden att icke uppenbara dem, som till rätta gå, eller röja hemliga rådslag (RB 4: 11): »Jag skall varken förr, än domen avsäges, eller sedan uppenbara dem, som till rätta gå, eller andra de rådslag rätten inom stängda dörrar håller.» Här möta ömtåliga problem.[9] Domarna offentliggöras och parternas namn äro allmänt kända

---

[8] Jfr *H. Nürnberg,* Das Amtsgeheimnis (1918), s. 7 ff. *Os* vill i NAT 1958, s. 48, se enskilda intressen som främsta grund för tystnadsplikten.

[9] Jfr *B. Lassen,* Domareeden och Mose lag, SvJT 1943, s. 814 ff. Se även *Wrede,* Mathias Calonius (1917), s. 37 ff.

(till skillnad mot vad fallet är vid skiljemannaförfaranden). Domens innehåll får dock ej röjas förrän den utgivits; nämndeman som brutit härutinnan har åtalats (JO 1955, s. 102). I domen äger domaren, enligt vårt nuvarande sätt att se, anföra alla de skäl för sin uppfattning, som han vill åberopa, även en från majoriteten avvikande ståndpunkt, något som i andra tider och ännu i andra länder icke av olika skäl anses tillåtligt, bland annat ur synpunkten om domstolens och domens auktoritet; dylika motiv präglade tidigare brittiska domstolar i Indien. Men de olika synpunkter och skäl, som domarna anlagt under domens förberedelse, anses icke i övrigt böra obehörigen röjas. Att mindre stränga krav härvid gälla i förhållandet domare emellan och särskilt mellan domare i samma rätt, är dock uppenbart.

För läkaren (jfr KPr 40/1948) gäller en vittgående diskretionsplikt (ALI § 60). Läkaryrket, av ålder länge betecknat som »Ars muta», förutsätter diskretion. Det är ett villkor för att patienten med förtroende skall kunna vända sig till läkaren och för vårdens riktiga utformning, att han i detta hänseende kan hysa förtroende. Läkarens diskretionsplikt innebär ej endast, att han är förhindrad till enskilda lämna uppgifter om vad han erfarit, utan även att han gentemot företrädare för allmänna intressen — såsom taxeringsnämnd — är pliktig skydda dylika uppgifter, i den mån de hava medicinsk betydelse. Enligt ALI § 60 gäller sålunda, att läkaren ej må »yppa vad honom i denna hans egenskap blivit i förtroende meddelat, ej heller i oträngt mål uppenbara, vad han själv funnit angående sjukdomen eller dess uppkomst». Härmed sammanstämmande är det i lagen den 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap, § 8, meddelade förbudet för den, som prövat förutsättningarna för avbrytande av havandeskap eller verkställt sådana åtgärder, eller den, som biträtt vid utredning eller verkställande, att i oträngt mål yppa något av vad däri förekommit.

Vid statens upphandling åligger tystnadsplikt kontrollant, som vinner kännedom om tillverkning m. m., UpphK § 32.

Inom kommunikationsverken har en vittgående tystnadsplikt ansetts erforderlig. Enligt arbetsordning för SJ föreligger tystnadsplikt om militära åtgärder och om trafikanters angelägenheter (§ 10). Enligt allmänna poststadgan gäller, att postfunktionär icke får i »oträngt mål» eller till »obehörig» meddela upplysning om postförsändelse eller dess innehåll eller om enskilds förhållande till postsparbanken eller postgirot. Jämväl i övrigt bör postfunktionär iakttaga förtegenhet om vad han under tjänsteutövning kan erfara rörande korrespondentangelägenheter (poststadgan den 20/6 1941, nr 752, § 13). Reglerna erbjuda i vissa fall icke lätta tolkningsproblem; nämnas må, att en persons adress icke ansetts böra uppgivas i och för stämningsdelgivning, och att hemskild make icke upplysts om makes adress, däremot läroverksrektor om ferieledig lärares för översändande av lön.

Enligt telegrafreglementet den 28 maj 1926, § 2, lydelse av den 28 maj 1948 (nr 258), får uppgift om telegrams innehåll eller namn å avsändare och adressat icke delgivas annan än telegrammets avsändare eller adressat eller befullmäktigat ombud för någondera av dem, där ej annat i lag stadgas.[9a] Motsvarande skydd gäller telefonsamtal m. m. enligt samtidigt utfärdad KK med ändring av telefonreglementet den 26 sept. 1929, § 2 (nr 259). Tystnadsplikt gäller här icke allenast utåt, utan även internt, i förhållande till andra tjänstemän.

En märklig lucka utgör frånvaron av sekretesskydd vid vissa anstalter, vilka enskilda äga anlita för undersökningar eller prov, såsom SGU, liksom i skolor.

Tystnadsplikten står i flera samband i relation till samhällstvång att underkasta sig viss vård eller visst ingripande.

[9a] Jfr *Leffler,* Fråga om utlämnande av telegramkopior, FT 1954, s. 286 ff.

Så i lex veneris, § 25, där vad hos hälsovårdsmyndighet eller sundhetsinspektör å allmänt sjukhus eller poliklinik förekommit i ärende, som avses i lagen, ej må av någon, som på grund av tjänstebefattning eller uppdrag erhållit kunskap därom, yppas för obehöriga. Motsvarande regler möta i lagarna den 23 maj 1941 om sterilisering och i lagen den 24 mars 1944 om kastrering, § 6.

Diskretionsplikt har ock tett sig viktig vid den sociala vårdverksamhet, som rör för individerna väsentliga och ömtåliga frågor och i särskilt hög grad, när vården är förenad med tvång. I motiven till AlkL (SOU 1929: 29, s. 72) framhölls sålunda, att diskretionsplikt föreslagits med hänsyn till den grannlaga beskaffenheten av nykterhetsnämndernas verksamhet. Förtroendet till lagen och dess tillämpning från deras sida, som bliva föremål för nämndens behandling, torde stärkas, om diskretion iakttages, och detta kan i sin ordning bidraga till ett bättre resultat av behandlingen.

Barnavårdsnämndens ledamöter och tjänstemän ävensom barnavårdsmän skola söka förekomma, att upplysningar rörande barnavårdsnämndens verksamhet lämnas obehöriga och i sådant syfte iakttaga tystlåtenhet. Enligt SochjL åter skall vad som hos SocN förekommit rörande enskilds personliga förhållanden icke yppas för »obehörig» (§ 64). Denna vittgående, icke till viss tjänsteställning el. dyl. hänförda plikt, avviker från vad under lagens förarbeten föreslagits.

Den som på grund av tjänsteåliggande för RFA eller försäkringsrådet har eller haft att taga befattning med uppgift, handling eller undersökning rörande vissa enskilda intressen, äger icke röja yrkeshemlighet och må ej heller, då det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse, yppa driftanordning eller affärsförhållande vid arbetsställe i avseende å vilket han har eller haft att taga sådan befattning (YrkesskadeförsL § 56). I detta samband må ock nämnas, att tystnadsplikt i lagen den 3 jan. 1947 om allmän sjukförsäkring

gäller för ledamot, revisor och befattningshavare hos allmän sjukkassa i fråga om enskilds personliga förhållanden, varom han i sin nämnda egenskap erhållit kunskap (§ 109, jfr SOU 1944: 15, s. 342).

För fångvårdens del märkes föreskrifter i IFvSt §§ 52, 54, St. den 23 dec. 1920 för statens tvångsarbetsanstalter m. m. § 14; jfr I den 1 okt. 1943 för övervakare över villkorligt dömda (nr 739) § 6; I den 1 okt. 1943 för tillsynsmän för villkorligt frigivna (nr 744) § 7, m. fl. föreskrifter.

Av utomordentlig betydelse äro de regler om tystnadsplikt, vilka avse att skydda de uppgifter om enskilda, som dessa åläggas att lämna i samband med samhällelig kontroll, beskattning eller dylikt. Tvånget att lämna uppgift motsvaras här av diskretion för tjänstemän vid uppgifternas behandling.

Särskilt brukar tystnadsplikt åläggas tjänstemän, som taga befattning med enskildas deklarationer, se TaxF § 57, RusdrF den 26 maj 1954, § 87, ÖlförsF § 57, UppbF § 101; motsvarande gäller alla uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, se KK den 1 juni 1951 om skyldighet för näringsidkare att till statens handels- och industrikommission lämna vissa uppgifter; KK den 15 juni 1956 om skyldighet för näringsidkare att till kommerskollegium lämna vissa uppgifter, § 3, lag den 1 juni 1956 om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, §§ 9, 11; lag den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, §§ 23, 30; lag den 29 juni 1945 om kontroll å viss utländsk egendom.[9b]

Jämlikt ArbskL § 51 må ej den, som utövar tillsyn å lagens efterlevnad m. m. ej röja eller obehörigen utnyttja yrkeshemlighet, som därigenom blivit känd för honom, och ej heller yppa arbetsförfarande eller affärsförhållande, vilket

[9b] Jfr *H. Malmström* i StvT 1955, s. 185, *Jägerskiöld*, Lagstiftningen mot karteller, FT 1958, s. 101 ff.

sålunda blivit honom kunnigt, där det ej kan anses påkallat i tjänstens intresse. Motsvarande gäller läkare, som verkställt besiktning eller undersökning.

Ett särproblem inom debatten om tystnadsplikten har för svensk rätts del *SekrL* vållat. Nyss nämndes, att den sedan snart två århundraden i vårt land tillämpade offentlighetsgrundsatsen beträffande allmänna handlingar medfört, att tystnad icke — om ej i särskilt fall annat föreskrivits eller framgår — behöver iakttagas om det material som är allmänt tillgängligt i handlingens form. Men gäller härvid även, att de undantag från offentlighetsgrundsatsen, som reglerats i SekrL, äro normerande för tystnadsplikt i fall, då särreglering ej föreligger? I SekrL har, efter avvägning av olika intressen, vissa skyddsregler för skrivet material införts; till SekrL anknyter sig närmare regleringar, såsom KK den 16 juni 1950 med förordnanden på försvarsväsendets område (nr 462) och instruktionen den 12 december 1951 för handhavandet inom försvarsväsendet av hemliga handlingar. Uppenbarligen skulle det skydd, som SekrL avser, i icke ringa mån raseras, om tjänstemän, vilka äga tillgång till dessa handlingar och ej äga utlämna dem, muntligen kunna meddela deras innehåll.

Svaret på frågan kunde synas helt enkelt. Påfallande är ock, att GenPostSt redan i anslutning till SekrL:ns ikraftträdande år 1937 utfärdade ett cirkulär (35/1937), i vilket utsades, att »när hemlig handling icke får utlämnas till obehörig, få givetvis icke heller lämnas några upplysningar om handlingens innehåll».[1] Inom doktrinen ha emellertid Svennegård och Staedler[2] förfäktat motsatt uppfattning, främst byggd på en starkt betonad sats, att SekrL icke ger eller avser att giva laga stöd åt tystnadsplikten; samtidigt

[1] Jfr *Strängh* i FT 1954, s. 34.
[2] Tystnadsplikt enligt alkoholistlagen, FT 1950, s. 93.

betonas att uppgiften att avgöra, om viss handling är hemlig eller icke är alltför svår för den enskilde tjänstemannen. För denna mening har ock ett visst stöd kunnat vinnas i SekrL:s förarbeten. I 1912 års Betänkande med förslag till TFF (s. 209 f.) liksom i Herlitz' utredning med förslag till ändrade bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (1927, s. 26) begränsas sekretessinnebörden nämligen till vissa handlingars undantagande från offentligheten, medan för den muntliga tystnadsplikten hänvisas till särskild lagstiftning. Härmed skulle enligt 1912 års betänkande de generella stadgandena om ämbetsfel i SL 25: 16 och 25: 17 ifrågakomma.[3] Man har ock hänvisat till fall, då handlingar äro hemliga, såsom straffregister, utan att de däri intagna, olika fakta i sig äro sekreta. I dylikt fall skulle, påstås det, uppenbarligen den hemliga handlingens faktiska innehåll i annat sammanhang fritt kunna meddelas, något som dock knappast torde vara helt riktigt.

I stor omfattning är förhållandet emellertid det, att korrespondens föreligger mellan SekrL:s undantag från offentlighetsgrundsatsen och särskilda bud om tystnadsplikt.[4] Så motsvaras SekrL § 14 av vad den nya NyktL § 64 föreskriver; TaxF § 56 och 57 motsvaras av SekrL § 14; UpphK § 3 anknyter direkt till SekrL. I andra fall torde handlingarnas sekretess vara tillräckligt skydd, varför muntliga uppgifter om deras innehåll knappast äro av betydelse; så är ofta fallet vid patentansökningar. I motsvarande mån är debatten om SekrL:s betydelse för tystnadspliktens omfattning rent akademisk. I vissa fall, särskilt ifråga om vissa sociala förvaltningsorgan, saknas emellertid särskilda regler om tystnadsplikt,

---

[3] *Svennegård,* Sekretess- och vittnesplikt, SvJT 1943, s. 360 ff.; *Svennegård,* Tryckfrihet, anonymitet och tjänstefel, SvJT 1946, s. 658; jfr 1947, s. 108 och Juristnytt 1952, s. 230.

[4] Se härom även *Grolls* Utredning ang. bestämmelser om tystnadsplikt i svensk lagstiftning (JuD, stencil, 1951).

varför SekrL:s regler här få självständig vikt. Så är fallet inom socialhjälpen, arbetsförmedlingen (§ 25 SekrL saknar motsvarighet i tystnadsplikt för tjänsteman vid offentlig arbetsförmedling). Om uppgifter, som lämnas i dylika, hemliga handlingar, fritt skulle kunna muntligt vidarebefordras, skulle uppenbarligen sekretessbeläggningen förlora en del av sin effekt. Mot Svennegårds och Staedlers konstruktion har därför naturligt betonats det sakligt högst otillfredsställande i att ett sekretesskydd skulle gälla skriftligt material men ej muntligt meddelande av de i skrift angivna förhållandena. 1944 års tryckfrihetssakkunniga ha under hänvisning härtill framhållit, att det av allmänna rättsgrundsatser torde följa, att tjänstemän, även om uttryckliga föreskrifter icke meddelats, ha tystnadsplikt beträffande innehållet i allmän handling som är hemlig (SOU 1947: 60, s. 125). Departementschefen anslöt sig till denna åsikt, KPr 230/1948, s. 175, som jämväl följes av straffrättskommittén (SOU 1953: 14, s. 307). Inom litteraturen har Welamson förfäktat samma mening, under betonande av orimligheten i en annan tolkning.[5] Tolkningen av de olika straffrättsliga reglerna om tystnadsplikt skulle med andra ord ske utifrån en teleologisk synpunkt, med blicken riktad mot den praktiska effekten av de olika möjliga tolkningarna av stadgandena.

Det är härvid dock att märka, att en dylik tolkning icke står i strid mot lagstiftarens mening. I vart fall har Herlitz senare uttalat, att tjänstemännens tystnadsplikt torde få anses utan uttryckliga föreskrifter bland annat omfatta utlämnande av sådana upplysningar, som innehålles i hemliga handlingar. Även en subjektiv tolkning kan då leda till samma resultat. De hänvisningar, som Svennegård och Staedler, för att styrka motsatt mening, gjort till lagstiftningens förarbeten, synas därför knappast träffa lagstiftarens avsikt,

[5] *Welamson,* Rättegångsbalken och sekretesslagstiftningen, FT 1950, s. 307.

men möjligen belysa, att han icke klart yttrat denna. Till denna uppfattning har man även i senare doktrin och lagstiftning anslutit sig.[6]

Det är emellertid av vikt att fastslå, att den precisering av tystnadsplikten, som sålunda kan ske med ledning av SekrL, innebär, att en eljest åliggande princip konkretiseras, ej att tystnadsplikt i de olika fallen stadgas direkt i SekrL. Iakttagelsen är av betydelse med hänsyn till den straffprocessuella vikt, som tystnadspliktens statsrättsliga grund äger i de olika fallen. Svennegårds och Staedlers konstruktioner[7] vila tydligen på ett förbiseende av att tystnadsplikt föreligger även, därest förhållandena så motivera, och ej endast, då tystnadsplikt är positivt föreskriven. SekrL giver med andra ord stöd för en precisering av en redan förefintlig, allmän tystnadsplikt.

I flera fall kan en motsättning föreligga mellan tystnadsplikt och uppgiftsplikt eller annan skyldighet att yttra en åsikt. För tjänsteman, som är riksdagsledamot, består en vidsträckt ansvarsfrihet för yttranden inom ramen för riksdagsuppdragets fullgörande; gränserna angivas av RO § 52. Läkare, som vinner kännedom om samhällsfarlig sjukdom, är trots läkardiskretionen pliktig anmäla förhållandet till vederbörande. Jämlikt NyktL § 10, BvL § 17[8] och ALI § 59: 13 har läkare sålunda att ofördröjligen lämna olika sociala myndigheter uppgifter om förhållanden, som kunna föranleda ingripande i vissa fall. Enligt ArbskL § 52 är läkare i statens

---

[6] *Herlitz,* Föreläsningar i förvaltningsrätt 3, s. 135 f. Jfr *Herlitz,* Förvaltningsrättsliga grunddrag, s. 132. Se även *A. Aman, O. Kinberg, A. Sjöhagen* i Tidskrift för nykterhetsnämnderna, nr 4, 9/1941, nr 7/1942; SOU 1953: 14, s. 307; *Sjöholm,* a. a. s. 540.

[7] FT 1950, s. 96 f.

[8] Jfr SOU 1956: 61, s. 149 ff. I FvL tidigare ingående, motsvarande regel har ej medtagits i SochjL; i KPr 177/1955, s. 278, förklaras frågan böra regleras genom instruktion för tjänstemannen.

eller kommuns tjänst pliktig att till vederbörande tillsynsorgan anmäla förhållande, som strider mot lagen. Dylik författningsreglerad skyldighet skär då igenom tystnadsplikten (jfr KPr 40/1948).

Av stor svårighet har den frågan varit, om och i vad mån en tjänsteman åliggande tystnadsplikt innebär hinder, att han höres som vittne. Jämlikt RB 36: 5 är nämligen domstol förhindrad höra tjänsteman som vittne angående något, varom han på grund av sin ställning har att iakttaga tystnad. Tjänsteman behöver sålunda icke själv göra invändning om hindret, utan förbudet riktar sig till domstolen. Tystnadspliktens bestämmelser äro emellertid ofta så konstruerade, att de icke äro absoluta. Innebära de ett kategoriskt förbud att yppa vissa ting, såsom GB 14: 3, gäller givetvis förbudet även i rättssalen enligt RB 36: 5. Men huru blir läget, om tystnadsplikten innebär förbud att meddela viss uppgift »till obehörig»? Enligt tidigare doktrin, särskilt före NRB, torde hinder mot vittnesmål då icke ansetts föreligga.[9] Domstol skulle med andra ord icke vara obehörig i dylik mening. Detta torde emellertid vara att alltför snävt tolka vittnesförbudet. Tystnadsplikten kan mycket väl avse meddelanden i andra syften än de, som lagen velat tjäna, t. ex. ett vårdändamål. Tillvaratager domstolen icke detta syfte, blir den att anse som obehörig i RB:s mening.[1] Men ej endast i förhållande till vittnesplikt kan svårighet uppkomma, utan även med avseende på annan myndighets begäran om upplysning; SekrL reglerar ju icke heller förhållandet myndigheter emellan, utan blott mellan myndighet och enskild. Allenast det förhållandet att uppgift begäres av myndighet,

---

[9] *Kallenberg,* Svensk civilprocessrätt 2: 5, s. 1072 ff.; *Nial,* a. a. s. 18; SOU 1938: 44, s. 392. Jfr *Os,* a. a.

[1] *Staedler,* a. a. 96 ff. Jfr *Welamson,* a. a. s. 30. Jfr för norsk rätts del *Skeie,* Den Norske Strafferett, 2 uppl. 2, s. 165 ff.; för dansk rätt *Hurwitz.*

bryter icke heller tystnadsplikt — här, som så ofta visar sig den konstruktionen oegentlig, att staten är ett enhetligt subjekt. I vissa fall — så TaxF § 52 — ha myndigheter fått ökade möjligheter till insyn i annan myndighets handlingar. Men denna reglering är icke generell.[1a]

I vissa fall kan en konflikt mellan en tystnadsplikt och upplysningsplikt — även vittnesplikt — lösas genom att tjänstemannen befrias från sin diskretionsskyldighet. Därom kan sålunda i vissa fall myndighet besluta (SOU 1938: 44, s. 392), vilket dock icke kan ske utan laga stöd, när tystnadsplikten helt eller väsentligen skall skydda enskild. Gäller tystnadsplikt till förmån för enskild, såsom fallet är med läkare och präster, torde den enskilde kunna göra motsvarande medgivande.[1b]

För polismän gälla anvisningar, fogade till PolI, innebärande bl. a. uppmaning att bemöda sig om gott samarbete med pressen. Att häri kan ligga viss upplysnings- och meddelelseplikt, synes tydligt (SOU 1955: 17, s. 21).

Slutligen märkes, att den viktiga gränsdragningen mellan personer, till vilka en tjänsteman i arbetet behörigen kan lämna uppgifter, och utanförstående (obehörig) kan vålla svårighet. Gränsdragningen sammanfaller ju icke med tjänstemannaställning. Alla tjänstemän äro ingalunda alltid behöriga att mottaga uppgifter. Å andra sidan kunna ofta enskilda, såsom sökande, klagande, målsägande, misstänkt, socialt verksamma enskilda, ha ett tillräckligt starkt legitimt intresse för att tjänstemannen skall kunna meddela honom vad han vet i den sak, som intresserar. Men gränsdragningen kan icke vara fix. I NJA 1953, s. 654 var sålunda fråga om ett påstående av en för brott mot tystnadsplikt tilltalad

---

[1a] *Walberg* i SvJT 1955, s. 585. MO 1943, s. 204.

[1b] Jfr *Strängh* i FT 1954, s. 38 f. — Om ett berömt fall, då domstol upplöst sigillum confessionis, i rättegången mot Gustaf III:s mördare, se *Carlquist* i Sv. Biografiskt Lexicon (Ture Johan Bielke).

tjänsteman, att han ägt lämna viss uppgift icke endast till annan socialvårdstjänsteman utan till en utanför denna krets stående person, som jämväl sysslade med och var intresserad av socialt arbete. Invändningen vann emellertid i detta fall icke domstolens beaktande. Däremot har polispersonal ansetts böra kunna upplysa arbetsgivare om ingripande mot anställd enligt Lex veneris (§ 22). Ett legitimt intresse har här ansetts föreligga av upplysning – man behöver allenast tänka på fall, då den sjuka är sysselsatt med livsmedel, barnavård el. dyl. (jfr KPr 40/1948).

Hövlighet

Skydd för medborgarnas anseende, integritet och ära lämnas genom ansvarsreglerna i SL 16:. Här ha kriminaliserats dels beskyllningar om brott, dels andra förtalsbrott, dels ock förolämpningar. Brottsbeskrivningarna äga i sig tillämplighet även å tjänstemäns handlingssätt. Bryter tjänsteman mot dessa lagbud, kan han fällas till angivet ansvar.[2] Härvid kan dock tjänsteställningen vinna beaktande. En intressekollission mellan upplysningsplikt och skyddet för den enskildes ära kan föreligga, som är att lösa till förvaltningens förmån.[3] (Om betyg se nedan II: 2; jämför Nelson, a. a. s. 258.) Om ärekränkningsbrottet och dess avgränsning får här hänvisas till straffrätten..

Tjänsteman är emellertid även ur tjänstens synpunkt skyldig visa hövlighet och hjälpsamhet i sitt personliga uppträdande; skyldigheten sammanfaller med men går vida över ansvarsreglerna i SL 16; JO har med skärpa framhållit denna tjänstepliktens innebörd (JO 1937, s. 73): »En statens tjänsteman måste under utövning av sin tjänst alltid iakttaga lugn och behärskning i sitt uppträdande och får icke låta förleda

[2] NJA 1937, s. 466. Jfr *Nelson,* a. a. s. 123 ff, 276 ff.
[3] NJA 1905, s. 121; 1924, s. 125.

sig till vrede eller till att använda ord, som ej i det dagliga livet anses tillåtliga och vilka, om de användas i tjänsten, äro så mycket mer förkastliga. Genom att begagna uttryck av sådan art minskar tjänstemannen sitt eget anseende hos allmänheten och undergräver även aktningen för tjänsten. Lika uppenbart är att han mot den enskilde icke får använda uttryck, som för denne kunna vara kränkande. Brister tjänstemannen i nu anmärkt hänseende, begår han tjänstefel» (jfr även JO 1935, s. 155).

Tjänstepliktens innebörd i detta hänseende gäller naturligtvis tjänstemännens handlande i förhållande till överordnade. Här kräves städse ett korrekt och ett lojalt handlande (jfr RÅ K 213/1949). Järnvägstjänsteman äger sålunda icke beteckna av överordnad lämnad handling som ett »sådant dasspapper» el. dyl., RÅ K 386/1952. När inom disciplinrätten vanvördnad mot förman ofta är angivet som en speciell förseelse, kan detta knappast uppfattas som annat än en precisering av tjänstepliktens naturliga innebörd. Tjänsteman äger icke heller som handlande å facklig organisations vägnar (RÅ C 170/1911) eller i egen tjänsteansökan (RÅ K 101/1933) uttala sig kränkande om förman eller i skrivelse till JO framställa kränkande beskyllningar mot förman (RÅ Ju 40/1947). Än mindre äger han ostraffat anmäla förman för tjänstefel, när grund därtill saknas (RÅ S 65/1934, jfr även S 258/1933). Enahanda gäller uppträdande i förhållande till annan kontrollerande, granskande eller redovisningsfordrande myndighet (jfr om domares vanvördiga skrivsätt mot JO, NJA 1883, s. 328 och om folkskollärares vanvördiga skrivsätt om ledamöter av skolstyrelse RÅ E 6/1930).[4] Se även JO 1958, s. 30 ff., 38: domare mot hovrättspresident.

I fråga om förhållandet till andra tjänstemän kan tjänste-

[4] Fråga om hövlighet mot överordnad utom tjänsten, NJA 1927, s. 235.

plikten anses preciserad även i RF § 47 med dess föreskrift, att ämbetsmännen skola räcka varandra handen, vartill motsvarighet även finnes i specialförfattningar. Grundlagsbudet innebär en erinran om en given skyldighet att i ämbetsgärningen bistå övriga företrädare för allmänna intressen och att visa dem sedvanlig korrekthet.[5] Kränkande behandling av annan tjänsteman bestraffas som klandervärt uppförande (se t. ex. RÅ Fö 23/1947). Smädligt skrivsätt mot tjänstemän har bestraffats som tjänstefel även i det fall, då förseelsen begåtts i skrivelse till JO (RÅ Ju 40/1947).

Ett korrekt uppträdande mot underordnad är likaså nödvändigt. Kritik, anvisning m. m. i tjänsten är givetvis möjlig. Men brott mot regler för normalt uppträdande kan föranleda bestraffning (jfr RÅ K 265/1937; Fö 23/1947; JO 1954, s. 75). Det militära befälets uppträdande mot underordnad, mot manskap och värnpliktiga har härvid ägnats särskild uppmärksamhet, då dess handlande är av väsentlig vikt för förtroende och arbetstrivsel, för den nationella försvarsviljans vidmakthållande. Insikten och betydelsen härav var ett av de bärande skälen för inrättandet av MO-ämbetet. MO har därefter i sin verksamhet med uppmärksamhet följt utvecklingen på detta område.

På motsvarande sätt är tjänstemännens behandling av allmänheten av särskild vikt för samhällstrivseln. Av ålder ha stränga krav på hövlighet och korrekthet ställts på domarna. Enligt domarreglerna, punkt 22, skall en domare tala saktmodeligen med dem, som komma för rätten; annars varder han misstänkt, att han icke skall döma rätt. Den misstanken får den till honom, som illa tilltalad varder. Domaren måste alltid och under alla omständigheter i sitt uppträdande och tal iakttaga lugn och behärskning. Han får icke av den rättssökandes förlöpningar låta föranleda sig till vrede. — Om do-

[5] Jfr JO 1955, s. 151: Stiftsnämnd har i skrivelse till pastoratskyrkoråd utan fog beskyllt ordförande i folkskolestyrelse för brott.

maren brister i sitt uppträdande, riskerar han att förlora i anseende och skada aktningen för hela domarkåren (JO 1931, s. 74, s. 128; JO 1937, s. 55. Jfr JO 1930, s. 168: Häradshövding ställd till ansvar för olämpligt uppträdande mot nämndeman).

Motsvarande normer gälla hela förvaltningen. Givetvis äger tjänsteman icke heller komma med ett icke välgrundat klander, förebråelser eller allra minst beskyllningar för brottslig gärning. Vad en statens myndighet uttalar, anförde JO (1949, s. 55), sker under ämbetsansvar och får i allmänhetens ögon en helt annan betydelse än ett uttalande från enskild person. För polispersonal har angelägenheten av ett hövligt uppträdande inpräglats i de av chefen för inrikesdepartementet den 4 juni 1948 utfärdade anvisningarna till den allmänna polisinstruktionen.[6] Ingripande mot enskild får icke heller, även om i sig befogat, ske med onödigt våld eller hårdhet (jfr JO 1946, s. 121, 1949, s. 127 och PolI §§ 4, 13). För lärare gälla plikter gentemot eleverna. Han får ej skada deras utveckling eller störa trivseln i arbetet genom olämpliga uttalanden (jfr RÅ E 6/1930). Personal å straff- och vårdanstalter ha motsvarande skyldigheter mot interner, elever m. fl. (JO 1954, s. 70). I muntligt framförande och i skrift skall tjänstemannen undvika ohövliga uttalanden. Kravet gäller även, om han i en besvärs- eller förklaringsskrift har att försvara egen sak (RÅ K 101/1933, K 213/1949).

Tjänstemän måste emellertid ej endast iakttaga ett hövligt och ett i övrigt korrekt uppträdande. De måste även vinnlägga sig om att utåt bevara förvaltningens och domstolarnas auktoritet och allmänhetens respekt för författningar och andra direktiv. I linje härmed ligger, att järnvägstjänsteman, som till utomstående yttrat, att denne ej behövde iakttaga ett givet påbud, härför blev disciplinärt bestraffad (RÅ K 213/1949).

---

[6] Jfr *Sjöholm*, a. a. s. 532.

Bosättningsskyldighet

Tidigt möta i instruktioner regler därom, att tjänstemännen voro skyldiga bo på tjänstgöringsorten, se de äldsta kansli- och kammarordningarna. Detta var angeläget i en tid, då tjänstemännen ofta alltjämt tillhörde lantadeln och blott med svårighet förmåddes ägna sig åt konungens tjänst. I städerna ålade man jämväl länge de anställda att bo inom kommungränserna, men detta var motiverat även av skatteskäl. För prästerskapet tillkom synpunkten, att prästerna hade att vistas inom församlingen, vars herde han vore (jfr SOU 1950: 43, s. 118); för läkare gälla vårdsynpunkter av stor vikt.

Bosättningsskyldigheten har i svensk statsförvaltning, till skillnad mot vad fallet ofta är i främmande länder, numera begränsats till fall, då vägande skäl föranleda dess uppehållande. Den har ej allmän innebörd.

Sålunda gäller bosättningstvång — med dispensmöjlighet — för prästerliga tjänstemän, PrLRegl § 33: 4. Ur andra synpunkter har dylik skyldighet stadgats för folkskolelärare och kan införas för poliser. Bosättningsplikt gäller visa personalgrupper inom de affärsdrivande verken etc.

Inom kommunerna kan bosättningsplikt stadgas i AR, tjänstgöringsreglemente el. dyl. handling. Inom de särreglerade områdena kan skyldighet därtill omedelbart ha stadgats genom specialförfattning eller, som för polis, bemyndigande lämnats visst organ att föreskriva dylik skyldighet (PolL § 11: 2). Möter icke hinder däremot i specialförfattning, kan även kommunen besluta om införande av dylik reglering, RÅ 10/1929; 15/1947, jfr 11/1939 hinder, RÅ 4/1927.

Efterlevnaden av stadgad bosättningsplikt garanteras därigenom, att brott däremot kan bestraffas såsom tjänstefel. Om disciplinär bestraffning se RÅ S 99/1926, E 24/1944.

Om de ekonomiska villkoren för tjänstebostad se del II: 2.

Tjänstedräkt m. m.

Inom nutida svensk förvaltning förekommer icke något allmänt uniformstvång. För vissa tjänstemän, krigsmän, poliser, brandmän, järnvägsmän, tull-, lots- och postfunktionärer, föreligger emellertid skyldighet att under tjänstgöring bära viss uniform. Prästmän äga bära dräkt. Tjänstemän i diplomatisk tjänst och vissa domare kunna bära tjänsteuniform. Rätten att bära uniform kan vara beroende av särskilt tillstånd. Förman kan äga förbjuda uppträdande i uniform allmänt eller vid vissa tillfällen. Tjänstemäns skyldigheter att bära uniform eller att iakttaga förbud däremot äro i regel icke sanktionerade genom särskilda strafföreskrifter. Underlåtenheten att följa meddelad anvisning kan vara tjänstefel, närmast disciplinärt åtkomligt (RÅ S 151/1939, överträtt förbud att bära uniform).

Om de ekonomiska villkoren se del II: 2.

Läkarundersökningsplikt

Det har tidigare i denna framställning visats och kommer närmare att skildras i samband med pensionsrättens redovisning, att tjänstemannens hälsotillstånd tillmätts ökad betydelse. Detta är fallet såväl vid tillsättning som under förblivandet i tjänsten, ävensom vid bedömandet av tjänstemannens rätt till denna. Vid tillsättningen skall tjänstemannen enligt därom givna regler styrka erforderlig friskhet m. m. (1, s. 567). Vid sjukdom är tjänsteman berättigad till ledighet och vid varaktig arbetsoförmåga till pension. Ålderspensioneringen är ursprungligen en presumerad tjänsteodugglighet. Men även mot tjänstemannens vilja kan före pensionsålderns inträde pensionering tvångsvis beslutas vid vissa allvarligare eller längre sjukdomstillstånd (t. ex. RÅ E 318/1939).

Det har med hänsyn till denna rättsutveckling tett sig önskvärt att även mot tjänstemannens vilja kunna utröna hans hälsotillstånd i kroppsligt såväl som i andligt hänseenda. Väsentliga frågor ur förvaltningseffektivitetens synpunkt aktualiseras härvid men även medborgerliga intressen skola skyddas. Det har i flera samband påpekats, att det även för den enskilde kan vara av allvarlig olägenhet, om en tjänsteman får tjänstgöra, som är psykiskt sjuk eller kroppsligt nedsatt.

Det är ock betecknande, att initiativet till ny lagstiftning på detta område togs av SkolÖSt, som hade en stor erfarenhet av de svårigheter ur undervisningens och elevernas synpunkt, som icke fullt friska lärare kunde vålla. Med KK den 22 febr. 1935 ålades lärare vid allmänna läroverk, seminarier, folkskolor, fortsättningsskolor m. fl. undervisningsanstalter att efter SkolÖSt:ns förordnande genomgå undersökning av läkare, som överstyrelsen efter samråd med MedSt skulle bestämma. Förutsättning var anmälan av rektor eller vederbörande skolstyrelse, att lärare icke på tillfredsställande sätt sköter sin tjänst och att anledningen sannolikt är sjukdom. I avvaktan på undersökningens utgång kan ledighet såsom på grund av sjukdom meddelas (§ 2). Med KK den 18 juli 1935 infördes motsvarande skyldighet för tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen. Senare har enahanda reglering beslutits för viss militär och civilmilitär personal, KK den 21 juni 1946 (nr 353) och för präster (nu PrLRegl § 11).

Det kan icke råda något tvivel om att dessa författningar betytt ett kraftigt ingrepp i tjänstemännens tidigare skyddade sfär.

Man har i första hand ifrågasatt författningarnas giltighet. Problemet var aktuellt redan vid den första författningens utfärdande. JK fann den nya skyldigheten dock ligga i linje med den tidigare rättsutveckling, som modifierat RF

§ 36. Den vore därför icke grundlagsstridig, allenast förfarandet utformades så, att tillräckliga rättsskyddsgarantier skapades.[7] Senare har motsvarande problem prövats i rättegång. En häradshövding hade beviljats ledighet för sjukdom med stöd av intyg, utfärdat enligt 1935 års KK. Efter stämning å k·'ɔnan yrkade häradshövdingen, att intyget måtte förklaras icke utgöra hinder för hans återinträde i tjänst samt ersättning för mistade löneförmåner. Ifrågavarande KK kunde icke vara tillämplig å domare, som enligt grundlag ej kunde förvägras att tjänstgöra i sitt ämbete annat än efter dom och rannsakning. Reuterskiöld ifrågasatte i avgivet utlåtande författningens giltighet, enär den ej utfärdats med riksdagens samtycke utan allenast underställts riksdagen i samband med att den bifogats en proposition rörande vissa medelsanslag. RR, vars dom fastställts av Svea HovR och HD, ogillade emellertid häradshövdingens talan, bland annat enär han finge anses underkastad bestämmelserna i nämnda KK (NJA 1942, s. 198). Emellertid har senare förfarandet i läkarundersökningsärenden blivit föremål för förnyad debatt.

De härmed förknippade problemen ha aktualiserats i synnerhet därigenom, att tvångsförfaranden kommit att bli använda för genomförande av undersökningar ifråga om tjänstemäns, särskilt lärares, psykiska hälsa.

Sakförhållandet sammanhänger helt visst med den utveckling, som forskningen på det psykiatriska området genomgått, den ökade insikt om hithörande sjukdomars verkningar och innebörd, och ej sällan omöjligheten av att förmå den sjuke till frivillig medverkan. Blicken för de psykiska faktorernas stora betydelse har föranlett, att möjlighet öppnats att i olika samband genomföra sinnesundersökningar. Detta är sålunda fallet enligt 1929 års SinnessjL § 41, enligt vars ursprungliga lydelse domstol måste inhämta läkarutlåtande

[7] JK utl. den 22 juni 1933, delvis återgivet av *Wejle* i FT 1956, s. 14.

om den åtalades sinnesbeskaffenhet, om han tidigare lidit av sinnessjukdom eller det eljest finnes anledning antaga, att han vid tiden för brottet varit av sinnesbeskaffenhet, som utesluter eller minskar straffbarheten. Motsvarande gällde vid dom till tvångsarbete (§ 46).[8] Enligt nu gällande lydelse skall domstol föranstalta om sinnesundersökning, om det föreligger anledning till antagande, att den misstänkte begått brottet under inflytande av själslig abnormitet eller tillfälligt rubbad själsverksamhet enligt SL § 5: 5. Likaså om sinnesbeskaffenheten kan påverka valet av påföljd eller eljest vara av vikt för målets avgörande (§ 41). Sinnesundersökningen är här stadgad ej minst i den misstänktes intresse.

I dessa fall är tvångsundersökningen anknuten till misstanke om brott; beslutet skall fattas av domstol. Av annan innebörd var den skyldighet, som genom ändring år 1932 (nr 54) i § 1915 års BehL för läkare § 1 infördes för dessa, att efter beslut av MedSt låta underkasta sig sinnesundersökning. Förutsättning härför var, att grundad anledning förelåg till antagande, att läkaren av sinnessjukdom eller annan rubbning i själstillståndet varit ur stånd att nöjaktigt utöva läkarkonsten (KPr 54/1932, 2 LU 17/1932). Skyldigheten är här komplement till en möjlighet att vid dylik sjukdom återkalla den läkaren meddelade behörigheten. Här är allmänhetens skyddande det bärande motivet.

Enligt de för tjänstemännen gällande författningarna kan läkarundersökning beslutas administrativt och utan att beskyllning för brott — tjänstefel — behöver föreligga. Grundläggande skillnader framträda sålunda mot det förfarande, varom SinnessjL § 41 stadgar, där tvångsundersökning förutsätter åtal för brott och beslutanderätten tillkommer domstol. Utvecklingen inleddes ock med den framställning av SkolÖSt till Kungl. Maj:t om nyssnämnda bestämmelser,

---

[8] KPr 87/1929, s. 105; SOU 1942: 59, s. 194.

vilka berättigade styrelsen såsom administrativ myndighet att utan att anlita vägen över domstol framtvinga läkarundersökning. Framställningen var föranledd av ett visst fall, där de statsrättsliga reglerna i RF försvårat handläggningen av en olycklig tjänstemannarättslig situation.[9] Det är här främst fråga om förvaltningens effektivitetskrav och om allmänhetens skyddsbehov.

Vad det formella förfarandet beträffar, har man ifrågasatt dels huruvida beslutanderätten alls bör tillkomma administrativ myndighet, dels om denna bör stå i överordnad ställning till tjänstemannen eller vara mera fristående i förhållande till denne. Motionsvis har inom riksdagen yrkats, att allmän domstol skulle äga pröva frågan om tvångsundersökning. Tanken sammanhänger nära med önskemålet, att tvångsundersökning blott skall ske vid åtal för tjänstefel (se nedan).

Synpunkten, att en objektivast möjliga myndighet skall äga besluta om tvångsundersökning, har såtillvida godtagits av lagstiftaren som denna kompetens i regel tillagts överordnad myndighet, t. ex. ett centralt verk som SkolÖSt i förhållande till skolmyndighet. I andra fall är den närmaste chefsmyndigheten beslutande, t. ex. ett centralt verk i förhållande till egna tjänstemän. Kvar står emellertid här givetvis, att initiativet till undersökningen tages av den närmast överordnade, t. ex. av rektor, skolstyrelse eller skolråd. Ett visst hänsynstagande till dessa kan tänkas ske till tjänstemannens nackdel. Röster ha därför icke saknats för att överlåta beslutanderätten till fristående nämnd.[1]

Uppenbart stå härvid, som så ofta inom den publika rätten, olika, var för sig sakligt motiverbara synpunkter skarpt

---

[9] Jfr *Ström*, Rickard Täckholm — ett läraröde (1955).

[1] FK Pr 16/1955, s. 88; AK Pr 16/1955, s. 182 ff. Se även mot. FK 333/1956; AK 28/1956.

mot varandra. En icke alltid helt obefogad, principiell motvilja mot att administrativa myndigheter på icke närmare formbundet sätt handlägga personalärenden, har föranlett kravet på att domstol skall övertaga frågorna eller i vart fall att en domstolskontroll över förvaltningsbesluten skall anordnas. I LU har ock medgivit det i viss mån befogade i denna ståndpunkt, då utskottet betonat de motsättningar mellan över- och underordnade, som ej sällan kunna föreligga i dessa ärenden och därav föranledda prestigesynpunkter (I LU 27/1955). Å andra sidan har mot domstolskontroll anförts, bl. a., att denna för tjänstemännen själva medför en föga önskvärd publicitet, ävensom att förfarandet blir mindre praktiskt utformat ur förvaltningsmässig effektivitetssynpunkt hos en domstol än hos en administrativ myndighet. Den sakkunskap, som de administrativa myndigheterna kunna ha vunnit såsom överordnade, vore ock ett stort värde att tillvarataga. Det vore därför ej mera vådligt att anförtro beslutanderätten i här ifrågavarande ärenden till administrativa myndigheter än vad fallet vore med disciplinärärenden, vilka ju ankomma å de administrativa myndigheterna. — Frågan om den rätta anordningen härvidlag torde emellertid ännu icke var slutligt prövad.

Frågan om förutsättningarna för ett beslut om tvångsundersökning och särskilt om sinnesundersökning, har debatterats i riksdagen i anledning av en interpellation hösten 1954 av herr Osvald. Han frågade härvid, om skyldighet att genomgå dylik undersökning kunde aktualiseras i andra fall, än där misstanke om ämbetsbrott föreligger eller då eljest påtagligt skäl för ett samband mellan sjukdom och missförhållanden i tjänsten finnes (FK prot. 29/1954, s. 39). I anledning härav anförde justitieministern, att det vore en tillräcklig förutsättning för tvångsundersökning, att tjänstemannen icke på ett tillfredsställande sätt skötte sin tjänst. Någon skillnad förelåge ej heller här mellan lägen, som föranletts

av kropps-, resp. psykisk sjukdom. Myndigheternas skyldighet att tillse, att tjänstemännen sköta sin tjänst tillfredsställande och att vid brist ingripa, vore mera vidsträckt än att den aktualiserades endast vid straffbart tjänstefel. Tvångsundersökning kunde tillgripas för att utröna en situation, som möjligen borde lösas genom uppsägning av en tjänsteman eller meddelande av sjukledighet. Den behövde ingalunda leda till något straffrättsligt förfarande. I riksdagen har emellertid även senare påtalats, att tvångsundersökning, enligt vad besvärsärenden utvisade, beslutits i fall, då tillräcklig orsak därtill knappast förelegat, varför en mera restriktiv handläggning av dylika ärenden begärts. Motionsvis har återigen yrkats, att tvångsundersökning skulle beslutas allenast vid åtal för tjänstefel.[2]

Det är emellertid här att märka, att myndigheternas beslut om tvångsundersökning kan bringas under allmän domstols prövning, om tjänstemannen för talan om utfående av en ekonomisk fördel, som frångått honom. Frågan har aktualiserats i NJA 1953, s. 305: Sedan tjänsteman vid domstol yrkat att utfå löneförmåner, vilka han gått förlustig genom en vägran att underkasta sig av styrelsen föreskriven läkarundersökning och styrelsen på denna grund avstängt honom från tjänstgöring, har allmän domstol nämligen prövat riktigheten av beslutet att ålägga tjänstemannen undergå undersökningen. RR fann visserligen, att frågan, huruvida myndigheten vid meddelandet av de olika besluten haft fog för sin uppfattning, att tjänstemannen icke varit i stånd att tillfredsställande sköta tjänsten och att oförmågan sannolikt härrörde av sjukdom, innefattade ett spörsmål, som myndigheten hade att efter diskretionär prövning avgöra. Frågan

---

[2] Mot. FK 163, AK 437/1955; jfr i LU 27/1955, FK Prot. 16/1955, s. 71, AK prot. 16, s. 182. Se även mot. FK 333/1956, AK 201/1956; RA E 93/1954.

kunde förty icke komma under bedömande av allmän domstol. HovR kom till samma resultat. HD kom emellertid till motsatt slut. Anledning saknas, säger domstolen, att i ett sådant mål anse domstol hindrad att pröva, huruvida myndigheten haft fog för sålunda vidtagna åtgärder. I anledning härav och då domstolarna tidigare undandragit sig dylik prövning, undanröjde HD underinstansernas domar och visade målet åter till RR för erforderlig behandling. — Här har sålunda det nära sambandet mellan beslutet om tvångsundersökning och avstängning från tjänsten samt tjänstemannens talan om lönen fått innebära, att domstol även ingår i saklig prövning av avstängningsbeslutets och dess förutsättningars riktighet. I övrigt kan domstol icke ingå på prövning av allenast frågan om riktigheten av myndighets beslut i tvångsundersökningsfrågan.

Av särskild vikt är jämväl läkarvalet. Tvånget att genomgå undersökning är icke minst föranlett av myndigheternas önskan att få de medicinska förhållandena klarlagda och bedömda av en läkare, som myndigheterna anse lämplig därtill, erfaren, skicklig, opartisk, lämplig just för det aktuella fallet. Samtidigt har läkarvalet ansetts böra ske i samband med medicinsk sakkunskap. I 1935 års KK, avseende lärarpersonal, fastställde SkolÖSt läkarvalet efter samråd med MedSt. Ett problem är emellertid olöst ifråga om läkarvalet. Myndigheten äger väl föreskriva skicklig, lämplig och opartisk läkare. Men någon skyldighet för läkare att åtaga sig undersökningsuppdraget finnes icke.[3] Läkarvalets resultat har av dylik orsak kunnat bli slumpartat, ja, skäligen otillfredsställande.

Emellertid föreligger den rättsskyddsgarantin, att läkarutlåtandet bedömes av MedSt, som härvid hör den vetenskapliga nämnden. I övrigt är förfarandet i dessa ärenden icke

---

[3] Jfr RA E 9/1955.

närmare reglerat. Det är i regel väsentligen skriftligt. Självklart borde vara, att den tjänsteman, med vilken undersökning önskas, skall höras därom under förfarandet, men positiv regel därom har icke givits.[4] De knapphändiga föreskrifterna om förfarandet — vilka äro väsentligt mindre nöjaktiga än vid ett flertal andra förvaltningsrättsliga tvångsingrepp — utgöra otvivelaktigt en brist, särskilt vid det förhållandet, att svensk offentlig rätt i hög grad saknar allmänna stadganden om förvaltningsförfaranden och om rättsskyddsgarantier därvid.

Över myndighetens beslut att föranstalta tvångsundersökning äger den därav drabbade emellertid anföra besvär. Besvär anföras i vissa fall hos RegR, i andra fall hos Kungl. Maj:t. Konungen kan härvid inhämta yttrande av RegR:n, men detta är icke obligatoriskt. Verkställighet kan ock ske oavsett anförda besvär.

Medan enligt BehL för läkare undersökning kan genomföras med hjälp av ett handräckningsförfarande, saknas möjlighet härtill i fråga om offentliga tjänstemän. Behovet av direkt personexekution är ock här mindre, ty ohörsamhet kan tillräknas tjänstemannen som tjänstefel; häri ligger en verkningsfull indirekt sanktion. Härtill kommer, att myndigheten äger vid dylik tredska besluta om avstängning med strängare avdrag än A-avdrag på lönen.

Sedan undersökning genomförts, har myndigheten att besluta om eller — där beslutanderätten tillkommer annan — föreslå åtgärd för meddelande av ledighet eller avsked.

Vid ledighet kan föreskrivas skyldighet genomgå förnyad undersökning. I avvaktan på utgången av undersökningen äger myndighet besluta om sjukledighet. Om beslutet sedermera finnes ej vara motiverat av sjukdomstillstånd, utgår ersättning. Kostnaden för läkarundersökningen bestrides av

---

[4] Jfr 1 LU 27/1955; *Wejle*, a. a., s. 25.

statsmedel. Jämväl ur andra synpunkter än nyssnämnda kan läkarundersökning tvångsvis genomföras. Avgångsskyldighet föreligger numera enligt TjPR även efter viss längre tids sjukledighet och vid invaliditet. Även för att realisera denna plikt kan tjänsteman åläggas underkasta sig undersökning till utredande av förutsättningarna för pensionering. Inom vissa förvaltningsgrenar ställas särskilda krav på tjänstemännens hälsotillstånd. Så är t. ex. ur allmän säkerhetssynpunkt fallet inom kommunikationsverken. Särskilda föreskrifter ha här meddelats, enligt vilka tjänstemän äro skyldiga underkasta sig en fortlöpande kontroll.

Även i den kommunala förvaltningen ha numera öppnats vidsträckta möjligheter för genomförande av tvångsundersökning av tjänstemän. Bestämmelser därom ingå i avlöningsreglementen.

Uppträdande utom tjänsten

Tjänstemannens uppträdande utom tjänsten ligger enligt nutida svensk rätt i regel utanför det område, som beröres av tjänstemannarätten. Tjänsteförhållandets allmänna natur innebär enligt vår uppfattning icke, att tjänstemännens privatliv alltid är av tjänstemannarättslig vikt. Svensk åskådning avviker härutinnan från vad som gäller i flera kontinentala länder, där särskilt tjänstemännens påstådda och understundom i lag uttryckta allmänna trohetsplikt fått omfatta även vittgående förpliktelser utanför tjänsten. Enligt tysk rätt är sålunda tjänstemannen aldrig allenast privatman. Principen intolkades i 1873 års BeamtenG § 10, som förpliktade tjänstemannen att i och utom tjänsten göra sig värdig den aktning, tjänsten krävde. Tidigare har sålunda i tysk rätt, bl. a., skilsmässa, på grund av dess skadliga återverkningar å tjänstemannens anseende, ansetts utgöra ett tjänstefel. Det är dock, som en jämförelse med dansk rätt visar,

där samma stadgande möter i TjL, icke nödvändigt att åt detsamma giva en så vidsträckt tillämpning.[5]

Den svenska rättens ståndpunkt innebär emellertid icke, att allt vad som ligger utanför tjänsten är likgiltigt för denna. Men det kräves enligt nutida åskådning laga stöd för ett ingrepp i tjänstemannens enskilda liv, ett beaktande av vad där förekommer (Herlitz, NAT 1935, s. 222).

I första hand gäller, att dom för vissa svårare brott av annan natur än ämbetsbrott kan medföra tjänstemannens avskedande. Denna regel har straffrättslig karaktär och behandlas i senare samband. Den möjliggör i sig ett beaktande av tjänstemännens skiftande förhållanden och därav föranledda krav, även sedda i relation till den brottsliga gärningen, som ingalunda behöver i sig ha samband med tjänsteuppgifterna.

Tjänstgöringen kan emellertid vara sådan, att den ställer särskilda krav å en tjänstemans auktoritet och anseende. Handlingar i det enskilda livet, som strida häremot, kunna då bliva tjänstefel. Tvekan har emellertid rått, huruvida i varje enskilt typfall kräves särskilt stadgande om ansvar för gärningar utom tjänsten, eller om tjänstens natur i och för sig kan vara tillräckligt vägledande (SOU 1944: 69, s. 399). Straffrättskommitténs mening blev emellertid, att den brottsbeskrivning, som kommittén utformat i SL 25: 1 och 25: 4 av tjänstemissbruk och tjänstefel, klart öppnade möjligheten att under beskrivningarna hänföra även visst uppträdande utom tjänsten.

I senare strafflagstiftning har man ock följt denna linje. När man ansett sig kunna avvara den i tidigare kyrkolag och därefter i 1889 års särskilda lag om straff för ämbetsbrott av präst, § 9, stadgade särskilda ansvarsregeln för för-

---

[5] *P. Andersen,* Dansk Forvaltningsret (3 uppl.), s. 161, 164 f. I äldre svensk doktrin, *Rabenius,* a. a. 1, s. 299, kräves jämväl oförvitligt uppträdande utom tjänsten, troligen efter kontinental förebild.

argelseväckande leverne eller gärning, har man förutsatt, att beteende i strid mot det krav om oförvitlig vandel, som jämlikt kyrkolag eller sakens natur åvilar präst, kunnat bestraffas som tjänstefel (KPr 94/1948, s. 40). Regleringen förutsätter, att brott i den enskildes leverne kan straffas enligt SL utan annat särskilt stadgande därom än de i SL 25: 1 och 25: 4 ingående buden.

Rättsutvecklingen har sålunda inneburit en vidgning av möjligheten att tillämpa ämbetsmannaansvaret även för gärningar utom tjänsten. Förutsättning härför är dock, att tjänstemannens handlande i det enskilda livet verkligen är av direkt vikt för hans ställning som tjänsteman. En utsträckning av principen till att avse en värdering av allt handlande i tjänstemannens privata liv i övrigt, har icke ansetts få komma ifråga. Men straffrättskommitténs reform synes dock innebära, att området för det straffrättsligt åtkomliga handlandet kan i administrativ ordning vidgas, genom instruktioner, anvisningar och befallningar, ehuru det i sista hand blir allmän domstols uppgift att bedöma det rimliga även i dylika föreskrifter.

I vissa fall har positiv föreskrift givits av innebörd, att viss eller vissa brister utanför tjänsten kunna föranleda särskilt ansvar för tjänstemannen med verkan å tjänsteförhållandet. Dylika regler ha dels lämnats före nyssnämnda extendering av SL 25: 1, 4, dels ock därefter lämnats ex tuto, men härutöver ha för vissa tjänstemän särskilda fordringar ansetts erforderliga å uppträdande utom tjänsten, evad handlandet kan sägas vara av direkt betydelse för tjänsten eller icke. Olika yrkens ömtåliga natur har föranlett dylika krav.

Vissa ansvarsregler ha lämnats i lagform. Krigsman bestraffas, om han uppträder berusad, för oljud eller eljest gör sig skyldig till förargelseväckande beteende inom område eller utrymme, som nyttjas av krigsmakten, om han i militär tjänstedräkt deltager i demonstrationståg eller om

han visar vanvördnad mot förman, missaktning mot underlydande eller eljest brister i anständigt uppträdande mot krigsman i eller för dennes tjänst; ansvaret är oberoende av om brottet begås i tjänsten eller icke (SL 26: 9, 15, 16).[6]

För andra tjänstemannagrupper förekommer i stället disciplinärt ansvar; föreskrifter härom möta i administrativa författningar. Lärare kunde sålunda disciplinärt bestraffas för brist i enskild vandel — i sista hand med avsked (äldre LärovSt § 197, FolkskSt §§ 32, 33). Poliser skola såväl i som utom tjänsten uppträda på ett sätt, som ingiver förtroende och aktning (PolI § 4). För de affärsdrivande verken och tullen gäller enahanda, se t. ex. allmän tjänsteordning för SJ § 1. Jfr nedan s. 350. Vilka åtgärder utom tjänsten, som härvid äro straffbara, framgår icke i de olika fallen omedelbart av lagtexten. Det synes dock uppenbart, att här även handlingssättet måste innebära en fara för minskning av det anseende eller förtroende, som tjänstemannen åtnjuter, för att ansvar skall kunna utkrävas. Huruvida faktisk försämring av anseende skall ha inträffat — och bevisning kunna med friande verkan föras om motsatsen — synes dock tveksamt. Bedömningsgrunderna äro uppenbart subjektiva, beroende av tid och ort. De kunna skifta med hänsyn till yrket. Onykterhet[7], särskilt å allmän plats eller lokal, lämnande av osanna uppgifter[8], oärlighet[9], kränkande uppgifter om enskilda[1], våld å enskilda[2], sedlighetssårande handlingar, rattfylleri äro fall, där disciplinär bestraffning skett. För en polisman är ett obehärskat uppträdande särskilt graverande[3].

---

[6] Jfr SOU 1948: 83, s. 93 ff., 112 f.
[7] RÅ S 28/1928, S 65/1934, S 364/1937, S 69/1938.
[8] RÅ S 168/1940.
[9] RÅ S 256/1928.
[1] RÅ S 345/1930, S 198/1931, S 65/1934.
[2] RÅ S 292/1929, S 26/1930, S 167/1927, S 308/1939.
[3] Jfr *Sjöholm*, a. a. s. 207 f.

KAPITEL 7

TJÄNSTEMÄNNENS ANSVAR

I. Judiciellt ansvar

För den i enskild tjänst anställde tjänstemannen gälla i SL angivna ansvarsregler. Han är sålunda underkastad strafflagens straff för alla de gärningar, som vår lag kriminaliserar, såsom förfalskning, förskingring, olovligt förfarande, trolöshet mot huvudman, utpressning och bedrägeri. För skada, som tjänstemannen vållar arbetsgivaren, kan han bliva ersättningsskyldig enligt härför gällande regler. Härutöver möter icke något särskilt ansvar för gärningar, som kunna kränka arbetsgivaren eller hans intressen. Allenast i vissa särskilda fall, såsom i SjömL, gälla särregler. Men arbetsgivaren kan entlediga en tjänsteman, som icke sköter sin tjänst till belåtenhet. Arbetsgivarens möjligheter härtill kunna väl vara avtalsrättsligt begränsade, och sedvanerättsligt eller genom särskilda författningsföreskrifter underkastade viss särreglering. Entledigandet har dock icke karaktär av bestraffning enligt rättssystemets normer.

Det sagda utesluter emellertid icke, att de i enskild tjänst anställda tjänstemännen kunna vara underkastade särskilda straffsanktioner. För vissa grupper bero dylika av avtal med arbetsgivare, konventionalstraff, vilka anordnas så, att den anställande själv kan besluta därom. Understundom förekomma avtalade straff i kollektivavtal; se t. ex. kollektivavtalet mellan sjukkassornas förbund och försäkringsfunktio-

närernas förbund, vari kassorna äga besluta om suspension av tjänsteman vid vissa fel. Vanligare är, att i tjänstgöringsreglementen eller dylika urkunder disciplinära straff föreskrivas. Så är t. ex. fallet vid enskilda trafikinrättningar. För ytterligare andra grupper, de s. k. bundna yrkena, möta ur samhällspolitiska synpunkter ensidigt givna ansvarsregler. De rikta sig såväl mot fria företagare som mot tjänstemän inom samma yrke. Hit höra vissa regler angående läkares, veterinärers och advokaters ansvar. Bundenheten kan ytterst bli så vittgående, att gränsen mellan de fria näringsidkarna och deras anställda och på andra sidan tjänstemannagruppen kan vålla vissa problem.

För den i allmän tjänst anställde tjänstemannen återigen gestaltar sig läget vanligen annorlunda. Tjänstemannen kan, i den mån oavsättlighetsregler icke innebära annat, entledigas vid misskötsel. Tjänstemannen kan tänkas förskylla skadestånd, såväl mot den anställande som mot den allmänhet, som må lida genom hans fel eller försummelse. Intager tjänstemannen en självständig eller eljest mera kvalificerad ställning, grundlägger anställningen ock ett särskilt straffrättsligt ansvar. Uppfyller en dylik tjänsteman — tjänsteman i straffrättslig mening — icke sina skyldigheter, begår han i tjänsten fel, missbrukar han tjänsteställningen, kan han härför förskylla straff, fastställt i lag eller annan författning. Straffet kan innebära avsked och därmed överkorsa även den tryggade ställning, som en oavsättlig tjänsteman eljest äger.

Vid sidan av detta straffrättsliga ämbetsansvar möter emellertid ock ett disciplinärrättsligt. Liksom den i enskild tjänst anställde tjänstemannen kan vara underkastad disciplinära straff efter särskild lagreglering — såsom SjömL — eller avtalade straff, kan den i allmän tjänst anställde bestraffas enligt normer, som icke möta i strafflag utan i instruktioner eller annan särskild författning. Det disciplinära ansvaret

uppfattas väl numera i regel som ensidigt författningsreglerat, men det kan ock föras tillbaka på en vid sidan av den allmänna straffrätten försiggången avtalsrättslig utveckling. Vid sidan av tjänstemannens straffrättsliga ansvar kan staten — arbetsgivaren — sålunda ha möjlighet att utnyttja ett annat bestraffningsförfarande. För de kommunala tjänstemännen framträder denna disciplinmaktens särställning i än tydligare dager, då den avhänger av avlöningsreglementenas föreskrifter, vilka tjänstemännen antagas ha godtagit.

Den statlige tjänstemannens ansvar skiljer sig sålunda från det ansvar, som åligger i enskild tjänst anställda, redan därigenom, att han är anställd hos ett subjekt, som innehar icke allenast en arbetsgivares befogenhet utan även den lagstiftande makten. Men vilka syften fullföljer, närmare sett, det straffsrättsliga ansvaret för tjänstemännen? Vilka kriminalpolitiska och vilka stats- och förvaltningsrättsliga uppgifter tillvaratagas med ämbetsbrottens kriminalisering?

Man kan naturligtvis ifrågasätta det riktiga eller det ändamålsenliga i att utforma särskilda brottsbeskrivningar för tjänstemän och även i uppställandet av de särskilda ämbetsstraffen. Av vad orsak skola de i offentlig tjänst anställda tjänstemännen med viss självständig ställning vara underkastade andra och strängare ansvarsregler än övriga i allmän tjänst verksamma, i enskild tjänst anställda och andra medborgare? Kan man icke i stället låta dessa persongrupper liksom övriga medborgare vara underkastade allenast strafflagens allmänna brottsbeskrivningar, om förmögenhetsbrott, förfalskning, våld m. m.? Härjämte finnes ju den möjligheten, om man så önskar, att i likhet med vad fallet är inom den enskilda arbetsrätten och även inom anstaltspolitin, utbygga disciplinärrätten. Två vägar stå härvid öppna. Man kan komplettera SL:s regelsystem med disciplinära förfaranden, vilka täcka andra områden än strafflagens. Eller man kan komplettera de kriminalpolitiska åtgärderna med rent förvaltnings-

mässiga dylika, såsom varning, suspension och avsked. Det har i svensk debatt icke saknats röster, vilka talat för en dylik lösning av problemen.

Företrädare för enskilda arbetstagare ha naturligtvis gärna tänkt på det förhållandet, att de normala anställningsförhållandena i enskild tjänst icke medföra någon särskild trygghet för de anställda, vilka ofta kunna entledigas vid arbetsbrist, vid mindre förseelser, i anledning av ändrade förhållanden i övrigt. Entledigandet är här icke någon sällsynt företeelse, knappast heller diffamerande. Tjänstemännen måste tvärtom, liksom arbetare, räkna med en väsentlig risk för en dylik händelseutveckling. Ännu före 1948 års reform av SL 25: hävdade LO den synpunkten, att ämbetsstraffen borde ersättas med vanliga straff vid vissa ämbetsbrott, kompletterade med skyddsåtgärder, vari även avsättning skulle ingå. Härför skulle RF § 36 ej utgöra hinder. Avskedandet borde sålunda vara en allenast supplementär åtgärd av förvaltningsmässig innebörd (KPr 80/1948, s. 315). Förslaget kunde dock omöjligen läggas till grund för ny lagstiftning.

Den hävdvunna linjen i den offentliga rätten är emellertid en annan. Visserligen saknas icke heller här varje tendens mot åtskillnad mellan utdömandet av kriminella straff och de organisatoriska åtgärderna. Dylika metoder ha sålunda i andra sammanhang nyttjats inom den kyrkliga rätten, när man velat markera en åtskillnad mellan världsliga straff och interna kyrkorättsliga reaktioner. Det vanliga och nu enda förekommande är emellertid, att även ur förvaltningssynpunkt viktiga tjänstemannarättsliga reaktioner anordnas som straff och inordnas i ett slutet straffrättsligt system. Bortsett från de svårlösta teoretiska problem, som härvid äro förbundna med frågan om straffets väsen och berättigande, har denna utveckling sin förklaring i de för svensk rätt karaktäristiska tjänstemannarättsliga reglerna. Den trygghet, sär-

skilt oavsättligheten, som stora grupper svenska tjänstemän åtnjuta, motsvaras nämligen därav, att förlusten av tjänsten, tillfälligt eller slutgiltigt, framstår som en bestraffning. Rättsligt blir det helt enkelt nödvändigt att anordna reaktionsformerna på det sättet, när oavsättligheten utformats såsom ett skydd för tjänstemannens ställning, som endast kan brytas av allmän domstol efter rannsakning och dom. Dessa synpunkter voro bestämmande ännu när departementschefen anslöt sig till straffrättskommitténs förslag till ny lagstiftning om ämbetsbrott år 1948 (KPr 80/1948, s. 315 ff.).

Å andra sidan har det påtalats, att avsked bedömts rent straffrättsligt med bortseende från förvaltningens skyddsbehov, t. ex. vid återinträde i tjänst vid straffriförklaring eller återanställning (jfr s. 310).

Offentliga tjänstemän kunna drabbas av straff efter judiciellt eller disciplinärt förfarande. Judiciellt ansvar förutsätter, enligt klassisk straffrätt, att den åtalade begått gärning, vilken skall anses som brott. Härför kräves en precisering av de objektiva och subjektiva rekvisit, som måste föreligga för straffbarhet, ävensom en reglering av förhållandet inbördes mellan de olika brottsbeskrivningarna inom strafflagen. Än ytterligare tillkommer, att frågan om förhållandet mellan straffrättsligt förfarande och disciplinärt aktualiseras i ett flertal olika, ofta viktiga sammanhang. Man får slutligen även skilja mellan de som straff betecknade åtgärder, vilka kunna rikta sig mot tjänstemannen, och övriga, administrativa ingrepp, vilka kunna komma ifråga, och reglera dessa olika åtgärders inbördes förhållanden. Vi möta här inom den straffrättsliga debatten kända och aktuella problem.

Det är sålunda en lång rad frågor, vartill vi nu ha att taga ställning. De ha varit föremål för mycken debatt och överväganden såväl de lege lata som de lege ferenda. Lösningarna äro likväl ännu långt ifrån klara. Många frågeställningar framstå ännu som dunkla. Som så ofta inom rättsvetenskapen

möta argument ur skilda tankevärldar och åberopas grundsatser, som höra hemma i olika system men tillmätas en kategorisk verkan eller eljest äga suggestiv betydelse.

Vi nödgas emellertid här för en stund lämna denna problematik för att taga upp de härmed förbundna frågorna till debatt, sedan det nuvarande rättslägets förutsättningar klarlagts. Problemen sakna sannerligen icke heller praktisk betydelse i vidare samband, något som blir än tydligare, när en redogörelse skall lämnas för tillåtna och otillåtna stridsmedel. Här blir emellertid den närmaste uppgiften att söka klarlägga de relevanta svenska rättsreglernas uppkomst och syften. Detta är emellertid möjligt endast med kännedom om de grundläggande stats- och straffrättsliga tankegångarnas utveckling och innebörd. Först med beaktande härav, och då givetvis även av den främmande rätt, som för vårt land ägt betydelse, kan man på ett tillfredsställande sätt klarlägga de för dagen aktuella problemen; de kunna jämväl belysas under jämförelse med i utländsk rätt funna lösningar av samma frågeställningar. Icke någon vederhäftig positivrättslig undersökning kan företagas, utan en ingående analys av rättsreglernas historiska, samhällspolitiska och idéhistoriska bakgrund, allraminst på ett av historiska erfarenheter så bestämt område som ämbetsbrottens.

Den rättshistoriska bakgrunden

Den första fråga, inför vilken vi stå, avser ämbetsbrottens s. k. natur. Detta spörsmål tvingar till en undersökning av deras ursprung, ändamålet med kriminaliseringen och dennas verkan. Av vilken orsak har lagstiftaren över huvud uppställt dessa brottstyper och lämnat regler därom?

För svensk rätts del tillkommer än ytterligare, att den brottskatalog, som omfattar ämbetsstraff, är säregen. Den rymmes nu i SL 25:, där brottsbeskrivningar ingå, vilka dels kriminalisera vissa särskilda brott, dels ock alla andra

fel och försummelser, avsiktliga och oavsiktliga, ävensom oförstånd och oskicklighet. Denna vida latitud gör den icke lätta gränsdragningen i förhållande till SL:s övriga brottsbeskrivningar ävensom till övriga straffrättsliga stadganden — specialstraffrätten — samt disciplinärrätten särskilt svår. Vilken är då den rättshistoriska bakgrunden och vilka äro motiven till denna speciella utformning av ämbetsbrotten?

Den *romerska* rätten kände icke något enhetligt ämbetsbrottsbegrepp. Väl förekommo straffbud för ämbetsmän, men dessa avsågo — då fråga icke var om allmänna brott — förpliktelser, vilka till sin typ stodo vissa allmänna brott nära. Sålunda bestraffades »crimen repetundarum», dvs. emottagandet av muta och åtgärd eller underlåtenhet, som var bestämd av vinningslystnad samt innebar ett åsidosättande av tjänsteplikten. Vidare var pekulatet straffbelagt. Det stod det allmänna brottet »furtum» nära och avsåg en i vinningssyfte företagen, rättsstridig disposition av allmänna medel med eller utan anställning i allmän tjänst. »Crimen residui» innebar, att den person, som innehade ämbete, icke använde anförtrodd egendom till åsyftat ändamål eller icke redovisade den eller förskingrade den. Tjänsteman, som medverkade till att tjänst tillsattes av icke giltiga grunder, kunde straffas för »ambitus». »Custos reorum», som olagligen släppte fånge lös, fick svara för fångspillan. I övrigt hade den romerska rätten icke angivit några typiska ämbetsbrott. Någon motsvarighet till de sentida ämbetsbrottskatalogerna fanns icke.[1] Gärningar av tjänstemän kunde subsumeras under allmänna brottsbeskrivningar, delicta communia, såsom »concussio», varvid »concussio publica» innebar, att medborgare tvinga-

[1] Se härom *Mommsen*, Römisches Strafrecht (i Binding, Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft 1: 4, 1899), s. 760 ff.; *Meves* i Holzendorff, Handbuch des deutschen Strafrechts 3, s. 915 ff. En svensk framställning med motsvarande begrepp från 1700-talets slut i *Wrede*, Calonius, s. 160 ff.

des till prestation därigenom, att en tjänsteman missbrukade sin ämbetsbefogenhet. Till »iniuria» hänförde man emellertid, med en vid rättstillämpning, tjänstemäns orättrådigt skadevållande behandling av medborgarna. Under »falsum» kunde man föra orättrådig dom, under »perduelio» även tjänstemäns brott, som riktade sig mot centrala statliga uppgifter (majestätsförbrytelser) samt under »contumelia» även tjänstemäns smädliga uttalanden etc.[2] Denna metod att finna stöd för bestraffning av tjänstemissbruk var redan i romersk tid betydelsefull och blev det i kanske än högre grad i senare romerskrättslig utveckling. Särskilt injuriebegreppet blev sålunda flitigt utnyttjat och utvecklat under pandekträttens tid.[3]

Under lång tid framåt bevarades denna romerskrättsliga systematik i fråga om ämbetsbrott. De redan av romarna kända, särskilda ämbetsbrotten, finnas ännu idag såsom sådana i ett stort antal europeiska strafflagar. Brottstyperna pekulat, crimen repetundarum och ambitus möta sålunda under olika beteckningar. Till dessa romerskrättsliga särskilda ämbetsbrott ha emellertid i olika lägen tillkommit andra, särskilda ämbetsbrott. Till en enhetlig bearbetning av ämbetsbrotten nådde utvecklingen emellertid först sent och då på tysk mark. Code civil har däremot påverkats av den romersk-rättsliga ståndpunkten. För fransk rätt är betecknande, att man i stället för att särskilt bearbeta ämbetsbrotten, utvidgade de allmänna brott, som även kunna begås av tjänstemän. Även därmed kunde man med en annan metod kriminalisera vida områden — kanske främst genom tillämpning av reglerna om majestätsförbrytelse, varmed för-

---

[2] Jfr *Stock,* Entwicklung und Wesen der Amtsverbrechen (1932), s. 62 ff.; *Windscheid—Kipp,* Lehrbuch des Pandectenrechts 2 (1906, 2:a uppl.), s. 1054; *Mommsen,* a. a. s. 784 ff.

[3] Jfr *Windscheid—Kipp,* Lehrbuch des Pandectenrechts 2 (1906, 2:a uppl.), s. 1054; *Mommsen,* a. a. s. 784 ff.

stods varjehanda dolösa förfaranden, som riktade sig mot statens intressen.

Även den äldre *svenska* strafflagen intog ståndpunkten, att ett fåtal gärningar av ämbets- och tjänstemän voro kriminaliserade som särskilda ämbetsbrott. De ämbetsbrott, som härvid framträdde, hänförde sig särskilt till domares fel i dömande. Redan i ÖgLEdsöre 28 straffades domare, som olagligen fällde saklös till straff. I Add till yngre VgL straffades lagman och annan tjänsteman, som tog mutor.[4] Men även olaga skatteuppbörd och missbruk av uppbördsmannaställning straffades i landskapslagarna, se UpplL KiöpmB 10. Tidigt uppmärksammade lagstiftaren även korruptionsbrottet och pekulatet.

En mera genomarbetad straffrätt för tjänstemän möter allenast i kyrkorätten. Här bestraffades, KyrkoL 19: 23, präst eller skolman, som är genstörtig mot biskop. Olydnadsbrottet möter sålunda här i allmän lag. Ett särskilt, med avsättning straffbart brott, av kyrkorättslig innebörd var avfallet från den rätta läran (1: 2).

Ännu 1734 års lag saknade en enhetlig lagstiftning om ämbetsbrotten. De olika reglerna grupperades icke med hänsyn till tjänstemannaställning, skyddsintressen eller dylik enhetlig synpunkt. Allenast spridda regler möta, till största delen hämtade från den tidigare framvuxna rätten. Så det särskilda ansvaret för domare, som av uppsåt eller av uppenbar vårdslöshet eller oförstånd fällt orätt dom (RB 1: 12) eller icke höll ting i rätt tid (RB 2: 3) eller icke alls (RB 9: 1); jfr om borgmästare (RB 9: 3), hovrättsdomare (RB 9: 4). För uppsåtlig orätt i beslut av KB stadgades ansvar i UB 9: 5 f. Vidare stadgades straff för åklagare, som underlåter åtala; för fångvaktare, som låter en dödsdömd dricka

[4] *Collin* och *Schlyter*, Westgöta-Lag, den yngre lagsamlingen, avd. 1, s. 222.

sig berusad m. m. samt för fångspillan (MB 19: 3). Präst straffades enligt GB 7: 2 och 2: 12 för vigsel utan lysning och för vigsel trots vetskap om sådana föreliggande hinder, vilka föranleda återgång. Vidare möta straffbud avseende pekulat (jfr RB 2: 8), korruption (RB 12: 1), (RB 4: 6); konkussion (MB 44: 1, 2); underlåtet åtal å grov missgärning (SB 1: 1).

I andra sammanhang möta regler om straffskärpning för tjänstemän vid begående av ämbetsbrott, vilka regler haft en väsentlig kompletterande betydelse; så om ämbetsmannaförfalskning (MB 8: 3); våld och orätt med ord eller gärning (MB 18: 9); oriktigt tillägnande av kronans ingäld (MB 45: 1).

Under tiden närmast efter 1734 års lag framträdde i lagstiftningen ett nytt speciellt ämbetsbrott, lån av medel av underordnad, uppbördsman och redogörare; gärningen straffbelades med KF den 21 mars 1735, jfr senare KFörkl den 23 mars 1807. I övrigt förekommo bestämmelser om straff för särskilda brott av tjänstemän, eller vissa grupper tjänstemän, i ett stort antal författningar. Men någon till fullständighet syftande, systematisk reglering av ämbetsbrotten fanns fortfarande icke.[5]

För att förstå den följande utvecklingen fram till uppställandet utav de nu för vår rätt karaktäristiska, allmänna ämbetsbrottsbeskrivningarna och de kompletterande särskilda ämbetsbrotten, är det nödvändigt att beakta vissa, för lagstiftningen avgörande impulser. De synas vara dels utbildningen av den administrativt-judiciella bestraffningsmakten, dels läran att straff icke kan ådömas utan laga stöd samt slutligen oavsättlighetens utveckling, tjänstemännens rätt till tjänsten. Dessa olika faktorer, av till en del ideell halt, ha

[5] Jfr Tablå, innefattande jämförelse emellan Lagcommitténs Förslag till allmän Criminallag och den nu gällande (1841), s. 215 ff.

samverkat till den straffrättsliga redaktionen av SL 25: Klarläggandet av dessa samband gör det ock möjligt att förstå uppkomsten av den teoretiska åtskillnad mellan judiciellt och disciplinärt ansvar, som vållat så mycken huvudbry.

Vid sidan av den straffrättsliga lagstiftningen — för svensk rätts del i MB — ägde en annan rättsutveckling rum, som stod i nära samband med förvaltningsapparatens utbyggnad och till stor del ledde till ett administrativt-judiciellt bestraffningsförfarande. Härvid utformades ock ett betydande antal straffstadganden — och därmed även olika brottsbeskrivningar — som till subjekt ägde tjänstemän.

Med tjänstemannens ställning som furstens tjänare följde nämligen ansvar inför denne. Uppfyllde tjänstemannen icke härskarens fordringar, kunde han entledigas, men ock bestraffas. Motsvarande gällde senare mellan myndighet och tjänstemän. Myndigheterna tillvunno sig en intern bestraffningsrätt. Ur denna bestraffningsmakt är såväl ett vidgat judiciellt ansvar som det långt senare särskilt urskilda disciplinära ansvaret att härleda.

Denna speciella straffrättsliga utveckling sammanhängde sålunda nära med den här tidigare redovisade uppfattningen, att tjänstemännen voro konungens eller ämbetsmännens biträden. Såsom jag tidigare i annat sammanhang påvisat, möta dylika regler redan i de s. k. gårdsrätterna.[6] I Erik XIV:s hovordning den 19 nov. 1560 finner man sålunda regler om bestraffning av, bl. a., den, som utan skäligt förfall försummade sin tillbörliga tjänst. Vidare bestraffades den, som icke var flitigt verksam och aktsam. Skedde tjänsteförsummelse vid högtidligare tillfällen, inträdde straffskärpning. Straff stadgades även för brott mot lydnad i förhållande till konungens befallningsman samt för handlingar, vilka inneburo försummelse av konungens eller rikets »välfärd». Straffen

[6] Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar (1945).

skiftade mellan avkortning i lön eller andra förmåner, fängelsestraff och förvisning från konungens hov, samt ytterst kropps- och livsstraff. Dylika straffbud ingå jämväl senare i Johan III:s gårdsrätt av år 1569 och 1573 samt hertig Karls gårdsrätter av år 1574 och 1590, ävensom i hovordningen av år 1590. Dömande instans var under Erik XIV konungens nämnd och under de senare monarkerna konungen eller hertigen själv, där icke rådet eller tillfälliga borg- eller slottsrätter inrättades.

Med en mera utvecklad förvaltning blev det naturligt att reglera formerna för tjänstepliktens upprätthållande och bestraffning av brott däremot i instruktioner för antingen de olika tjänstemännen eller ock de verk eller myndigheter, där de voro anställda. Vi se sålunda, huru Gustaf II Adolf i 1626 års kansliordning föreskrev en bestraffningsmakt över försumliga betjänte. I första hand skulle kanslipresidenten söka tillhålla den felande att bättra sig. Vid förfallolös bortovaro stadgades straff genom avdrag å lönen, fängelsestraff eller i sista hand förvisning från kansliet. Beslutanderätten tillkom kanslern eller kanslirådet. Kansliet ägde även uppsikt och domsrätt över lantförvaltningens tjänstemän, ståthållare, fogdar, borgmästare och råd i städerna. Försummelse kunde föranleda varning; om dylik ej hjälpte, skulle åtal ske inför kollegiet, varvid fiskal utförde åtalet. Motsvarande uppsikts- och domsrätt ägde kollegiet även över andra statliga tjänstemän och uppdragstagare. För kammarkollegiets del ägde en motsvarande utveckling rum, som senare följdes även inom andra kollegier, inom posten, tullen och lantmäteriväsendet.

Judiciellt och disciplinärt ansvar

I denna äldre rätt mötte sålunda regler om ansvar, vilka till en del närmast erinra om vad vi numera beteckna som

disciplinärt förfarande. Så var kanslipresidentens befogenhet att tillse, att tjänstemän fullgjorde sina skyldigheter och att tillhålla dem deras tjänsteplikt, närmast en förvaltningsåtgärd. I andra fall vidtogs ett särskilt administrativt-judiciellt förfarande, såsom då åtal skulle ske inför kanslirätt eller inför kammarrätt. Med tiden kvalificerades dessa regler så, att de mera enkla förvaltningsförfarandena ersattes av administrativt-judiciellt förfarande. Utvecklingen kulminerade i vårt land efter 1719 års betydelsefulla regementsförändring, då enväldet ersattes av en regerande byråkrati i ständerväldets form. Betecknande är, att i 1719 års kansliordning och 1723 års instruktion för kammarkollegiet icke ingingo bestämmelser om förvaltningsbestraffning av tjänstemän, utan om domsrätt över underlydande tjänstemän för ämbetsbrott.

Någon klart genomtänkt åtskillnad mellan de olika förfarandena torde dock knappast alltid ha gjorts. Visserligen uppmärksammade man noga skillnader mellan domstolsförfarande och rent förvaltningsförfarande. Men befogenheten att bestraffa ämbetsmän synes snarare ha sammanhållits såsom en enhet, där man dock sökte att av olika skäl och i skilda politiska samband kvalificera förfarandena eller, å andra sidan, strävade efter att vinna större handlingsfrihet. Någon distinktion mellan de båda förfarandena av innebörd, att det disciplinära skulle kunna stå vid sidan av det judiciella, fanns däremot ingalunda. Det synes mig därför vara en anakronism, när man i våra dagar betecknar vissa delar av den äldre tjänstemannastraffrätten såsom disciplinärrättslig.[7]

Sammanhanget belyses på ett utomordentligt sätt av det av mig tidigare[8] framhållna kungliga brevet den 4 augusti

[7] Annan mening *Palme*, i den eljest värdefulla avhandlingen Om disciplinär bestraffning av tjänstemän (1947).

[8] Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar för civila statliga befattningshavare (1945).

1762. Under hattväldets senare skede framträdde otvivelaktigt vissa upplösningstendenser i svensk byråkrati. I denna situation hemställde ständerna i skrivelse den 21 juni 1762 hos konungen om utfärdande av bestämmelser om rätt för myndigheter att bestraffa tjänstemän. Konungen efterkom ständernas hemställan med brevet den 4 aug. 1762 till överrätter och kollegier om betjäningens indelande under vissa ledamöters inspektion, diariers och remissböckers genomgående och försumliga betjäntes dömande. Brevet syftar till en effektivisering av formerna för utkrävande av ansvar hos tjänstemännen. I brevet framhålles inledningsvis, att mål och ärenden i hovrätter och rikskollegier ävensom expedition av avgöranden fördröjdes genom fel och försummelser av de betjänte, vilka skola lägga handen vid målens utarbetande och expedierande. I anledning härav tillades hovrätterna och kollegierna makt, att när någon under deras lydnad stående betjänt beträddes med fel eller försummelse i sin syssla, låta honom omedelbart åtalas inför sig av advokatfiskalsämbetet. Denna rätt skulle tillkomma även de myndigheter, vilka »eljest icke egentligen någon doms-rätt hava». Bestraffningsrätten anknöt sålunda i första hand till de bestående administrativt-judiciella förfarandena, men kompletterade dessa på ett i viss mån nytt område. Men även när sådan komplettering skulle ske, uppfattades tydligen de nya reglerna såsom tillskapande en domsrätt över tjänstemännen. För processen gåvos vissa väsentliga rättsskyddsgarantier. Tjänstemannen skulle i första hand äga sig förklara och därefter fulleligen bliva hörd. Efter brottets beskaffenhet skulle tjänstemannen näpsas med förlust av en eller flera månaders lön, med suspension eller, särskilt vid upprepning, med avsked. Därjämte kunde ersättningsskyldighet åläggas tjänstemannen, om någon skada inträffat genom hans fel eller försummelse. Innehade tjänsteman ännu icke någon lön, kunde han åläggas penningböter eller degraderas eller ock alldeles uteslutas. Be-

straffningsrätten omfattade emellertid icke brott av den svårighet, att de kunde gå å liv eller ära. Ej heller omfattade bestraffningsrätten mål, vilka icke rörde tjänstemannens syssla eller ämbetet. Dylika mål skulle förvisas till den domstol, som enligt lag eller särskilda stadgar vore rätt forum.

Man kan naturligtvis hävda, att detta märkliga brev i viss mån innebär en reglering av ett disciplinärrättsligt förfarande.[9] Likheten med ett dylikt är, att handläggningen sker inför myndigheten och att ansvaret allenast hänföres till tjänstefel. Parallellen är emellertid ingalunda fullständig. Förfarandet är väsentligen ett administrativt-judiciellt, om det ock präglas av en önskan om snabb och individuell bestraffning, vilket rättspolitiska syfte står disciplinärrättens nära. Men någon fråga har ingalunda varit därom, att detta speciella bestraffningsförfarande skulle kunna vara avskilt från och än mindre löpa parallellt med domstolsförfarandena. Till denna del saknades varje teoretisk förutsättning för en nykonstruktion.

Ett karaktäristiskt drag för denna straffrättsutveckling är vidare, att ofta vidsträckta skyldigheter fastställdes för tjänstemän utan att författningarna exakt angåvo straff för brott mot den så preciserade tjänsteplikten eller allenast i allmänna ordalag anvisade sanktioner och latituder. Förfaringssättet har sin förklaring i den dåtida uppfattningen i centrala straffrättsliga frågor. Rättskulturen kände ännu icke satsen »nulla poena sine lege». Den felande kunde fällas till ansvar efter domarens fria prövning; domaren kunde utdöma ett arbitralt straff. Det var ur denna synpunkt tillräckligt, om i instruktion eller annan författning hade fastslagits, att en viss skyldighet förelåg och att ansvar för ett åsidosättande av den befallandes vilja kunde ifrågakomma. Den bestraffningsberättigade kunde därefter utdöma det straff, som han

---

[9] Så *Palme*, a. a. s. 13 f.

ansåg lämpligt.[1] I svensk rättspraxis gjorde sig dock tidigt även krav på bundenhet vid fixerade straff i ansvarsprocesser gällande.[2]

Jämväl ett annat förhållande är i ögonen fallande. I de fall, då lagstiftaren angav ett eller flera straff, som kunde komma ifråga, valde han ofta allmänt straff, ej vad som senare betecknats som ämbetsstraff. Följa vi t. ex. instruktionerna för det svenska kansliet, finna vi i hertig Karls kansliordning den 17 januari 1592[3] ett flertal skyldigheter angivna för tjänstemän. Såsom påföljd vid brott emot dessa bud föreskrevs ansvar »widh theres edz förbrytelsse», respektive såframt tjänstemannen ville göra »det oss kan vara till behag». I 1626 års kansliordning äro bestämmelserna mera utförliga. Men även här möter vida latituder. Vid upprepade förseelser eller allvarlig skadegörelse skulle, t. ex. tjänstemannen stå det straff, som honom av kanslern och kanslirådet ålades; härvid kunde dock ifrågakomma även avsked (p. 12).

Mot denna bakgrund av faktisk rättsutveckling, som ägde rum hos oss och ägde motsvarighet i många stater, ter det sig ej överraskande, att under en period inom den kontinentala rättsvetenskapen en särskild lära utvecklades, som ägt otvivelaktig betydelse för vårt ämne. Det var läran om delicta ministrorum principis. I den äldre rätten, såsom i den »gemeinrechtliche Doktrin», förekomma väl en mångfald straff för tjänstemäns fel och förbrytelser, men icke någon enhetlig teori om ämbetsbrotten. Man kan därför säga, att straffrättsvetenskapen och lagstiftningen icke till fullo beaktade tjänstemännens särställning eller förvaltningens särskilda krav. I

---

[1] Förhållandet har i någon mån uppmärksammats även av *Beckman—Holmbäck,* a. a. s. 36 f.: »uteslutet är ej heller att domstolarna, på grund av den makt de under äldre tider ägt att få avgöra om rätt och orätt, då och då ansågo sig utan stöd av lag kunna döma till ämbetsstraff». Jfr även *Frykholm* i StvT 1958, s. 203.

[2] *Jägerskiöld,* a. a.

[3] *Styffe,* a. a. 1, s. 294.

doktrinen och senare under 1700-talet i lagstiftningen började man emellertid sammanhålla de brott, som statstjänare såsom sådana kunde begå. Gärningsmannens ställning fick bilda den sammanhållande faktorn, till en början för starkt kasuistiska sammanställningar, med tiden ock för legislativa överväganden. Pionjärarbetet i denna skola anses kanslern i det tyska småfurstendömet Schwarzburg-Rudolfstadt, Ahasverus Fritschius, ha utfört med ett år 1674 publicerat verk under den betecknande titeln »Minister peccans sive de peccato Ministrorum Principis». Myllerus ab Ehrenbach byggde 1678 ut systemet under åtskiljande av dolösa och culpösa brott. August von Leyser företog vittgående undersökningar i anslutning till praxis (1719) och sökte energiskt klarlägga gränsen mellan straffbart och icke straffbart. En konsekvent genomförd rättsskyddssynpunkt möter här.[4]

Det judiciella ansvarets utformning

Den senare utveckling, som lett till en modärn brottskatalog i SL 25:, var dock i första hand betingad av upplysningstidens straffrättsreformism. Först med kännedom om denna och dess inverkan på ämbetsbrottets utformning blir dagens läge begripligt.

Den äldre straffrätten kände, som nyss nämnts, icke grundsatsen »nulla poena sine lege» i dess moderna innebörd. Utvecklad under 1700-talets upplysningstid syftade denna naturrättsligt deducerade grundsats till individernas skydd och trygghet. Dess stora rättspolitiska betydelse, dess starka kulturfrämjande innebörd har i västerlandet givit den en varaktig ställning. Denna har varit lika fast vare sig den byggt på positiv rätt — uttryckt, som i Norge, i grundlag eller i strafflag — eller dess underlag varit en allmän rättsgrundsats.

[4] Doktrinhistoriska anteckningar hos *Stock*, a. a. s. 88 ff.

Den återverkan på strafflagsutformningen, som satsen nulla poena sine lege utövat, har varit stor. Strafflagen skulle nämligen positivt täcka alla de olika gärningar, som lagstiftaren förkastade och därför kriminaliserade. Icke något straff utan positivrättsligt stöd. Detta program krävde en omfattande, systematiskt genomtänkt lagstiftning. Saknades straffbud, kunde ej något ansvar utdömas – hellre fria än fälla utan lagstöd. Den lagstiftande verksamheten måste inriktas på de straffrättsliga budens precisa utformning, deras avgränsning, och härav följde ock deras begränsning.[5]

Detta rättspolitiska program inverkade tämligen snart även på den svenska lagstiftningen om ämbetsbrott och på vår rättspraxis. De lagrum, enligt vilka tjänstemän kunde fällas till ansvar, hade varit relativt få och kasuistiska.

I de fall där positiva straffbud icke förelågo, hjälpte man sig tillrätta med en – för vår tid – i straffsyfte otillåtlig analogitolkning. Härvid kom i svensk rätt särskilt ansvarsstadgandet i RB 1: 12, för domare som ger orätt dom, till flitig användning även för förvaltningens del. Detta låg särskilt nära till hands under den tid, då inom förvaltningen en vidsträckt jurisdiktionskompetens förelåg. Den analoga tillämpningen gick dock vida därutöver.[6] Med en mera nogräknad straffrättslig legalitetsteori lät sig denna praxis icke väl förena. Den lucka i lagen, som därmed uppkom, måste lämpligen utfyllas.

Den utveckling, som härvid ägde rum, innebar nyskapandet av ämbetsbrottsbeskrivningarna. Den kunde härvid knyta an till den nyssnämnda läran om delicta ministrorum principis. Mera allmänna brottsbeskrivningar kunde lämnas vid sidan av specificerade dylika.

Ännu Preussisches allgemeines Landrecht (ALR) innehöll

---

[5] *Agge,* Studier över det straffrättsliga reaktionssytemet 1 (1939).

[6] Jfr *Jägerskiöld,* a. a. s. 69; Ett exempel: *Alexanderson,* Justitieombudsmannen (Sveriges riksdag 2: 16, 1935), s. 82 f.

väsentligen en omfattande katalog över olika mer eller mindre viktiga, ofta kasuistiskt angivna ämbetsbrott. I paragraferna 323–364 angåvos vissa allmänna ämbetsbrott som varje tjänsteman kunde begå. I paragraferna 366–462 följer en katalog över speciella förbrytelser, vartill blott vissa olika grupper tjänstemän kunde göra sig skyldiga.[7]

Här möta dels direkt specialiserade brottsbeskrivningar men ock vissa allmänna klausuler. Enligt § 333 straffades den med avsättning, som avsiktligt handlade mot sin tjänsteplikt; enligt § 334 straffades den, som av grov vårdslöshet eller okunnighet åsidosatte sin tjänsteplikt (straffen voro böter, degradering eller avsked). Ringare fel bestraffades med varning, böter m. m. (§ 335). Vid upprepning inträdde straffskärpning. En individuell behandling var sålunda här sanktionerad (§ 336).

Som synes rymmes i ALR hela det register, som plägar omfattas av ämbetsbrott och disciplinära förseelser. Även de straff möta, som äro säregna för båda grupperna fel; jämväl den för disciplinstraffen tidigt karaktäristiska individuella bedömningen framträdde här. Vad de preussiska lagstiftarna åsyftat och även förverkligat, var en brottskatalog, som klargjorde statstjänarklassens moral, dess förpliktelser gentemot ej endast fursten utan även det egna ståndet. Lagbuden riktade sig allenast mot statstjänare. Ett flertal straffrättsliga problem löstes med ledning härav; sålunda kunde icke delaktighet i ämbetsbrott straffas hos den, som ej själv var statstjänare. Den preussiska byråkratstaten hade fått ett straffrättsteoretiskt program. Någon dualism mellan ämbetsbrott och disciplinärförseelse fanns icke här. Tjänstemännens ansvar var samordnat inom straffrättens ram.

Mot detta system riktades emellertid snart starka och delvis

---

[7] Jfr *Wachinger,* Vergehen und Verbrechen im Amte, Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts (1906) IX, s. 194; *R. v. Hippel,* Deutsches Strafrecht (1925), s. 275 ff.; *Stock,* a. a. s. 145 ff.

befogade invändningar. Man kritiserade lagens kasuistiska metod. Trots den omfattande brottskatalogen ledde denna icke till tillräckligt omfattande straffregler samt försvårade en lättfattlig utformning av dessa.

För den fortsatta fixeringen av ämbetsbrotten, som sålunda måste ske, blev emellertid ämbetsstraffens *statsrättsliga* innebörd av största betydelse. Jag har redan skildrat, huru det administrativa entledigandet — och även andra administrativa åtgärder — tidigt ansågos ur olika rättsskyddssynpunkter böra ersättas med straff för brott, ådömda i särskilda förfaranden.[8] Ett särskilt motiv för en noga reglering av det individuella ansvaret för ämbetsbrott lämnade med tiden oavsättlighetsgrundsatsen. Då tjänstemän tillerkändes oavsättlighet, innebar nämligen detta, att de ej kunde i administrativ väg avlägsnas utan allenast avskedas såsom bestraffning för brott. Den teoretiska bakgrunden härtill var ju uppfattningen, att rätten till tjänsten var ett ägt värde eller i vart fall en egendomsliknande rätt. Avsked kunde endast ifrågakomma som en straffåtgärd. Detta resonemang accentuerade ytterligare ämbetsansvarets betydelse. Skulle staten kunna befrias från odugliga eller olämpliga tjänstemän, blev enligt denna grundåskådning utkrävande av ansvar den enda möjligheten. Oavsättlighetsgrundsatsen blev därför ett viktigt motiv för att i strafflag upptaga en vidlyftig katalog över ämbetsbrott. Det kriminella ansvaret blev nämligen i länder, där oavsättlighet erkänts, helt enkelt det enda medlet att entlediga de odugliga.

Det nyss sagda belyses utomordentligt väl av den straffrättsliga utvecklingen i vissa tyska stater. Den svenska rättsutvecklingen är ock i hög grad påverkad därav. Såsom tidigare i kapitel 4 visats, har rättsutvecklingen i vissa tyska stater under 1700-talets senare del, liksom i Sverige, Holland

[8] *Jägerskiöld,* a. a. s. 11 ff.

och i någon mån även andra stater, lett till att tjänstemännens oavsättlighet vunnit ett allmänt erkännande. Principen godtogs i största möjliga utsträckning i Bayern – men den påverkade utvecklingen även i andra stater, såsom Sachsen och till olika tider rent av även Preussen. Det är därför icke någon tillfällighet, att just den bayerska strafflagen av år 1813 – märklig i många hänseenden – rymmer en omfattande katalog just av ämbetsbrotten.

Den rättsutveckling, som sålunda skänkt Bayern dess berömda strafflag och senare föranlett ett stort antal motsvarande lagverk, avsatte givetvis även spår i vårt land. Under 1800-talets förra del pågick här ett tämligen intensivt straffrättsligt reformarbete. Det resulterade i första hand i ett år 1832 framlagt förslag till allmän kriminallag. Förslaget förverkligades väl icke utan följdes av senare förslag till straffbalk för att slutligen efterföljas av 1864 års SL.

1800-talets strafflagsreform

För ämbetsbrottens del markerade emellertid redan 1832 års förslag en vändpunkt. Ur systematisk synpunkt har lagkommittén här beträtt en ny linje. I motiven betonade kommittén, att i den äldre rätten ett flertal olika bestämmelser förekommo om straff å brott, som av ämbets- eller tjänstemän begås i utövning av ämbete eller tjänst. Härutinnan mötte ett stort antal bestämmelser i specialstraffrätt, särskilda förordnanden, reglementen och instruktioner. Kommittén hade däremot ansett sig böra å ett ställe sammanfatta alla till denna lag hörande bestämmelser angående ämbetsmäns, tjänstemäns eller andra statens tjänares förbrytelser, vilka kommittén ansett nödiga. Allenast straffbalkens 9:e kap., rymmande brottsbeskrivningar avseende förräderi och andra för statens säkerhet menliga brott i allmänhet, omfattade även tjänstemän.

Vidare har legalitetsgrundsatsen föranlett uppställandet av en omfattande brottskatalog. Den analoga lagtillämpningen med utgångspunkt i RB 1: 12, som tidigare i rikt mått praktiserats, har ej ansetts längre böra förekomma. Resultatet blev, att i lagförslagets 28:e kap., under rubriken om brott av ämbetsmän, aderton olika lagrum stadgade straff för förseelser. Av dessa avsågo sexton lagrum speciella ämbetsbrott, medan två avsågo allmänna ämbetsbrott. De allmänna ämbetsbrotten skulle täcka de fall, då tjänsteman kränkt sin ämbetsplikt, utan att brottet föll under något av de speciella straffbuden. Det ena lagbudet träffade de fall, då ont uppsåt låg till grund för förbrytelsen. Förbrytelsen bestod i att tjänstemannen uppsåtligen missbrukade sitt ämbete till egen fördel eller för att annan gynna eller skada eller eljest till kränkning av allmän eller enskild rätt eller säkerhet. Härmed var uppsåtlig underlåtenhet av ämbetsplikt i samma avsikt jämnställd. Det andra allmänna ämbetsbrottet avsåg de fall, då tjänsteman utan egentlig avsikt att kränka sina ämbetsplikter, av förhastande, förgick sig i ämbetet.

Samtidigt som rättsutvecklingen ledde till en väsentlig vidgning av ämbetsbrottsbeskrivningarna i strafflag och en samordning av dessa, skedde en reform av domstolsväsendet. Civil- och brottmål hänfördes i största utsträckning till de allmänna domstolarna. Lagkommittén anförde härom i motiven till sitt förslag för rättegångsbalk, att erfarenheten i det ena slaget av mål likaväl som i det andra, tillfyllest ådagalagt, huru menlig en splittring i själva domstolsinrättningen verkar på sakernas behandling. Icke något privilegium, vare sig för person eller för sak, borde få gälla till rubbning i lagskipningens jämna, säkra och skyndsamma gång.[9]

---

[9] Jfr *Jägerskiöld,* a. a. s. 45 ff.; Tre utlåtanden, s. 49 ff.

Konsekvensen av de ståndpunkter, som man sålunda intagit i straffrättsligt som processrättsligt hänseende, ledde ytterst till de administrativt-judiciella förfarandenas såväl som disciplinärförfarandets avskaffande.

Emellertid gjorde sig snart nog återigen de synpunkter gällande, vilka föranlett, att myndigheter själva betroddes med omedelbar bestraffningsmakt, med disciplinärrätt. Det blir då nödvändigt att återigen undersöka den kontinentala rättsutvecklingen på hithörande område. Först mot denna bakgrund blir de svenska rättsreglernas utveckling begriplig.

Man kunde härvid anknyta till skillnaden mellan grova och enkla brott, mellan allmänna straff och särskilda ämbetsstraff. Sedan länge förelågo såväl i den kyrkliga rätten som i den militära straffrätten möjligheter till särskild, till snabb individuell förbättring syftande bestraffning, som otvivelaktigt utgöra förebilder till den senare s. k. disciplinärrätten. Först E. F. Klein (1796) och något senare von Goenner överförde emellertid denna term till tjänstemannarätten.[1] Äldre är den icke där. Iakttagelsen blir av vikt även när det gäller att precisera den svenska disciplinärrättens ställning i rättsutvecklingen.

Man åsyftade härvid till en början närmast bestraffandet av mindre svåra förseelser men även straffåtgärder, som ägde snabb och individuellt förbättrande verkan.[2] Von Goenner förklarade sålunda, att uppgiften vore att straffa de mindre felen. Disciplinstraffen syftade »mehr auf Erhaltung der Ordnung im Dienste und auf Besserung». På förfarandet i disciplinärsaker behövde icke heller samma krav ställas som på domstolsförfarandet.

---

[1] *Loenning,* Gerichte, s. 237 ff.; *Stock* a. a. s. 113.

[2] *Klein,* Grundsätze des peinlichen Rechtes (1796) §§ 71, 72: »in Disziplinarsachen, wo es auf die Ausbildung der Staatsbedienten ankomme, müsse die bloss bessernde Strafe der exemplarischen Strafe vorgezogen werden».

Härunder kom särskilt i fransk, schweizisk, tysk och österrikisk rätt det disciplinära förfarandet att undergå en genomgripande utveckling, som helt ändrade förutsättningarna för förhållandet mellan disciplinärrätt och straffrätt. Det disciplinära förfarandet bevarades som ett administrativt specialförfarande — anförtrott administrativa instanser — men kvalificerades i väsentliga delar efter det jurisdiktionella förfarandets föredöme. Utvecklingen äger sin motsvarighet även inom förvaltningsjurisdiktionen i övrigt, där förvaltningens rättsskipning utformats efter domstolsförfarandets mönster. Den disciplinära särutvecklingen skapade emellertid kriminalpolitiska program av speciell innebörd.

Den nyss åsyftade rättsutvecklingen inleddes[3] redan med den napoleonska straffrätten. Code pénal stadgade, kap. 2 och kap. 3, sec. 2 — straff för ett antal grövre ämbetsbrott, »forfaiture» och »crimes et délits des fonctionnaires publiques dans l'exercise de leur fonctions» (konkussion, korruption, myndighetsmissbruk) ävensom för brott mot statsförfattningen och mot »l'autorité publique». Till de grövre brotten ha fogats vissa mot medborgarna riktade fel. Alla övriga tjänstefel tillhörde den disciplinära rätten. Disciplinärrätten utformades som något från straffrätten avskilt. Åtgärderna kunde ock kumuleras (se t. ex. lagen den 20 april 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice, articles 48—61).

Utvecklingen bygger på olika principiella ståndpunkter.[4] Upplysningstidens straffrättsliga utveckling mot legalitet och humanitet avbröts i viss mån genom den tyska idealistiska filosofien. Kants pliktlära förde honom till ett straffrättsligt vedergällningsprogram. Straffen bli proportionella mot brotten och deras motivering renodlas till allmänprevention. In-

[3] Jfr *Wachinger*, a. a. s. 256.

[4] Jfr *R. Schmidt*, Die Aufgaben der Strafrechtspflege (1895), s. 22 ff.; *Nagler*, Die Strafe 1 (1918), s. 380 ff.

dividuell förbättring förvisas till de straffrättsliga utmarkerna. Till dessa fördes även den disciplinära rätten. Kants och senare Hegels rättsfilosofiska tankar omsattes i straffrättsarbeten av Feuerbach, som krävde en renodling av allmänpreventiva, respektive individualpreventiva syften och förnekade, att dessa kunde förenas hos en och samma straffåtgärd.[5]

En annan huvudlinje i den straffrättsliga utvecklingen ägde även den betydelse för ämbetsbrottens utformning och för gränsdragningen mot den disciplinära rätten. I den äldre straffrätten spelade analogin, ja t. o. m. läran om de obetecknade brotten, delicta innominata, en stor roll. Den senare straffrättens legalitetsideologi återigen krävde laga stöd för straff. Man arbetade i överensstämmelse härmed energiskt på brottsbeskrivningarnas allt större förfining, på noggrannare utformade lagregler. På disciplinärrätten återigen ställdes icke samma krav. Förvaltningens särskilda synpunkter kunde här lättare tillvaratagas utan att detta uppfattades som legalt barbari, medan flertalet andra områden »sanerades».

Vi kunna på ett belysande sätt följa den teoretiska utvecklingen hos den kände och även i Sverige uppmärksammade stats- och straffrättsläraren A. W. Heffter. I hans straffrättsliga system göres en noggrann åtskillnad mellan dels ämbetsbrotten, åsidosättande av tjänsteplikt, vilka kunna vara allmänna eller speciella, dels de disciplinära förseelserna. Straffen för ämbetsbrotten härledas ur statens bestraffningsmakt och bestraffningsplikt. Disciplinärrätten återigen är en följd av statens uppsiktsbefogenhet och särskilt dess handlande som arbetsgivare.[6]

---

[5] Revision der Grundbegriffe des peinlichen Rechts; Lehrbuch des peinlichen Rechts (5:e uppl. 1812), s. 426–452.

[6] Lehrbuch des gemeinen deutschen Kriminalrechts (1833) §§ 539 ff., 558 ff.; jfr *Stock* a. a. s. 576 f. och där anförd litteratur. *Kekomäki* har i Lakimies 1924, s. 142, lämnat en intressant doktrinhistorisk redogörelse, åberopad även av *Palme*, a. a. s. 19.

Resultaten av de doktrinära överväganden, på vilka Heffters framställning anförts som exempel, visade sig i ett flertal kontinentala strafflagar från 1800-talets mitt och dess senare del. Bayerns berömda strafflag av år 1813 liksom de något senare hannoveranska och hessiska strafflagarna upptogo ett stort antal av statens tjänstemän begångna brott. I senare strafflagar försvunno däremot flera utav dessa brottsbeskrivningar. Brott mot tjänsteplikten bestraffades, men ett flertal brottsbeskrivningar överfördes till disciplinärrätten. Icke obetydliga delar av ämbetsbrottskatalogen fördes bort från strafflagarna och fingo utgöra särskilda disciplinärförfattningar. Allenast i de fall, då lagstiftaren ansett felen grova, belades de med allmänna straff och bevarades som särskilda ämbetsbrott i strafflagen.

I den preussiska lagen den 29 mars 1844 om domstols- och disciplinärförfarande prövades en uppdelning mellan respektive tillämpningsområden. Här var emellertid den disciplinära bestraffningsmakten icke självständig i förhållande till den judiciella, utan supplementär. Ännu uppfattades tjänstefelen som ett enhetligt område, där två olika förfaranden kunde tillgripas. Men de kunde icke handhavas kumulativt utan alternativt. Det disciplinära förfarandets straffrättsliga karaktär har ännu icke fördunklats av mer eller mindre egendomliga teoretiska spekulationer. Domaren skulle därför, när han fann, att ett visst fel borde bestraffas disciplinärt, inställa sin handläggning och överlämna saken till disciplinär myndighet (§ 11). Ur doktrinhistorisk och typologisk synpunkt erbjöd 1844 års preussiska lag därför ett betydande intresse. Dess faktiska betydelse blev däremot ringa, ty den följdes redan år 1849 av ny lagstiftning i ämnet. Och denna lagstiftning följde andra principiella linjer.

I förordning den 10 juli 1849 »betr. die Dienstvergehen der Richter» och förordning den 11 juli 1849 »betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten» gjorde den

preussiske lagstiftaren, liksom i 1844 års lag, en skarp åtskillnad mellan ämbetsbrott (»Amtsverbrechen») och »Dienstvergehen». De förra bestraffades av domstol, de senare i disciplinär väg. Fel, som huvudsakligen riktade sig mot den inre tjänsteordningen och straffades med högst avsked, hänfördes till disciplinärrätten; hit hörde bland andra alla fel, som berodde av okunnighet eller försummelse. Det disciplinära förfarandet var emellertid nu, i medveten motsats till 1844 års lag, självständigt. Åtal för allmänt brott eller ämbetsbrott uteslöto icke disciplinärt förfarande; ej heller en frikännande dom. Vid svåra allmänna straff, som även medförde avsked och förlust av pension, blev dock disciplinärt förfarande överflödigt. Under förundersökning till åtal skulle ej heller disciplinärförfarande inledas, om ej tjänstens intresse oundgängligen krävde detta.

De preussiska författningarna från år 1849 betecknade för den tyska rättens del disciplinärrättens emancipation från straffrätten. Disciplinärrätten utvecklades till ett i främsta rummet förvaltningsrättsligt institut. Disciplinärförfarandet är hädanefter i princip självständigt från straffrätten. 1849 års författningar följdes i Presussen inom kort av lagen den 7 maj 1851 om »Dienstvergehen der Richter» och lagen den 21 juli 1852 om »Dienstververgehen der nicht-richterlichen Beamten», vilka för tyska rikets del senare motsvarades av den första BeamtenG den 31 december 1873. I stort sett följdes härvid de 1849 uppdragna riktlinjerna. Ytterligare modifikationer till förmån för det jurisdiktionella förfarandets självständiga verkan skedde dock här. Sålunda tillerkändes en frikännande domstols dom ökad materiell rättskraft i förhållande till disciplinärförfarandet. Disciplinärförfarandets särställning hade blivit ett axiom. Så uttryckte Reichsdisziplinarhof den 30 juni 1882 (Rechtssprechung, s. 514): »Die Disciplinargerichtsbarkeit hat ihr selbständiges, von den Strafgesetzen unabhängiges gesetzliches Fundament;

über die Frage ob ein Disciplinarvergehen vorliegt und eine Disciplinarstrafe verwirkt ist, hat der Disciplinarrichter selbständig zu entscheiden, ohne in der Anwendung des Disciplinargesetzes durch das Strafurteil und die ihm unterliegenden Erwägungen behindert oder beschränkt zu sein.»

Motsvarande utveckling ägde rum i den österrikiska straffrätten. I den ännu gällande Strafgesetzbuch av år 1852 voro vissa, grova ämbetsbrott kriminaliserade, såsom missbruk av ämbetsmakt (§§ 101—103), tagande av muta (§ 104), »Amtsveruntreuung» (§§ 181, 461).

Utvecklingen innebar sålunda, att ämbetsbrottens område begränsades i strafflagarna och att disciplinärförfarandet reglerades under ökat uppmärksammande av denna rättsordning. Härvid undvekos riskerna för kumulation i stor utsträckning rent faktiskt. Men utvecklingen innebar icke i övrigt någon gränsdragning mellan de båda områdena, det judiciella och det disciplinära, av innebörd att det ena förfarandet uteslöte det andra. Tvärtom tillämpades ytterst en kumulationsprincip med utgångspunkt i den teoretiska konstruktionen, att judiciellt och disciplinärt ansvar tjänade olika syften och byggde på olika grund.

Det judiciella ansvaret härleddes nämligen i denna straffrättsdoktrin ur statens bestraffningsmakt, dess bestraffningsplikt. Den disciplinära makten åter uppfattades som en arbetsgivares straffande av sina anställda. Härav följde svårigheten att beakta disciplinärrättens karaktär av bestraffningsmakt och att begränsa det judiciella ansvarsområdet efter ett övervägande av lämpligt tillämplighetsområde för disciplinförfarandena.

Den svenska rättsutvecklingen

Mot bakgrunden av denna skildring av den utländska rättens utveckling i stora drag, framträder den *svenska* rättsutvecklingen i klarare dager. Före 1700-talets slut har någon

möjlighet till distinktion mellan judiciellt och disciplinärt förfarande icke ägt doktrinmässigt underlag. Begreppet disciplinärrätt såsom ett från det normala straffrättsliga förfarandet artskilt institut har icke utbildats före 1790-talet. Motsvarande distinktion mellan judiciellt förfarande och administrativ disciplinärrätt möter hos oss främst i 1820 års berömda betänkande om rättegångsfrågors skiljande från verken. I likhet med vad fallet blivit i de tyska staterna menade man här, att de disciplinära maktmedlen borde bevaras, i den mån de avsågo att möjliggöra för myndigheterna att på egen hand »utöva ett kraftfullt förmanskap över underlydande ämbets- och tjänstemän». Däremot skulle detta ej få innebära, att myndigheterna inträdde »i den domarebefattning, som påkallas genom ett formellt tilltal». Man märker, huru den då nyvunna insikten om domstolarnas särställning och uppgifter i samhället bryter igenom.[7] Förvaltningsmyndigheternas fria domsrätt är ett passerat stadium.

Motsvarande ståndpunkt intog senare lagkommittén i motiven till föreslagen ny rättegångsbalk (1832, s. 91). Kommittén redovisade för sina synpunkter på specialdomstolarna och krävde deras avskaffande. Däremot förklarade kommittén, hade man tillagt alla domstolar, och följaktligen även kammarrätten, en disciplinärmakt över de ämbets- eller tjänstemän, som väl för själva tjänstgöringen äro dem underordnade, men ej f. ö. stå under deras omedelbara domsrätt. Man hade ansett, att en överdomstol ej borde i allmänhet sysselsättas med rannsakning i brottmål, där underlydande tjänsteman eller betjänt skall formligen dömas för tjänstefel. Men man hade trott, att det utgjorde ett nödvändigt villkor för utövningen av ett verksamt förmanskap och för tjänstegöromålens tillbörliga gång, att en sådan domstol kunde icke allenast med böter näpsa den, som visade försumlighet eller

---

[7] Jfr *Jägerskiöld*, a. a. s. 45 ff.

eljest i mindre måtto försåge sig i tjänsten, utan ock skilja honom från tjänstgöring tills vidare, då han förbrutit sig med grövre fel och därföre måste förvisas till åtal vid den rätt, som är behörig att över brottet rannsaka och döma. Skiljelinjen mellan disciplinärt förfarande och judiciellt drages tydligen här vid gärningens svårighetsgrad. Det disciplinära förfarandet jämställes med avstängningsbeslutet. En sådan med själva förmansskapet förknippad disciplinärmakt, som kommittén tillerkände domstolarna i allmänhet, ansåg kommittén också böra, genom särskilda författningar, uppdragas åt rikets administrerande kollegier och styrelseverk, i vad anginge de under dem lydande ämbetsmän och betjänte, över vilka någon egentlig domsrätt för sådana kollegier eller verk icke kunde äga rum. De vore ju icke att hänföra till verkliga domstolar och kunde således icke, utan att man överskred den gräns mellan domaremakten och den administrativa, som i varje väl organiserad stat måste iakttagas, befatta sig med rannsakning och avdömande av brottmål. I denna omfattning och utformning skulle en viss förvaltningsjurisdiktion bevaras.

Hur den svenske lagstiftaren tänkt sig förhållandet mellan judiciellt ansvar och disciplinärt förfarande, framgår icke närmare av dessa uttalanden. Ett är emellertid uppenbart. Lagstiftaren har ansett, att det disciplinära förfarandet skulle utnyttjas för bestraffning av interna förseelser av mindre svårighetsgrad. Uppenbarligen står lagstiftaren på samma ståndpunkt, som samtidigt intogs i den tyska doktrinen. De bagatellartade förseelserna skulle bestraffas i disciplinär väg, särskilt om individualpreventiva syften eftersträvades. Man var emellertid dåmera på det klara med att särskilt laga stöd krävdes för denna bestraffningsmakt, som ej hänfördes till egentlig dömande verksamhet.

Vid utfärdandet av 1864 års SL synes samma linje ha följts.

För den senare utvecklingen är emellertid karaktäristiskt, att disciplinärrätten såväl i de kontinentala länderna, och där efter genomtänkta linjer, som hos oss, men där efter mera slumpartad utveckling, kommit att få väsentligt större tillämplighetsområde. Därmed ha förutsättningarna för den gränsdragning mellan judiciellt och disciplinärt ansvar försvunnit, som lagkommittén kanske ytterst åsyftade och som i så fall inneburit, att disciplinärrätten icke skulle vara parallellt inriktad till straffrätten, utan ett alternativ till denna inom ett begränsat område.

Rättsutvecklingens resultat, åtskillnaden mellan jurisdiktionellt och disciplinärt ansvar, motsvarades av en ivrig doktrinär debatt om relationen mellan dessa båda ansvarsformer och deras »natur», deras »grund».

Man kan i den allmänna debatten i huvudsak härvid urskilja två huvudlinjer. Enligt den ena är disciplinärrätten icke straffrätt i egentlig mening utan ett utflöde av statens arbetsgivarställning, och denna karaktäriseras som offentligrättslig. Teorien har omfattats och i många hänseenden ytterligare utformats av, bl. a., Rheinbaben, Brandt, Merkel[8], Rehm[9] och Bornhak[1]. I teoriens förgrund ligger krav på en förenkling av disciplinärförfarandet, dess närmande till förvaltningsförfarandet under uppgivande av väsentliga drag, som lånats från straffprocessen.[2] Bl. a. har från dylika utgångspunkter hävdats, att de straffrättsliga preskriptionsreglerna icke borde äga eller beredas plats i disciplinärrätten.[3] En annan slutsats är, att fel begångna före tjänstens tillträde

---

[8] Lehrbuch des deutschen Strafrechts (1889), s. 46.
[9] *Rehm* i Hirths Annalen 1885, s. 191 ff.
[1] Grundriss des Verwaltungsrechts (1909), s. 50.
[2] Se t. ex. *Stock,* a. a. s. 273 ff.
[3] *Stock,* a. a. s. 275.

borde kunna disciplinärt bestraffas även genom entledigande. I senare nordisk litteratur ansluter sig Ståhlberg och Poul Andersen till denna linje.

Andra författare återigen se i disciplinstraffen tvångsmedel, som äga en påtaglig likhet med dom å uppfyllelse eller skadestånd. Så hävda Laband, Binding, Stier-Somlo en dylik om privaträttsliga konstruktioner erinrande åsikt.

Men andra författare återigen betona disciplinärrättens och straffrättens principiella likhet. Georg Meyer betonade sålunda, att disciplinärstraffrätten är en kriminalstraffrätten närstående väsensbesläktad specialstraffrätt, som träffar vissa grupper personer. Någon principiell skillnad mellan straffrätt och disciplinärrätt kunde man sålunda icke påstå.[4]

Likaså behandlade Zorn och Meves disciplinärrätten som en straffrätt, ehuru av lägre grad.[5] Av dessa konstruktioner är uppenbarligen den, som i disciplinärrätten ser ett tvångsmedel av liknande art som skadeståndet eller eljest ett påtryckningsmedel, liknande vitet, uppenbarligen icke realistisk. Valet står istället mellan ett straffrättsligt och ett förvaltningsrättsligt betraktelsesätt.

De skilda meningarna i doktrinen — vilka alla ha visst fog för sig — visa emellertid hän på ett i rättslivet icke ovanligt förhållande: problemställningen kan icke vinna en entydig doktrinär lösning av värde. Det är i stället fråga om att ur olika ändamålssynpunkter välja lösningar till en lång rad problem, vilka, särskilt vad disciplinäransvaret beträffar, kunna sökas efter olika linjer. Problemställningen kommer att i ej ringa mån prägla den följande framställningen. Härvid har den straffrättsliga linjen — med fog — dominerat.

---

[4] Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1890), s. 469 ff.

[5] *Zorn*, Staatsrecht des deutschen Reiches 1 (1895), s. 328 ff.; *Meves*, a. a. s. 939.

Det rättspolitiska syftet

Ovan betonades, att den rättsteoretiska debatten om ämbetsbrottens ställning och ämbetsstraffens berättigande i det straffrättsliga systemet ännu är aktuell och under senare tid förts från i viss mån nya utgångspunkter. Man kan konstatera, att det i dag ingalunda är självklart, att ämbetsbrott skola kriminaliseras i SL. En, kanske alltför sammanträngd, analys av den rättshistoriska utvecklingens huvudpunkter ställer emellertid problemen i en skarpare dager.

Vi kunna konstatera, att under förvaltningens utveckling en mångfald olika brottsbeskrivningar liksom olika straffsatser utbildats, vilka avse tjänstemän särskilt. Det rättsstatliga kravet på specificerat laga stöd för varje bestraffning har föranlett ett fixerande av dessa regler. Tjänstemännens alltmer tryggade positioner och då särskilt oavsättlighetsgrundsatsen i svensk rätt har ytterligare skapat behov av brottsbeskrivningar, vilka möjliggöra straffdomar även ur förvaltningsmässiga synpunkter.

Mot denna bakgrund klarnar, synes det, frågan om ämbetsbrottsbeskrivningarnas uppgift i samhället. I den straffrättsliga spekulationen har stor uppmärksamhet ägnats frågan om den gemensamma faktorn i ämbetsbrotten, deras skyddsobjekt, skyddsintresse, »Rechtsgut». Inom denna äldre straffrättsteori hänfördes ämbetsbrotten i enlighet med en ganska konsekvent systematik till brotten mot staten. Indelningsgrunden var här i första hand skillnaden mellan brott mot enskilda och brott mot staten. Ur denna indelningsgrund deducerade man sedan olika teorier om ämbetsbrottens och de enskilda ämbetsbrottens skyddsobjekt, samt härledde en rad olika satser och lagtolkningar ur dylika spekulationer.[6]

---

[6] Jfr *Agge,* Förfalskningsbrotten, s. 50, s. 91 ff.

Av annan innebörd äro försöken att analysera ämbetsbrottens väsentliga moment mot bakgrunden av statsintresset. Även här träffar man dock allenast vissa väsentliga drag. Till en tid har man ställt ämbetsbrottens kriminalisering i samband med statens befallande makt, utövning av dess höghetsrätt. Ämbetsbrotten skulle tjäna det syftet att, ur statens egen synpunkt, hindra missbruk av makt (jfr Agge i FT 1940). Här som så ofta eljest inom äldre förvaltningsdoktrin har man dock begränsat förvaltningsuppgifterna för snävt. Det är en ofta anförd, men trots det felaktig sats, att förvaltningen och förvaltningsrätten avser maktutövning. Förvaltningens uppgifter äro emellertid mycket mera vidsträckta, de äro förvaltande, förmedlande, reglerande.[7] Ämbetsbrottens kriminalisering avser därför att garantera även förvaltningens fortgång, dess författningsenliga och för övrigt förnuftiga och effektiva handlande, att förhindra missbruk härav, att upprätthålla ordning och respekt, att bevara tjänstens och tjänstemannens anseende. Många av dessa försök att analysera ämbetsstraffens uppgifter sammanhänga emellertid med tidstypiska, alltför verklighetsfrämmande teorier om statens uppgifter och ställning. Man ser i ämbetsstraffen allenast statens reaktion till försvar för de egna intressena.

Man kan belysa det sagda med en hänvisning till den kände tyske straffrättsteoretikern Hälschners lära om ämbetsplikterna. Påtagligen i alltför ensidig grad hänför han ämbetsbrottens skyddsobjekt till ämbetsplikt. Ämbetsstraffens uppgift är att skydda statens säkerhet och statens intressen. Övriga synpunkter, som här anförts, såsom medborgarnas olika skyddsbehov, hänvisas på sin höjd till disciplinärrätten. Förklaringen är här, som så ofta eljest, den statsdyrkan, den romantiska maktdyrkan, som präglade särskilt tysk och fransk doktrin under senare 1800-talet och början av detta århund-

[7] Jfr *Jägerskiöld,* Om allmän förvaltningsrätt (1958), s. 3 ff.

rade för att vid olika senare tillfällen återkomma. Relationen mellan staten och medborgaren är emellertid mycket mera komplicerad, än att dessa beskrivningar skulle vara tillfyllest. Som så ofta här framhållits, sammanhänger tjänstemannarättens och även ämbetsbrottens utformning med väsentliga frågor om avvägningen av maktbalansen mellan stat och individ, med rent konstitutionella problem. Ämbetsstraffen tjäna därför mången gång även att garantera, att kompetensöverskridande icke sker, att maktmissbruk icke äger rum, att de i grundlag och eljest uppställda normerna för individernas frihetssfär verkligen följas.

Över huvud taget kan man mot den äldre straffrättsdoktrinen göra den erinran, att man förgäves teoretiserar om brottsbeskrivningarnas utformning och analyserar brottens typ, de olika skyddade intressena m. m., i stället för att beakta de rättspolitiska, de socialpolitiska målsättningar, som finnas, och de samband med moraliska värderingar, vilka ytterst bestämma och böra bestämma straffrätten samt de olika straffbuden.

Den ansvariga personkretsen

Ämbetsbrotten sammanhöllos tidigare i doktrinen liksom i systematiskt uppställda straffrättsliga lagstiftningar ofta därigenom, att de förklarades endast kunna begås av tjänstemän. Man tog alltså till utgångspunkt för systematik gärningsmannens uppgifter eller hans organisatoriska ställning, hans tjänsteinnehav. Belysande är rubriken för de kapitel i förslagen till straffbalk och senare i 1864 års SL, vilka rymma beskrivningarna å ämbetsbrott. Den lyder nämligen »Om brott av ämbetsmän», medan motsvarande kapitel i den senare finländska strafflagen bär rubriken »Om ämbetsbrott».

Givetvis ligger det såtillvida något väsentligt i denna metod för ämbetsbrottens systematiska sammanställning, som

ämbetsbrotten avse gärningar, vilka begås av de i allmän tjänst anställda och rikta sig mot vissa allmänna och enskilda intressen, till skillnad från gärningar, vilka varje medborgare kan begå. Emellertid uppkommer med en dylik konstruktion vissa svåra problem för en rimlig gränsdragning. Söker man bestämma personkretsen med ledning därav, om personerna fylla offentliga funktioner — som Thyrén och Barklind på olika sätt försökt — visar det sig, särskilt i dagens samhälle, omöjligt att så skilja mellan offentlig funktion och annan verksamhet. Man nödgas därmed söka formella kriterier. Fråga blir då närmast om organisatoriska.

Det visar sig emellertid än ytterligare, att en distinktion av ämbetsbrotten med utgångspunkt i tjänsteställningen allena ur andra synpunkter är opraktisk. Denna metod har i stor omfattning numera övergivits. En förskjutning har skett, så att man i stället beaktar den offentliga förvaltningens och de enskildas krav på lagbundenhet, effektivitet, korrekthet m. m. Dessa intressen kunna då betecknas som skyddsobjekt för här ifrågavarande straffrättsliga regler. Ävenså blir tjänsteinnehavet av vikt, men icke allena utslagsgivande, när fråga ställes, vilka personkategorier, som kunna vara subjekt för ämbetsbrottsbeskrivningarna.

Man har sålunda avstått från att som en huvudregel uppställa, att ämbetsbrott endast kunna begås av tjänstemän, icke av andra. En dylik sats har tidigare ofta tagits till utgångspunkt för utformning av regler även i sådana hänseenden som om delaktighets- och anstiftareansvar, ansvarets förhållande till tiden för tjänsteinnehav m. m. Men dess absoluta karaktär erkännes knappast längre. Det är ock påfallande, att ämbetsansvar eller motsvarande ansvar uppställes för andra personer än tjänstemän, när deras verksamhet är av särskild vikt ur allmän synpunkt.

Den första fråga, som aktualiserats, blir dock den, vilka personer som, typiskt sett, äro subjekt för ämbetsbrott. Övriga problem om ansvarets utformning framstår som sekundära. Uppgiften kan lösas med ledning av formella kriterier, organisatorisk ställning, anställningsakt eller dylikt. Den kan dock även besvaras efter materiella normer, såsom uppgiftens art. Vanligen nödgas man, också i svensk rätt, anlita båda vägarna.

Ämbetsansvar åvilar i första hand de ämbets- och tjänstemän, vilka äro angivna i SL 25: 11 (tidigare GSL 25: 22). Gränserna för detta lagrums tillämpning i avseende på de statsanställda, ha ovan angivits. Härvid har svårigheten att fastställa statsförvaltningens gränser belysts varjämte konstaterats, att den nedre gränsen för ämbetsansvar f. n. drages med hänsyn till arbetsuppgifternas självständighet och kvalitet, icke med hänsyn allenast till anställningsakt, tjänsteinnehav eller annat formellt kriterium. De svårigheter, som möta att nyttja ett dylikt materiellt tjänstemannabegrepp, ha här tidigare belysts.[8]

I vad gäller frågan, om ämbetsansvar åvilar olika förvaltningsenheters tjänstemän med hänsyn till dessas organisatoriska ställning, framhölls här tidigare, att ett nära samband föreligger mellan denna fråga och uppfattningen om staten i personrättsligt hänseende. Härvid är det uppenbart, att åsikterna om vad som är att hänföra till statlig organisation i hög grad skiftat under tidernas lopp och att något fullt klart rättsläge icke heller idag är förhanden. Å andra sidan är det påtagligt, att man med det mera utvecklade sinnet för offentlig förvaltnings särställning varit beredd att hänföra allt större områden till den statliga organisationsenheten (jfr Jägerskiöld, Staten, kronan och myndigheterna,

[8] Departementschefen förmenade (se NJA II 1949, s. 96), att gränsen mången gång dragits för snävt.

FT 1954). Härom måste, för detaljlösningar, hänvisas till undersökningar om de förvaltningsrättsliga subjekten.

För viss militär personal gäller en särreglering. Härvid märkes i första hand, att *krigsmän* äro underkastade de ansvarsregler, som ingå i SL 26: och 27: (nedan s. 303). Med krigsmän förstås (SL 26: 21) de, vilka såsom officerare, underofficerare eller manskap äro anställda vid krigsmakten, värnpliktiga officerare, hemvärnsmän samt hemvärnsrekryter, alla under den tid de äro tjänstgöringsskyldiga, ävensom, enligt vad konungen förordnar, andra vid krigsmakten anställda eller frivilligt tjänstgörande.[9] Till krigsmän räknas sålunda icke all personal, som är sysselsatt inom krigsmakten eller därtill knutna organisationer. Dit hör icke civil expeditionspersonal, ej heller all personal på tygstationer, militära verkstäder, varv m. m. Begreppet är sålunda formellt avgränsat.

Under beredskapstillstånd och i krigstid gälla vissa kompletterande regler (SL 27: 14).

Av krigsmän äro emellertid vissa grupper, officerare, underofficerare och annat befäl av lägst furirs grad[1], liksom de, vilka inneha motsvarande tjänsteställning, evad de äro tjänstgöringsskyldiga eller ej, värnpliktiga eller frivilliga, underkastade ansvarsreglerna i SL 25: (SL 26: 22). Ämbetsansvaret är här sålunda formellt bestämt, ej materiellt med hänsyn till tjänstgöring eller dylikt. Men det är icke fastställt med hänsyn till tjänsteinnehav eller tjänsteställning. Liksom enligt äldre rätt var fallet (NJA 1916, s. 599) är

---

[9] Härtill har i KK den 19 november 1948 om innebörden i rättsligt hänseende av begreppen krigsmakt och krigsmän lämnats ytterligare precisering. Jfr även TjRF krigsmakten nr 86, 87; *Regner—Henkow,* Den militära strafflagstiftningen, s. 242 ff. Se även NJA 1941, s. 502.

[1] Jfr härom TjRF krigsmakten mom. 77—79. Om denna gränsdragning rådde skilda meningar under förarbetena; furirer ansågos emellertid ha vunnit sådan utbildning, att ämbetsansvar var motiverat.

därför t. ex. en korpral underkastad ämbetsansvar, när han tjänstgör som underofficer.

För övriga krigsmän gälla ansvarsregler i SL 26:. De kunna sålunda dömas för tjänstemissbruk enligt SL 26: 17 och för tjänstefel vid lindrigare fall enligt 26: 18, men icke enligt SL 25:. De i detta kapitel genomförda brottsbeskrivningarna ha icke ansetts i allo lämpade för samtliga krigsmän.

Inom svensk rätt äro *statskyrkans tjänstemän* statliga och såsom sådana underkastade fullt ämbetsansvar. För dem gälla numera SL 25: och icke speciallagstiftning (tidigare 1889 års särskilda lag). Kyrkans tjänstemän svara numera judiciellt även inför allmän domstol och ej i särskild ordning (inför DomK). Emellertid bevarar kyrkorätten såtillvida alltjämt en särskild reglering som skillnad göres mellan de i den statliga organisationen ingående tjänsterna, från vilka allmän domstol kan till avsättning döma, och prästämbetet, som vinnes redan genom prästvigningen. Av prästämbetet allena följer icke ämbetsansvar och innehavande av prästämbete påverkas icke direkt av en dom å avsättning från prästerlig tjänst. Allenast kyrklig myndighet äger fråntaga prästen hans kyrkliga värdighet (DomkL § 13: 4).[2]

I ett fall kan emellertid en ursprungligen helt kyrklig akt, vigselakten, medföra ämbetsansvar såsom för tjänstefel, vare sig den begås av tjänsteman i straffrättslig mening eller ej. Under lagen den 30 juni 1948 om ämbetsansvar för vigselförrättare i vissa fall kunna falla såväl prästmän utan tjänst som obehöriga lekmän.

Nämndemän äro som domare underkastade fullt ämbetsansvar (jfr KPr 80/1948, s. 344, JO 1955, s. 102).

För de högsta ämbetsmännen inom förvaltning och rättskipning gälla icke SL 25: utan särskilda ansvarsregler.

---

[2] Jfr även *Sundberg*, Kyrkorätt, s. 82 ff.

Grundsatsen härom uttryckes i RF § 102 och § 106. Statsrådsledamöter äro sålunda icke underkastade ämbetsbrottskatalogen i SL utan den särskilda AnsvL[3], där allenast brott mot grundlag och allmän lag — men ej SL 25: — kriminaliserats.

Inom den statliga organisationen intaga vidare *riksdagsledamöterna* en särställning. De äro ej inordnade i en hierarkisk organisation. För dem gälla icke någon lydnadsplikt och de kunna ej ställas till ansvar för den mångfald fel, varför tjänstemän ha att svara. De åtnjuta en främst ur synpunkten av riksdagens önskvärda oberoende vittgående, men icke absolut processuell immunitet. Helt fria från straffrättsligt ansvar för sitt handlande som riksdagsmän äro de emellertid icke. För dem gälla i första hand ett begränsat ämbetsansvar enligt SL 25: 11, st. 2. Fråga är här icke om en fullständig parallellitet till ämbetsansvaret. De folkvalda representanternas ställning är friare än tjänstemännens. Intet ansvar för förseelser vid yttrande eller brott mot ordningsföreskrifter kan sålunda straffrättsligt utkrävas men väl ansvar för tagande av muta och för brott mot tystnadsplikt (SL 25: 2—3).

Ovan ha regler redovisats, vilka föra olika grupper personal in under SL 25: eller andra ansvarsregler. I RF § 113 återigen möter en reglering, vilken fritager en viss personkategori från dylikt särskilt ansvar. Jämlikt detta grundlagsbud äro nämligen *taxeringsmän* fria från ansvar för debitering och taxering.

Med taxeringsmän förstås enligt RF dem, som riksdagens bevillningsföreskrifter å dess vägnar tillämpa. Hit äro numera att hänföra ordförande och ledamöter i beskattningsnämnd, sålunda i taxerings- och prövningsnämnd, fastighetstaxerings- och prövningsnämnd.

Ansvarsfriheten omfattar själva taxeringen och debite-

[3] Jfr ur SOU 1953: 14, s. 341 om föreslagen vidgning av ansvaret.

ringen. Syftet med lagrummet är att för dessa nämndledamöter skaffa en fredad ställning i vad angår beskattningsarbetet. Den enskildes rättsskyddsbehov får tillfredsställas genom besvär över besluten, fel i dessa kunna ej tillräknas nämndledamöterna.

Lagrummet är emellertid svårt att avgränsa från övriga ansvarsregler. Uppenbart äro ej taxeringsmännen fria från ansvar för allt, som står i samband med deras verksamhet. Skyddet avser denna i dess naturliga omfattning, ej åtgärder, som ligga utanför denna gräns. Gör sig taxeringsman i skrivelse till enskild skyldig till ärekränkande skrivsätt, fritager icke RF § 113 honom från ansvar enligt SL 16: (JO 1935, s. 155; jfr JO 1955, s. 39, 1956, s. 8). De äro jämväl underkastade begränsat ämbetsansvar jämlikt SL 25: 2, 3 (jfr även KU 4/1953, 18/1955).

Försummelse, vartill taxeringsman kan göra sig skyldig i taxeringsarbetet, är ej heller privilegierad enligt RF § 113. Taxeringsnämndsordförande, som genom vårdslöshet förorsakat, att skattskyldigs deklaration ej lades till grund för taxering, utan att denne blev taxerad till högre belopp av prövningsnämnd — vars beslut vann laga kraft — har av JO åtalats för det tjänstefel, som låg häri. JO framhöll härvid, att taxeringsmän åtnjuta ansvarsfrihet allenast för själva taxeringen, icke för försumlighet av ifrågavarande slag (JO 1939, s. 98).

Av den offentliga verksamhetens allt större ansvällning har emellertid även följt, att man måst under reglerna om ämbetsansvar rymma icke allenast statliga tjänstemän i egentlig mening utan även vida grupper personer, som ombesörja *offentlig förvaltning,* ehuru de äro anställda hos andra subjekt än staten. Till dessa grupper ha slutligen även fogats andra, vilkas verksamhet står förvaltningens uppgifter nära, ehuru de icke äro tjänstemän utan fria yrkesutövare.

Med förvaltningens utveckling och organisationen av självstyrande samfund uppkom problemet om ämbetsansvarets utsträckning till dessa samfunds tjänstemän. Doktrinärt mötte här tidvis vissa svårigheter. Uppfattades nämligen ämbetsbrottens skyddsobjekt som tjänstemannens plikt, ära eller dylikt, var det ej givet, att *kommunernas tjänstemän* skulle åläggas samma ansvar. Emellertid mötte redan tidigt regleringar, vilka syftade till samordning ur denna synpunkt av statlig och icke statlig förvaltning eller, kanske snarare, till inordning under statlig organisation av ännu självstyrande samfund. Med KBr den 8 jan. 1729 underkastades sålunda städernas uppbördsmän det straffrättsliga ansvar för pekulat, som redan åvilade kronans. Tillgrepo eller förskingrade de stadens medel, skulle de härför straffas såsom för ämbetsbrott, då dessa medel ej kunde anses annorlunda än för publika.

I GSL 25: 22, nu SL 25: 11, reglerades förhållandet emellertid så, att med de statstjänstemän, vilka klart äro underkastade ämbetsansvar, jämställts vissa grupper i allmän eller enskild tjänst anställda m. fl. Vad om statens ämbetsmän är stadgat skulle ock gälla dem, »som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av konungen stadfästade kassors, verks, eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän, som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda, och om andra, som förordnade äro att ämbete eller tjänsteärende förrätta».

Stadgandet har föranlett mycken tvekan och en ivrig debatt, särskilt i vad avser tillämpningen å kommunernas tjänstemän. Tvisterna ha främst rört tolkningen av uttrycket »satte att *förvalta* städers, menigheters ... angelägenheter». Med utgångspunkt i den begreppsbildning om kommunernas kompetens och uppgifter, för vilken ovan redovisats, och där en distinktion mellan egenförvaltning och självförvaltning

anses väsentlig, har man sökt besvara även frågan om tolkningen av 25: 22 med, såvitt man kan finna, en typisk begreppsjuridisk metod. Egenförvaltning skulle ju enligt äldre kommunuppfattning vara det område, som kommunen på grund av en given rätt hade att själv handhava och vilket ej kunde vara statligt. Senare har uppfattningen förskjutits till det formella planet så, att egenförvaltningen är den icke närmare reglerade kommunalförvaltningen, medan självförvaltning är specialreglerad. Folkundervisningen, såsom en egentligen hemmen tillkommande angelägenhet, blev t. ex. kommunens uppgift.[3a] Den kunde, sades det, icke vara en statlig angelägenhet. Först sedan den specialreglerats blev den självförvaltning, enligt den senare definitionen av begreppen egenförvaltning och självförvaltning.

Med denna uppfattning av egenförvaltningens natur, som ytterst härrör från en naturrättslig och senare från en kommunromantisk åskådning, äro de kommunala tjänstemännen principiellt ej underkastade statliga regler och då ej heller ämbetsansvar. I denna frihetssfär gör GSL 25: 22, st. 2, inskränkningar. De, som äro satta att förvalta kommunens angelägenheter, äro i första hand underkastade ämbetsansvar. Med en tolkning av ordet förvaltning till att avse endast medelsförvaltning, hänföras under lagrummet allenast de personer, vilka handha dylika uppgifter. Övriga inom kommunen sysselsatta personer, vilka icke verka inom självförvaltningen, ha icke ämbetsansvar. Självförvaltningens tjänstemän återigen hänföras helt och hållet under GSL 25: 22, evad de handha medelsförvaltning eller icke. Grunden härtill är ett annat av leden i sagda lagrum. Självförvaltningens tjänstemän hänföras nämligen till dem, »som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda». Självförvaltningen som egentligen delegerad statsförvaltning blir således enligt

---

[3a] *Jägerskiöld,* Från prästskola till enhetsskola (1958).

detta lagrum reglerad medelst ämbetsansvar. Konstruktionerna ha, i anslutning till ovan redovisad tysk doktrin, närmare för svensk rätts del utförts av Reuterskiöld och Sundberg (SST 1937 och 1938, jfr Sundberg i SvJT 1928).

Man har emellertid funnit denna konstruktion såväl teoretiskt ogrundad som praktiskt olämplig. Praktiskt synes det orimligt, att t. ex. en spårvagnsförare i ett kommunalt spårvägsföretag eller en tjänsteman i gasverket eller i elektricitetsverket skulle sakna ämbetsansvar, medan de, som buro upp avgifter, voro underkastade dylikt ansvar. Någon rimlig grund för en sådan distinktion torde icke heller kunna anföras. Teoretiskt finnes det ej någon orsak att åt ordet »förvalta» i GSL 25: 22 giva den begränsade innebörd av allenast medelförvaltning, som hävdats. I stället finge härmed förstås alla de personer, som å kommunens vägnar utför tjänstemannauppgifter. Denna mening har närmare utförts av Wetter[4] och allmänt godtagits i praxis och teori[5].

Till de personer inom den kommunala förvaltningen, som jämlikt GSL 25: 22 äro underkastade ämbetsansvar, höra emellertid icke allenast tjänstemän i inskränkt mening utan även kommunala förvaltningsorgan och deras medlemmar. Om kommunala revisorer, se NJA 1931, s. 324, justeringsmän, SvJT 1949: 261. Nämnder, styrelsers och andra organs ledamöter äro likaledes underkastade fullt ämbetsansvar, se om sjukhusdirektionens ledamöter SOU 1927: 3, s. 59.[6] Kommun äger icke genom egna reglementen eller författningar disponera över detta straffrättsliga ansvar. Ej heller kan ansvarsfrihet hindra åtal, ej ens om den skulle avse det kriminella momentet.

---

[4] SST 1937.

[5] Se närmare *Åke Larsson*, a. a., s. 219 ff.; *Beckman—Bergendal—Strahl*, a. a. 2 uppl., s. 626 f. *Lagergren—Westman*, a. a. Jfr *Agge*, Förfalskningsbrotten, s. 175 ff.; KPr 4/1940, s. 13—33. SvJT 1948, s. 581 f.

[6] *Grante*, a. a.s. 225 ff.

Lika litet som riksdagsmännen äro underkastade fullt ämbetsansvar äro emellertid de kommunala fullmäktige det. Även för dem gälla emellertid ett s. k. begränsat ämbetsansvar. De äro jämlikt SL 25: 11, st. 2 underkastade ansvarsreglerna i SL 25: 2, 3. De kunna alltså dömas för tagande av muta och för brott mot tystnadsplikt men icke för brott mot tjänsteplikt eller tjänstefel. Ej heller kunna de suspenderas. Motsvarande gäller jurymän[7] och ledamöter av beskattningsnämnd. Å andra sidan gäller det kommunala ämbetsansvaret icke för verksamhet utanför dessa subjekt; om donation, förvaltad av kommun se Sv JT 1953: rf 36.

De kommunala subjekten äro emellertid ingalunda de enda bildningar, å vilka SL 25: gjorts tillämplig genom nyss nämnda stadganden. Jämlikt 25: 11 höra hit även *kassor, verk, inrättningar och stiftelser,* vilka äro allmänna och av konungen stadfästade. Även dessa stadganden erbjuda vissa tolkningssvårigheter. Den första förutsättningen, att subjektens organisation fastställts av konungen, är icke helt klar. Givet är att en individuell fastställelseakt, beslutad av konungen, är tillfyllest. Men är en fastställelseakt, jämlikt allmänna normer fastställd av underordnad myndighet tillfyllest? Och kunna bildningar höra hit, vilka fastställas genom lagstiftning, med riksdagen eller allenast av konungen? Sannolikt torde svaret ursprungligen avsetts böra vara nekande. Men i dagens läge är detta icke längre givet. Så torde sjukkassorna knappast vara undantagna dylikt ansvar, se Jägerskiöld i SvJT 1958. Även andra organisatoriska problem kunna uppkomma. En av konungen fastställd allmän inrättning kan i sin tur äga olika underavdelningar, höra dessas tjänstemän jämväl hit? Svaret torde vara jakande, enär eljest betänkliga luckor uppstå. Den andra förutsättningen för att SL 25: 11 skall bliva tillämpligt å ifrågavarande bildningar

[7] Jfr SvJT 1949, s. 324.

är, att de äro allmänna. Enskilda bildningar höra ej hit, ens i det fall, att stadgarna, såsom fallet är med sparbank, fastställts av myndighet.

Särreglerat ämbetsansvar

För lagstiftaren te sig emellertid även andra grupper av medborgare såsom ur straffrättslig synpunkt så viktiga, att de genom speciallagstiftning underkastas ämbetsansvar eller annat särskilt ansvar. Detta är sålunda fallet med vissa kategorier tjänstemän vid vissa trafikinrättningar enligt SL 25: 11, st. 3; stadgandet svarar mot skyddsregler i SL 10: 1.[8] Detta ansvar är emellertid begränsat.

Men även utanför SL möta regler, vilka föra in olika persongrupper under särskilt ansvar. Detta är fallet med läkare. Särskilt ansvar för läkare, som ej ha ämbetsansvar, stadgas sålunda i lagen den 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap, § 12. Läkare, som vid prövning av ärende angående avbrytande av havandeskap eller eljest överträder eller åsidosätter vad i lagen stadgats och därvid visar vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet, blir straffbar. Brottsbeskrivningen anknyter nära till SL 25: 4, men straffen äro allmänna, dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Motsvarande regler möta i lagstiftning om kastrering, se nu lag den 24 mars 1944 om kastrering, § 9, tillämpningsföreskrifter § 10, och i lagen den 23 maj 1941 om sterilisering § 9, EpL § 28, st. 2. Att särskilt ansvar stadgats för vigselförrättare i vissa fall, även då de icke äro tjänstemän, har ovan nämnts. Notarius publicus är för fel eller försummelse i befattningen underkastad SL 25: (KSt den 18 maj 1945, § 4). Motsvarande gäller mäklare enligt mäklareordning den 9 juni 1893, medan detta stadgande icke upprepats i Kungl. Maj:ts skeppsklarerareförordning den 4 maj 1934.

[8] Jfr KPr 80/1948, s. 434 och KK den 30 dec. 1948, nr 794.

Kommissionärer hos förvaltningsmyndigheter hava emellertid ämbetsansvar enligt KK den 18 okt. 1946, § 1, likaså överförmyndare enligt RB 19: 14 och besiktningsmän enligt VL 13: 6.

I andra fall har lagstiftaren i stället för att underkasta en persongrupp ämbetsansvar direkt stadgat ansvar för något eller samtliga de fel, som SL 25: skulle avse. Icke ovanligt är sålunda, att särskilt ansvar för brott mot tystnadsplikt stadgas, se t. ex. HyresL § 25. Föreslagen vidgning SOU 1953: 14, s. 306 ff.

Ett förhållande är emellertid uppenbart. Ämbetsansvaret äger icke till nödvändig förutsättning tjänstemannaställning i organisatoriskt hänseende. Samma rättspolitiska syften, som ämbetsansvaret avser att tjäna inom den offentliga organisationen, kan en motsvarande reglering tillvarataga med avseende å yrkesutövare eller andra persongrupper, vilkas verksamhet äro av allmän vikt. Iakttagelsen får sin vikt även vid analysen av tjänstemännens arbetsrättsliga ställning, särskilt vid besvarandet av frågor, om något nödvändigt samband föreligger mellan ämbetsansvar och omöjligheten att för tjänstemän med dylikt ansvar sluta kollektivavtal (nedan kap. 10).

Ämbetsansvar och tjänsteinnehav

Ovan ha de regler analyserats, vilka angiva omfattningen av den tjänstemannapersonal, som ur skilda synpunkter ålagts eller frigjorts från ämbetsansvar. Andra problem aktualiseras, när fråga blir om förutsättningarna för den enskilde tjänstemannens ansvar.

Har tjänsteman lämnat sin tjänst efter att i densamma ha begått ämbetsbrott men innan han fällts till ansvar härför, förfaller icke straffansvaret. Här framträder av ålder en skillnad mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret. Det sistnämnda anses främst tjäna förvaltningens syften, var-

för behovet av disciplinär bestraffning icke funnits vara tillräckligt starkt för att ansvar skall utkrävas, sedan anställningsförhållandet upphört. Vid judiciell bestraffning kan emellertid bestraffning ske, sedan den brottslige lämnat tjänsten, men strafformen påverkas av den förändrade ställningen.

Enligt GSL 2: 17 skulle – till 1948 års ändringar – vederbörande dömas till ersättningsstraff; innehade han icke längre den tjänst, vari han förbrutit sig, skulle han i stället för till avsked dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt SL 25: 6 gäller nu – vid ansvar enligt SL 25: 1–4 – i stället i första hand en vidgad möjlighet till bestraffning med ämbetsstraff, för det fall att tjänsteman erhållit annan tjänst. Han skall då kunna dömas till avsättning eller suspension från denna nya tjänst, om den har likartade arbetsuppgifter; härmed torde i första hand avses det fall, att tjänstemannen befordrats eller förflyttats. Har tjänstemannen icke fått någon ny tjänst av dylik typ – utan anställts under andra förhållanden eller icke fått någon tjänst alls, utdömes allmänt straff, varvid straffet bestämmes även med hänsyn till att han skulle förskyllt avsättning eller suspension. Straffskalorna vid SL 25: 1–4 göra det möjligt att utdöma allmänt straff självständigt, varmed ersättningsstraff bli överflödiga. Har den brottslige icke förskyllt frihetsstraff, må dock varje straff bortfalla (KPr 80/1948, s. 28, s. 324 ff.; NJA 1942, s. 315).

Med denna utformning av straffsatserna och då fällande dom icke längre – sedan år 1949 – har någon återverkan å tjänstemannens pensionsrätt, saknas anledning att vägra tjänstemannen sökt avsked i det fall, att han åtalats för ämbetsbrott (jfr FT 1954, s. 230).

I några fall kan person begå ämbetsbrott, ehuru han icke vid brottstillfället är tjänsteman eller icke vid detta tillfälle innehade den tjänst, varmed brottet ägde samband. Han

måste dock tidigare ha varit tjänsteman. Gör sig en före detta tjänsteman skyldig till tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt, skall han fällas till ansvar härför, SL 25: 2, 3. Straffet måste här bli allmänt. Om han emellertid fått annan tjänst med ämbetsansvar, kan han avsättas eller suspenderas från denna.

För *delaktighet* i brottslig gärning och *anstiftan* av dylik meddelas i SL 3: regler om straffansvar. För ämbetsbrottens del[9] har, som nämnts, i äldre doktrin ifrågasatts, huruvida dylikt ansvar kan göras gällande för andra än tjänstemän. Vid disciplinär bestraffning, såväl administrativ som militär, är tjänstens, förvaltningens, krav så dominerande, att bestraffningsåtgärder riktade mot icke särskilt ansvariga tjänstemän, krigsmän, ansetts överflödiga. Vid kriminellt ansvar återigen var väl enligt äldre rätt läget enahanda. Ämbetsbrott kunde allenast begås av tjänstemän. Anstiftare eller delaktig, som icke innehade denna ställning, kunde förty ej straffas, såsom för ämbetsbrott, men väl som delaktig i motsvarande allmänna brott. Var han tjänsteman, kunde delaktigheten eventuellt bestraffas som eget tjänstefel.

Delaktighetsansvar var sålunda uteslutet vid alla brott med s. k. specialsubjekt och detta gällde givetvis även ämbetsbrotten, liksom de militära förseelserna. Denna väl doktrinära ståndpunkt[1] har emellertid med strafflagsreformen 1938 övergivits. Enligt SL 3: 4 skall straff tillämpas ej blott å den, som utfört gärningen, utan jämväl å annan, som främjat den med råd och dåd. Straff, som är stadgat för gärning av syssloman, gäldenär eller annan i särskild ställning, t. ex. tjänsteman, skall ock drabba den, som jämte honom medverkat till gärningen (SL 3: 4 st. 2). Denna huvudregel gäller, då ej annat är för särskilt fall stadgat. Subjektivt gäller, att

---

[9] Jfr *Agge* i Festskrift till Antti Tulenheimo (1939).

[1] NJA 1930, s. 698. Jfr RÅ K 369/1937: delaktighet bestraffat som eget tjänstefel.

envar medverkande bedömes efter det uppsåt eller den oaktsamhet, som ligger honom till last. Olika lagrum kunna sålunda bliva tillämpliga, där de medverkande handlat i skilda syften.

Undantag göres emellertid alltjämt för vissa ämbetsbrott. Redan av SL 3: 5 följer, att medverkan i vissa fall ej skall straffas och att medverkan i ringa mån eller under tvång, svek, missbruk av ungdom, oförstånd eller beroende ställning föranleder straffminskning. Vid tjänstefel gäller att ansvar — enligt SL 25: 4 — för delaktighet icke heller utkrävs av annan än tjänsteman, som genom medverkan åsidosatt sin tjänsteplikt. Motsvarande begränsning gäller även för tjänstefel enligt SL 26: 19. Medverkan straffas blott hos annan krigsman än gärningsmannen. För anstiftan av eller delaktighet i brott mot SL 25: 1, 2 och 3 — tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt — kan även utomstående straffas, liksom tjänsteman i det fall, att han ej handlar mot egen tjänsteplikt. Men straffet blir ej ämbetsstraff, vilket ju icke alls kan komma ifråga för icke tjänsteman, utan allmänt straff, SL 25: 10.[2]

*

Den *disciplinära* bestraffningsmaktens tillämpningsområde i personhänseende återigen bestämmes i icke ringa mån av andra synpunkter än de, som fått avgöra det judiciella ansvarets utformning. Den disciplinära makten avser ju att möjliggöra för myndighet att upprätthålla ordning och ansvarskänsla bland personalen. Myndigheternas och verkens beslutande tjänstemän äro därför icke underkastade disciplinär makt. Ej heller sammanfaller den nedre gränsen för det judiciella och det disciplinära ansvaret. Personer utan ämbetsansvar kunna väl vara underkastade disciplinansvar. Se närmare härom s. 328.

---

[2] *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 621 ff. Reformförslag se SOU 1953: 14, s. 372 och lagrådsremissen av brottsbalken.

I fråga om vissa grupper – såsom statsråd, tjänstemän, vilka äro riksdagsmän (RF § 110) – kunna hinder mot eller särskilda villkor för åtal gälla. Detta innebär icke någon begränsning i sig av det straffrättsliga ansvar, som må åvila dem – se ovan – utan problem i processrättsligt hänseende. Se härom s. 205. Om förhållandet till TFF se s. 304 f. 355.

Det judiciella förfarandet

Vi ha här kunnat klarlägga uppkomsten, utformningen av och syftet med en särskild ämbetsbrottskatalog. Frågan blir nu, huru den processordning utformats, vari ansvar för ämbetsbrott kan utkrävas. Därmed sammanhänger givetvis nära frågan om gränserna mellan judiciellt och disciplinärt ansvar, vilka problem inledningsvis berörts.

Den äldre rätten kände i stor omfattning straffansvar för tjänstemäns fel. Ansvaret kunde byggas på ett uttryckligt straffbud men även på analogier eller annan, mer eller mindre oprecis grund. Straffsatserna voro i äldre rätt icke allenast eller ens i första rummet ämbetsstraff, utan allmänna straff. Men ansvaret kunde utkrävas antingen vid allmän domstol eller inför speciellt judiciellt forum eller hos den myndighet, där tjänstemannen var anställd eller under vilken han eljest löd, alltså i ett förvaltningsförfarande. Från dessa utgångspunkter har vår nuvarande rättsordning utvecklat sig. Och utvecklingen har lett till resultat, som i alla hänseenden skilja sig från den äldre rättens ståndpunkter. Den har resulterat även i utformningen av en åtskillnad mellan straffrättsligt ansvar inför domstol och disciplinärt ansvar inför administrativ myndighet.

Den moderna utvecklingen karaktäriseras nämligen främst därav, att det judiciella ansvarsförfarandet blivit mera enhetligt. Samtidigt har en skarpare gränsdragning mellan judiciellt och disciplinärt ansvar utbildats alltifrån 1800-talets

början. Med den liberala tidens ovilja mot specialdomstolar och myndighetsförfaranden sammanhänger, att en vidgning av de allmänna domstolarnas kompetens ägt rum, som fått en väsentlig betydelse. De allmänna domstolarna, med deras fristående ställning, obundenhet av förvaltningen, av hänsyn och fördomar, har man i största möjliga mån velat göra kompetenta att bedöma talan även avseende tjänstemäns ansvar. Denna utveckling har tett sig även praktiskt lämplig. Man kan dock icke säga, att den även lett till i allo slutgiltiga resultat.

För att kunna besvara de frågor, som dagens läge aktualiserar, är det av värde att kunna följa diskussionens uppkomst, dess praktiska och teoretiska förutsättningar.

Det visar sig då, att samtidigt som man i MB hade ett fåtal ämbetsbrott beskrivna med förfaranden, som helt visst normalt förlöpte inför allmän domstol, hade man hos myndigheterna skapat en bestraffningsmakt, där förfarandet naturligt förlagts till dem, såsom till kanslikollegium eller kammarkollegium. En dylik bestraffningsmakt kunde innebära allenast förvaltningsåtgärder, vilka antingen voro okvalificerade tillsägelser om bättre uppträdande eller avsked utan särskilt förfarande. Begränsa vi framställningen till beivrandet av tjänstefel, finna vi i utvecklingen av statskontorets makt över tjänstemännen ett klarläggande material. Enligt Karl XI:s instruktion för statskontoret den 11 december 1680[3] ägde riksskattmästaren avsätta de uppbördsmän, som svikligen umgingos med Kungl. Maj:ts medel och räntor eller icke behörigen förrättade sina tjänster. Detta rent administrativa förfarande är emellertid redan i presidenten Claes Flemings förklaring den 30 oktober 1684 över instruktionen[4] omformat till ett administrativ-judiciellt. Den makt att av- och tillsätta

[3] *Styffe,* a. a. s. 124.
[4] *Styffe,* a. a. s. 129 ff.

betjänte, som Kungl. Maj:t velat tillägga statskontoret, kunde väl i och för sig vara god till att så mycket mera därigenom tvinga var och en till lydnad och sina skyldigheters iakttagande, framhöll Fleming härvid. Men olägenheten av ett rent administrativt förfarande vore stor. Man måste därför anordna ett mera kvalificerat, administrativ-judiciellt (Styffe, a. a. s. 137).

Motsvarande motsättning möter i den samtida kyrkolagen av den 3 september 1686, enligt vars 24: 3 biskoparna skola »se på lektorer och skolmästare, med vad flit, åhåga och nytta de sina ämbeten förrätta, avskaffa dem, som äro därtill oskickliga och försumliga», samtidigt som en specialprocess utbildades för utkrävande av ansvar för präster och lärare. Förordningen den 11 februari 1687, huru vid rättegång i domkapitel skall förhållas, uppdrog åt domkapitlen att »döma uti de saker, som ... egentligen angå präst- och skoleståndspersoner, högre och lägre, vad deras ämbeten och fel vidkommer uti lära och leverne».[5]

Som nyss nämnts, utformades efter frihetstidens början ett flertal förvaltningsmässiga bestraffningsförfaranden till administrativt-judiciella. Tjänstemännens ställning stärktes vid denna tid genomgående; de processrättsliga reformerna ägde nära samband därmed. Utvecklingen är emellertid härvidlag icke helt entydig. Behovet av mera snabbt verkande och därför mera summariska bestraffningsformer, gjorde sig jämväl kännbart. Från hattväldets senare del märkes sålunda det nyss nämnda KBr den 4 aug. 1762 (jfr s. 152 f.).

Emellertid hade väsentliga förvaltningsförfaranden redan under 1600-talets senare del och särskilt under 1700-talet utformats till mera säkra och kvalificerade processer, som skilde dem från förvaltningsförfarandena och som bragte dem nära

[5] Se härom *Beckman—Holmbäck,* Förslag till vissa ändringar i lärarnas straff- och processrättsliga samt disciplinära ställning (1918), s. 24 ff.

den tidigare konsoliderade domstolsprocessen. Otvivelaktigt har härvid civilprocessen i vissa fall, straffprocessen i andra, i stor utsträckning redan före 1734 års lag stått som förebild för olika förvaltningsförfaranden. Krav på kvalificerade utredningar inför myndighet, beslut i samma form, som gällde för dom eller utslag, besvärstiders införande, en fast instansordning samt erkännandet av litispendens och rättskraft, ha präglat även vissa förvaltningsprocesser.

Redan häri har ett motiv legat för att jämställa dylika administrativa förfaranden med judiciella. Härvid har det särskilt varit av vikt att fastslå, att dessa administrativa avgöranden leda till res judicata i förhållande till domstolarna. Under förarbetena till 1734 års lags RB beaktades önskvärdheten av en dylik »clausula salvatoria», som lämnades i nyssnämnda GRB 10: 26. Härvid angåvos de områden vara föremål för administrativ jurisdiktion, vari fråga var om kronans varjehanda intäkter, ämbetsmännens tjänster och fel däri.[6]

Bestraffningsmakten kunde sålunda rymmas under detta lagrum, GRB 10: 26. Men detta innebar icke annat än, att den administrativ-judiciella bestraffningens särställning här erkändes i överensstämmelse med vad redan var utbildad praxis. Disciplinärt förfarande har icke sin grund i GRB 10: 26, men har senare kunnat härledas ur äldre förvaltningsjurisdiktionella förfaranden i hägn av detta lagrum. Om disciplinär makt i en från judiciell skild mening, som då ännu var ett okänt begrepp, handlar lagrummet däremot icke alls. Det hör hemma i ett svunnet samhälle.

En inom lagmotiv och litteratur icke sällan förekommande, motsatt uppfattning, synes mig icke underbyggd. De idéhistoriska sambanden ha icke heller tidigare i svensk doktrin till fyllest klarlagts. De tala emellertid icke till förmån för denna, mot min mening motsatta ståndpunkt. När nya lag-

---

[6] *Jägerskiöld,* Tre utlåtanden, s. 35 ff.

beredningen 1876 åberopade GRB 10: 26 som grund för myndigheternas befogenhet att bestraffa anställda med i vart fall lindrigare straff, då hade utvecklingen emellertid redan sedan länge lett till en medveten åtskillnad mellan domstolsförfarande och disciplinärt förvaltningsförfarande, som icke var på samma sätt klar år 1734. Sannolikt har 1734 en administrativ justice åsyftats, som skulle ersätta ett kriminellt förfarande. När senare doktrin, såsom Myrberg i avhandlingen om statstjänstemännens oavsättlighet (1930) och W. A. Palme (a. a. s. 51 ff.) likafullt härleda disciplinärrätten ur GRB 10: 26, är detta, synes det mig, anakronistiskt.

Tidigt gjorde sig vidare olika särintressen gällande, som krävde förfarande inför specialforum. Såsom dylikt verkade ju ämbetsverk i de fall, då det ägde bestraffningsrätt över sina anställda, men jämväl andra speciella fora utbildades, delvis från andra utgångspunkter.

Främst märkas här de kyrkliga intressenas — ur kyrkoorganisatoriska synpunkter liksom av kyrkopolitiska motiv dikterade — krav på särställning för de ecklesiastika ämbetshavarna. Domkapitlens domsrätt omfattade enligt kyrkolagen och därtill anknutna författningar reaktioner ur kyrklig synpunkt på de prästerliga tjänstemännens fel. Domkapitlen voro sålunda kompetenta att döma om prästens brott i ämbetet, varvid med tiden straffen blevo normerande för kompetensen. Domkapitlen ägde nämligen döma i de fall, då allenast ämbetsstraff ifrågakommo, men ej eljest (NJA 1876, s. 451; 1889, s. 229). Domkapitlen ägde icke ådöma allmänna, världsliga straff. 1687 års författning erinrade domkapitlen om att de icke ägde döma över liv, lemmar, ära eller egendom. Blev prästman av världslig domstol fälld till ansvar för brott, ägde domkapitel efter den världsliga domen döma till avsättning från prästämbetet före straffverkställigheten (KyrkoL 19: 21). Domkapitlen inordnades härvid med tiden

som ett speciellt forum i en instansordning, där hovrätt och HD voro överinstanser.

Men även de världsliga ämbets- och tjänstemännen reste krav på särskilt forum. En dylik särställning innebar ur vissa synpunkter en rättssäkerhetsgaranti, i vart fall en social särställning och kunde i bästa fall innebära, att ett särskilt sakkunnigt och även ett snabbt och effektivt förfarande stod till buds, som i dessa hänseenden kunde fördelaktigt skilja sig från de allmänna domstolarnas. Vi finna ock, att kanslitjänstemännen snart svarade inför kanslirätt, att kammarkollegii ledamöter svarade inför kammarrätt inom kollegiet, att tulltjänstemännen hade forum inför olika tullrätter etc. Militära tjänstemän svarade inför särskilda militära fora, såsom krigsrätter, amiralitetsrätter, kollegierna, senare särskilda krigsdomstolar, vartill KrigsHovr och HD med särskild sammansättning bildade överinstanser.[7]

Utvecklingen svarade mot vad som på kontinenten tidigt ansågs givet. Anspråk mot staten, frågor om förhållandet mellan staten och dess tjänstemän, skulle endast behandlas administrativt, se t. ex. ännu det österrikiska Hofdekret den 16 aug. 1841: »Forderungen des Staates an seine Diener ... welche lediglich aus dem Dienstverhältniss abgeleitet werden, (sind) im administrativen Wege auszutragen.»[8]

Mot de många specialdomstolarna riktades med tiden dock en skarp kritik. De splittrade forumbestämmelserna vållade avsevärda praktiska svårigheter, kanske särskilt vid kompetensfördelning och kompetenskonflikter men framför allt vände man sig från politiskt radikalt håll mot den privilegiering, som kunde ligga i de särskilda domstolarnas domsrätt. Å liberal sida fordrade man därför under 1800-talet domstolsväsendets förenhetligande.[9] De allmänna domsto-

[7] Jfr även *Bohlin,* Militär statsmakt och individ (1917), s. 290 ff.
[8] Justizgesetzsammlung nr 555.
[9] *Jägerskiöld,* Tre utlåtanden, s. 49 ff.

larna ha allmänt ansetts vara att föredraga framför administrativa fora, vilkas eventuella specialkunskap icke ansetts motväga specialdomstolarnas nackdelar. Genom att mål mot tjänstemän komme att avdömas av personer, som på grund av utbildning och verksamhet vore fullt förtrogna med nutidens noggrant utformade rättssystem, vunne man otvetydigt större rättssäkerhet, framhöllo sålunda år 1918 K. Beckman och Åke Holmbäck i en här ofta citerad utredning om lärares rättsställning.[1] — Man kunde ock i vissa fall konstatera en tendens hos de speciella domstolarna till rättskipning, som var alltför sträng eller eljest icke överensstämde med mera allmänt omfattade meningar. Specialdomstolar kunna, såsom departementschefen framhållit i KPr 94/1948, s. 41, ifråga om den processuella ordningen för ansvars utkrävande av präst, lätt te sig mindre förtroendeingivande än de vanliga domstolarna, och särskilda yrkesrepresentanter i en domstol kunna tänkas vara mindre objektiva än yrkesdomare samt snarare handla som partsföreträdare. Under 1800-talets gång fick man bevittna, att den ena specialjurisdiktionen efter den andra avskaffades. Kanslirätten upphävdes sålunda år 1870, tullrätterna försvunno, universiteten förlorade sin särskilda jurisdiktion år 1852. Senare har KamR:ns befattning med egentliga ansvarsmål 1926 avskaffats. KamR fungerar som tjänstemannadomstol allenast i löne- och anmärkningsmål.

Ännu något senare har den särskilda ecklesiastika och den särskilda militära rättsskipningen avskaffats.

Redan med lagen den 3 mars 1889 om straff för ämbetsbrott av präst skedde en uppdelning av bestraffningsmakten mellan allmän domstol och domkapitel. Domkapitlen bevarades härvid vid domsrätt över förbrytelser, vilka rörde läran; röjande av hemligt skriftemål; berusning under tjänsteutövning; uppsåtlig förbrytelse mot ämbetsplikt, vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i ämbetet; brist i

[1] A. a. s. 64.

leverne m. m. Allmän domstol ägde döma i övriga mål.[2] Slutligen har domkapitlens dömande befogenhet helt upphört med 1948 års lagstiftning, trots särskilt från kyrkligt håll uttalade betänkligheter och farhågor för att allmän domstol icke skulle komma att bedöma prästens fel ur samma synpunkter som de kyrkliga myndigheterna gjort (jfr 1946 års kyrkomöte).

Vidare ha krigsrätterna år 1948 avskaffats för normala tider med MilRGL (KPr 216/1948). Militära mål handläggas därefter av allmän underrätt, blott disciplinmål kvarstå under militär tjänstemans handläggning. Även här har lagstiftningen syftat till att åt domstolarna förbehålla bestraffningsmakt i fall, där tidigare specialförfarande icke bedömts fullt tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Blott i krig samt under beredskapstillstånd[3] inrättas efter Kungl. Maj:ts förordning krigsrätter, sammansatta av en lagfaren krigsdomare samt nämnd, MilRGL §§ 95, 96[4]. De tidigare ofta svårbedömda frågorna om kompetensfördelning mellan allmän domstol och krigsdomstol förekomma sålunda icke längre i fredstid.[5]

Kvar stå av de äldre specialfora riksrätten, vars kompetens enligt RF § 101 omfattar ansvarstalan mot statsråd, justitieråd och regeringsråd för ämbetsbrott.[6] Även vid tulldomstol kan enligt lagen den 8 juli 1923 tjänstemän ställas till ansvar; här är dock allenast fråga om forumreglering (om forumregler se JO 1949, s. 125).

Tanken på särskilda domstolar har emellertid i viss mån vunnit en sentida renässans — ett vittnesbörd om att bakom

---

[2] *Wetterberg*, a. a. (1937), s. 446 ff. och där anförda rättsfall.

[3] Jfr härom *Jägerskiöld*, Om mobilisering, FT 1941.

[4] *Hassler*, Extraordinär process och specialprocess (2 uppl. 1950).

[5] Jfr härom bl. a. NJA 1937, s. 417; 1943, s. 656.

[6] Om dess sammansättning och förfarandet där se *E. Fahlbeck*, Riksrättsinstitutet (1921).

de äldre forumreglerna liggande rättspolitiska överväganden icke alltid voro opraktiska eller tidsbundna. Fråga har vid flera tillfällen rests om inrättande av en särskild lönedomstol, men planen härpå har skrinlagts.[7] Ett speciellt forum har däremot etablerats år 1928 med AD, som i första och enda instans har att avgöra rättstvister om kollektivavtal, tvister mellan parter i dylika.[8] Domstolen består av tre element, nämligen opartiska domare, företrädare för arbetsgivare och företrädare för arbetstagare. Dess kompetens i tjänstemannarättsliga frågor är emellertid begränsad. Då kollektivavtal, enligt ännu gällande svensk rätt, icke kunna slutas för tjänstemän, som äro underkastade ämbetsansvar, kunna tvister beträffande dessa tjänstemäns rättsförhållande icke upptagas av domstolen. Emellertid kunna kollektivavtal slutas avseende personer, som äro tjänstemän i förvaltningsrättslig mening utan att vara underkastade ämbetsansvar; domstolens praxis har sålunda en viss betydelse även för tjänstemannarätten och dess utveckling, i flera samband större än det rent kvantitativa förhållandet synes giva vid handen.

Inom den tjänstemannarättsliga utvecklingen har emellertid tanken på en särskild tjänstemannadomstol icke försvunnit. En dylik, för tillfälliga ändamål — bestraffning av onationellt handlande under ockupationsåren — inrättades i Danmark år 1945.[9] I Norge återigen inrättades år 1933 i samband med förhandlingsrättens reglerande en särskild »tjänstemannarätt» för behandling av tvister mellan staten och organisationerna angående tolkning och tillämpning av löne- och avtalsvillkor; motsvarande tvister skola nu prövas av arbetsdomstolen (tjenestetvistloven). I Finland åter har

[7] *E. Geijer,* Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål ang. avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m. m. (1921).

[8] Jfr *Lindhagen* i SvJT 1940.

[9] *Frost* i TfR 1950, s. 424 ff.; *P. Andersen,* Dansk Statsforfatningsret (1954), s. 580. Om den norska utvecklingen se *Jägerskiöld,* NAT 1958.

en tjänsteöverdomstol inrättats för prövning av besvär angående avsked i disciplinär väg.[1] I vårt land ha vid flera tillfällen liknande förslag framförts, senast av 1948 års förhandlingsrättskommitterade i deras år 1951 avgivna betänkande (SOU 1951: 54). Tjänstemannadomstol skulle enligt detta förslag få vida uppgifter i samband med att rättsförhållandet mellan stat, kommun och tjänstemän skulle regleras kollektivavtalsrättsligt. Förslaget har emellertid icke vunnit större anklang. Jämväl för ett återställande av en särskild kyrklig domsrätt ha röster höjts, i samband med uppseendeväckande händelser på detta rättsområde.

Ämbetsbrotten ha sålunda till den alldeles övervägande delen kommit att hänskjutas till de allmänna domstolarna. Den utveckling av reglerna om dessas sammansättning och förfarandet i brottmål, som ägt rum, har därför kommit att gälla även för tjänstemannarätten. Härvid gäller nu, att HR är domför i rena bötesmål, där målsägande ej finnes, med tre nämndemän (RB 1: 5), men i övrigt — och alltså så snart målsägande finnes — blott vid normal sammansättning. Vid RR kunna bötesmål utan målsägande handläggas som enmansmål (motsvarande tidigare polisdomstol); övriga brottmål handläggas av RR med tre lagfarna domare, såvitt fråga ej är om ansvar för vissa brott, då en lagfaren domare och nämnd skall döma.

Är åter fråga om tryckfrihetsmål gälla i TFF ingående regler, varom hänvisas till tryckfrihetsrätten.[2]

Emellertid kvarstå i vissa fall regler om *särskilt forum* — forum privilegiatum — för tjänstemän. Detta innebär dock numera icke, att specialdomstol upprättas, utan att allmän

---

[1] *Merikoski,* Lärobok i Finlands offentliga rätt (1950), s. 170, 214.

[2] *E. Fahlbeck,* Tryckfrihetsrätt (1951); *Eek,* Nya tryckfrihetsförordningen (1948). — Se i övrigt *Ekelöf,* Rättegång 1 (1957), s. 69 ff.

domstol är forum men att härvid viss domstol eller viss instans är särskilt angiven. Vad man härvid eftersträvat är att för de olika rättsliga bedömandena vinna den bästa förutsättningen. Det har dock säkert ock ansetts bättre förenligt med tjänstens och tjänstemännens värdighet och anseende att åtal handlägges omedelbart i högre instans. Ännu kan strävan därefter märkas, se NJA 1953, not B 3: åtal för mindre tjänstefel föranledde att åtal för förskingring av domare jämväl handlades inför HovR.

Chefstjänstemän och tjänstemän i rådsklass — de gamla ämbetsmännen — skola sålunda i ett icke ringa antal fall åtalas omedelbart i HD eller i hovrätt. President och kammarråd svara t. ex. i HD. I flera fall äro regler härom givna i lags form. Hovrättsdomare svara omedelbart i HD (RB 3: 3). I hovrätt svara däremot underrättsdomare (RB 2: 2). Biskopar och stiftssekreterare svara för ämbetsbrott omedelbart i HovR liksom annan ledamot av domkapitel för förbrytelse, som han i denna egenskap begår (DomkL § 20). Landsfogde har likaså forum i HovR (ILandsF § 36). Professorer svara enligt UnivSt i HovR. Åtal mot ordförande i eller ledamot av NärFrR eller mot ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor för ämbetsbrott, skall upptagas av Svea HovR (I § 32). I övrigt ingå regler i verksinstruktioner m. fl. författningar. För officerare gäller, sedan krigsdomstolarna avskaffats, särskilda forumregler.[3]

Reglerna om speciella fora för ämbetsbrott vid talan å dem ha emellertid med 1948 års nyreglering av ämbetsbrott fått något minskad räckvidd. Förskingring, trolöshet och annan allmän förbrytelse skall, även om den begås av tjänsteman, bestraffas som allmänt brott, ehuru med möjlighet till straffskärpning, och brottmålet skall förty upptagas vid

[3] Jfr SOU 1946: 91, s. 98 ff. Se i övrigt SOU 1938: 44, s. 252 ff.; 1944: 10, s. 18 ff.; *Ekelöf*, Rättegång 1 (1957), s. 64 ff. Om nämndemans forum NJA 1878, s. 9; *Kallenberg*, a. a. 1, s. 176.

underrätt ifråga om alla tjänstemän. Reglerna om särskilt forum för vissa tjänstemän ha därmed betydelse närmast vid de kvarstående självständiga ämbetsbrotten i SL 25: 1–4. Vid åtal för såväl ämbetsbrott som allmänt brott mot tjänsteman med särskilt forum, t. ex. förskingring, kan dock enligt RB 19: 6 även förskingringen upptagas vid det privilegierade forum, om detta med hänsyn till utredningen och kostnader samt andra omständigheter är lämpligt (KPr 80/1948, s. 354). I SvJT 1953: 41 fanns hovrätt behörig att som första instans döma i mål, vari fråga var om ansvar för gärningar, som rubricerats som förskingring och tjänstemissbruk, ehuru de funnos vara allenast förskringring. Motsvarande gäller vid åtal mot flere, då hovrätt är omedelbart forum för någon av dem, RB 19: 3.

Forum för ämbetsbrott följer i regel de vanliga processrättsliga normerna. Kompetent domstol är sålunda forum delicti (RB 19: 1), där den brottsliga gärningen begåtts.[4] I vissa fall kan alternativt bosättningsortens forum, forum domicilii, gälla. Ett särskilt forum kan gälla vid talan å falskt eller obefogat åtal (RB 19: 4), nämligen den domstol, där ett brott felaktigt åtalats. Understundom förekomma i instruktioner avvikande forumregler för ämbetsbrott, vilka regler då rubba de i RB ingående forumbestämmelserna. Enligt instruktionen för sjöfartsverket den 16 december 1955 (nr 673) § 39, skall sålunda den som åtalats för fel eller förbrytelse i tjänst vid lots- och fyrstaten åtalas vid RR:n i den stad i distriktet, där distriktsexpeditionen är förlagd. Om den åtalades tjänstgöringsort är avlägsen från dylik RR kan åtal ske vid annan RR, så ock om detta är av andra skäl lämpligt.

För det judiciella ansvaret är det sålunda i svensk rätt karaktäristiskt att det utkräves inför allmän domstol. Forum

[4] Se även NJA 1928, s. 440; forum vid förskingring, bedrägeri och ämbetsbrott.

är i regel HR eller RR. Laga domstol är – oftast – liksom för andra brottmål, rätten i den ort, där brottet förövats. Det särskilda forum för vissa tjänstemän omedelbart i HovR eller HD, som finnes, angives i RB eller i annan författning, vartill RB 19: 9 hänvisar. Prorogationsforum får ej finnas (RB 19: 9 st. 2). För riksrätten har särskilt redovisats.

För disciplinärförfarande återigen gälla andra regler, se nedan.

Åtalsrätt, åtalsplikt, åklagare, målsägandeställning, försvar och rättegångsförfarande

Fråga om ansvar för ämbetsbrott kan icke – lika litet som om annat ansvar för brott, med undantag för rättegångsförseelser – av en domstol upptagas utan att åtal för brottet väckts av allmän åklagare eller av enskild målsägande (RB 20: 1).

Åtal kan således vara allmänt eller enskilt[5]; det kan jämväl stå envar öppet att väcka åtal, actio popularis. Den omfattning, i vilken dessa olika möjligheter medgivas och deras förhållande till varandra, skifta starkt mellan olika tidsepoker och mellan olika länder.[6]

Rättshistoriskt sett är det enskilda åtalet den äldsta formen för inledning av straffprocessuellt förfarande, vartill med tiden kom actio popularis, dvs. rätt för envar att väcka åtal. Såväl enskild åtalsrätt som actio popularis ha tidigare spelat en väsentlig roll även vid ämbetsbrott.

---

[5] *Agge* i FJT 1934, s. 137 ff.

[6] Jfr *Hurwitz*, Den danske Strafferetspleje, 2 uppl. 1949, s. 343 ff.; *Granfelt*, Åtalsorganen och åtalsrätten i Finland, NTfS 1934, s. 56; *Dillén*, a. a. s. 78, 108 ff.

Åtalsrättens utskiftande mellan allmän åklagare och enskilda målsäganden karaktäriseras i svensk rätt därav, att stora möjligheter till enskilt åtal bevarats.[7] Det primära är emellertid det allmänna åtalet. Jämlikt RB 20: 3 höra alla brott under allmänt åtal, som ej äro uttryckligen undantagna därifrån. Härvid föreligger emellertid möjlighet att göra åtal beroende av antingen myndighets tillstånd eller målsägandes angivelse. Ämbetsbrotten ligga emellertid alla under allmänt åtal — men äro i vissa fall angivelsebrott eller kunna åtalas först efter myndighets tillstånd därtill, varom närmare nedan. Brott, som höra under allmänt åtal, äger allmän åklagare åtala, RB 20: 2. I vissa fall är dock blott särskild åklagare behörig.

Innan framställningen kan taga upp övriga här aktuella problem är det lämpligt att först redovisa *åklagarorganisationen*. Den offentlige åklagaren stod i äldre svensk rätt, fram till NRB, i ett visst beroende av domstolen. Särskilt var detta påtagligt i den inkvisitoriska processen. Men även av den administrativa myndighet, vartill han hörde, kunde åklagaren vara beroende.[8] Åklagarväsendet fick emellertid tidigt i justitiekanslern en egen chefsmyndighet. Efter 1840 blev JK högsta åklagare, vilken uppgift blev den för honom dominerande.

Vid sidan av justitiekansler och de allmänna åklagarna tillkom med 1809 års RF justitieombudsmannaämbetet. JO berättigades härvid att, ehuru en riksdagens kontrollant över förvaltningen, även låta utföra eller själv utföra åtal mot tjänstemän; kompetensen är begränsad med hänsyn till omfattningen av de tjänsteuppgifter, som tjänstemännen be-

---

[7] Jfr om finländsk rätt FJT 1900, s. 433; 1910, s. 230; *Charpentier* ibid. 1939.

[8] En levande skildring härav i *E. Löfgren,* Klockorna i Östervåla (1934).

strida.[9] JO erhöll sedermera år 1915 sin motsvarighet i MO, vars kompetensområde omfattar de på militärstat uppförda tjänstemännen.

Nyligen har såsom chefsmyndighet för åklagarväsendet tillkommit RÅ. Skälen härför ha varit en önskan att frigöra JK från åklagarväsendets arbetsbörda, för att så kunna stärka hans kontroll över domstolar och förvaltning. Särskilt sedan det nya rättegångsväsendet infördes, ha åklagaruppgifterna blivt starkt betungande, varför det tett sig nödvändigt att uppdela JK-ämbetet på tvenne myndigheter, JK och RÅ. JK saknar emellertid icke heller nu alla uppgifter såsom åklagarmyndighet. Han har sålunda att själv, där icke JO eller MO är åklagare, utföra talan inför riksrätt mot de ämbetsmän, som där svara. Han har i övrigt bevarat en exklusiv befogenhet att åtala tjänstemän i de fall, då åtal skall anhängiggöras i HovR eller HD. I dessa fall äger RÅ icke åtala i annat fall än när fråga är om honom underställd personal (IRÅ § 2 st. 1). Skälet till denna särreglering är märklig och anknyter till de speciella synpunkter, som vi tidigare kunnat iakttaga vid redogörelse för olika rättsregler rörande domareställning. Lagstiftaren har icke ansett det lämpligt, att en typisk åklagarmyndighet skall anställa åtal mot domare utan JK har här ansetts vara mera lämpad. Man har sålunda icke velat utsätta domareämbetets auktoritet hos åklagarna för den påfrestning, som beslutandet av rättegång om ämbetsbrott skulle kunna utgöra. Härvid har även den synpunkten varit av vikt, att en viss skälighetsprövning förutsatts skola äga rum vid åtal mot domare och att JK som tillsyningsmyndighet bör anses äga större möjligheter att riktigt verkställa denna avvägning än en åklagarmyndighet.

Beträffande andra tjänstemän äger JK jämväl åtalsrätt vid ämbetsbrott. Här föreligger sålunda åtalskonkurrens mellan JK och RÅ. JK kan härvid uppdraga åt RÅ eller sin egen

[9] Jfr NJA 1883, s. 328: smädlig skr. till JO.

byråchef att utföra talan (IJK § 11), men har att själv besluta om fullföljd till HD. Även i tryckfrihetsmål är JK åklagare.

Slutligen är RÅ underställd JK-tillsyn och har att till denne årligen redovisa arbetsbalans (IRÅ § 7).

Vid åtal mot JK återigen förordnar Kungl. Maj:t särskild åklagare (IJK § 22).

Den under RÅ utformade åklagarorganisationen bygger nu på en åtskillnad mellan distriktsåklagare och statsåklagare. Distriktsåklagare äro landsfiskaler (I den 30 december 1947), stadsfiskaler samt köpingsåklagare. Statsåklagare äro landsfogdar (I 1936) och förste stadsfiskaler. Landsfogdarna äro härvid underkastade RÅ:s disciplinära makt.

Beträffande kompetensfördelningen mellan stats- och distriktsåklagare märkes, att dels grövre brott, dels ock alla brott efter SL 25: skola behandlas av statsåklagare (ILandsf § 4 mom. 1).

I vissa fall utföres åtal mot tjänstemän emellertid av specialåklagare, såsom sjöåklagaren (ISjö §§ 8, 28), eller tullåklagare.

RÅ äger själv eller vanligen genom underordnad åklagare utföra talan mot tjänsteman. RÅ underordnad åklagare äger själv bestämma om åtal. Fullföljd till HD beslutas allenast av RÅ, varvid underordnad åklagare har att anmäla fullföljdsfråga till denne. Fullföljd till HD skall ske allenast, när synnerliga skäl föreligga (IRÅ § 2 st. 4). RÅ behöver icke prövningstillstånd (RB 54: 9) utan äger själv företaga den prövning, som eljest tillkommer HD:s prövningsavdelning. Sker fullföljd till HD på yrkande av den åtalade, kräves däremot prövningstillstånd, varefter byråchef hos RÅ utför åklagartalan.

Till åtal mot justitieråd och regeringsråd kan JK och JO — ifråga om justitieråd även MO — taga initiativ. JO och MO äro pliktiga föranstalta om åtal, därest de finna dessa

högsta domare hava av egennytta, vrångvisa eller försumlighet så orätt dömt, att därigenom någon, emot tydlig lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållanden, mistat eller kunnat mista liv, frihet, ära och egendom. JK åter är berättigad att anställa åtal (RF §§ 101 och 102).

Ämbetsbrottet ligger sålunda under fritt allmänt åtal eller är ett angivelsebrott. För den faktiska innebörden av dessa regler blir det givetvis av vikt även, huru lagstiftaren närmare bestämmer ämbetsbrotten och deras innehåll. Här har i svensk rätt under senare år vissa viktiga ändringar skett. För tjänstemännen har å ena sidan den särskilda reglering år 1948 införts, att de vid ansvar för andra brott än ämbetsbrott, kunna ådömas förhöjt ansvar, om de genom brottet åsidosatt sin tjänsteplikt (SL 25: 5). I samband med denna reglering ha å andra sidan vissa ämbetsbrott avskaffats (se nedan s. 256). Men härvid har icke åklagarnas åtalsrätt begränsats. Om nu alla allmänna brott allenast skulle ligga under enskilt åtal, riskerade man, att åtal icke anställes och att tjänstemän undgå ansvar i fall, där detta ur allmän synpunkt skulle te sig otillfredsställande. Med hänsyn härtill har föreskrivits, att i samtliga de fall, där enligt SL 25: 5 kan ifrågakomma ansvar, allmänt åtal kan ske (SL 25: 12 och för krigsmän SL 26: 23). (Jfr SOU 1944: 69, s. 403 f.). Om åklagaren påstår ansvar för gärning, som kan vara ämbetsbrott och ett angivelsebrott — såsom misshandel — och icke kan åberopa angivelse för sin talan ifråga kan han åtala såsom för ämbetsbrott; jfr om äldre rätt NJA 1937, s. 656.

Även om brott uteslutande ligger under allmänt åtal och de offentliga åklagarna sålunda här hava ett visst åtalsmonopol, kan enligt svensk rätt målsägande angiva brottet till åtal hos åklagare eller hos polismyndighet; han handlar under det ansvar, som SL 13: stadgar för falsk angivelse och annan ärekränkning. Sker angivelse å annan ort än den där

åtal mot brottet må väckas, skall angivelsen omedelbart tillställas myndigheten å rätt ort. Har angivelse skett men ej upptagits, är enskild saklegitimerad befogad att anföra besvär över åtalsmyndighetens beslut, ytterst till riksåklagarämbetet. Det offentliga åtalsmonopolet är jämväl begränsat såtillvida, som enskilt åtal må ske i fall, där allmänt åtal ifrågasatts men icke beslutits eller icke skall äga rum. Den enskilde målsägaren är berättigad att efter vunnen kännedom om att åtal icke skall väckas själv utföra dylikt.[1] Han kan jämväl fullfölja mål till högre instans även om åklagaren väljer att så icke göra.[2]

I vissa fall förekommer emellertid, att åtalsrätten ifråga om ämbetsbrott icke är obegränsat allmän. Åklagare får ej anställa åtal annat än efter målsägandes *angivelse*. Fråga är härvid om förhållanden av betydelse främst för enskilda.

Ifråga om brott mot tystnadsplikt gäller sålunda, att tjänsteman må åtalas allenast efter angivelse, om han åsidosatt den sekretess, som stadgas i lagen den 17 juni 1938 om avbrytande av havandeskap (§ 8). Motsvarande reglering möter i ett antal författningar, som stadgat uppgiftsskyldighet för näringsidkare. Sålunda må allmän åklagare åtala brott mot tystnadsplikt endast efter angivelse av målsägande enligt KK den 1 juni 1956 om skyldighet för näringsidkare att till statens handels- och industrikommission avlämna vissa uppgifter om produktionsförhållande. Enahanda regel möter i lag den 1 juni 1946 om uppgiftsskyldighet beträffande pris- och konkurrensförhållanden (§ 11), nu KK den 15 juni 1956 om skyldighet för näringsidkare att till kommerskollegium lämna vissa uppgifter (§ 4). Andra synpunkter lågo bakom tidigare gällande begränsningar i åtalsrätten mot barnmorskor (1919 års regl.). Brott mot sekretessplikt av ledamot av

[1] Se t. ex. NJA 1924, s. 547.

[2] Se t. ex. NJA 1928, s. 440, Äldre rättsfall: NJA 1890, s. 458, 1895, s. 564.

hyresnämnd må likaledes åtalas endast efter angivelse (HyresL § 25). I SP 1948 § 6 har den ovan redovisade begränsningen av åtalsrätten bevarats i trots av lydelsen i SL 25: 12. Sagda lagrum skall icke innebära ändring av bestämmelse i annan lag än SL om inskränkning i allmän åklagares åtalsrätt med avseende å brott enligt SL 25: 3, dvs. mot tystnadsplikt, som må vara särskilt belagt med straff.

Skälen[3] till att vissa brott mot tystnadsplikt, till skillnad mot övriga ämbetsbrott och även tystnadsbrott (SL 25: 3 och specialförfattningar) konstruerats som angivelsebrott, ligga dels däri, att tystnadsplikten i dessa fall uppfattats, i vart fall som väsentligen stadgad i enskilt intresse. Samhället har därför icke ansetts ha någon skyldighet att ingripa, om icke den enskilde så begär. Härtill kommer i åtskilliga fall, att en rättegång utsätter även den genom tystnadspliktens åsidosättande förfördelade för lidande. Detta har han ej ansetts behöva tåla utan eget ställningstagande, om icke väsentliga allmänna intressen fordrade annat, dvs. åklagares självständiga åtalsrätt behövde tas i anspråk. Brott mot den tystnadsplikt, som stadgas i t. ex. lex veneris eller ALI, ligger därför under allmänt åtal, medan åtal blott efter angivelse kan komma till stånd enligt t. ex. lagen om avbrytande av havandeskap, sterilisering, kastrering, där allmänna intressen icke på samma sätt framträda. I andra fall ter sig skillnaden i regelsystemet väl slumpartad, såtillvida som vissa tystnadsbrott, så i taxeringsförfattningar, ligga under allmänt åtal, medan andra författningar i tämligen lika fall föreskriva angivelse. Den olikhet, som så föreligger inom det dock relativt enhetliga ämbetsbrottsområdet, har ock utsatts för kritik (SOU 1944:69, s. 411).

Enligt RB i 1734 års lag gällde icke något tvång för åklagare att för åtal mot tjänstemän inhämta myndighetens med-

[3] Jfr även *B. Palmgren,* Målsägandens åtalsrätt, s. 182—189.

givande eller någon annan särskild begränsning i åklagarens handlingsfrihet i dylika aktioner. GRB 7: 27 föreskrev allenast, att om någon i hovrätt åtalades för ämbets- eller annat grovt brott, skulle inlaga och svaromål offentligen uppläsas.

Den domaremakten och förvaltningen vid de starkare europeiska statsbildningarna med tiden tillerkända särställningen innebar emellertid, att en dylik obegränsad åtalsrätt för åklagarna icke framstod som förenlig med förvaltningsrättens allmänna utveckling. Allt längre krav på immunitet restes och förverkligades. I det franska kungadömet infördes icke allenast åklagarmonopol, varigenom enskild talan avskars, utan även en skyldighet för åklagare att underställa åtalsfrågan den myndighet, under vilken tjänstemannen lydde. I den österrikiska monarkin ägde samma utveckling rum. Ett privilegium av dylik innebörd för högre ämbetsmän kvarstod i fransk rätt till år 1934, men avskaffades då med lag den 24 februari nämnda år. — I Danmark, där överhuvudtaget ett omfattande åklagarmonopol bevarats, har samma utveckling resulterat i att åtal mot ämbetsmän för »forbrydelser i embedsforhold» (SL kap. 16) icke får ske utan justitieministerns befallning (Retsplejelov § 722, st. 1).[4]

Ej heller svensk rätt har saknat en dylik rättsutveckling. Redan i KCirk den 21 aug. 1786 till DomK ha dessa rätt att avgöra, om för viss förseelse åtal överhuvud bör ske. Med 1807 års Kungl. förklaring till allmänna lagen p. 20 infördes motsvarande skydd för domare. Åtalsfrågan skulle här underställas hovrätt för prövning.

För övriga tjänstemän har en analog tillämpning helt visst förekommit. Liksom reglerna i RB 1: 12 om domare ansetts analogt tillämpliga å förvaltningstjänstemän har 1807 års K. förklaring även ansetts vara det. Det är i första hand påtagligt, att de rättsregler, som tidigt möta i svensk rätt och avse utkrävande av ämbetsansvar, förutsätta, att myndig-

[4] *Schlegel* i Juristen 1936, s. 230; *Hurwitz*, a. a. s. 376.

heten äger disponera över åtalsrätten. Författningarna angiva sålunda olika möjligheter, förfarande inför allmän domstol, inför administrativ-judiciell myndighet eller enklare, administrativt förfarande. Icke något tyder på att annan än myndigheten, varunder tjänstemannen lyder, skulle ägt träffa valet mellan dessa olika vägar. Ännu Hedenskog hävdar i sin år 1896 utgivna avhandling om åtalsrätt, att åtal mot tjänsteman förutsätter prövning av den myndighet, under vilken han lyder. Hedenskog fann ett särskilt stöd för detta i vissa för myndigheter och verk gällande instruktionsbestämmelser av innebörd, att myndighet äger välja mellan disciplinär bestraffning och anmälan till åtal. Dessa regler syntes honom — med fog — vara ett uttryck för en grundsats att myndighet disponerar över åtalsrätten i fråga om ämbetsbrott. Undantagsvis har detta ännu sent stadgats. Så ägde lantmäterifiskalen i 1864 års ILantmSt icke åtala tjänstemän vid styrelsen utan dennas medgivande.

Denna tjänstemännens särställning i åtalshänseende förefinnes emellertid icke längre i samma omfattning hos oss. Det är däremot påtagligt, att traditionerna från en äldre tid spelat en viktig roll vid de överväganden, som skett om enskild åtalsrätt skulle medgivas eller icke. Vid förarbetena till NRB dryftades denna fråga men man stannade vid att låta ämbetsbrotten bliva föremål allenast för allmänt åtal. En markant särställning framträder härvid mot rättsutvecklingen i Finland, där den enskilda åtalsrätten i väsentligt större omfattning medgivits.

Inom den militära rättegångsordningen har ett motsvarande system utbildats, länge bevarats och ännu avsatt vissa spår i rättsutvecklingen. Enligt lagen om krigsdomstolar och rättegången därstädes den 23 oktober 1914 gällde, att den, som önskade tilltala någon för brott, som hörde till krigsrätts behandling, hade att anmäla saken till den befälhavare, som ägde sammankalla krigsrätten. Väl skulle i

princip anmälan följas av rättens sammankallande (§ 51) men viss prövning tillkom dock befälhavaren, som t. ex. av att icke uppenbart ogrundad anmälan företagits. Alldeles utan våda har detta system, som MO framhållit, icke heller varit.

En märklig särställning har emellertid bevarats för de tjänstemän, vilka svara omedelbart i högre rätt. Vilka dessa tjänstemän äro, har ovan (s. 199) angivits. Enskild målsägare äger i fråga om dem över huvud taget icke väcka åtal. Fattas icke beslut om allmänt åtal, kan den enskilde icke därefter föranstalta därom. Ej heller äger han övertaga åtalet, när fråga är om fullföljd till högre rätt. Grundsatsen gäller även ifråga om skadeståndstalan i anledning av ämbetsbrott. Åtal kan sålunda i dessa fall allenast beslutas av JK, RÅ, JO eller MO. Skälet till denna reglering är, att de tjänstemän, varom här är fråga, icke anses böra utsättas för risken av obefogade åtal. Det förhållandet, att JO- och MO-ämbetena finnas, och den kontroll, som dessa äga utöva över domstolar och förvaltning, har ansetts vara ett tillräckligt skydd ur medborgerlig synpunkt.[5]

Räckvidden av denna undantagsbestämmelse för de högre tjänstemännen är även den uppenbarligen beroende av ämbetsbrottskatalogens utformning. Ju fler gärningar som kriminaliseras i SL 25:, desto större verkan har den processrättsliga undantagsbestämmelsen; ju mindre omfattning SL 25: har, desto mindre betydelse får åtalsbegränsningen.

Den begränsning i åtalsmöjligheten, som sålunda föreligger, spelar emellertid även såtillvida en väsentlig roll, som enskildas möjlighet att yrka skadestånd i anledning av ämbetsbrott härav beröres. Är fråga om en tjänsteman, som svarar omedelbart i underrätt, står väl den enskilde öppet att själv framställa yrkande om åtal och att därvid kräva

[5] Beträffande motiven hänvisas särskilt till 1 LU 33/1946. Ur praxis se JO ärende 1946, anmälan av professor Wall mot länsstyrelsen i Södermanlands län.

skadestånd; eller ock kan den enskilde yrka skadestånd. Det är väl härvid av även praktisk betydelse för den enskilde, om allmän åklagare stöder yrkandet, ej minst för utredningens skull; men avgörande för möjligheten att framställa anspråket är åklagarens medverkan icke. Läget förändras emellertid helt i de fall, då tjänsteman svarar omedelbart i högre instans. Här är den enskilde förhindrad att själv framställa vare sig ansvars- eller skadeståndsyrkande och därmed helt beroende av åklagarens stöd. Detta har tidigt föranlett den praxis, att åklagare anse sig skyldiga stödja rimliga enskilda anspråk även i det fall, då brottspreskription inträtt, alltså sedan mer än fem år förlupit men icke tio år, då även skadeståndsanspråket preskriberas (SOU 1955: 50, s. 106 f.).

I vissa fall har åtalsmöjlighet slutligen gjorts beroende icke av enskild persons angivelse utan av myndighets prövning. Brott mot den tystnadsplikt, som stadgas i lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, må sålunda åtalas av allmän åklagare allenast efter anmälan eller medgivande av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor (§ 30).

För vissa höga tjänstemän föreligga andra särregler. Åtal mot statsråd, HD:s och RegR:ns ledamöter regleras särskilt i RF, i vad gäller ansvar för tjänsten. Realiserandet av statsråds juridiska ansvar kan endast ske efter beslut av KU, som här har ett åtalsmonopol (jfr nu SOU 1953: 14, s. 341). Förutsättning är, att utskottet vid granskning av statsråds protokoll funnit, att statsråd handlat mot rikets grundlag eller allmän lag eller tillstyrkt överträdelse därav eller underlåtit göra föreställningar mot sådan överträdelse eller befrämjat den genom uppsåtligt fördöljande av någon upplysning eller underlåtit vägra kontrasignation enligt RF § 38. KU äger här icke pröva åtalsfrågan ur opportunitetssynpunkt utan

skall låta JO verkställa åtal, då utskottet finner förutsättningarna vara för handen. Begränsning i ansvaret följer däremot genom AnsvL:s utformning (jfr s. 309). KU:s främsta källa till kunskap om statsrådens handlande är väl protokollen men dess uppmärksamhet kan dock fästas vid fel även av annat utskott eller enskild riksdagsman. Åtalsmöjligheten förloras emellertid efter den decharge, som årligen beviljas. Vår grundlag har sålunda här bevarat en redan under frihetstiden utbildad möjlighet att genom talan å ämbetsbrott avlägsna ett statsråd (riksråd) från hans ämbete[8], en möjlighet, som dock i senare praxis förlorat sin betydelse i följd av främst parlamentarismen med dess krav på regeringsmaktens avhängighet av kammarmajoritet.

Emellertid märkas ytterligare vissa lagar, där åtalsmöjligheten är särreglerad. Detta är fallet ifråga om brott av riksdagsmän. Reglerna härom ingå i RF. De bliva av betydelse även för tjänstemannarätten i de fall, då en tjänsteman är riksdagsman. Såsom sådan kan han begå gärning, som är ämbetsbrott, t. ex. åsidosätta tystnadsplikt eller lydnadsplikt, yttra sig vanvördigt om förman, kamrater eller tjänsten som sådan. Jämlikt RF § 110 må emellertid icke riksdagsman utan kammarens med $^5/_6$ majoritet givna samtycke åtalas för brott, som han i denna egenskap förövat. Lämnas dylikt samtycke, kan åtal ske, men därvid kan möjligen den situation, vari gärningen begåtts, den intressekonflikt, som förelegat, vara ett mer eller mindre ursäktande moment. — Riksdagsman kan givetvis även begå allmänt brott i denna sin egenskap, t. ex. göra sig skyldig till ärekränkning.[3]

Utvecklingen har emellertid i övrigt gått i riktning mot ökade kontroller och vidgad åtalsrätt mot tjänstemän. Härvid har naturligtvis JO- och MO-ämbetenas inrättande varit

---

[8] *Linnarsson,* Riksrådens licentiering (1943).

[3] Jfr *Jägerskiöld,* De nordiska riksdagsmännens rättsliga ställning (1957).

av den största betydelse. Genom egna iakttagelser eller genom medborgares hos honom anförda klagomål kan ombudsmannen följa domares och andra tjänstemäns åtgöranden i tjänsten. Det förhållandet, att ombudsmannainstitutionen om ock med något mera begränsade uppgifter efterbildats i Danmark och Finland[6], vittnar om dess erkända betydelse även i vårt land[7]. Nämnas må här ock, att jämväl statsrevisorernas granskning kan föranleda, att fråga om åtal mot viss tjänsteman väckes.

För åtalsrätten gäller enligt svensk rätt av ålder *legalitetsprincipen*.[9] Denna huvudregel i fråga om åklagares åtalsplikt är nu uttryckt i SP 19: 1 och 19: 4. Legalitetsprincipen gäller emellertid givetvis icke under åsidosättande av ett förnuftigt omdöme. Omdömet måste bygga på de straffprocessrättsligt relevanta omständigheterna, varvid även det förhållandet, att skada tillfogats enskild, utgör ett starkt skäl för åtal (JO 1957, s. 218). En särskilt för äldre tid, under intryck av naturrättens ofta stelbenta metodik och senare positivismens övertro på möjligheten av mekanisk rättsskipning, hävdad absolut åtalsplikt torde man numera uppfatta som i viss utsträckning verklighetsfrämmande. Man har, även där legal möjlighet till åtalseftergift ej stadgats, mot legalitetsprincipen hävdat behovet av en opportunitetsprincip eller, bättre uttryckt, man har mot den absoluta åtalsplikten ställt en relativ åtalsplikt.[1]

Tjänsteman, som påstås ha begått fel, kan givetvis hos åklagare hemställa att få ansvarsfrågan prövad. Någon ovillkorlig rätt därtill har han icke, men hans begäran kan tän-

---

[6] Jfr *G. Petrén* i FT 1957.

[7] Jfr olika synpunkter på JO:s verksamhet, *G. Petrén* i FT 1953.

[9] Se redan Karl XI:s krigsartiklar den 2 mars 1683; om avvikande praxis *Bohlin*, a. a. s. 305 ff.

[1] Om denna frågeställning se *Engströmer* i SvJT 1925, s. 264; *Sund* i SvJT 1942, s. 385. Jfr *Olivecrona*, Rättegången i brottmål enligt RB (1953), s. 41 ff.; *Hurwitz*, a. a. s. 310 ff.

kas vara ett skäl för åtal (jfr om åtals lämplighet i den s. k. Selling-affären, KU:s dechargebet. 1958 B 1, s. 15, 28 ff. och följande debatt i AK, prot. B 3, s. 82 ff.).

Åklagares beslut i åtalsfråga kan bringas till omprövning genom besvär till högre åklagarmyndighet. Beslutet fattas under sedvanligt ansvar, som kan bringas att fungera genom anmälan till JO eller MO, även sedan möjligheten att få en materiell ändring i åtalsfrågan gått förlorad (JO 1913, s. 32; 1929, s. 29, 110; 1935, s. 92, 140; 1938, s. 45; 1944, s. 58; 1957, s. 218).

Ifråga om ämbetsbrott är härvid att anteckna, att JO och MO enligt gällande instruktioner äro befogade att med en viss frihet beakta omständigheterna i de olika fallen. De kunna härvid beakta, att tjänstemannen ersatt kronan[2] eller enskild skada, som han vållat. Ombudsmännen böra i första hand anmärka och beivra de fel, som synas dem härröra från egennytta. De kunna även underlåta att anställa åtal för tjänstefel och istället välja den lindrigare formen att uttrycka en klandrande eller eljest tillrättavisande mening om en eller flera tjänstemäns handlingssätt, vari då naturligen även ligger en anmaning till bättre framtida uppförande. Slutligen kunna de överlämna handlingarna i ärenden till disciplinär myndighet för åtgärd.[3] Jfr även IJK § 3 st. 3.

Man skiljer sålunda numera strängt emellan åklagare och hans talan samt målsägande och dennes talan. Som *målsägande* anses, med olika teoretiska utgångspunkter, den person eller den bildning, mot vilken brottet riktat sig.[4] Man

---

[2] Se t. ex. MO 1955, s. 151.

[3] Såväl om frågan om JO:s möjlighet att begränsa åtal till svårare fel som om hans rätt att göra erinringar har dock länge rått debatt, *Alexanderson,* Sveriges riksdag II: XVI, s. 95, 132, 144, 189 f.

[4] Ur rättspraxis om målsägandeställning föreligger för enskild person se NJA 1894, 541 (talan mot präst, församlingsledamots ställning, NJA 1899, s. 369; jfr 1929, s. 274). Annan utgång SvJT 1941, rf 39.

har här i doktrinen tidigare skiljt mellan de enskilda intressen och de allmänna intressen, som kunna kränkas genom brottet, varvid betydande svårigheter uppstodo för en avgränsning av de skyddsintressen, som härvid bli relevanta. På sedvanligt rättsdogmatiskt sätt har man inskjutit en rättighetskonstruktion och till utgångspunkt för bedömandet tagit spekulationer däröver, huruvida rättigheter blivit kränkta eller icke. Numera torde man dock vara beredd att överge denna konstruktion och i stället direkt söka värdera de intressen, varom fråga kan vara.[5]

När fråga bliver om den offentliga förvaltningen, är det påtagligt, att åtalsmakten i äldre rätt nära sammanföll med den allmänna myndighetsutövningen. Åtalsmyndigheten har emellertid med tiden skilts ut som en mera avgränsad del av den offentliga verksamheten. Man har uttryckt detta så, att åklagarmyndigheten tillvaratar ett tänkt offentligrättsligt straffanspråk[6] men ock förvaltningens intressen i övrigt. Riktigare torde vara att rubricera åklagarväsendets uppgift som att fullfölja de författningsmässigt bestämda uppgifter för beivrande av brott, som ålagts myndigheten. Dessa uppgifter särhållas mer och mer i princip från förvaltningens övriga uppgifter. Myndigheternas synpunkter på åtalsfrågan skola icke omedelbart beaktas av åklagaren och icke heller av denne tillvaratagas osjälvständigt i rättegången.

Frågan blir därför i vad mån myndighet och verk självständigt kunna uppträda som målsägande och i vad mån samverkan mellan myndighet och åklagare vid ämbetsbrotts beivrande skall ske, även om myndighet ej är målsägande. Spörsmålet är aktuellt vid brott under allmänt åtal — där målsägande supplementärt kan föra talan eller övertaga åtal — men ock vid målsägandebrott, som endast kunna åtalas av denne.

---

[5] Jfr *Olivecrona,* a. a.

[6] Jfr *Dillén,* Föreläsningar, s. 28.

Man torde härvid kunna konstatera, att myndigheternas och verkens intresse av att tjänstemannen bestraffas icke, i och för sig, grundar en målsägandeställning. Myndigheternas och verkens intressen måste vara av en annan natur för att de skola kunna uppträda som målsägande. Beivrandet av tjänstemannens kränkning av ämbetsplikten eller av annat ämbetsbrott tillkommer — under angivande av tillämpligt lagrum — i och för sig uteslutande åklagarsidan. Men har tjänstemannen gjort sig skyldig till ett förmögenhetsbrott, som riktar sig mot myndigheten eller verket, förändras läget. Härvid kan myndigheten som målsägande även yrka ansvar enligt annat lagrum än åklagaren. Dom efter åtal mot ordförande i kommunalnämnd, som i kommunens namn bedrägligt upptagit banklån och för egen del förbrukat medlen, har av kommunen kunnat överklagas i HD.[7] Har tjänsteman vid JärnvSt gjort sig skyldig till tjänstefel genom att tillgripa järnvägen tillhörig egendom eller har han genom ämbetsbrott vållat ekonomisk skada, kan JärnvSt handla såsom målsägande i likhet med vad ett enskilt företag i motsvarande situation skulle kunna göra. Motsvarande blir läget, om tjänstemannen tillgripit enskild tillhörig egendom, för vilken järnvägen svarar. Järnvägsförvaltningens ersättningsskyldighet grundlägger målsägandeställning. Ifråga om tillgrepp av brev i postverkets vård gällde tidigare, att GenPostSt icke vid den följande rättegången kunde uppträda som målsägande, även om fråga var om rekommenderad försändelse (SL 22: 21).[8] Avseende har fästs vid att postverket icke svarat för skada; allenast för att tjänstemannen skadat postens auktoritet och intressen har GenPostSt icke tillerkänts målsägarställning.[9] Angreppet riktade sig icke mot postverkets egendom, och den återverkan, som tjänstemannens för-

[7] NJA 1928, s. 440 ff.; om kommun NJA 1898, s. 1.
[8] NJA 1913, s. 335.
[9] NJA 1944, s. 326.

seelse kunde tänkas ha i övrigt på postverkets intresse, motiverade icke enligt — en dock icke oklandrad — svensk praxis målsägande ställning för styrelsen (NJA 1927, s. 256).

Emellertid har GenTSt ansetts behörig att till HD överklaga hovrätts utslag i mål mot tullvaktmästare, då ansvar yrkats för olovligt tillgrepp av gods i ett tullverket tillhörigt varuskjul. Den tilltalade bestred i HD, att styrelsen var behörig att föra talan. Redan vid RR hade invändning gjorts om styrelsens egenskap av målsägande ifråga om varor, som tillgripits medan de legat under tullverkets vård, intill dess visats, antingen att tullverket fått utgiva ersättning till varuägarna eller att krav mot tullverket framställts av ägare till bortkommet gods. GenTSt hade emellertid anfört, att från utrikes ort inkomna varor ansåges ligga under tullverkets vård och ansvar, intill dess de blivit utkvitterade. HD prövade målet i sak. Att tullverkets ansvar för godset även här varit avgörande, framgår av de i rättsfallet införda hänvisningarna till NJA 1916, not. A 361 och NJA 1920, s. 398, som belysa gränserna för detta ansvar[1] (NJA 1922, s. 370).

I NJA 1927, s. 574, hade LotsSt hos KB anhållit, att fyrmästaren S. skulle ställas under åtal för det han genom oförstånd och försummelse i tjänsten vållat, att ett fyrskepp strandat. Därvid borde även skadestånd yrkas. Landsfogde utförde åtalet med yrkande om skadestånd till styrelsen. Sedan RR icke bifallit talan anförde åklagaren och styrelsen besvär till HovR. En minoritet i HovR ansåg, att styrelsen icke ägde framställa yrkande i ansvarsfrågan, allenast i skadeståndsfrågan. HovR:n kom till motsatt mening. Sedan fyrmästaren S. frikänts även i HovR:n, fullföljde lotsstyrelsen, jämlikt en av HovR:ns majoritet meddelad besvärshänvisning, ensam talan, som prövades men icke bifölls av HD.

Emellertid grundlägger icke myndighets intresse av tjänste-

[1] Man jfr:e härmed om flottningsförenings ställning som målsägande i mål ang. tillägnande ur led, NJA 1915, s. 80.

mäns hederlighet, möjligheten av tilltro till dem m. m. i och för sig en målsägandeställning. I NJA 1927, s. 256, sökte GenPostSt fullfölja en ansvarstalan mot brevbärare, som åtalats och dömts för »första resan ur annans påhavda kläder förövad stöld». Styrelsen besvärade sig i hovrätten med yrkande, att den tilltalade skulle dömas till avsättning enligt SL 25: 20, st. 1 jfrt med SL 25: 22. Till grund för sitt yrkande om målsägandeställning anförde styrelsen, att »staten måste finna, att den icke kan med trygghet anförtro utövningen av någon sin funktion åt en person, som svårt förbrutit sig mot de i den allmänna samfärdselns intresse av staten uppställda rättsreglerna». HovR fann emellertid, att styrelsen icke förebragt någon omständighet, på grund varav den skulle vara behörig föra talan i målet och HD fann ej skäl till ändring. Förgäves hade styrelsen i HD gjort gällande, att brevbäraren genom sin förbrytelse förnärmat även postverket och tillfogat detta skada på det sätt, att han gjort sig i viss mån tjänsteoduglig. Ej heller TelSt har ägt målsägande ställning i liknande situation (jfr NJA 1921, s. 620).

Än mindre kan myndighet, t. ex. RFA, MedSt eller SkolÖSt, som allenast är uppsiktshavande i förhållande till annan myndighet eller till självständig bildning, såsom kommun eller sjukkassa, uppträda såsom målsägande i förhållande till tjänsteman hos denna andra myndighet eller bildning, ej ens om denna i sin tur skulle lida skada på grund av att tjänstemannen tillfogat den en ekonomisk förlust.

Myndigheter och verk hava emellertid otvivelaktigt ett betydande *intresse* av domstolarnas bedömning av deras tjänstemän. Redan enligt KRes den 1 okt. 1754 på prästerskapets i Åbo besvär skulle domaren underrätta KB och denne DomK om rättegång mot präst. Enligt KCirk den 7 dec. 1787 till DomK skulle en »consistorii fullmäktig» vara när-

varande vid alla åtal mot präst vid allmän domstol (§ 4). Härvid avsåg man givetvis att vinna en närmare kontakt mellan de världsliga och de kyrkliga myndigheterna under beaktande även av rent kyrkliga synpunkter. En så vittgående kommunikationsskyldighet mellan domstolar och administrativa myndigheter i allmänhet är dock knappast nu motiverad. Men vid åtal för ämbetsbrott skall dock myndighet underrättas.

Ämbetsstraffen tjäna ju bl. a. att upprätthålla förvaltningens renhet och att befria den från olämpliga element, vilket särskilt är av vikt i de fall, då oavsättlighet skyddar tjänstemännen. Domstol har därför med KK den 11 dec. 1936, ersatt av KK den 30 dec. 1948 (nr 797) ålagts att underrätta den myndighet eller det verk, hos vilket tilltalad tjänsteman är anställd, och att inhämta dess åsikt ifråga om straffmätning för den händelse denna åsikt icke redan kommit till uttryck i utredningen. Förutsättning för att denna kommunikationsskyldighet skall föreligga är, att åtalet avser brott, varå suspension eller avsättning må följa, alltså alla ämbetsbrott men även allmänna brott, vilka jämlikt SL 25: 7 kunna föranleda även ämbetsstraff (jfr NJA 1956, s. 654).

Myndigheten har härvid att till domstolen yttra sig över alla frågor av betydelse för en dom, såväl för skuldfrågans bedömande som för straffmätningen, gärningen, det subjektiva rekvisitet m. m. Myndigheten skall sålunda utlåta sig om tjänstemannens tidigare uppträdande (klandervärt eller berömmande), utsikter till bättring, straffets sannolika verkningar i olika hänseenden, även rent personligt, samt om myndighetens behov av tjänstemannens arbetskraft m. m.[2] Myndigheten kan här lämpligen utgå från förundersökningsprotokollet.

---

[2] *Timelin,* Ang. myndighets yttrande i mål rörande brott av tjänsteman, FT 1949, s. 351.

Rättslig *förpliktelse* för den enskilde *att angiva till åtal* anses icke föreligga enligt svensk rätt, i annan mån än då så i vissa fall är positivrättsligt stadgat (i förebyggande syfte SL 3: 6, jfr SL 8: 11, 26: 19, 27: 12, 26: 3, 12; 27: 1, 3).[3] I svensk doktrin hävdas, att tjänstemän däremot äro pliktiga att till behörig myndighet angiva brottsliga gärningar, som komma till deras kännedom. Man kan här tänka sig, att underlåtenheten anmäla kännedom om en brottslig gärning blir ett ämbetsbrott och att särskild kriminalisering därför ej är erforderlig.[4] Positivt stadgande härom finnes emellertid ej. Lagkommittén (1832) och äldre lagberedningen i förslag till rättegångsordning i brottmål föreslå angivelseplikt för offentlig myndighet, liksom senare även Nya lagberedningen i dess principbetänkande III, kap. 3, §§ 2, 3, och Nya lagberedningen i dess förslag till lag angående vissa bestämmelser om rättegång i brottmål (1884). Ehuru dessa tankar icke förverkligats, torde plikten att anmäla brott kunna inläggas i tjänstemännens allmänna tjänsteplikt. Den anses emellertid närmast böra gälla ifråga om tjänstemän, vilka lyda under vederbörande tjänsteman eller den myndighet eller det verk, där han tjänstgör (Hassler, Föreläsningar 1, s. 52, jfr JO 1947, s. 87).[5] Här kan en dylik plikt anses uttryckt i de regler, vilka pläga ingå i instruktioner och äro av innebörd, att myndighet äger att disciplinärt bestraffa eller har att till åtal angiva fel och försummelser[6] (jfr JO 1954, s. 26). I vissa fall föreligga tydliga förpliktelser av dylik innebörd. Så föreskriver BarnmR (§ 28), att barnmorskas närmaste för-

[3] Jfr nu SOU 1953: 14, s. 372. Se även *Olivecrona,* a. a. s. 72.

[4] Så *Regner—Henkow,* a. a. s. 51. För polisman är detta givetvis fallet, RÅ S 83/1945.

[5] Jfr för norsk rätt *O. Salomonsen,* Den norske straffeprocesslov med kommentar (2 uppl. 1925) 1, s. 296 f.; för dansk rätt se *Hurwitz,* a. a. s. 404.

[6] Annan myndighet, som vid granskning iakttagit missförhållande, plägar allenast meddela detta till tjänstemans överordnade, ej till åtal. Jfr IYI § 19; SjukskR § 10.

man är pliktig att till förste provinsialläkare eller jämställd stadsläkare anmäla, om hon i öppen vård gjort sig skyldig till fel eller försummelse i sin yrkesutövning; enligt allmän tjänsteordning för SJ skall tjänsteman till närmaste förman ofördröjligen anmäla i tjänsten iakttagna oegentligheter eller missförhållanden, såvida saken ej är av ringa betydelse, § 1.

Den misstänkte äger själv *föra sin talan,* därest han så önskar. Är han omyndigförklarad skall hans förmyndare höras i tjänstemannens ställe, om detta med hänsyn till brottets beskaffenhet eller eljest finnes erforderligt (RB 21: 1).

Men den misstänkte äger att vid sin talans förberedande och utförande anlita försvarare. Han utser själv denne, om han icke blivit sinnessjuk, då förmyndaren utser försvararen. Rättegångsombud för den anställde anses som försvarare. Av den misstänkte utsedd försvarare kan emellertid böra avvisas. Har så skett eller har den misstänkte ej utsett någon försvarare, skall rätten förordna offentlig försvarare för honom, där detta kräves på grund av sakens beskaffenhet eller hans rätt eljest icke kan tillvaratagas utan biträde. Är den misstänkte anhållen eller häktad skall även eljest på hans begäran offentlig försvarare förordnas (RB 21: 3, jfr MilRGL § 87). Förordnande om offentlig försvarare kan begäras före eller under rättegången — frågan skall upptagas, då framställning därom göres eller eljest skäl därtill finnas (RB 21: 4). Tilltalads eget förslag skall följas, om den föreslagne är behörig och hans utseende ej föranleder avsevärt ökade kostnader eller eljest av särskilda skäl bör avslås. Till offentlig försvarare skall emellertid förordnas advokat, dvs. ledamot av Sveriges Advokatsamfund, som befinnes lämplig därtill.

Rätten beslutar om avvisande av ombud, biträde eller försvarare. Beslut kan angripas särskilt medelst besvär (RB 49: 2, 4; RB 54: 2, 3).

I övrigt hänvisas om offentliga försvare, deras förhållande till sin klient och uppgifter till RB 21: 6—10.

Det straffprocessuella *förfarandet* inledes i regel med förundersökning (RB 23: 1). Om tillräckliga skäl till åtal finnes och svårare straff än böter ej kan förekomma, är förundersökning ej erforderlig (RB 23: 22).[6a] Förundersökningen skall påbörjas, så snart på grund av angivelse eller eljest anledning förekommer antaga, att brott förövats, som hör under allmänt åtal. Den inledes av polismyndighet eller åklagare. Åklagaren skall övertaga undersökningen, när någon skäligen har misstänkts för brottet (RB 23: 3). Vid förundersökningen skall ej blott graverande utan även gynnsamma omständigheter beaktas och bevis därom tillvaratagas (RB 23: 4). Protokoll skall föras (RB 23: 21). Om de straffprocessuella tvångsmedlen, häktning, anhållande, reseförbud, hänvisas till RB. Om de mot person eller sak riktade tvångsmedlen, se RB.

Åtal väckes av åklagare genom skriftlig stämningsansökan hos rätten eller, efter rättens bemyndigande, efter av åklagaren utfärdad stämning. Åtalet anses väckt, då stämningsansökan inkom till rätten eller, om åklagaren utfärdat den, då den delgives den misstänkte (RB 43: 1). Åtgärden är preskriptionsavbrytande. (Om enskilt åtal och dess väckande, se RB 47:).

Vid huvudförhandling i underrätt kräves personlig inställelse av den misstänkte, om å brottet kan följa straffarbete. I annat mål kräves personlig inställelse som huvudprincip. Undantag medgives, om den tilltalades närvaro kan antagas sakna betydelse för utredningen. I HovR skall den tilltalade inställa sig personligen under samma förutsättning. Om underrätt dömt till straffarbete, skall den tilltalade alltid inställa sig personligen. I HD sker personlig inställelse, om

[6a] Sker åtal omedelbart i högre rätt, kräves ej förundersökning, om icke frihetsstraff eller avsättning ifrågakommer, RB 23: 22.

den tilltalades närvaro befinnes erforderlig för utredningen (RB 21: 2).

Åtalets utformning är av väsentlig betydelse i flera sammanhang. Åklagarens rubricering av det påstådda brottet är i första hand av vikt därför, att väckt åtal ej kan ändras. Tilläggsyrkande må dock ske. Domstol äger icke heller för åtalad gärning fälla till ansvar såsom för annat brott, än det som angivits i åtalet eller som kan täckas av den gjorda brottsbeskrivningen (NJA 1950, s. 647). För misshandel kan sålunda icke dömas till ansvar för tjänstefel, om detta ej alternativt yrkats eller kan stödjas å brottsbeskrivningen.[7] Dennas utformning är även av vikt ur så kallad rättskraftssynpunkt. Ogillas ansvarsyrkandet, har nämligen möjlighet till nytt åtal försvunnit, även om en fällande dom skulle vara tänkbar, därest åklagaren valt annan brottsrubricering än den, han lämnat i stämningsansökan. Gärning, som åtalas enligt viss brottsbeskrivning, kan, om åtalet ogillas, bli föremål för nytt åtal allenast under förutsättning, att händelseförloppet kan framställas såsom väsentligen annorlunda. Svensk rätt är restriktiv gentemot möjlighet till nytt åtal.[8]

Ämbetsstraffen; SL 25:13; 25:6

Nyss nämndes, att tjänstemän i allmän tjänst enligt äldre rätt kunde drabbas av straff av högst olika natur, därest de gjorde sig skyldiga till fel eller försummelse. Varning, förflyttning, böter, fängelse, kroppsstraff kunde ifrågakomma under bevarad tjänstemannaställning eller efter avsked, varjämte avsked kunde tillgripas, isolerat eller i förening med annan strafform. Ytterst kunde livsstraff tillgripas. Avskedet syftade till att frigöra tjänsten från en icke önskvärd tjänste-

[7] Jfr för äldre rätt NJA 1903, s. 312. Se nu RB 30: 3.

[8] Jfr härom *Welamson,* Straffdomens materiella rättskraft (1950), och *von Eybens,* delvis kritiska, synpunkter i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 1949, s. 282; se även *Olivecrona,* a. a.

man, men det kunde ock utformas såsom ett förnedrande straff med avskräckande verkan. Därtill kunde fogas ekonomiska straff eller kroppsstraff. Varning, förflyttning, böter, frihets- eller kroppsstraff tillgrepos kanske främst i individualförbättrande riktning.

Till dessa hos oss vanliga straff — i andra länder förekomma ytterligare andra — kunde dessutom ovärdighets- och andra påföljder läggas, vilka även ägde viktiga förvaltningsrättsliga verkningar.

Utvecklingen har lett till fixerandet av vissa strafformer såsom *ämbetsstraff*. De angåvos i 1864 års SL 2: 15 — och ännu i samma lagrum — vara avsättning och suspension, dvs. mistning av tjänst för viss tid. Till dessa straff kunde även vid ansvar för ämbetsbrott komma allmänna straff enligt i de olika lagrummen angivna normer, nämligen straffarbete GSL 25: 9, 25: 10, 25: 12, straffarbete eller fängelse, 25: 11, 25: 14, 25: 15 eller böter 25: 5, 25: 16, 25: 17.[9] Och ämbetsstraff kunde även ifrågakomma som bistraff vid tjänstemäns ansvar för allmänna brott, GSL 2: 18. Avsättning från en tjänst som bistraff kunde ock ådömas vid sidan av avsättning från annan tjänst som huvudstraff. Jämte ämbetsstraffen förekomma även vid ämbetsbrott allmänna straff, se nedan.

Det är nu uppenbart, att ämbetsstraffen, särskilt avsättningsstraffet, fylla väsentliga, rent förvaltningspolitiska syften, vid sidan av att de inordnats i det straffrättsliga sanktionssystemet. De rent förvaltningsrättsliga syftena ha framträtt med särskild tydlighet i de fall, då avsättning varit straffet för en som brott betecknad, inträdd omständighet av rent förvaltningsmässig innebörd, såsom då tjänsteman uteblivit från sin tjänst eller då präst avfallit från den rätta

[9] Om straff se *Strahl* m. fl., Om påföljder för brott (2 uppl. 1955). Jfr *Strahl* i Minnesskrift till 1734 års lag (1934) 2, s. 874 ff.; *Olin, ibid.* s. 855 ff.; *Munktell,* Brott och straff i svensk rättsutveckling (1943).

läran (KK den 5 nov. 1782). Förhållandet spelar, som senare visas, en roll i flera samband. Det har bl. a. återverkat på överväganden om den straffrättsliga preskriptionen med avseende å ämbetsbrott.

Man har till och med, icke utan fog, rent av diskuterat, huruvida ämbetsstraffen verkligen äro att beteckna som straff för brott. LO förmenade under förarbetena till 1948 års strafflagsreform, att avsättning och suspension borde anordnas som skyddsåtgärder i anslutning till bestraffning med allmänt straff, som skulle utdömas jämväl vid ämbetsbrott. Till stöd härför åberopades även det förhållandet, att ämbetsansvar ålåge vissa tjänstemän i enskild tjänst, över vilkas anställning statsmyndighet icke förfogade.

Naturligtvis aktualiseras här ytterst frågan om straffets natur, dess ställning i samhällssystemet. Teorierna härom intaga, som känt är, en central plats i den straffrättsliga doktrinen. De ha undergått en stark utveckling alltifrån vedergällningstanken och över allmänpreventionen till individualprevention och ren vård. Svaret kan ej givas i absoluta kategorier. Straffets innebörd är beroende av dess rättspolitiska syften, utnyttjande av dess placering i rättsordningen, bland dess maktmedel, vårdmedel eller effektivitetsfrämjande åtgärder.[1] Det för dock för långt att här närmare ingå på dessa problem, ehuru de även ur stats- och förvaltningsrättslig synpunkt äga aktualitet.[2] Det är tillräckligt att konstatera, att medan i flera samtida utländska strafflagar ämbetsstraffen ej upptagits utan andra sanktioner fått ersätta dem, i vår rätt såväl avsked som suspension — i förhållande till den trygghet tjänstemän åtnjuta — ansetts som ett allvarligt men och böra bevaras som straff (SOU 1944: 69). Även departementschefen (KPr 80/1948, s. 317) underströk vid 1948 års genomgripande reform av SL:s ämbetsbrottskapitel och där-

[1] Jfr *T. Strömberg*, Åtalspreskription (1956), s. 33 ff.
[2] Jag återkommer härtill i Socialrättsliga studier, under utarbetande.

till anknytande regler i SL, att det väl kunde vara frestande att söka anordna avsättning och suspension som eventuella skyddsåtgärder i anslutning till egentliga straff. Dessa, men ej skyddsåtgärden, skulle domstol alltid vara pliktig att i fällande dom utdöma. Men mistning av tjänsten för alltid eller på viss tid framstode som den naturliga och ofta enda behövliga reaktionen på ämbetsbrott. Det vore därför konstlat att icke utnyttja dem som egentliga straff. — Å andra sidan är det påtagligt att den förskjutning, som år 1948 ägt rum ifråga om bestraffning av tjänsteman för allmänt brott och som innebär bestraffning av detta utan konkurrens med ämbetsbrott men under beaktande av tjänstemannens ställning, i viss mån innebär ett accepterande av den av LO företrädda ståndpunkten. Avsättning och suspension utdömes nämligen av domstolen efter prövning av de aktuella omständigheterna i fallet, ej såsom straff vid konkurrens enligt den äldre straffrättens systematik. Den svenska rättsutvecklingen har härigenom i någon mån närmat sig det läge, som disciplinärrättens utveckling och kvalificering skapat i Tyskland, Österrike och Schweiz, där vittgående åtskillnad göres mellan allmän domstols ådömande av straff och disciplinärrättsliga sanktioner i anledning av en fällande dom.

De nämnda strafformernas närmare utformning ställer emellertid vissa stats- och förvaltningsrättsliga problem, som det torde vara lämpligt att behandla i detta sammanhang.

Avsättning innebär, att tjänsteman av domstol förklaras vara avsatt. Domstolen kan själv genom domen avsätta tjänsteman men dom av denna innebörd måste därefter realiseras av den myndighet eller det verk, där tjänstemannen är anställd. Garanti härför ligger däri, att de för myndigheten eller verket ansvariga tjänstemännen handla under ansvar.

Dom å avsättning utgör emellertid icke något hinder mot

ny anställning. Detta innebar däremot den tidigare straffpåföljden »ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas» (SL 2: 15, 2: 19, se nedan). Domens verkan blir med andra ord i detta hänseende beroende av myndighetens eller verkets fortsatta handlande, tillsättningsnormer m. m.

Avsättningen innebär förlust av rätt till lön och andra förmåner från den dag domen vinner laga kraft. Dom å avsättning innebar jämlikt GSL 2: 16 *förlust av det ämbete, vari förbrytelsen skett*. Denna huvudregel nödgade till noggrann precisering av brottets relation till tjänsten, något som kunde vålla avsevärda svårigheter, ej minst på grund av vår förvaltnings ofta oklara organisatoriska former. Poliskonstapel hade, t. ex., av KB förordnats att tillsvidare, med bibehållande av polismannabefattningen men med befrielse från reglerad patrulltjänst, tjänstgöra som exekutionsbetjänt i staden. Han förskingrade indrivna medel. HR dömde till avsättning som exekutionsbetjänt och polisman, HovR och HD allenast till avsättning som betjänt (NJA 1929, s. 584, jfr 1927 B 295, 1928 B 93). Se även NJA 1941, s. 512; 1930, s. 1. — Emellertid var avsättningsstraffets omfattning vidgat i det fall, att den dömde förklarades ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas. Härmed följde förlust även av andra ämbeten, varmed enligt SL 2: 18 var jämställd även tjänst eller annan befattning, evad den berodde av förordnande eller medborgarnes val. Förlust av alla ämbeten m. m. följde även i det fall, då tjänstemannen för något brott blev dömd till straffarbete och i vissa därmed likställda situationer, såsom att lärare dömdes för otukt med elev (SL 25: 20) (jfr nedan s. 265).

Brottspåföljden »ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas» avskaffades emellertid år 1936, i syfte att möjliggöra en lättare tillpassning i samhället av den dömde.[3] Härvid stadgades emellertid en ytterligare vidgning av avsättnings-

[3] KPr 190/1936.

domens verkan å den straffades innehav i övrigt av befattning. Varje dom å avsättning skulle nu medföra förlust av annan innehavd tjänst m. m. För det fall, att omständigheterna föranledde till annat, kunde han dock bibehållas i en befattning; var fråga om ämbete eller tjänst, kunde till suspension dömas (SL 2: 18 i 1936 års lydelse).

Om tjänsteman vid avsättningen innehade flera tjänster, skulle han sålunda enligt huvudregeln i GSL 2: 18 dömas till avsättning från dem alla. Utredning måste presteras om vederbörandes tjänsteinnehav. Denna schematiska utsträckning av avsättningsstraffet har emellertid icke undgått kritik. Ämbetsbrott i en tjänst behöver icke nödvändigt innebära bristande lämplighet för annan tjänst, där tjänstemannen icke har förbrutit sig.

Enligt 1944 års förslag ägde domstol, liksom tidigare, medgiva, att avsättning ej skulle omfatta viss tjänst (SOU 1944: 69, s. 63).[4] Departementschefen skärpte denna ståndpunkt därhän, att ämbetsstraffen vid egentliga ämbetsbrott i första hand böra avse endast mistning av den befattning, vari ämbetsmannen förbrutit sig. Det syntes nämligen mest överensstämma med ett naturligt betraktelsesätt, att ett ämbetsbrott icke utan särskilda skäl får draga med sig mistning av även andra tjänster än de, till vilka brottet hänför sig. Blott i den mån, tjänstemannen genom brottet visat sig olämplig att utöva andra tjänster, som han innehar, föreligger anledning att låta ämbetsstraff utsträckas till dem (KPr 80/1948, s. 326 f.). I överensstämmelse med denna uppfattning stadgas nu i SL 25: 6 st. 2, att om den, som jämlikt 25: 1—4 — men alltså icke enligt specialstraffrätt — förskyllt avsättning eller suspension från sin tjänst, innehar annan med ämbetsansvar förenad befattning, han skall avsättas från denna om han genom brottet visat sig uppenbarligen icke

[4] Se även *Wetter*, Ämbetsstraffen i ny lagstiftning, i Festskrift tillägnad Thore Engströmer (1943), även i UUA 1943.

vara skickad att inneha tjänsten. Enligt departementschefen kan härvid ifrågakomma även att döma till avsättning från annan tjänst i det fall, att straffet för brottet blivit blott suspension från den tjänst, vari den klandrade gärningen begåtts. Som exempel anförde departementschefen härvid, att suspension i en tjänst kan böra medföra dom å avsättning från kommunalt förtroendeuppdrag (KPr 80/1948, s. 326). Är förhållandet däremot det, att tjänstemannen förbrutit sig i sin tjänst så, att han i avsevärd mån skadat det anseende, han som innehavare av annan tjänst bör äga, kan han suspenderas från tjänsten.

Motsvarande gäller, därest domstol dömer till avsättning i anledning av fällande dom för allmänt brott, jämlikt de vidgade — och icke längre till dom å straffarbete anknutna — förutsättningarna i SL 25: 7.

I princip skall domstol, då den fäller tjänsteman till ansvar, ha prövat frågan om straffets återverkan på anställningsförhållandena. Har domstolen ej dömt till suspension eller avsättning, skall detta därför innebära, att ämbetsstraff ej kan komma ifråga. Fall kunna emellertid tänkas, då domstol icke varit i tillfälle att döma ifråga om ämbetsstraff. Domstolen kan t. ex. ha saknat kännedom om att den dömde var tjänsteman. Rättelse kan ej alltid ske efter fullföljd. Reglerna om förbud mot reformatio in pejus kunna, bl. a., stå hindrande i vägen. Möjligheten till särskild talan har därför här måst öppnas.[5] Den står ock till buds i de fall att tjänsteman efter brottet men före domens laga kraft erhållit tjänst eller uppdrag. Man har här väl övervägt, om det är lämpligt, att dylik möjlighet står till buds även i det fall, att tjänsteman erhållit tjänst efter dom i första instans men före prövning i högre rätt (SOU 1944: 69, s. 63). Mot att en högre domstol äger döma till avsättning eller suspension

[5] SOU 1944: 69, s. 64.

i dylikt fall talar, att det ankommer å tillsättningsmyndighet att pröva återverkan av den fällande straffdomen (SOU 1944: 69, s. 84). Emellertid har för alla de fall, då tjänsteman dömes till straff utan att domstol beaktat hans tjänstemannaställning och han innehaft tjänsten före domen eller fått den före domens laga kraft särskild talan möjliggjorts i fråga om avsättning eller suspension (SL 25: 13). Att härvid vissa bevisningssvårigheter kunna uppstå, uppmärksammades under förarbetena. Lagrådet framhöll sålunda, att om domstol allenast upplysts om tjänsteinnehavet, tjänstemannen ej borde utsättas för senare särskild talan enl. SL 25: 13. Det är därför av vikt, att i domen utsättes, vilka eller vilket tjänsteinnehav, som avses, samt att alla uppgifter därom i vart fall protokollföras.[6] Särskild talan måste emellertid väckas inom två år efter det den ofullständiga domen vunnit laga kraft.

Till avsättning dömes, normalt, enligt SL 25: 1 och 2 samt kan ifrågakomma enligt 25: 3 ävensom vid grovt tjänstefel, 25: 4.

Till ämbetsstraff kan slutligen jämväl dömas vid allmänt brott. Möjligheten härtill har med 1948 års reform ökats. Ämbetsstraffen äro härvid nu samordnade med de allmänna straffen inom straffmätningen, varför de förlorat sin karaktär av bistraff. Närmare om ämbetsstraff i dessa lägen (SL 25: 7) se nedan s. 264.

Med att någon innehar eller erhållit tjänst, förstås, att han blivit förordnad eller vald därtill. Faktiskt tillträde är icke här erforderligt. Ett särskilt problemläge uppstår i det fall, att en person skall dömas till avsättning eller suspension för ämbetsbrott, men *icke längre innehar den tjänst,* vari han förbrutit sig.[7] Härvid kan emellertid tänkas, att han

---

[6] *Strahl,* m. fl., Om påföljder av brott, s. 251 f.

[7] Fråga om tjänsteman förbrutit sig i tjänst, som han ej länge innehade, eller i annan tjänst, NJA 1941, s. 512.

erhållit annan tjänst. Är denna tjänst likartad, har likartade arbetsuppgifter, skall tjänstemannen dömas till avsättning eller suspension från den tjänsten (SL 25: 6). Den nära överensstämmelsen mellan anställningarna har här föranlett en dylik, praktisk lösning. Har tjänstemannen fått annan tjänst, som ej är lika den, vari förbrytelsen skett, kan till avsättning eller suspension dömas, såsom från annan tjänst jämlikt ovan.

Men har tjänstemannen vid domstillfället icke någon tjänst alls, blir en dom å avsättning i stort sett meningslös. Han har redan förlorat sin tjänst. I en dylik situation kan man välja att stadga ersättningsstraff, böter, fängelse (GSL 2: 17; jfr NJA 1939, s. 528 m. fl. rättsfall; JO 1937, s. 144). Men om man så gör, kan man komma att med allmänt straff bestraffa envar, som står utan tjänst, sålunda även den som velat förekomma en dom genom att taga avsked. Den förlust, som han därmed gjort, beaktas icke, om ersättningsstraff skall utdömas och en föga lämplig skillnad uppkommer mellan det fall, då den felande tjänstemannen kvarstått i tjänsten till avsättningsdomen och det fall, då han valt att frivilligt avgå.

Denna konsekvens av ett frivilligt avskedstagande stod emellertid ofta ej klar för tjänstemän.

Straffrättskommittén har därför sökt sig fram längs en annan linje. Straff skall utmätas under utnyttjande av de allmänna straffen, straffarbete, fängelse. I straffmätningen skall emellertid beaktas, huruvida avsättning ingår eller icke i sanktionerna. SL 25: 6 är utformad i enlighet härmed. Men om frihetsstraff icke ifrågakommer, skall särskilt avseende ej fästas vid att avsättning eller suspensionsstraff icke kan förverkligas, utan straff i denna del förfalla (KPr 80/1948, s. 327). Skall emellertid domstol enligt SL 25: döma till avsättning men dylikt straff icke kunnat förverkligas av det skäl, att tjänstemannen icke längre innehar tjänst, är dom-

stolen likväl pliktig att i domen utsätta detta förhållande (SL 25: 11, sp. 1). Skälet härtill är främst, att enligt till år 1949 gällande regler (nedan s. 237) avsättningsdom kunde medföra förlust av pensionsrätt, varför domstolens konstaterande av straffarten ur denna synpunkt var av vikt (KPr 80/1948, s. 327). Ersättningsstraff äro därmed icke obligatoriska.

Avskedet är sålunda inordnat i det straffrättsliga reaktionssystemet. Det äger i denna mån karaktären av straff, med dettas diffamerande verkningar och innebörd av klander. Uppenbart fyller det samtidigt viktiga stats- och förvaltningsrättsliga uppgifter. Sakförhållandet har jämväl tagit sig uttryck däri, att en undantagsregel avseende strafflagens internationellt rättsliga verkningar tidigare uppställdes för det fall, att tjänsteman utomlands dömdes för brott; ehuru han i anledning av dylik dom skulle vara fri från vidare ansvar här i riket, kunde han jämlikt GSL 2: 21 dömas till avsättning för samma gärning, om den här i riket förskyllde detta straff. Denna regel har emellertid fått utgå och ersatts av SL 1: 3.

I sak sammanfaller emellertid det judiciellt ådömda avskedet med ett administrativt entledigande. Förhållandet har icke endast föranlett krav på klar åtskillnad mellan straffdom och förvaltningsåtgärd, varvid gränsdragningen skulle innebära, att avskedet, till skillnad mot vad nu är fallet, hänfördes till de förvaltningsmässiga skyddsåtgärderna. Tanken bringar i erinran den tidigare kyrkorättsliga distinktionen av liknande innebörd, där åtskillnad skarpt markerades mellan världslig domstols dom och kyrklig myndighets beslut i avskedsfråga (KyrkoL 19: 21). Man har ock omvänt sökt föra över alla entlediganden till straffåtgärdernas område. Härvid har man då krävt judiciellt eller i vart fall disciplinärt förfarande för dylikt beslut, i vart fall, då entledigande

motiverats med klander av tjänstemannen; likheten mellan avskedsdomens klander av ett visst handlingssätt och det på grund av fel eller försummelse meddelade entledigandebeslutet har härvid betonats. Men ej heller dylika utvecklingstendenser ha godtagits i svensk rätt. Avsked som straff och entledigande som administrativ akt äro alltfort särhållna. Däremot har den synpunkten mött viss förståelse, att ett judiciellt eller disciplinärt straff, som ej är avsked, icke bör följas av administrativt entledigande för samma fel. Detta bör uttömmande behandlas i dom eller disciplinärbeslut och de straffrättsliga åtgärderna icke följas av kvasistraffrättsliga, som möjligen kunna riskera de förstnämndas effekt (jfr villkorlig dom).

Till sist är emellertid att anteckna, att i den senaste tidens rättspraxis fall möter, där vid straffmätningen avskedets hårda ekonomiska verkningar för den dömde och hans familj beaktats. Med hänsyn till dylika omständigheter har sålunda för en till ålder kommen tjänsteman i NJA 1956, s. 445 avsked funnits icke böra utdömas.

Suspensionsstraffet är tidigt utvecklat i den kanoniska rätten. Under 1600-talet övertogs det även i den världsliga tjänstemannarätten. För svensk rätts del se 1686 års kyrkolag 19: 23: präst bestraffas för genstörtighet första gången med mistning av ämbetet för viss tid under förlust av halva lönen.[8] I den världsliga rätten möter suspensionsstraffet. Det har senare upptagits i 1864 års SL.

Suspensionen kan emellertid nu icke ifrågakomma för de ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar, juryer eller beskattningsnämnder, vilka äga ett begränsat ämbetsansvar enligt SL 25: 11, st. 2. Suspension har nämligen ansetts ej lämpligen kunna ske av dylika uppdrag.

Suspension innebär, att tjänsteman av domstolen förbjudes

[8] Jfr *Stock*, a. a. s. 105.

handhava viss tjänst under viss tid. Enligt GSL 2: 18 kunde suspension blott ifrågakomma från den tjänst, vari felet begåtts, och sålunda ej efter befordran eller förflyttning.[9] Härutinnan har domstol nu fått vidgade möjligheter (SOU 1944: 69, s. 63). Enligt äldre rätt förlorade tjänstemannen hälften av sin lön under suspensionstiden; se t. ex. kyrkolagen 19: 23, UB 1: 7, KBr den 10 jan. 1739. Enligt nu gällande rätt innebär suspensionen i regel total förlust av lön och andra förmåner under denna tid, liksom av rätten att räkna sig suspensionstiden tillgodo såsom tjänstgöringstid, pensionsunderlag m. m. Innehar den suspenderade flere tjänster, kan domstol angiva, vilken tjänst suspensionen avser. Vid suspension uppkommer jämväl fråga om rätten till tjänstebostad under suspensionstiden. Problemet kan lösas så, att den suspenderade avhyses, eller så, att han får kvarbo mot erläggande av hyra. SL innehåller härom icke någon allmän regel. Spörsmålet om rätta lösningen av detta problem har länge ansetts ömtålig. Hagströmer ville tillerkänna tjänstemannen fardag, varav följde, att tjänstebostaden under kortare suspensionsstraff alltid bibehölls. Nu torde Saar § 38 A 4 mom. C och AR för riksdagens tjänstemän innebära skyldighet att efter uppsägning avflytta med månadens utgång. Bostaden synes dock böra tagas i anspråk blott om den kräves för vikarie. Är bostaden hyresfri, torde särskild avgift böra fastställas och uppbäras, om den suspenderade får kvarbo[1] (Ekenberg, a. a. 2, s. 74 f.). Möjlighet till suspension är numera tidsmässigt begränsad. Latituden för suspension är fr. o. m. en månad t. o. m. ett år. Reglering av denna innebörd mötte redan i 1889 års lag om ämbetsbrott av präst (§ 12). Motsvarande lagregel, som nu möter i SL 2: 15, föreslogs i SOU 1944: 69, s. 61, medan tidigare väsentligt

[9] Suspensionsstraff kunde sålunda ej verkställas, därest tjänstemannen ej längre innehade tjänsten, jfr NJA 1944, s. 385.

[1] Jfr SinnessjSt § 65.

längre suspensionsstraff kunde utdömas (se t. ex. RÅ E 122/1937). Ej ens vid sammanläggning av olika straff får suspensionstiden vara längre.

Suspensionens verkställighet ankommer å den myndighet eller det verk, där tjänstemannen är anställd. Suspensionen kan ej verkställas under den tid, då den dömde undergår frihetsstraff (SL 2: 15). Suspensionen måste ha den särskilda verkan, att tjänstemannen berövas sin möjlighet att utöva tjänsten å tid, då han eljest skulle kunna fullgöra densamma.[2] Myndigheten är emellertid icke pliktig att verkställa suspensionen omedelbart, utan kan anpassa verkställigheten till det praktiskt lämpliga. Något hinder mot att den suspenderade beredes annat, även inkomstbringande arbete i allmän tjänst finnes icke, men det lärer icke vara lämpligt, att suspensionsstraffet i ekonomiskt hänseende helt omintetgöres.

Suspensionstiden särhålles i princip från avstängningstid under rättegång (se nedan s. 438). Men problem kunna här uppkomma vid beräkning av utgångstidpunkten för suspensionsstraffet. I RÅ E 122/1937 hade sålunda tjänsteman dömts till bl. a. suspension av HR. Han fullföljde till HD. Den dömde begärde, att suspensionen skulle räknas från dagen för HR:ns utslag. Men hans begäran avslogs och suspensionen räknades från dagen för HD:s utslag. I Fi 330/1937 hade tjänsteman avstängts i anledning av visst åtal och dömts till bl. a. suspension den 17 juni. Därefter anhängiggjordes nytt åtal för annan gärning och avstängningen kvarstod, medan suspensionsstraffets verkställighet uppsköts. I anledning av det senare åtalet dömdes tjänstemannen till fängelse villkorligt den 17 augusti samma år. GenTSt beslöt den

[2] *Högsell,* Frågan om utläggning av suspensionsstraffet, FT 1944, s. 352.

8 sept., att suspensionen skulle räknas från den 9 september. Icke någon del av den tidigare avstängningstiden räknades som suspension. I RÅ 7/1957 återigen fann RegR, att i fall, då icke tjänstemannen, men åklagaren, överklagat underinstans dom å suspension, tidigare avstängning skall anses ha övergått i suspension, så snart den bestraffade själv icke längre kunde överklaga.

Avstängningstid kan dock, liksom häktningstid, beaktas vid straffmätning, NJA 1956, s. 445; 1957, s. 531. Men analogi med SL 25: 8 har avvisats.

Ett särskilt problem utgör avsättningsstraffets och suspensionens förhållande till *pensionsrätten*. Enligt tidigare gällande lag (GSL 2: 16) medförde avsättning även förlust av rätten till tjänste- och familjepension. Grundsatsen skänkte givetvis en skarp effekt särskilt åt avsättningsstraffet. Å andra sidan ha följderna därav synts obilliga, särskilt i våra dagars samhälle, där individerna alltmer uteslutande äro hänvisade till löne- eller pensionsinkomster. Ej heller syntes denna brottspåföljd stå i god överensstämmelse med nutida uppfattning om pensionsrättens natur (KPr 80/1948, s. 327). Om pensionen uppfattas som en redan intjänt förmån (jfr II: 2), blir förlusten därav nämligen ett annat straff än avsättningen (jfr KPr 193/1949).

Rättsreglerna om förhållandet mellan avsättning och suspension samt pensionsrätt ha därför underkastats en väsentlig förändring. För den statliga rättens del följde förlusten av pension icke av SL utan av därtill anknytande regler i pensionsförfattningarna. Man ändrade förty dessa.

Med dessa ändringar kunde man emellertid icke åstadkomma någon förbättring för de personer, vilka redan fällts till ansvar för ämbetsbrott. För att vinna tillämpning av de nya grundsatserna å dessa äldre fall föreskrevs i KK den 6 oktober 1950 (nr 523) att hinder, räknat från den 1 juni

1949, ej längre skulle föreligga för utgivande av pension (eller för meddelande av pension) i det fall, att innehavare av pensionsrätt, som grundade sig å bestämmelser av Kungl. Maj:t och riksdagen, dömts till förlust av medborgerligt förtroende, påföljd enligt GSL 2: 19, avsättning eller straff enligt GSL 2: 17 (lydelse före 1949: se s. 232) eller suspension, eller ock entledigats administrativt för fel eller försummelse. Dom eller beslut av dylik innebörd finge ej heller, räknat från den 1 januari 1949, anses som hinder för beviljande av pension enligt nyssnämnda pensionsbestämmelser. Tjänsteårs beräkning skall i enlighet härmed icke ske med reducerat belopp (§ 2). Motsvarande regler gälla ifråga om pension, livränta eller motsvarande förmån enligt av Kungl. Maj:t och riksdag antagna familjepensionsbestämmelser, bestämmelser för av staten övertagna tjänste- och familjepensionskassor eller bestämmelser om pensioner för personal i försvarsväsendets reserv (§ 4).

Förlusten av pension m. m. var sålunda en följd av pensionsförfattningarna, icke automatiskt av straffet. Det sagda innebar att, därest tjänsteman kommit i åtnjutande av pension och endast dömts till avsättning eller ersättningsstraff enligt GSL 2: 17 — urbota straff — pensionsrätten bevarats, därest icke annan regel ingått i pensionsförfattningen (NJA 1950, s. 597: ur domskälen »en dom å avsättning medför icke i och för sig förlust av pensionsrätten»).

Vid sidan av de egentliga ämbetsstraffen kan av ålder *böter* utdömas som straff för ämbetsbrott. Medan i äldre straffrätt bötesstraff gärna tillämpades även vid grova brott, har den allmänna synen å straffen förskjutits så, att tillämpningsområdet numera väsentligen är mindre svåra förseelser. Enligt nu gällande SL kan till böter dömas för tjänstemissbruk i ringa fall, ävensom för tagande av muta i ringa fall (SL 25: 1, 2) liksom vid brott mot tystnadsplikt i ringa fall

(SL 25: 3). Vid tjänstefel är däremot normalstraffet böter (25: 4, jfr SOU 1944: 69, s. 60).

Bötesmaximering var i 1864 års GSL i regel 500 kr.; minimibelopp var där 5 kr. Vid ämbetsbrott kunde böter i proportion till lönen utdömas, nämligen högst en månadslön; vid olönad tjänst högst 1 000 kr. I senare rättsutveckling ha de fixerade och normerade böterna emellertid kompletterats med eller ersatts av dagsböter, där den rättspolitiska målsättningen är att nyansera bötesstraffet efter individuella förhållanden.[3] Bötesstraffen bestämmas då dels i antal dagsböter, dels ock i ett penningbelopp per dagsbot. Systemet gäller enl. SL 2: 8 — med vissa undantag — för bötesstraffet i SL, och därvid även för SL 25: Genom särskilda böteslagen den 24 sept. 1931 har grundsatsen vunnit tillämpning även i specialstraffrätten.

Undantagna äro emellertid dels alla böter utanför SL, vilka maximerats till 300 kr. eller därunder ävensom utom SL:s område alla normerade böter, där lagstiftaren åsyftat en annan avvägning än dagsbotens.

Bötesstraffet verkställes i första hand genom att krav på betalning framställes under hot om utmätning eller införsel i lön, vilket sistnämnda exekutionsmedel står till förfogande för straffverkställighet.

För tjänstemännens del blir bötesstraffet därför alltid möjligt att förverkliga, om de framgent inneha tjänst med lön. Böterna kunna emellertid avbetalas under loppet av högst två år och anstånd under fyra, högst åtta månader kan medgivas (BötesverkstL § 1).

I sista hand kan alltfort förvandlingsstraff ifrågakomma, därest bötesbeloppet överstiger fem dagsböter eller tjugofem kronor och tredska eller vårdslöshet föreligger samt fråga ej

---

[3] Jfr *Olin* i SvJT 1933, s. 207 ff.; *Strahl* i NTfK 1951, s. 208 ff.; *Strahl* m. fl. Om påföljder för brott, s. 89 ff.; *Bustin* i Rev. de droit pénal et de criminologie 1954—55, s. 39 ff.

är om fylleriböter. Förvandling är dock utesluten, om den dömde blivit sinnessjuk (jfr JO 1948, s. 62).

Varningen är till sin innebörd en erinran om en tjänstemans skyldighet och en tillsägelse, att vid upprepad förseelse allvarligare påföljd är att motse. Varningen förekom i vår äldre administrativt-judiciella straffrätt, t. ex. i KyrkoL och skolordningarna, såsom straff; den har dock understundom i olika hänseenden betraktats som en åtgärd av annan innebörd än ett egentligt straff.[4] Jfr UB 1: 7.

Varning är emellertid icke i vår nuvarande rätt, till skillnad mot den finländska, inordnad bland de sanktioner, som allmän domstol kan tillgripa.[5] Domstols klandrande motivering av visst förfarande vid ett frikännande från ansvar för ämbetsbrott påminner väl i sak om varning. Varningen har dock sin plats i den disciplinära rätten. Den behandlas därför i samband med detta rättsområde. Något hållbart skäl för att principiellt förneka varningens möjliga straffkaraktär, torde dock icke finnas.[6]

Så länge DomK ägde domsrätt över präster och lärare förekom även, att de bestraffade dem underställda personer med *föreställningar*. Då HovR och HD voro överinstanser i förhållande till DomK, kommo dessa i fullföljda mål att nyttja denna strafform även i fall, som eljest skulle föranlett böter, suspension eller avsättning, jämlikt GSL 25: 16 eller 25: 17.[7] Sedan denna instansordning upphävts, har föreställningen försvunnit ur det jurisdiktionella förfarandet. Den

---

[4] Dess straffkaraktär förnekas av *Hagströmer*, Svensk straffrätt, 1, s. 466 ff.; *Thyrén*, a. a. s. 140 ff.

[5] Jfr härom debatt i 1916 års strafflagberedning.

[6] *Agge*, Den svenska straffrättens allmänna del 1, s. 9; *Jägerskiöld*, a. a. s. 125; *Palme*, a. a. s. 167 f.

[7] NJA 1877, s. 475; 1891 not. B 312; 1897 not. B 615; 1903, s. 175. Jfr *Beckman—Holmbäck*, a. a. s. 49.

möter allenast vid sidan av och delvis inordnad i det disciplinära.

Vid de självständiga ämbetsbrotten ifrågakommer såsom straff *fängelse*. Enligt 25: 1 och 25: 2 kan ifrågakomma *fängelse* eller *straffarbete* i högst två år, vid grovt brott kan ådömas straffarbete i högst sex år. Vid brott mot tystnadsplikt kan, om skäl därtill äro, dömas till fängelse (SL 25: 3). Vid grovt tjänstefel kan även dömas till fängelse (SL 25: 4). Tjänstemans brottslighet i tjänsten har dels ansetts kunna vara sådan, att utöver ämbetsstraff frihetsstraff bör ifrågakomma; dels har möjlighet att döma därtill öppnats för att man skall kunna konsekvent genomföra den i nu gällande SL 25: accepterade principen, att straff enligt vederbörande lagrum — och icke ersättningsstraff — skall kunna ådömas, när den skyldige icke längre innehar tjänsten (KPr 80/1948, s. 322).[8]

Under den tid, då tjänstemannen är intagen i anstalt för undergående av frihetsstraff, utom arreststraff, se nedan — erhåller han icke full lön. Han kan få vidkännas fullt avdrag, C-avdrag; konsekvensen blir då densamma som vid suspension (Saar § 28 A III, AR riksd. § 28 III). Men vederbörande myndighet kan medgiva mindre avdrag, t. ex. B-avdrag, särskilt med hänsyn till den dömdes försörjningsplikt gentemot sin familj (jfr KÅ not 310/1936).

Dödsstraffet är i svensk straffrätt ännu bevarat i vissa fall då riket råkat i krig (lag den 30 juni 1938, 1, SL 27: 11).[9]

För krigsmän och därmed för tjänstemän, vilka samtidigt äro krigsmän, ifrågakommer vid sidan av nyss angivna straff särskilda *disciplinstraff*. Dessa äro numera även inordnade i

---

[8] Om frihetsstraffens innebörd och verkställighet se *Strahl* m. fl., Om påföljder för brott, s. 153 ff.

[9] *Regner—Henkow*, a. a. s. 353 ff.

det judiciella förfarandet och kunna sålunda ådömas även av allmän domstol. Samtidigt kunna de nyttjas även i disciplinärt förfarande (nedan s. 375).

Disciplinstraffet har två former, arrest och disciplinbot. Av dessa är arresten det svårare straffet. Vid arrest sker i lönehänseende allenast A-avdrag (Saar § 28 B).[1] Under straffverkställigheten kan tjänsteman ha att helt eller delvis fullgöra tjänsten (DiscL § 4). Verkställighet kan ske, förrän laga kraft åkommer domen (MilRGL § 40).[2] Vid ändring i domen återkallas för mycket innehållen lön (DiscL § 11) medan ändring i skärpande riktning äger motsvarande jämkning till följd. — Disciplinboten består i förlust av lön under viss tid, men ej av hela lönen utan till så stor del, som svarar mot det s. k. A-avdraget (nedan kap. 8). Disciplinbot kan ådömas för minst en och högst tjugo dagar. Är löneavdrag ej tillämpligt, förpliktas den dömde att för varje dag gälda ett med hänsyn till motsvarande löntagares inkomst fastställt belopp (DiscL § 4, 6, Saar § 28 B).

I vissa fall förekommer *konfiskation*.[3] Om konfiskationens grund och innebörd har en långvarig och intensiv debatt förts. Man har än ansett den utgöra ett straff, än betraktat den som en politisk eller processrättslig åtgärd. Konstruktionen har fått betydelse för rent sekundära regler, såsom om preskription. I nutida svensk straffrätt är konfiskationen reglerad i SL 2: 16 (muta), 2: 7 (verktyg m. m.) eller i speciallag.

Av ålder har, såsom turpe lucrum, scelere quaesitum, muta indragits.

Muta, så ock för främjande av brott avsett förlag eller vederlag ävensom annat dylikt, som lämnats eller mottagits,

---

[1] Jfr *Ekenberg*, a. a. 2, s. 75.

[2] Om möjlighet till inhibitionsbeslut vid överklagande se SvJT 1953: 6 rf s. 33.

[3] *T. Strömberg*, Om konfiskation (1948). *Nybergh* i FJT 1958, s. 345 ff. som dock icke beaktat det svenska HD-plenimålet NJA 1952, s. 240.

då det i strafflagen är särskilt belagt med straff skall, om det ej är uppenbart obilligt, förklaras förverkat till kronan.[4] Härmed lärer få avses även annan förmån än föremål eller penningar, t. ex. arbetsprestation, som lämnas som bestickning. Utgjordes egendomen av annat än penningar och finnes den ej i behåll, må i stället värdet förklaras förverkat. Vad nu sagts gäller dock ej vad den innehar, som i god tro förvärvat här avsedd egendom eller särskild rätt därtill. Har någon eljest av gärning, som i strafflagen är belagd med straff, haft vinning, som ej motsvaras av en skada för enskild, må han, efter vad som prövats skäligt[5], förpliktas att utgiva däremot svarande belopp till kronan. Jämväl vid brott använt redskap, eller vad som frambragts genom brottslig gärning, kan förklaras helt eller delvis förverkat till kronan (SL 2: 17). Förverkande-påföljd kan, om det finnes skäligt, ådömas utan hinder av förbrytarens död (SL 5: 13). Den dömdes frånfälle hindrar icke senare verkställighet, men tio-årspreskription gäller (NJA 1951, s. 573).

Förverkande enligt SL 2: 16 och 2: 17 må yrkas och ådömas även sedan straffet förfallit (NJA 1956, s. 670). Åklagare må dock väcka talan därom först om statsåklagare funnit detta vara ur allmän synpunkt påkallat (jfr s. 205); SL 5: 19 a.

Förverkanderegler möta även i specialstraffrätten, där särregler kunna föreligga, NJA 1950, s. 477 och 1952, s. 240.

I svensk straffrätt förelåg, som nyss nämnts, länge möjlighet att utöver det egentliga straffet ådöma även *påföljd*. För tjänstemäns del märkes, att i SL 2: 19 domstol var berättigad, fram till år 1936, att döma straffad till ovärdighet att i rikets tjänst nyttjas; med lag den 5 juni 1936 upphörde SL 2: 19 att gälla. Andra påföljdsbestämmelser funnos av vikt för medborgarnas näringsrätt. En ny utvecklingslinje har emellertid under de senare årtiondena följts. De i straff-

[4] Se närmare *Beckman—Bergendal—Strahl*, a. a. s. 61 ff.

[5] Jfr *Andenæs* i Festskrift för Ekeberg, s. 59.

lagen stadgade påföljderna ha avskaffats, då man vill underlätta den straffades återanpassning. Motsvarande utveckling har legislativt eller genom praxis även präglat andra liknande institut. Inom läkarväsendet äger sålunda MedSt möjlighet att återkalla legitimation, men i praxis sker detta numera allenast efter domstols fällande dom.[6] Inom undervisningsförfattningarna möter möjlighet att bestraffa lärjunge medelst förklaring, att han är »ovärdig» att vid läroverket åtnjuta undervisning, vilket innebär förvisning för viss tid. Dessa regler ha, legislativt, fortgående reformerats under införande av ett flertal olika rättsskyddsgarantier.[7] Blott inom statsrätten kvarstår en påföljd, nämligen att den är obehörig vara riksdagsman, som straffats för vissa brott mot valhemlighet, valordning m. m.[8]

För tjänstemannarättens del uppkommer, emellertid, som nyss påpekats, ett särskilt problemläge därigenom, att dom å avsättning, sedan påföljd icke längre kan ådömas, rent faktiskt kan åsidosättas genom en snar nyanställning; frågeställningen torde icke ha beaktats i tillräcklig grad vid 1936 års reform (KPr 190/1936, 1 LU 98/1936, NJA II 1937, s. 91 ff.). Departementschefen hänvisade allenast till den garanti för riktiga utnämningsbeslut, som besvärsrätten kan innebära. Reglerna om meritvärdering vid tillsättningsförfarande och grunder för tillsättningsbeslut kunna dock innebära svårigheter att vid tillsättning utesluta straffad person, alldeles bortsett från att det ingalunda är givet, att besvär anföras. I vissa fall ter sig detta som uppenbart olämpligt, ehuru rättsläget i övrigt nära överensstämmer med modern kriminalpolitik; utskottet hänvisade sålunda till vikten av att kunna återföra vissa brottslingar till ett hederligt liv. Men om en lärare t. ex. dömts till avsättning för otukt med

[6] *Björkquist* i FT 1955, s. 1 ff.

[7] *Wejle* i FT 1949, s. 343 f.; 1955, s. 173 ff.; jfr *Sundberg* i FT 1957, s. 97.

[8] Jfr *Jägerskiöld,* De nordiska riksdagsmännens rättsliga ställning (1957).

elev, synes det föga tillfredsställande, att han inom längre eller kortare tid därefter skall vinna nyanställning inom samma verksamhet. Här möta andra, lika legitima skyddsbehov. Korrektiv mot ur denna synpunkt felaktiga tillsättningar får emellertid nu sökas efter andra linjer än ådömande av påföljd.[1a]

Olika strafformer stå sålunda till samhällets — domarens förfogande. Fråga blir då huru domaren skall förfara när en och samma person gjort sig skyldig till flera brott eller till en handling, som förskyller straff såsom olika brott.[9]

Huvudregeln är, att ett straff i en straffdom skall utdömas såsom en enhetlig bestraffning. Böter må dock, om särskilda skäl därtill föranleda, utdömas vid sidan av annat straff (SL 4: 1). Vid bestämmandet av gemensamt straff gälla särskilda regler, bl. a. om maximala straff (SL 4: 2). För ämbetsstraff — straff enligt SL 2: 15 — gäller väl som huvudregel principen i SL 4: 1, därest fråga är om att någon förskyller avsättning eller suspension från samma befattning (SL 4: 7). Här må suspension dock bestämmas till högst ett år. Men är fråga om att någon för skilda brott förskyllt avsättning eller suspension och allmänt straff, gäller en grundsats, som är motsatt den i SL 4: 1 angivna. Straffen kunna nämligen då ådömas vid sidan av varandra.[1] Böter må dock ej utdömas jämlikt SL 25: 1—4, där den brottslige för annat brott förskyllt avsättning eller suspension och sådana straff prövas vara tillfyllest.

[1a] Jfr nedan om tjänstgöringsbetyg, i kap. 8. Mot det nuvarande läget har emellertid ock skarp kritik anförts, bl. a. av sakrevisionens ordförande, a. a. s. 47.

[9] Enligt SL 4: 3 skulle, före år 1943, vid flera brottsliga handlingar, som utgjorde fortsättning på ett och samma brott, till ett straff dömas, men »sådant vid straffets bestämmande anses som försvårande». Fråga huruvida ett och samma eller flera ämbetsbrott förelågo, NJA 1937, s. 451. Fortsatt ämbetsbrott, förskingring, oförstånd, NJA 1929, s. 402; 1932, s. 668.

[1] Jfr NJA 1945, s. 354: grovt egenmäktigt förfarande som även var tjänstefel; straffarbete jämte avsättning.

Straffverkställighet m. m. Villkorlig dom. Straffregister

Straffverkställighet kan enligt SL 5: 20 äga rum inom vissa angivna tider (5 till 30 år beroende av straffets svårighetsgrad och räknat från det domen vann laga kraft). I princip skall domen vinna laga kraft före verkställigheten, men undantagsvis — härom se närmare straffrätten — kan verkställighet dessförinnan ske.[2] Åkommer icke verkställighet straffdomen inom sålunda föreskriven tid, är verkan den, att straffet är förfallet. För verkställighet av bötesstraff gäller lag den 9 april 1937. Bötesstraff förfaller redan efter tre år.

För straff enligt SL 2: 15, dvs. ämbetsstraffen, avsked eller suspension, gäller dock ej viss tid för domens verkställande (SL 5: 21). Här framträder ånyo en markant skillnad mellan ämbetsstraffen med deras förvaltningsrättsliga anknytning och andra strafformer.

Straff *förfaller* med den dömdes död.[3] Ha böter utdömts och dom vunnit laga kraft under livstiden och har till gäldande därav under den dömdes levnad lös egendom redan utmätts eller satts i allmänt förvar, skola dock böter utgå av denna egendom (SL 5: 13, jfr UL § 39).

Ej heller påverkas målsägandes rätt till skadestånd av den felandes frånfälle. Yrkandet därom kan framställas, även om straff förfallit på grund av den brottsliges död (SL 6: 7).

I den moderna kriminalpolitiken spelar institutet *villkorlig dom* en betydande roll. Härvid kan straff utdömas, sedan brottmålet avslutats. Men verkställighet av straffet kan förklaras icke skola äga rum. Eller ock sker allenast sakerförklaring under förordnande om villkorlig dom. Förutsättning

---

[2] Om böter se UL §§ 39, 49, 52 och UP § 22; KK den 19 dec. 1947 med närmare föreskrifter om strafföreläggande § 2.

[3] Jfr *Hagströmer*, a. a. s. 867.

för att straff ej verkställes är, att den dömde inom viss föresatt tid icke gör sig skyldig till ny brottslig gärning av viss svårighetsgrad, samt att han under viss tid står under övervakning. Beslut om villkorlig dom kan även förknippas med andra villkor i syfte att förbättra den felande. Villkorlig dom kan emellertid icke beslutas ifråga om brott, som förskylla allenast bötesstraff (lag 22 juni 1939 om villkorlig dom, § 2). Villkorlig dom kan väl ifrågakomma vid ansvar för ämbetsbrott[4] men ej, om domen innebär avsättning, suspension, disciplinstraff eller ifråga om särskild påföljd för brott, som finnes stadgad i lag eller författning (§ 26). Men det förhållandet, att ett ämbetsstraff ådömts, utesluter ej villkorlig dom i övrigt (NJA 1945, s. 354). Villkorlig dom bör emellertid icke ifrågakomma vid grovt missbruk av förtroendeställning, något som särskilt torde böra beaktas vid ansvar för ämbetsbrott.[5] Ej heller kan villkorlig dom ifrågakomma för vissa brottsliga gärningar, oavsett straffets natur. Sådan dom kan ej meddelas ifråga om brott mot TFF eller för krigsman med mindre, det finnes kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom krigsmakten (§§ 1 och 2). Särskild hänsyn har här ansetts böra tagas till de militära synpunkterna.[6]

Slutligen är att anteckna, att ådömda straff i vissa fall skola antecknas i *straffregister*. Uppgifterna äro av vikt dels i straffprocessen, vid iteration m. m., dels ock ur personalpolitisk synpunkt. Dom och straff enligt SL:s 25: och 26: antecknas i detta register i de fall, då straffet blivit dödsstraff, straffarbete eller fängelse eller ock straffrihet i anseende till sinnessjukdom funnits vara för handen.[7] Registret är icke

---

[4] NJA 1932, s. 668.
[5] NJA 1954, s. 126.
[6] Jfr NJA II, 1949, s. 257.
[7] Jfr *Lassen* i Brottets beivrande (1952), s. 350 ff. Problem om straffregister dryftas i SOU 1953: 17.

allmänt tillgängligt; upplysningar därur kunna begäras endast av domstol och åklagare.

Enligt MilRK §§ 56–60 återigen föres militärt straffregister vid regemente, örlogsstation och flygflottilj. Register föres även vid de övriga avdelningar av krigsmakten, som konungen i kommandoväg bestämmer.[8] I register skall antecknas straff, ålagda av befattningshavare vid krigsmakten och straff, ådömda av domstol i militärt mål, samt domar och förvaring, internering, villkorligt anstånd och ansvarsfrihet på grund av sinnessjukdom m. m. Annat straff eller påföljd eller ersättningsplikt får ej antecknas. Utdrag lämnas till åklagare, domstol, KB, JO, MO, JK m. fl., samt till annan myndighet och enskild efter beslut av konungen för särskilda fall (jfr MO 1934, s. 170; 1938, s. 214; 1941, s. 207; 1942, s. 167; 1944, s. 327; MO 1951, s. 119).

Vid vissa större förvaltningar, såsom järnvägsstyrelsen, föres emellertid särskilda bestraffningsregister, vari även allmän domstols domar å tjänstefel av personal antecknas. Om dylika handlingars offentlighet se JO 1945, s. 136, Om disciplinära register nedan s. 406.

Avskrift av fällande domar skola enligt KK den 21 juni 1946 (nr 298) av domstol – så snart ske kan – tillställas den tjänstemannen överordnade myndigheten i de fall, då till avsättning eller suspension dömts (§ 11).

Ämbetsbrotten. Rekvisitet »i ämbetet»

Den allmänna bakgrunden till ämbetsbrottsbeskrivningarnas utveckling i vårt land har ovan tecknats. Uppgiften blir nu att närmare angiva innebörden av de rekvisit, vilka skola föreligga, för att ansvar enligt de olika lagrummen i SL 25: skall kunna utkrävas. Härvid möter frågeställningen, huru

[8] GO den 20 dec., 1948, *Regner–Henkow*, a. a. s. 399 ff.

förhållandet mellan ämbetsbrotten och övriga brott i SL reglerats. I detta samband måste främst de egentliga tjänstemannarättsliga momenten analyseras.

Det framgick av den doktrinhistoriska analysen, att en linje i rättsutvecklingen leder därtill, att ämbetsbrott allenast kunna vara gärningar, vilka begåtts i tjänsten. Man kan helt visst säga, att de gärningar, för vilka tjänstemän skola kunna straffas såsom för ämbetsbrott, principiellt skola kränka hans skyldigheter såsom tjänsteman, genom positivt handlande eller genom underlåtenhet. Men den närmare bestämningen härav ställer vissa svårlösta problem. En särskilt i äldre rätt ofta förekommande lokution löd, att ämbetsbrott skulle vara begånget i tjänsten, i ämbetet eller dylikt. Se t. ex. GRB 10: 26, GSL 25: 5, 16, 17.

För svensk rätts del uppställdes tidigt krav på dylikt samband.[9] I praxis mötte emellertid icke endast avsevärda svårigheter att närmare fixera gränserna för detta rekvisit. Liksom ofta är fallet vid rättstillämpning, gjorde sig ock andra synpunkter gällande än de ursprungliga, legislativt bestämmande. Dessa nytillkomna motiv föranledde en utvidgning av ämbetsansvaret, ofta till fall, vilka icke enligt normalt språkbruk äro att hänföra till tjänsten.

Redan oklara eller svårtolkade organisatoriska förhållanden ha härvid vållat svårighet. I NJA 1948, s. 754, var sålunda frågan om en stadskamrers ansvar för ett förmögenhetsbrott, begånget vid förvaltningen av en asyl. HD uttalade i domskälen, att med hänsyn till vad som upplysts om asylen, särskilt de intressen som Hälsingborgs stad hade att bevaka där, samt förhållandet mellan staden och asylen i övrigt ävensom till de uppgifter, som åvilat den åtalade tjänstemannen i hans egenskap av stadskamrer, vissa fel begångna vid medelsförvaltningen och bokföringen jämväl inneburo oförstånd i tjänsten. RR:n hade däremot funnit, att tjänste-

[9] Se även *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 583 f.

mannens ifrågavarande fel, trots stadens intresse för asylen, icke kunnat tillräknas honom som tjänstefel. NJA 1944, s. 474; del 1, s. 207 ff.

Rekvisitet »begånget i ämbetet» vållade i andra samband svårigheter även såtillvida, som vissa för tjänsten viktiga åtgärder voro svåra att föra in under begreppet. I praxis aktualiserades sålunda frågan, om man hit skulle hänföra positiva gärningar, vilka inneburo maktusurpation, kompetensöverskridande, tjänstemissbruk, vilka åtgärder visserligen rikta sig mot väsentliga tjänsteintressen, förvaltningens behöriga fortgång och tjänstemannens anseende men i eminent grad voro begångna utanför tjänsten. Gränsdragningen kring ämbetsmannabrotten har emellertid skett ej endast under beaktande av de organisatoriska förhållandena utan även och kanske oftare av det område, där handlande och underlåtenhet överhuvudtaget kan äga vikt för tjänsten. Ur rättspraxis är sålunda att anteckna, att underbefäls misshandel av beväring utanför tjänsten å fritid likväl anses begånget i tjänsten (NJA 1909, s. 523).[1] Man genomförde samma princip även i de tidigare här återgivna rättsfallen NJA 1908, s. 334, NJA 1938, s. 238. Poststationsföreståndare, som begått sedlighetssårande handlingar mot ynglingar, som besökt posten, frikändes väl av HR:n, »som icke finner de av O. förövade sedlighetssårande gärningarna innefatta tjänsteförbrytelse». Svea HovR återigen fann, att dessa gärningar förövats under tjänstgöring som föreståndare för poststation, varför tjänstemannen var förfallen till ansvar jämväl för oförstånd i tjänsten. HD vidtog ej ändring, NJA 1948, s. 687. Jfr även JO 1931, s. 31.

Svårigheter yppades även i fråga om straffbar underlåtenhet. Underlåtenhet att vidtaga vissa tjänsteåtgärder under åtnjutande av ledighet har emellertid bedömts som straffbar underlåtenhet i tjänsten (NJA 1924, s. 547). Verksamhet utom

[1] Jfr om samma frågeställning *Agge* i FT 1940.

tjänsten, som varit förbjuden, har ansetts vara fel i tjänsten (NJA 1882, s. 422; 1938, s. 238). Skriftliga förklaringar eller muntliga uttalanden vid yttrande om förhållande i tjänsten ha hänförts till denna (NJA 1883, s. 328; 1935, s. 399).

De logiska svårigheterna att rymma sådana fall, som nu nämnts, under straffbuden, GSL 25: 16 och 17, ha föranlett straffrättskommittén att anknyta brottsbeskrivningarna till tjänsteplikten vid förseelser mot förenämnda straffbud (SOU 1944: 69, s. 405). Härmed överensstämmer ock bättre, att vissa gärningar, ehuru i tids- och rumssammanhang med tjänsten, likväl icke äro ämbetsbrott (NJA 1919, s. 532; 1930 s. 619). »Kommittén anser att en hänvisning till ämbetsmannens tjänsteplikter bereder avsevärt större säkerhet i det rättsliga bedömandet än en fordran på sådant samband med ämbetet, som kan härledas ur det tvetydiga och obestämda uttrycket i ämbetet.»

Till sist ställes rent av frågan om och i vad mån handlande klart *utom tjänsten* kan föras in under begreppet ämbetsbrott. I äldre rätt var detta icke helt ovanligt. Ett skolexempel härpå lämnar kyrkorätten. Jämlikt KyrkoL 19: 28 skulle präst föra ett »gudfruktigt, ärligt och ärbart leverne». Straff stadgades i 19: 23 för präst, vilken »slår sig till lättja, lösaktighet, svalg och dryckenskap och blandar sig uti förargeligt sällskap, svärjer, svärmar, dobblar eller annan desslikes otillbörlighet begår». Motsvarande regler möta i 1889 års lag om ämbetsbrott av präst, § 8. Kyrkolagens regler voro jämväl tillämpliga å lärare[2], för vilka emellertid även särskilda ansvarsregler tidigt uppställdes. Ända till avsättning gingo skolordningarnas straff för lärare, som voro förargliga i levernet (skolordningen den 31 januari 1693, kap. 2, § 1),

[2] *Beckman—Holmbäck,* a. a. s. 36 och där i not 2) anförda rättsfall; jfr s. 46.

eller, som skolordningen den 4 februari 1724 (kap. 2, § 1) stadgade, »genom onda exempel förtörna Gud, förarga sina förmän, medbröder och ungdomen», det vare sig igenom försummelse, trätosamhet eller fylleri.[3]

Under en senare rättsutveckling har emellertid den tendensen gjort sig gällande, att begränsa ämbetsbrotten till vad som direkt berör tjänstgöringen; jfr ovan s. 248. Fel utanför denna, som skulle vara olyckliga ur tjänstens synpunkt, ha ofta hänförts till den disciplinära rätten (s. 351). GSL 25: stod klart på denna ståndpunkt. HD har ock tidigt funnit, att en lektor — P. P. Waldenström — som icke längre innehade prästämbete, ej kunde straffas för att ha förrättat barndop (NJA 1885, s. 395; NT 1886, s. 465). Man har avvisat tanken, att såsom fallet var i KyrkoL, kriminalisera lärarens bristfälliga vandel, oavsett begånget brott. Visserligen ansågos sådana brister som liv i offentligt konkubinat, handel med preventivvaror, uppenbar förargelse i stora sällskap, vilka omfattade även elever, böra följas av ämbetsstraff. Man har ock övervägt om icke brott, vilka i sig allenast kunna åtalas av målsägande, skulle kunna föranleda allmänt åtal, där denne underlåtit att handla. Men en kriminalisering av bristfällig vandel har dock ansetts alltför vag för att fylla en modern tids fordran på skarp gräns mellan straffbart handlande och icke straffbelagt område. Ett omfattande och samtidigt vagt straffbud har ock ansetts kunna, särskilt i upprörda tider, medföra risk för missbruk.

I viss mån innebär dock, som framgår av vad tidigare visats, den senaste tidens rättsutveckling återigen en vidgning av ämbetsbrottsansvaret dels därigenom, att brottet mot tjänsteplikten kan omfatta även gärningar utanför den egent-

---

[3] *Wallquist*, a. a. 1, s. 462 ff. Jfr skolordningarna den 7 december 1807 3: 1; den 16 december 1820, 1: 10: 1. Årstrycket.

liga tjänstgöringen, dels ock genom den ökade möjligheten att döma till ämbetsstraff vid dom för allmänt brott.

Ämbetsbrott och allmänt brott

Så snart lagstiftningen söker sig fram till en systematisk bestraffning av tjänstemännens brott, uppkomma givetvis frågor om gränsdragning mellan dessa, som särskilda typer betraktade, gärningar samt övriga i SL kriminaliserade handlingar.

Det första problem, inför vilket vi ställas, avser normerna för ämbetsbrottskatalogens utformning. Därvid aktualiseras givetvis frågan om gränsen mellan ämbetsbrott och straffrihet, men ock om förhållandet mellan ämbetsbrott och allmänt brott.

Vi ha redan sett, att alltifrån den romerska rätten tjänstemäns fel i stor utsträckning hänförts till de allmänna brotten och straffats såsom sådana. Sedermera har, i tysk som i svensk rätt, området för ämbetsbrotten vidgats, ej minst av statsrättsliga motiv. Men de regler, som så utbildats, ha icke inneburit och kunna icke innebära någon slutlig lösning av detta avvägningsproblem. Alltjämt får man vid en reglering av tjänstemännens straffansvar taga ställning till de legislativa frågor, som avgränsningen till de allmänna brotten aktualiserar.

Vissa gärningar, som kriminaliserats, kunna allenast tjänstemän begå. De äga ej sin motsvarighet bland de allmänna brotten. De bestraffas allenast som ämbetsbrott. Andra gärningar förete total eller partiell överensstämmelse med något av de allmänna brotten. Gärning, som är ett allmänt brott, om den begås av icke-tjänsteman, bedömes strängare, som ämbetsbrott, om gärningsmannen har denna ställning. Men en gärning kan, även om tjänsteman begår brottet, ock bestraffas uteslutande som allmänt brott. Härvid föreligger

dock, bland annat, möjlighet till straffskärpning för tjänstemän. Om så ej sker, kan gärningen bestraffas som allmänt brott, eventuellt i konkurrens med ett ämbetsbrott.[4]

Beroende av den avgränsning, som sålunda sker, bliva ämbetsbrottens område större eller mindre.

Man kan sålunda urskilja olika linjer, enligt vilka lagstiftaren sökt sig fram.

Huvudlinjen innebär, att vissa gärningar anses vara av sådan vikt att bekämpa, respektive vissa underlåtenheter så otillbörliga, att de kriminaliseras, då de begås av tjänstemän, men icke av andra medborgare. Det är allenast ur den offentliga förvaltningens synpunkt, som gärningen — positiv eller negativ — är straffbelagd. Den närmare regleringen redovisas nedan, liksom motiven för densamma (s. 269 ff). Men till dessa fall inskränker sig icke den tjänstemännen berörande brottskatalogen. Även andra handlingar söker lagstiftaren bekämpa. Fråga blir här nu vilka normer, som i övrigt följts för gränsdragningen mellan ämbetsbrott och andra brott.

En handlingslinje innebär, att den gärning, som begås av icke tjänsteman, bedömes som allenast allmänt brott, men straffas som ämbetsbrott, därest den begås av tjänsteman. Nämnas må, som exempel på gärningar, vilka bedömts som ämbetsbrott i denna mening, förskingring, osant intygande, trolöshet. Gärningen är i sig ett allmänt brott men kan, om lagstiftaren så finner önskvärt, bestraffas som ämbetsbrott, om den begås av tjänsteman.

En andra linje innebär, att gärningen straffas som allmänt brott, såväl när den begås av tjänsteman som av annan medborgare. Begås den av *tjänsteman,* straffas denne för det äm-

[4] Om de olika metodernas värde se även *Agge,* Förfalskningsbrotten, s. 79 f.

betsbrott, som gärningen jämväl kan utgöra, i konkurrens med straffet för det allmänna brottet. Man tillgriper med andra ord de straffrättsliga konkurrensreglerna för att vinna förvaltningens särskilda kriminalpolitiska syften.

Den tredje linjen återigen innebär, att gärningen bedömes som allmänt brott även om den begås av tjänsteman men att den föranleder straffskärpning, eller kvalifikation i sistnämnda fall. Gärningen rubriceras icke som ämbetsbrott och föranleder icke tillämpning av reglerna om konkurrens. Härtill ansluter sig en fjärde möjlighet: att ådöma ämbetsstraff utan egentlig straffskärpning. (Nedan s. 264.)

Allmänt brott motsvaras av ämbetsbrott

Vad den första möjligheten beträffar, uppställandet av särskilda ämbetsbrott vilka korrespondera mot allmänna brott, utnyttjas den numera mindre än förr.

Motiven till att vissa av tjänstemän begångna brott upptagits i SL 25: samtidigt som de äro identiska med eller eljest stå andra i SL straffbelagda gärningar nära, ha varit skiftande.

I vissa fall kan lagstiftaren ha åsyftat att säkerställa, att tjänsteman, som begår en viss gärning, alltid straffas härför. Någon tvekan om straffbarhet med hänsyn till subjektivt eller annat rekvisit skall icke få föreligga.[5]

Vidare kan lagstiftaren ha velat genom uppställande av särskilt ämbetsbrott nå hårdare påföljd än den, som skulle följa, om gärningen bedömdes som allmänt brott, även om härtill tidigare kom ansvar för konkurrerande ämbetsbrott eller straffskärpning för tjänsteman. Det är icke givet, att domen för det allmänna brottet skulle leda till avsättning, något som lagstiftaren kan säkerställa genom särskild brottsbeskrivning i SL 25:

[5] SOU 1940: 20, s. 238.

Slutligen kan lagstiftaren ha ansett, att den gärning, som i och för sig är ett brott, även då den utföres av annan medborgare, likväl är väsentligt allvarligare, om det begås av en tjänsteman. Så kan en ämbetsmannaförskingring värderas som ett väsentligt allvarligare brott än en vanlig förskingring, och den brottspreventiva regleringen utformas skarpare med hänsyn härtill. — Ur allmänpreventiv synpunkt har då en särskild brottsbeskrivning på gärningen som ämbetsbrott även ansetts önskvärd. Man har härvid hänvisat till att det ur psykologisk synpunkt kan vara mindre effektivt att låta tjänstemäns fel bestraffas som allmänna brott i konkurrens med ämbetsbrott. Särhållna, specialiserade ämbetsbrottsbeskrivningar, skulle ur dylik synpunkt vara lämpligare.[6] Utveckligen har emellertid gått i annan riktning. Belysande härför är förmögenhetsbrottens senare historia.

Tidigare särhölls ämbetsmannaförskingringen som ett särskilt brott.

Den äldre brottsbeskrivningen, SL 25: 11, täckte det fall, att tjänsteman olovligen förfogade över medel, som anförtrotts honom i tjänsten. Såsom objektivt rekvisit gällde — liksom för förskingringsbrottet i SL 22: 11 — ursprungligen att skada uppkommit för ägaren. I GSL 25: 12 bestraffades ett kvalificerat ämbetsmannaförskingringsbrott, vilket utmärktes därav, att gärningsmannen sökt dölja tillgreppen genom falsk bokföring etc. Förskingring ansågs emellertid, enligt uttryckligt stadgande i GSL 25: 11, icke föreligga, därest tjänsteman gitte det förskingrade genast ersätta eller ställa sådan säkerhet, att någon skada ej kunde uppkomma. I sådant fall kunde tjänstemannen endast dömas till avsättning, ej till allmänt straff. Till en tid tillämpade domstolarna detta analogt. Det innebar — såväl vid vanlig förskingring som vid ämbetsmannaförskingring — att brott ej förelåg,

[6] *Agge*, Förfalskningsbrotten, s. 90 ff.; *Agge* i Festskrift till Antti Tulenheimo (1939), s. 14 ff.

om vid tidpunkten för tillägnandet gärningsmannen var inställd på och kunde lämna full ersättning för egendomen.

Denna analoga tillämpning av SL 25: 11 övergavs dock med tiden.[7] GSL 25: 11 framstod därför i denna del under sin senare giltighetstid som ett klart undantagsstadgande. Å andra sidan ansågs emellertid en presumtion för förskingringsavsikt gälla för tjänsteman, som ej genast ersatte det tillgripna, vilken presumtion ej ägde motsvarighet vid bedömandet av vanlig förskingring. Med tiden nödgade en tilltagande brottslighet inom förvaltningen till den skärpning, att straffbar ämbetsmannaförskingring förelåg, så snart tillgreppet skett, oavsett förmåga och vilja att ersätta bristen.

Brottsbeskrivningen i GSL 22: 14 — trolöshet mot huvudman — uteslöt, liksom GSL 22: 11, offentliga tjänstemän från de här straffbaras krets; i stället blevo straffbud i SL 25: tillämpliga.

I samband med att ansvar för förmögenhetsbrotten nyreglerades år 1942 befanns det emellertid möjligt att göra lagbuden i SL 22: tillämpliga även på tjänstemän (SL 22: 5). Straffskärpning, som man vunnit i GSL genom att i 25 kap. uppställa det särskilda brottet ämbetsmannaförskingring, vann man nu i stället genom kvalifikation av det allmänna förskingringsbrottet; förskingring anses för grov, om gärningsmannen innehar ansvarsfull tjänsteställning. Strafflindring är dock möjlig, därest tjänsten ej har denna ställning och gärningen ej är av särskilt farlig beskaffenhet (jfr 22: 1). GSL 25: 12 återigen motsvaras av skärpningsregel, därest tjänstemannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring.

Den ökade garanti mot förskingring inom förvaltningen, som visat sig önskvärd, har lagstiftaren sökt vinna genom att låta förskingringsansvaret inträda, oavsett om den för-

[7] SOU 1940: 20; KPr 4/1942. Jfr även *T. Strömberg* i NTfK 195.

skingrande önskar och kan erbjuda ersättning för det tillgripna. Här har sålunda det förhållandet, att ett allmänt förmögenhetsbrott fått omfatta även tjänstemän, föranlett en väsentlig skärpning även för övriga medborgare (jfr NJA 1953, s. 475). Skyldigheten för tjänstemän att hålla anförtrodda medel avskilda rubbades sålunda ej av 1942 års reform. Själva sammanblandandet av medel straffas i vissa fall enligt SL 22: 4. Avsättningsmöjlighet stod från början till buds genom tillämpning av GSL 25: 16 i konkurrens med ansvarsbestämmelserna för förmögenhetsbrott, numera enligt den allmänna möjligheten i SL 25: att vid ansvar för allmänt brott döma till avsättning.

Konkurrens

Behandlingen av konkurrenssituationer hör, som erkänt, till de svåraste straffrättsliga uppgifterna. Det faller givetvis utanför ramen för denna framställning att närmare analysera detta problem. I korthet torde blott böra erinras därom, att lagstiftaren arbetar med begreppen reell konkurrens — då olika brottsliga gärningar samtidigt föreligga — och ideell konkurrens, det vill säga, att en och samma gärning, t. ex. lärares otukt med elev, är på en gång ett allmänt brott, sedlighetsbrott, och, såsom begånget av tjänsteman, ett ämbetsbrott. Den konkurrens, varom här kan vara fråga, är ideell konkurrens, där ej endast lagkonkurrens föreligger.

Tydligen kan, ju mer desto större område som täckes av ämbetsbrottens beskrivningar, gärningar, vilka äro straffbara som allmänna brott, jämväl vara ämbetsbrott. Ideell konkurrens föreligger då. Så är t. ex. fallet, därest en tjänsteman i tjänsten begår förfalskningsbrott, straffbart enligt SL 12: eller förräderibrott enligt SL 8: eller snatteri eller stöld enligt SL 21:.[8] Många dylika gärningar, särskilt de av mera

[8] Jfr härom även *Agge*, a. a.

allvarlig innebörd, innebära jämväl angrepp mot centrala allmänna intressen eller enskilda, skyddade positioner av sådan vikt, att gärningen jämväl utgör ämbetsbrott.

Nu behandlas inom senare straffrätt, till skillnad från den romerska och den äldre germanska rätten, flerfaldig brottslighet och därmed även varje konkurrens icke medelst kumulation av straff utan genom antingen fullständig absorption inom ramen för de strängaste straffen eller straffskärpning (asperation) inom ramen för den maximala strafflatituden.[9] Efter år 1938 genomförda ändringar av SL 4: behandlas i vårt land såväl reell som ideell konkurrens lika.[1] Domaren fäller till ansvar för de olika brotten, men utdömer ett enhetligt straff inom en latitud, som kan bildas av de för brotten gällande straffsatserna, med vissa begränsningsregler (SL 4: 2). Detta straff skall vara hårdare, än om konkurrens icke förelegat.

Före 1948 års lagändringar var det relativt vanligt, att tjänstemän fälldes till ansvar under straffmätning för ideellt konkurrerande brott. De särskilda krav, som förvaltningen ställde på möjlighet att döma till avsättning, tillgodosågos därigenom, att man dömde till detta straff, därest det ingick i straffskalan för något av de konkurrerande brotten (SL 4:).

Tekniken att döma till ansvar för allmänt brott och ämbetsbrott i konkurrens är emellertid förenad med vissa, icke oväsentliga avigsidor. Man har sålunda framhållit, att risken för dubbelbestraffning härvid möter.[2] Med 1948 års strafflagsreform har konkurrens mellan allmänt brott och allmänt ämbetsbrott därför avskaffats. Jämlikt såväl SL 25: 1 som 25: 4 skall till ansvar, under i lagrummet angivna objektiva och subjektiva förutsättningar, dömas, därest gärningen ej

[9] Jfr om den rättshistoriska utvecklingen *Agge* i FJT 1936, s. 393 f.

[1] Förslag till ändrad lagstiftning om sammanträffande av brott, SOU 1937: 24.

[2] KPr 80/1948, s. 323.

är »särskilt belagd med straff». Med detta uttryck avses enligt departementschefen »att för domstol klargöra, att den skall i första hand döma enligt denna speciella straffbestämmelse, som må finnas och endast om sådan saknas tillämpa de mera generella bestämmelserna» (KPr 80/1948, s. 336). Domstol kan emellertid vid straff för allmänt brott (t. ex. vållande till annans död) utsätta, att gärningen tillika är tjänstefel, utan åberopande av 25:. Därmed kan markeras, att tjänstefelet bedömts samt, möjligen, en mindre straffskärpning motiveras. NJA 1956, s. 635.

Straffskärpning för tjänstemän. SL 25: 5

Lagstiftaren har slutligen numera ofta valt att bestraffa viss gärning som allmänt brott, även om detta begåtts av tjänsteman, men anknyter *straffskärpning* till sistnämnda förhållande. Tjänsteinnehavet har sålunda ansetts som en försvårande omständighet, som kan läggas till grund för straffskärpning. Tekniken är icke förbehållen de offentliga tjänstemännens ansvar, utan är allmän inom SL.

Redan tidigt i den äldre rätten möter denna metod. Kvalifikationsregler för tjänstemän funnos sålunda i ett flertal fall i 1734 års lag. Härvid märkes sålunda, att enligt HB 8: 3 straffskärpning inträdde för den, som »falskar» vikt, om han var förordnad att den rätta och räkna. I MB 8: 3 stadgades straffskärpning för tjänsteman, som förfalskade handling. Ifråga om våld eller orätt i ord eller gärning mot enskild person stadgades, att den, som konungens eller hans ämbetsmäns eller rättens ärende ginge, och själv i ämbetsärende brukade våld eller orätt, med ord eller gärning, skulle ligga i »tveböte» mot vad som eljest i dylikt mål är stadgat; MB 18: 9, jfr KF den 20 jan. 1779. I den senare KF den 7 sept. 1858 om bedrägeri och förfalskning var det ock kvalifikationsgrund, om allmänt brott begicks av ämbetsman.

I 1864 års SL bevarades kvalifikationsgrund i 22: 5.

Med 1948 års reformer av SL blev läget nu det, att tjänstemannaegenskap enligt SL 25: 5 kan av domstol beaktas som en försvårande omständighet. Se t. ex. NJA 1950, s. 432, där straffskärpning enligt SL 25: 5 utdömts för poliskonstapel, som fällts för ovarsamt förande av bil. Förutsättning är, att brottet icke faller under SL 25: 1–4 eller är ett speciellt ämbetsbrott,[3a] samt att tjänstemannen brutit mot tjänsteplikten. — Härutöver finnas särskilda kvalifikationsregler för tjänstemän, såsom vid osant intygande, SL 13: 11.

Domstol är emellertid icke pliktig att alltid tillämpa SL 25: 5, utan även ursäktande moment kunna beaktas (NJA 1957, s. 531).

Tydligen har lagbudets utformning på ett icke avsett sätt understundom tagits till intäkt för straffskärpning. I föreliggande förslag till brottsbalk har det ersatts med stadgande, att tjänstemän kunna vid allmänt brott dömas till två års fängelse.

Lagstiftaren har härvid ock beaktat, att numera icke enbart statlig eller kommunal verksamhet är av allmän vikt och kan motivera straffskärpning, utan att även vissa tjänster av enskild natur kunna äga detta allmänna intresse. Liksom ämbetsansvaret genom speciella regler utsträckts till andra personkategorier, än som enligt strafflagens tjänstemannabegrepp i och för sig skulle falla därunder, har motsvarande vidgning skett även beträffande straffskärpningen. En offentlig utövning av tjänst hos, t. ex. bank, bolag eller fackförening kan vara av allmänt intresse, liksom flera enskilda yrken. Straffskärpning kan sålunda ske för offentliga tjänstemän men icke endast för dessa, utan även för andra. Förhållandet belyser sålunda en fortgående utjämning.

Man har härvid diskuterat, i vilka fall domstolen har att utsätta en hänvisning till SL 25: 5. Måste detta ske allenast,

---

[3a] *Regner–Henkow,* a. a. s. 169.

då den normala straffskalan överskrides eller straffet skärpes inom denna skala (MO 1954, s. 267)? Eller skall dylik hänvisning alltid utsättas, då domstol funnit, att brott mot tjänsteplikt föreligger? I senare fall måste domstolen redovisa, generellt, sin uppfattning om sambandet mellan brottet och ämbetet.[3]

Det är emellertid ock att anteckna, att tjänsteinnehav omvänt även kan vara en förmildrande omständighet; jfr vad ovan anförts om lydnadspliktens betydelse. Intressekonflikt kan föreligga — såsom tidigare exemplifierats vid ärekränkningsbrotten — mellan tjänstens krav och lagens bokstavliga lydelse. I dylikt fall kan ej SL 25: 5 vara tillämplig (NJA 1950, s. 47).

Ämbetsbrott och delaktighet i allmänt brott

Problemställningen allmänt brott—ämbetsbrott kan emellertid aktualiseras även från en annan utgångspunkt. Vid underlåtenhet av straffbar karaktär kan gärningen vara allenast ett tjänstefel, t. ex. polismans underlåtenhet att ingripa mot en person, som företager något förbjudet, eller läkares underlåtenhet att lämna sjuk föreskriven hjälp. Men underlåtenheten kan äga väsentligt mera vittgående verkningar och ytterst övergå till att bli delaktighet i allmänt brott. Polismannens underlåtenhet att ingripa kan då bli delaktighet i våld å person etc.[4] Detta gäller särskilt, när tjänstemannen åsidosätter en plikt, som åligger honom till förhindrande av risker för den enskilde. I NJA 1934, s. 497, var sålunda fråga om ansvar för ledamöter av en vägstyrelse och en färjkarl såsom för vållande till annans död; en bilist hade under färd å vinterväg kört ned i vak. Färjkarlen åtalades och fälldes till ansvar för visad vårdslöshet och försum-

[3] *Strahl* i SvJT 1953, s. 577 ff.; *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 570, 609 ff.

[4] Se härom *Andenæs,* Straffbar unnlatelse, 1942, s. 408 ff.

lighet. Ledamöterna av vägstyrelsen åtalades för det de åsidosatt dem i deras egenskap av ledamöter åvilande skyldighet att utöva tillsyn däröver, att vintervägen över isen vore på betryggande sätt utmärkt samt att andra åtgärder till allmänhetens tryggande vidtoges. Ansvarsyrkandet mot vägstyrelsens ledamöter ogillades emellertid av samtliga instanser, då de icke ansågos ha åsidosatt någon dem åvilande skyldighet. En dissident i Svea HovR kom emellertid till motsatt mening; han ville fälla ledamöterna för dels tjänstefel jämlikt GSL 25: 17 och 22, dels ock för vållande till annans död jämlikt SL 14: 9.

*

Till sist må anmärkas, att trots allt det arbete och all den skarpsinnighet, som lagts ned på uppgiften att avgränsa ämbetsbrotten från de allmänna brotten och i övrigt reglera förhållandet dem emellan, gränsdragningen mellan allmänna brott och ämbetsbrott dock alltid i någon mån förblir oviss. En tjänstemans förskingring av allmänna medel i tjänsten föres väl mest naturligt in under brottsbeskrivningen förskingring. Det förhållandet, att brottet är riktat mot en tjänsteplikt och mot den offentliga förvaltningen, kan nu vara en straffskärpningsgrund. Gärningen bedömes ej som ämbetsbrott. Gärningens likhet med det allmänna brottet förskingring dominerar. Men tjänsteman, som olovligen brukat en tjänstebil för enskilt nöje, kan dömas för tjänstefel eller för egenmäktigt förfarande (eller olovligt brukande). En tjänsteman, som är ohövlig eler kränker allmänheten, kan bestraffas för ärekränkningsbrott eller för tjänstefel.[4a] Fråga kan ock bliva därom, huruvida en gärning eller ett komplex av gärningar kan ingå såväl allmänt brott som ämbetsbrott, eller om det allmänna brottet konsumerar ämbetsbrottet, NJA 1955, s. 59; Hagströmer, a. a. 1, s. 682.

[4a] Hovrättsråd dock åtalad vid RR för ärekränkande uttalande i förklaring till JO.

SL 25: 7; ämbetsstraff vid allmänt brott

Vid ämbetsbrott säkras de förvaltningsrättsliga skyddsintressena därigenom, att tjänstemän straffas på särskilt sätt för gärningen. Ämbetsstraffen fungera härvid som uttryck även för rent förvaltningsrättsliga synpunkter. Emellertid är det ur förvaltningssynpunkt relevanta, straffbara området i vissa hänseenden mera vidsträckt än dessa brottsbeskrivningar angiva. I GSL beaktades denna synpunkt redan därigenom, att vissa allmänna brott kunde bestraffas som oegentliga ämbetsbrott, om de begåtts av tjänstemän, t. ex. ämbetsmannaförskingring, varvid ansvar enligt straffbud utanför SL 25: ådömdes jämte ämbetsstraff enligt SL 25: i konkurrens (GSL 25: 18).

Men även härutöver kan allmänt brott, vilket icke är ämbetsbrott, böra föranleda jämväl ämbetsstraff. Som exempel kan anföras, att tjänsteman gör sig skyldig till ärekränkning, våld å person eller förmögenhetsbrott och gärningen begås utan samband med tjänsten. Tjänstemannaställningen föranleder här icke i och för sig straffskärpning. Men det är i viss mån mindre rimligt, om en fällande dom för dylik gärning icke kan beaktas i vad angår tjänstemannens offentliga ställning. Det är å andra sidan klart, att så icke kan ske utan laga stöd, ivad angår de oavsättliga tjänstemännen. De kunna ju redan i följd av RF § 36 dömas till avsättning allenast av domstol, icke avlägsnas administrativt på grund av en fällande dom för brott. Straffrättsliga skäl kräva här en reglering, därest lagstiftaren vill nå det resultatet, att en tjänsteman må avlägsnas, om han fälles till ansvar för allmänt brott. Straffrättsliga synpunkter föranleda, i vart fall numera, en motsvarande reglering ifråga om andra tjänstemän. Domstolarnas straffdom anses böra uttömmande bestämma sanktionerna mot den enskildes gärningar, betraktade som en enhet (jfr nedan s. 438). Det är då icke lämpligt att särhålla

judiciella och administrativa åtgärder, utan bättre att låta domstol besluta om samtliga sanktioner.

Lagkommittén hade på sin tid (1832) föreslagit, att till avsättning skulle kunna dömas vid varje fällande dom för gärning, som skadade tjänstemannens anseende. Med 1864 års SL begränsades avsättningsmöjligheten till de fall, då till straffarbete dömts. Avsättningen ägde här karaktär av bistraff. Problemet att skydda förvaltningen från tjänstemän, vilka dömts för allmänt brott, löstes härvid dels i GSL 2: 19 genom påföljdsregler (före år 1918 förlust av medborgerligt förtroende), vilka emellertid förutsatte dom å straffarbete i minst sex månader för en gärning[5], dels ock i SL 25: 20, där domstol ägde döma tjänsteman till avsättning från vid tiden för brottet innehavd tjänst[6], om han dömts till straffarbete. Sedan påföljden år 1936 helt utgått, bröts denna regel ur SL 25: 20 och blev SL 2: 18. Till regeln i GSL 25: 20, senare 2: 18, fogades med tiden möjlighet att ådöma ämbetsstraff även vid vissa speciella brott. Sålunda infördes år 1905 i GSL 25: 20 föreskrifter därom, att lärare, som dömdes för otukt med elev, ock kunde till avsättning dömas.[7] I SLK § 29 st. 1 mötte ock en motsvarighet till SL 25: 20. Redan i 1889 års lag om straff för ämbetsbrott av präst § 8 fanns en liknande reglering. Enligt den s. k. kårlagen den 15 juni 1934 kunde tjänsteman vid brott mot lagen dömas till avsättning även vid lindrigare straff än straffarbete; regeln infördes trots lagrådets principiella avstyrkande. Med lagstiftning år 1940 öppnades i SL 8: 31 samt i 1940 års s. k. upplösningslag möjligheter att ådöma ämbetsstraff vid vissa politiska brott. I övrigt kunde icke förvaltningens skyddsbehov beaktas av allmän domstol. SL lät ännu icke tjänstemännens

[5] Jfr om sammanläggning JO 1908, s. 75, 1909, s. 2.

[6] *Beckman—Holmbäck,* a. a. s. 66 f., jfr NJA 1953, not B 21; NJA II 1949, s. 71, 75.

[7] I NJA 1954, not B 21, även från tjänst, som vunnits efter brottets begående.

förhållande utom tjänsten inverka på deras tjänsteställning. I disciplinärrätten däremot ingingo mera vittsyftande regler.

Den begränsning av domstolarnas möjlighet, som sålunda förelegat intill senaste tid, har emellertid funnits icke ändamålsenlig. Om, t. ex., en tjänsteman begått ett förmögenhetsbrott utanför tjänsten men intager en förtroendeställning, som kräver tillit till hans hederlighet, har det ansetts icke lämpligt, att han ej skulle kunna dömas till avsked. Och denna synpunkt har blivit desto viktigare, ju mer man begränsat ämbetsbrottskatalogen till egentliga ämbetsbrott, dvs. gärningar, som äro brott allenast då tjänstemän begå dem, medan tjänstemän i övrigt få svara för fel efter samma lagrum som andra medborgare, dvs. brottsbeskrivningar utanför SL 25:. Ur andra synpunkter framlades redan år 1918 förslag till vidgning av avsättningsmöjligheterna ifråga om lärare.[8] Under förarbetena till 1948 års strafflagsreform framfördes väl energiskt allvarliga betänkligheter mot en materiell vidgning av möjligheterna att döma tjänstemän till avsättning. Föreningen Sveriges häradshövdingar framhöll sålunda, att en dylik reform ytterligare skulle begränsa innebörden av det oavsättlighetsskydd, som grundlagen tillförsäkrade tjänstemännen. Att dessa skulle kunna dömas till avsättning t. ex. vid bötesstraff för ett icke-ämbetsbrott, är ju ock helt uppenbart en radikal vidgning av den möjlighet till avsättning efter laga rannsakning och dom, som RF medgiver. Trots detta stadgades vid 1948 års reform av SL, att domstol äger döma till avsättning även vid lindrigare straff för allmänt brott än straffarbete, där brottet med hänsyn till förhållandet mellan gärningen och tjänsten bedömes allvarligare (SL 25: 7). Med stöd av detta lagrum har en högre prästerlig tjänsteman kunnat dömas till avsättning vid fällande dom för ärekränkning utom tjänsten (NJA 1954 not C 886 och NTfK 1954,

[8] *Beckman—Holmbäck,* a. a. s. 66 f.

[9] Se NJA II 1949, s. 77 ff.

s. 363). Motsvarande reglering möter för krigsmän i SL 26: 20 st. 2.

Lagregleringen innebär, att det anses lämpligt att förflytta bedömningen av relationen mellan straff och tjänst till allmän domstol och att härvid jämställa alla tjänstemän, oavsättliga som avsättliga. Avsättningen har icke längre karaktär av bistraff, utan har närmats huvudstraffen. I överensstämmelse härmed har disciplinär bestraffning, grundad på dom för brott, icke längre ansetts böra ifrågakomma (RÅ 21/1951). Domstolen har sålunda nu en fri bedömningsrätt över hela straffområdet. Utvecklingen kontrasterar skarpt mot de grundsatser, som tidigare ansetts betingade av rättssäkerhetskrav, men äger sin motsvarighet inom andra områden av SL; det må här vara tillräckligt med denna kommentar.

Vid straffarbete skall i regel dömas till avsättning från innehav av tjänst, uppdrag m. m. (jfr NJA 1951, s. 575). Föreligga särskilda skäl, kan dock dömas till suspension i stället för till avsättning (SvJT 1953: rf s. 71).[1] Vid övriga straff är läget det motsatta. I regel dömes till suspension, blott vid uppenbar olämplighet att inneha tjänsten dömes till avsättning. Man har här under förarbetena (I LU 39/1948, s. 37) till vägledning anfört, att »det icke är förslagets mening att domar å fängelse och särskilt icke å böter skola föranleda ämbetsstraff annat än då alldeles särskilt starka skäl tala därför». Men fall kunna förekomma »då den särskilda beskaffenheten av någon viss befattning gör det nödvändigt att innehavaren för alltid eller för viss tid skiljes därifrån, om han gjort sig skyldig till brott av något slag, som låter honom framstå såsom olämplig».

Fängelse- eller bötesstraff torde böra medföra avsättning i sådana fall, som att en officer dömes för spioneri, en lärare

[1] NJA 1951, s. 575; 1954 not B 21, not C 991; SvJT 1953, s. 579, Å andra sidan NJA 1950, not C 556; 1951 not C 136; 1952 not C 90.

för otukt med skolungdom eller en präst för upprepat eller svårartat fylleri. Andra fall kunde tänkas beträffande polis-, tull- och fångvårdspersonal. Jfr NJA 1957, s. 531.

Dom å avsättning liksom suspension kan nu klart fällas med avseende även å tjänst, som den tilltalade ej innehade vid brottets begående, men vunnit därefter. Så har biskop avsatts i dom för gärning, som han begått före valet. Jfr NJA 1953, not B 51.

SL 25: 7 förutsätter för ämbetsstraff (främst avsättning) en dom å straffarbete, fängelse eller böter; för ledamöter av beslutande församlingar — statliga eller kommunala — kvarstår emellertid den äldre regleringen så att till avsked blott kan dömas vid straffarbete eller dom enligt SL 8: (I LU 39/1948, s. 38). Lagrummet kan tillämpas även vid villkorlig dom (lagen om villkorlig dom § 27) ävensom vid villkorlig dom utan utsatt straff och dom till förvaring eller internering (§ 19 förvaringslagen). De förvaltningsrättsliga kraven äro oavhängiga av den straffrättspolitiska målsättning, som föranlett, att dessa särskilda möjligheter skapats. Gärningens art och svårighetsgrad blir bedömd ur förvaltningsrättsliga synpunkter i och för sig, oberoende av de straffrättsliga sanktioner, skydds- eller vårdåtgärder, som må finnas ändamålsenliga. Vid straff till fängelse eller böter kan ämbetsstraff knytas an, oberoende av om den tilltalade faktiskt dömes därtill. Det räcker, att han förskyller straffet (SL 25: 7, jfr NJA 1945, s. 354).

SL 25: 7 kan tillämpas såväl då straff ådömes enligt SL som enligt specialstraffrätt.

Om möjlighet till särskild talan å avsättning eller suspension i fall, då domstol ej prövat den tilltalades brott ur tjänstesynpunkt (SL 25: 13) se ovan s. 230.

Finner domstol med tillämpning av SL 25: 7, att den straffade skall till avsättning eller suspension dömas, har den emellertid ock att pröva, huruvida den förlust — och härvid

icke endast ekonomisk — som tjänstemannen lider, bör föranleda en reduktion eller rent av ett bortfall av det allmänna eller militära straffet. Särskilt om det allmänna straffet är allenast böter, har det ansetts kunna bortfalla.[2]

Ämbetsbrottens utformning

Ämbetsbrotten kunna konstrueras efter olika grundsatser. Man kan kriminalisera ett större eller ett mindre antal brott, mer eller mindre specialiserade brott, eller man kan söka träffa ett flertal som brottsliga ansedda förfaranden med mera allmänt hållna brottsbeskrivningar. Den straffrättsliga utvecklingen under 1800-talet strävade i regel efter en noga precisering av brottsbeskrivningarna i syfte att giva den enskilde och domaren så klara anvisningar som möjligt om gränsen mellan straffbart och icke straffbart. Redan i den preussiska allmänna lagen voro ett mycket stort antal beskrivningar å olika ämbetsbrott upptagna, som uppenbarligen syftade till fullständighet men likväl icke nådde dithän. Man övergick därför mycket tidigt, som jag i annat sammanhang visat, till en kombination av speciella ämbetsbrottsbeskrivningar och generalklausuler.

Till en allmän reglering av ämbetsbrotten syftade redan lagkommittén i sitt förslag till allmän criminallag år 1832. Den sammanförde reglerna därom i sitt 28:de kap. I 1864 års SL slutfördes utvecklingen. I lagens kap. 25 uppställdes den katalog över ämbetsbrotten, som i stort sett kom att gälla till år 1948. 1864 års SL kriminaliserade vissa särskilda ämbetsbrott, nämligen orätt dom eller beslut, 25: 1. 25: 2, falskt åtal, 25: 3, olaga vigsel, 25: 4, tagande av muta eller obehörig belöning, 25: 5, konkussion, 25: 6, olovligt tagande av gåva eller förläning av främmande makt, 25: 8, obehörigt

[2] Jfr departementschefen i KPr 80/1948.

tagande av skatt, 25: 9, orätt genom avkortning vid bestämmande eller uppbörd av skatt m. m., 25: 10, ämbetsförskingring, 25: 11, förskingring i förening med falska räkenskaper 25: 12, obehörigt lån av medel av underordnad, 25: 13, fångspillan, 25: 14, vartill kom ett särskilt ansvarsstadgande för tjänstemän vid kanal eller slussverk m. m. 25: 15. Till dessa speciella brottsbeskrivningar fogade sig de allmänna i 25: 16 och 25: 17. Däremot stadgades icke i SL 25: särskilt ansvar för lydnadsbrott. För andra grupper av tjänstemän förelågo emellertid ytterligare brottsbeskrivningar av speciell typ, även rymmande lydnadsbrottet. Så var fallet i 1889 års lag om ämbetsbrott av präst. Här hade ytterligare även andra fel utbrutits till särskilda brott med fixerade straffskalor, vilka i viss mån lågo högre än SL:s. Så straffades präst för onykterhet under tjänsteutövning med minst suspension, medan brottet, om det hänförts under GSL 25: 17, kunnat sonas med böter. Jämväl för de militära tjänstemännen ägde en motsvarande utveckling rum, inom ramen för SLK.

Thyrén önskade införa nya speciella typer av ämbetsbrott för att vinna ökad specialisering av gärningars straffbarhet. De mera allmänna beskrivningarna lida ju av den brist, som alltid måste följa med generaliserande avfattningar. Dessutom önskade Thyrén skärpa vissa straffsatser. Han föreslog därför uppställande av följande särskilda brott, nämligen osant intygande (§ 8); uppenbarande av hemlighet, varom ämbetsman i den egenskap vunnit kännedom (§ 9); tvång genom missbruk av ämbetsställning (§ 12) och slutligen förledande av underordnad tjänsteman till brott i tjänsten (§ 13).

Utvecklingen har emellertid icke gått i denna riktning. Redan tidigt har man ifråga om ämbetsbrotten gjort den erfarenheten, att starkt i detalj preciserade brottsbeskrivningar medförde vissa avigsidor, bl. a. svårighet att täcka alla de fall, som enligt lagstiftarens intentioner borde hänföras till det straffbara området. Straffrättskommittén fram-

höll ock (SOU 1944: 69, s. 400 f.), att erfarenheten visat, att de allmänna straffbuden alltmer dominera och att de speciella buden tillämpas endast i undantagsfall. Mot en metod att arbeta med många specialiserade straffbud talade jämväl, att förvaltningsverksamheten, som tidigare belysts, vore så omfattande och mångskiftande, att en nyanserad brottskatalog aldrig kunde täcka ens större delen av det område, varom fråga vore. De specialiserade straffbuden svarade endast i ringa mån mot allmänt normbildande föreställningar. Mera allmänt avfattade brottsbeskrivningar, som åt domstolarna medgiva större handlingsfrihet, överensstämde ock med en allmän utvecklingstendens under senare årtionden, som i hög grad präglat även svensk straffrättsreformism. Straffrättskommittén behöll därför endast de speciella ämbetsbrott, som tagande av muta och brott mot tystnadsplikt skulle utgöra. Dessa ansågos lämpligen böra särhållas under angivande av straffsatser, vilkas minimum ligga högre än beträffande de allmänna ämbetsbrotten. En särskild orsak till att dessa brottsbeskrivningar bibehöllos var, att en större krets personer ansågs böra kunna straffas för dessa brott än för övriga ämbetsbrott, nämligen främst valda medlemmar av beslutande församlingar samt personer, vilka icke längre inneha den tjänst, vari de förgått sig. Straffrättskommittén fann ock anledning vara att avskaffa 1889 års lag om brott av präst med dess nyssnämnda brottskatalog. Sedan kommitténs förslag att som särskilda brott alltjämt beivra avfall från kyrkans lära, utbredande av felaktiga lärosatser och brott mot kyrkans ordning avvisats under departementsbehandlingen (KPr 94/1948), har brottskatalogen även ytterligare kunnat förenklas (KPr 80/1948, s. 315 f.).

De allmänna ämbetsbrotten

Karaktäristiskt för svensk straffrätt i senare tid äro de vida, allmänna ämbetsbrottsbeskrivningarna i GSL 25: 16 och 17,

nu SL 25: 1 och 25: 4. Enligt GSL 25: 16 straffades tjänstemän, som uppsåtligen begingo förbrytelse i sitt ämbete. Med den uppsåtliga förbrytelsen var jämnställd uppsåtlig underlåtenhet att fullgöra ämbetsplikt. I GSL 25: 17 återigen straffades tjänsteman som av vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i sitt ämbete begick tjänstefel. I SL 25: 1 kriminaliseras nu tjänstemissbruk, medan 25: 4 avser tjänstefel. Genom att ett flertal särskilda ämbetsbrottsbeskrivningar år 1948 utgått, har betydelsen av dessa allmänt hållna straffbud ytterligare ökats. De ha än mer fått karaktären av primära, ej kompletterande instrument för brottsbekämpandet. Belysande är, t. ex., avsaknaden av särskilt ansvar för lydnadsbrott, som för krigsmän utformats i SL 26: 1, och som där nödgar till gränsdragning mot andra lagrum (MO 1958, s. 67).

Man frågar i första hand, av vilken orsak de stora områden, som sålunda täckas utav de allmänna ämbetsbrottsbeskrivningarna i SL 25:, hänförts dit?

Två motiv äro härvid att ursprungligen iakttaga. Det ena är rent statsrättsligt, det andra väsentligen processrättsligt. Ur statsrättslig synpunkt önskade man kunna döma även de s. k. oavsättliga tjänstemännen. Då de icke kunde avsättas annat än efter domstols rannsakan och dom, måste man i gengäld vidga brottsbeskrivningarna, så att de täckte hela det område, som kunde komma ifråga. Ur processrättslig synpunkt önskade man till allmän domstol i vart fall i princip kunna hänföra samtliga de gärningar, vilka man ansåg böra kriminaliseras. Den vida avfattningen av dessa båda lagrum har emellertid icke motsvarats av en genomarbetning utav de statsrättsliga och processrättsliga reglerna på hithörande områden. Följden har blivit en lång rad av svårlösta tolkningsfrågor och andra problemställningar. Till dessa tidigare motiv har vid den senaste straffrättsreformen kommit ett an-

nat. Man har här i överensstämmelse med en allmän strävan önskat reducera brottsbeskrivningarnas antal och åt dem giva en mera vid avfattning, som åt straffrättsdomaren ock öppnar större frihet vid bedömningen.

När det sålunda gäller att ifråga om de olika grupperna tjänstemän eller den individuella tjänstemannen klargöra, vad tjänsteplikten innebär, kan man söka vägledning dels i vad tjänsten skäligen bör anses innebära, dels ock i positiva föreskrifter. Tjänsteplikten kan sålunda i viss mån klarläggas med ledning av en uppfattning om vad som normalt bör ske, om normal arbetsmetod, normal aktsamhet, normala skyldigheter för ifrågavarande tjänsteman. Man har då att fastställa, t. ex. att läkare bör företaga viss undersökning i visst fall, att barnmorska har att företaga vissa åtgärder i vissa situationer, se t. ex. NJA 1943, s. 522: HR, förklarade att det »av utredningen framgår vidare, att L. oaktat i den lärobok, som legat till grund för hennes utbildning, anbefalles, att undersökning av barnaföderskan skall förnyas så ofta nödigt är under en tid av 48 timmar efter fostervattnets avgång icke verkställt någon undersökning». Hovrätten byggde likaledes domslutet på en analys av vilka åtgärder, som tjänstemannen bort vidtaga: »då det måste anses hava ålegat L., särskilt med hänsyn till att efter fostervattnets avgång födsloarbetet helt avstannat och den fortsatta förlossningen dröjt, att företaga förnyad yttre undersökning». Motsvarande gäller övriga tjänstemän, jfr NJA 1950, s. 25; 1953, s. 582. Plikt utöver författningsföreskrift MO 1938, s. 12.

Härutöver ger lagtext — och andra författningar av olika halt — närmare vägledning för tjänstepliktens fixering. Det är sålunda här att märka, att tjänstepliktens materiella innehåll och därmed det objektiva rekvisitet för tjänstemissbruk och tjänstefel, kan ändras, även vidgas, genom administrativa föreskrifter om plikter.

Understundom gäller emellertid, att domstol icke är helt fri att bedöma innebörden av tjänsteplikten eller fråga om sättet för tjänstegöromålens förrättande. Enligt 1919 års barnmorskereglemente (§ 46) gällde sålunda, att då barnmorska anklagades för felaktighet i yrkets utövning, hon icke finge dömas, förrän MedSt avgivit utlåtande angående felaktigheten. En dylik regel motiveras av att ett yrkes särskilda beskaffenhet är att beakta. Regeln är förty ett skydd för tjänstemännen ifråga. Domstolar äro oförhindrade att till sin vägledning även i andra fall inhämta yttrande av sakkunnig. Om så ej sker, kan den tilltalade själv, resp. åklagaren, föranstalta om motsvarande utredning.

SL 25: 1. Tjänstemissbruk

Vilka gärningar äro emellertid att beteckna som tjänstemissbruk och vilka äro det icke? Var går gränsen här mellan lovligt handlande och olovligt? Domaren kan icke ur allenast lagtexten i SL hämta tillräcklig vägledning, nu i än mindre grad än tidigare. Kompletterande regler måste sökas på annat håll. De kunna, som tidigare visats, sökas antingen i en allmän uppfattning om vad tjänstemän eller viss tjänsteman har att iakttaga eller, särskilt, i olika föreskrifter, instruktioner, anvisningar, men även lagar, vilka gälla för tjänstemän eller vissa grupper av dem.

Det är emellertid knappast möjligt att i en framställning av här ifrågavarande slag klart fixera de olika tjänstemännens skyldigheter och omfattningen av begreppet tjänstemissbruk. Men ur rättspraxis kunna vissa typiska fel angivas, vilka kunna hänföras till denna gärningsgrupp. De objektiva rekvisiten för SL 25: 1 har, som nyss visats, radikalt vidgats genom 1948 års reform. Objektivt sett består brottet nu däri, att tjänstemannen missbrukat sin ställning — vare sig han

utövar myndighet eller icke – genom handling eller underlåtenhet. Genom denna avfattning täckes icke allenast positiva åtgärder utan även de negativa felen, något som den tidigare lokutionen i 25: 16 »i sitt ämbete» logiskt sett svårligen medgav, ehuru lagrummet genom utvecklingen i praxis likväl kom att rymma även dessa fel.

Ett obehörigt utnyttjande av tjänsten till att företaga viss åtgärd eller uppnå viss fördel, kan sålunda straffas som tjänstemissbruk. Uppgiver en tjänsteman felaktigt, att han som sådan äger viss kompetens, kan detta handlingssätt vara att föra in under SL 25: 1. Uppgiver sig tjänstemannen däremot handla i egenskap av annan tjänsteinnehavare, torde detta handlingssätt ej vara åtkomligt under nämnda lagrum, men väl under andra bud i SL.

De handlingar, som kunna straffas som tjänstemissbruk, behöva likväl icke såsom sådana vara tjänstehandlingar, utan kunna hava ett mera löst samband med tjänsten men ändå inneböra ett olovligt bruk av dennas möjligheter. Tjänstemannen har genom tjänsteinnehavet satts i tillfälle att handla eller underlåta att handla. Nyttjar tjänsteman en bil till nöjesresa, ehuru den endast får användas för tjänstebruk, kan han möjligen straffas enligt SL 25: 1, om gärningen icke exklusivt skall straffas som allmänt brott, SL 20: 6 eller 22: 7; utnyttjandet är dock varken en positiv tjänsteåtgärd eller ett negativt underlåtande av tjänsteplikt. Tulltjänsteman, som biträtt vid smuggling, har dömts till ansvar enligt GSL 25: 16, NJA 1919, s. 211; tjänsteman, som åsidosatt förbud att bedriva viss verksamhet, likaså, NJA 1938, s. 238. För att rymma även dylika fall har lagstiftaren valt den nyss anförda, vida formuleringen »handling eller underlåtenhet» i stället för orden genom att företaga en åtgärd eller genom underlåtenhet (KPr 80/1948, s. 316). Jfr å andra sidan NJA 1940, s. 29.

Objektivt rekvisit är emellertid ytterligare »förfång för det allmänna eller någon enskild». Tjänstemissbruket skall sålunda, faktiskt, ha lett till dylikt resultat. Det räcker icke med att förfånget ligger inom det möjligas eller det sannolikas gräns. Förfånget skall i verkligheten ha inträffat. Förfång är härvid ett vidare begrepp än skada. Med skada förstås nämligen ekonomisk skada, jfr trolöshetsbrottets konstruktion SL 22: 5. Förfång återigen kan vara tidsförlust, obehag m. m., som icke, i vart fall ej omedelbart, äger ekonomisk innebörd (jfr SOU 1944: 69, s. 402). Föreligger skada, torde i nämnda fall fråga bliva om tillämpning av det i förhållande till SL 25: i första hand tillämpliga ansvaret enligt SL 22: 5 eller om bedrägeri, NJA 1957, s. 531; not B 15.

Subjektivt kräves, för att ansvar enligt SL 25: 1 skall kunna utdömas, vetskap om de för tjänstemannaförhållandet grundläggande fakta (utnämning m. m.), uppsåt att företaga den felaktiga gärningen eller underlåtenheten och att därmed åstadkomma förfång.[3] Härvid är även dolus eventualis — medvetet räknande med skaderisken — enligt allmänna grundsatser tillfyllest. Däremot kräves icke uppsåt att handla i tjänsten, jfr JO 1951, s. 127, eller medvetenhet om att ämbetsansvar åvilar vederbörande, utan äro här de faktiska omständigheterna avgörande; tjänstemannens uppsåt att handla utom tjänsten kan konstituera ansvar. Omvänt kan missuppfattning om kompetens vara ursäktande, RÅ 48/1948.

I första hand måste här en gräns dragas mellan gärningar, vilka begås uppsåtligen, och de, vilka ej falla inom denna ram. De sistnämnda hänföras alltid under SL 25: 4, i den mån ansvar kan ifrågakomma enligt SL 25:. Jfr NJA 1947, s. 499 och 1935, s. 395.

---

[3] Jfr härom och om den nuvarande SL:s teknik *Thornstedt*, Om rättsvillfarelse, s. 274 ff., 283; *Beckman—Bergendal—Strahl*, a. a. s. 568. Se även JO 1951, s. 33.

I NJA 1937, s. 451: åtal mot häradshövding för tjänstefel enligt SL 25: 16 blev icke bifallet, enär det särskilt med hänsyn till den åtalades sinnesbeskaffenhet icke kunde anses uteslutet, att han saknat insikt om att han bröt mot gällande föreskrifter beträffande viss medelsförvaltning. Felet ansågs dock i detta fall innebära synnerligt oförstånd och grov vårdslöshet i ämbetet, varför följden av att det subjektiva rekvisitet icke var täckt blev att ansvar enligt SL 25: 17 utdömdes. Jfr NJA 1941, s. 584 och JO 1949, s. 9. Brister i denna utsträckning det subjektiva rekvisitet för ansvar enligt SL 25: 1, kan ansvar enligt 25: 4 i stället ifrågakomma, se t. ex. NJA 1937, s. 414 (åklagaren hade yrkat ansvar i enlighet med GSL 25: 16) och minoritetsvotum i nyss återgivna NJA 1919, s. 532. Vid förhastande kan ansvar enligt 25: 1 ifrågakomma — det innebär icke i sig en brist i det erforderliga subjektiva rekvisitet, men kan föranleda lägre straff (NJA 1919, s. 532). Då även mindre grova dolösa fel föras under 25: 4, kan förhastande emellertid föranleda bestraffning enligt detta lagrum. Då gärning icke ansetts begången av förhastande, har detta varit ett motiv för tillämpning av GSL 25: 16, se HovR i NJA 1935, s. 178.

Försök till tjänstemissbruk är icke straffbart. Giver en tjänsteman en order, som skulle kunna leda till ansvar enligt SL 25: 1 men vägrar den beordrade att utföra handlingen, straffas icke tjänstemannen för försök till tjänstemissbruk utan för tjänstefel enligt SL 25: 4.

Med ledning av rättspraxis kan ytterligare precisering vinnas av vad som är »tjänstemissbruk», SL 25: 1.

I första hand må här nämnas, att uppsåtlig underlåtenhet att följa författning, tjänsteföreskrift eller befallning kan bestraffas enligt detta lagrum, där underlåtenheten icke bedömes allenast som oförstånd. (Om rätt och skyldighet till legalitetskontroll och om lydnadsvägran har ovan talats och torde här allenast kunna hänvisas till denna framställning; ena-

handa gäller om ursäktliga tolkningsfel m. m.) Tjänstemän äro pliktiga att i sitt handlande iakttaga författningstrohet.

Under lagrummet kunna vidare falla kompetensöverskridanden, maktmissbruk och illojal maktanvändning av olika slag. Tjänsteman äger icke missbruka sin ställning till att öva påtryckning på enskilda. Hot om åtal eller annan åtgärd för att förmå enskild till viss prestation, som icke åligger honom, har åtalats enligt detta lagrum. Polismetoder, som strida mot grundläggande principer av rättsstatskaraktär, kunna i sådana fall medföra ansvar såsom tjänstemissbruk. Tjänsteman äger ej utan laga stöd handla, då laga stöd är en förutsättning för handlandet. Särskilt ömtåligt är givetvis användande av tvångsmedel. Häradshövding äger ej häkta misstänkt utan att grunden för åtgärden är för handen (NJA 1883, s. 328): »Alltså finner Hovrätten häradsrättens ifrågavarande beslut såsom följaktligen saknande stöd av lag vara felaktigt.» Tjänstemän äro i princip skyldiga att utan särskild ersättning fullgöra sina prestationer gentemot allmänheten. De få den ersättning, i form av löneförmåner eller sportelinkomster, som författningsenligt tillkomma dem. Tjänsteman äger icke belasta allmänheten med särskilda avgifter härutöver. För dylika prestationer kräves det särskilt författningsstöd. I modern förvaltning har man dessutom sökt att i största möjliga mån avskaffa dylika prestationer såsom opraktiska eller eljest olämpliga. För prästerskapet innebar sålunda avlöningsregleringarna enligt KF den 11 juli 1862 plikt att avgiftsfritt förrätta vissa kyrkliga handlingar, som dop, vigsel; för utmätningsmän, tulltjänstemän ha motsvarande regleringar ägt rum. Ett icke ringa antal rättsfall avser därefter frågan om präster och andra tjänstemän uppburit obehöriga avgifter för dylik förrättning eller ej (jfr SOU 1950: 43, s. 124). Nu kan uppbärandet av obehörig avgift bestraffas som sportelexcess, tidigare enligt sär-

skild brottsbeskrivning i GSL 25: 5.[4] Där detta icke skulle kunna vara fallet, kan ansvar enligt SL 25: 1 eller 25: 4 i stället ifrågakomma (jfr NJA 1894, s. 405). Tjänsteman äger icke förgripa sig å enskild egendom, som är i allmän vård; bliva förmögenhetsbrottsbeskrivningarna ej tillämpliga, inträder supplementärt ansvar enligt SL 25:. Postvaktbetjänt, som tillägnat sig brev utan värde, blev sålunda dömd enligt GSL 25: 16.

Såsom ämbetsbrott kan vidare bestraffas gärningar, begångna i tjänsten, vilka icke kunna hänföras under andra lagrum i SL (jfr för äldre rätt Agge, Förfalskningsbrotten, s. 90 ff.). Tjänsteman får ej avsiktligt lämna vilseledande uppgifter, ej utgiva sig företräda annan utan stöd härför (jfr JO 1935, s. 131). Han äger icke i tjänsten lämna medvetet oriktiga eller eljest vilseledande uppgifter. Ordförande i fattigvårdsstyrelse, som uppsåtligen förklarat, att fattigvårdsstyrelsen lämnat understöd åt viss person så att denne skulle vinna hemortsrätt i annan kommun, har ådömts ämbetsstraff efter GSL 25: 16 (NJA 1938, s. 16; 1940, s. 29). Ansvar utdömdes likaledes för ändring i protokoll eller felaktiga utdrag av protokoll (JO 1936, s. 130).

Tjänsteman är pliktig att korrekt använda och handhava uppburna eller eljest anförtrodda medel (NJA 1956, s. 129). I den mån ansvar för förskingring — tidigare för ämbetsmannaförskingring (GSL 25: 11) — icke kan utdömas, kan ansvar enligt SL 25: 1 ifrågakomma (jfr NJA 1930, s. 619, JustR Lawskis votum). Jfr NJA 1957, s. 531, om bedrägeri — tjänstemissbruk — tjänstefel.

Helt visst möter ofta en avsevärd svårighet att avgöra, huruvida visst handlande skall bedömas såsom tjänstemissbruk eller allenast såsom tjänstefel. I NJA 1937, s. 414 var sålunda fråga om bedömning av en stadsfogdes åtgärd att

[4] NJA 1892, s. 371.

under felaktiga uppgifter uppbära ersättning av kronan. RR fällde till ansvar enligt GSL 25: 17 medan HovR menade, att gärningen borde bedömas enligt det strängare lagrummet 25: 16. HD återigen ansåg, att gärningen »ej kan anses innefatta svårare förbrytelser än i 25: 17 stadgats». Jfr NJA 1935, s. 178.

Givetvis blir här ej sällan fråga om en värdering av gärningens svårighetsgrad i relation till de handlingar, vilka bestraffas endast såsom tjänstefel. Gränsdragningen beror, i viss mån, av domarens subjektiva uppfattning. Man möter här ej sällan uttryck för olika meningar om felaktiga gärningars betydelse ur allmän eller ur någon särskild offentlig synpunkt. Så ha ombud för kronan hävdat, att visst anslagsöverskridande borde bestraffas med stränghet ur förvaltningsfiskalisk synpunkt. »Kronan nödgas intaga denna ståndpunkt av, bl. a. det praktiska skälet, att ett eftergivande ... skulle innebära ett uppgivande av kronans anspråk på att anslagsmedel skola av myndigheterna förvaltas i full överensstämmelse med därom meddelade föreskrifter. Ett lindrigt straffansvar är i ett sådant fall ... icke tillfyllest. En decentralisering av förvaltningen och förvaltningsmyndigheternas maktbefogenheter synes icke väl instämma med svensk förvaltningsrätt och bör icke få förekomma» (NJA 1934, s. 203). I andra fall möta andra motiv, ifråga om prästers ansvar kyrkorättsliga eller kyrkopolitiska, ifråga om officerares brott särskilda militära krav etc. etc. Även utan att dylika skäl åberopas, kan fråga bli om ett tämligen fritt bedömande. Spörsmålet, om snatteri, tillika tjänstefel, skulle bedömas enligt GSL 25: 16 eller 25: 17, ställdes i NJA 1919, s. 532. De tillägnade föremålens värde (belöpande sig till 7: 75 resp. 6:— kronor) var obetydligt. Förseelsen hade av underinstanserna över huvud taget icke hänförts till tjänstefel. Samtliga ledamöter av HD ansågo väl, att förseelserna begåtts i tjänsten; en dissident hänförde dock icke för en av tjänstemännen

förseelserna till ämbetsbrott. Majoriteten tillämpade SL 25: 16, men beaktade vid straffmätningen (suspension), att gärningen måste anses hava skett av förhastande samt att skadan av gärningen var ringa. Två ledamöter dömde härvid till avsättning enligt 25: 16. En dissident fann dock, att förseelsen borde anses som oförstånd i tjänsten, GSL 25: 17. Jfr NJA 1957, s. 531, samt bedömningen i Selling-målet KU 1958 B 1, s. 32 f.

SL 25: 4. Tjänstefel

Enligt GSL 25: 17 bestraffades tjänsteman för vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i sitt ämbete. SL 25: 4[5] stadgar nu straff för tjänsteman, som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatt vad honom åligger. Den närmare vägledningen för bedömande av tjänsteplikten angives med preciseringen, »enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet». Domaren får sålunda söka vägledning ej endast i positiva föreskrifter av skiftande valör[6] utan även i allmänna omständigheter; även »hävdvunnet bruk» har härvid åberopats (PolL § 1 mom. 2). Brottet skall sålunda här, till skillnad mot vad fallet är i SL 25: 1, kunna hänföras till tjänsten. Å andra sidan lärer det icke vara möjligt att mekaniskt tillämpa administrativa bestämmelser såsom reglerande tjänsteplikten. I denna väg kan icke ett straffrättsligt ansvar i huru stor utsträckning som helst skapas. Domstolarna måste uppenbarligen ha en möjlighet att vid prövning av ansvarsfråga även bedöma, vad som är rimligt att begära av en tjänsteman och vad som går utöver denna gräns. Man torde sålunda icke kunna driva tjänstefordringarna huru långt som helst. Jfr även JO 1951, s. 32; s. 127.

[5] *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 584 ff.
[6] Om begreppet författning se även SvJT 1953, s. 577.

Lagrummet avser att täcka vissa dolösa, alla culpösa och vissa icke ens culpösa fel. I de fall, då väl uppsåtliga tjänstefel begåtts, men de icke kunna hänföras under de strängare rekvisiten i 25: 1, kunna de bli straffbara som tjänstefel under 25: 4 (se t. ex. NJA 1937, s. 451). De culpösa felen anses alla skola täckas av ordet »försummelse». Detta ord har man menat täcker hela det område, som i den äldre lagtexten något tautologiskt betecknades som »vårdslöshet, försummelse».

Tjänstemäns handlande är emellertid att bedöma icke allenast i förhållande till författningsstadganden eller vad enligt sakens natur måste anses gälla för tjänstgöringen i fråga, utan även i förhållande till skriftliga eller muntliga anvisningar, föreskrifter, order, befallningar. Underlåtenhet att efterkomma förmans i tjänsten givna order kan föras under detta lagrum, liksom underlåtenhet att efterkomma myndighets, JK:s, JO:s eller MO:s begäran om yttrande, förklaring eller dylikt. Brott mot lydnadsplikten är ju, som här i flera samband betonats, icke i SL vad de civila tjänstemännen beträffar uttryckt som ett särskilt brott, till skillnad mot vad fallet är i den militära straffrätten (jfr NJA 1911, s. 93; 1947, s. 490).

Det culpa-begrepp, som möter i SL 25: 4, är emellertid i någon mån annorlunda än det eljest inom straffrätten vanligen tillämpade. Det erinrar snarast om det inom skadeståndsrätten uppställda. Tjänstemän ha kunnat fällas till ansvar för försummelse m. m., som strider mot skyldigheterna i tjänsten och icke kunnat med framgång hänvisa till subjektiva omständigheter som friande moment. Försummelsen bedömes objektivt, i relation till en tänkt normaltjänsteman — begreppet bonus pater familias som likare för vad en medborgare bör företaga kommer närmast i tankarna. Medan eljest inom straffrätten culpa-ansvaret torde bedömas med annan hänsyn till den tilltalades subjektiva omständigheter,

hans intellektuella utrustning m. m., hans faktiska möjlighet att förstå, bedöma eller fatta, kunna tjänstefelen bedömas efter mera objektiva normer. Möjligen sammanhänger detta även därmed, att vi här ha att göra med hänsyn till medborgaren och dennes krav på likformigt korrekt handlande. Se härom även Kuylenstierna i FT 1954, s. 127.

Med oförstånd och oskicklighet avses fel, som ej kunna tillräknas tjänstemannen direkt vare sig såsom culpösa, än mindre dolösa förseelser. Lagstiftaren har här velat främja förvaltningsmässiga ändamålssynpunkter. De starkt särpräglade administrativa syftemålen vid ämbetsbrottens utövning framträda sålunda här ånyo. Nödtorftigt kan man dock föra in dessa fel under en culpa-synpunkt; tjänstemans underlåtenhet att förskaffa sig den kunskap, den skicklighet, som brustit men bort finnas, är en straffbar underlåtenhet (KPr 80/1948, s. 320). Saknar han utan eget förvållande erforderlig skicklighet för viss uppgift, torde obenägenhet att utkräva ansvar dock föreligga, MO 1936, s. 14.

Till belysning av stadgandets tillämpning kan man även här ur praxis anföra vissa iakttagna normer.

Underlåtenhet att fullgöra föreskriven[6a] skyldighet, bestraffas enligt SL 25: 4. Hit hör i främsta rummet uteblivande från tjänsten, även kollektivt (NJA 1896, s. 421; 1911, s. 179, 209; 1920, s. 134; 1929, s. 232; 1955, s. 405). Försummelse att fullgöra författningsenligt eller enligt »sakens natur» åvilande skyldighet faller givetvis under lagrummet.[6b] Överträdelse av förbud att innehava annan tjänst bestraffas som tjänstefel, liksom att icke vara bosatt på före-

[6a] Skyldighet känna till och följa publicerade författningar NJA 1910, s. 547.

[6b] Dröjsmål med lagfartsärende NJA 1904, s. 421; hovrättsdomares dröjsmål med kontrolläsning NJA 1933, s. 405; försummad förteckning enligt StämpF, NJA 1931, s. 627. — Om underlåten kontroll se även NJA 1904, s. 347; 1944, s. 474.

skriven ort eller att bära stadgad uniform eller omvänt att bära civil dräkt. Landshövding har fällts till bötesstraff enligt GSL 25: 17, för det han icke vidtagit åtgärder för bestraffning av underordnad tjänstemans brott (NJA 1934, s. 223). Försummar polisman att övervaka anhållen, bötfälles han (JO 1935, s. 9); motsvarande gäller försummelse att vidtaga exekutiva åtgärder, som äro föreskrivna i lag. Tjänsteman äger ej heller att uraktlåta eller eftersätta föreskriven kontroll av annan verksamhet, domare sålunda icke kontrollen över förmyndarskap (JO 1936, s. 172). Har tjänsteman ålagts rapportskyldighet, blir ett åsidosättande av denna eller ett ofullständigt fullgörande härav tjänstefel (JO 1930, s. 119; 1931, s. 11). Landskamrer har fällts till ansvar för underlåtenhet att till domhavande fullgöra föreskriven anmälan angående vissa odlingslån (JO 1931, s. 55). Anslagsöverskridande har bedömts som oförstånd, NJA 1934, s. 197. Den, som har att utbetala lön och därvid att verkställa införsel, men försummar detta, blir straffbar för tjänstefel (JO 1935, s. 20; 1938, s. 79). Disponerar tjänsteman av försummelse eller oförstånd felaktigt medel för icke avsett ändamål, kan han straffas för tjänstefel, JO 1938, s. 94. Utnyttjande av tjänstebil för privat ändamål har bedömts som tjänstefel (MO 1955, s. 151). Men även i ekonomiskt hänseende onöjaktigt handlande har förts hit. Se ovan anförda rättsfall NJA 1919, s. 504; 1937, s. 414. I NJA 1956, s. 129 ansågs uttag av förskott för uppgiven tjänsteresa men förbrukat under semester, för tjänstefel. Missbruk av tjänstebrevsrätt NJA 1922, s. 519.

Har tjänstemannen av vårdslöshet eller oförstånd lämnat felaktig uppgift till myndighet under åsidosättande av allmänna intressen, blir ansvaret för tjänstefel (JO 1930, s. 91, vilseledande uppgift till JO; JO 1949, s. 26, felaktigt nykterhetsintyg). Motsvarande gäller felaktiga uppgifter om enskild, särskilt om denne därav lidit skada, NJA 1905, s. 40.

Felaktiga gravationsbevis och äganderättsbevis (JO 1936, s. 43), felaktiga bevis rörande mantalsskrivning (JO 1936, s. 12, JO 1935, s. 69) ha hänförts hit.

Även missbruk av makt, kompetensöverskridande, åsidosättande av regler om förfarande m. m., bestraffas som tjänstefel, om de ansetts hava berott av oförstånd, oskicklighet eller försummelse. Se närmare om åklagare JO 1935, s. 145, JO 1938, s. 53. Utnyttjande av tvångsmakt utan laga stöd kan under motsvarande förutsättningar hänföras hit, JO 1935, s. 9; 1949, s. 56. Användande av tvångsmedel, som ej äro föreskrivna, eller i fall, där de ej äga laga stöd, föranleda ansvar enligt detta lagrum (JO 1931, s. 80, förvandlingsstraff för böter verkställd, ehuru betalning erbjudits; jfr 1931, s. 81; 1935, s. 170; 1936, s. 11: olaga kvarhållande; 1936, s. 98: olaga anhållande m. fl.). Lika litet som tvångsmedel får användas utan laga stöd få andra rättsskyddsgarantier åsidosättas, sålunda icke heller offentlighetsprincip, där denna gäller. Häradshövding har sålunda fällts till ansvar för tjänstefel för det han underlåtit vidmakthålla offentlighet vid häradsrättens sammanträde. Utmätningsman har straffats för tjänstefel, då han obehörigen vägrat återställa enskild egendom, JO 1935, s. 10. Icke iakttagen föreskrift om förfarande vid bestraffning har föranlett ansvar, MO 1948, s. 14. Kränkande eller allenast olämpliga yttranden av tjänsteman kunna straffas enligt SL 25: 4 (JO 1949, s. 46), där ej exklusivt ansvar enligt SL 16 ifrågakommer.[6c]

Likaså har under detta lagrum hänförts felaktigt beslut att ej avlämna handling till arkiv (NJA 1892, s. 338), att ej utlämna allmän handling (NJA 1934, s. 643). Vägran att framställa proposition och yrkande i strid mot kommunallag har föranlett ansvar för oförstånd (JO 1936, s. 130). Domares

---

[6c] Jfr om icke återställd egendom NJA 1950, s. 25; om öppnande av brev 1923, s. 151; olaga häktning 1919, s. 218; otillåten spaningsåtgärd 1953, s. 582; obehörigt förbud 1915, s. 515.

fel vid meddelandet i utslag om utdömande av villkorlig dom, om bötesstraff har bedömts enligt detta lagrum, särskilt när erforderligt subjektivt rekvisit för en strängare bedömning såsom tjänstemissbruk icke förelegat (JO 1931, s. 7, 1936, s. 142). Jfr NJA 1880, s. 237; 1885, s. 91; 1886, s. 470; 1916, s. 611; 1951, s. 569. Om gränsdragningen mellan ursäktligt felaktig tolkning av lag och tjänstefel se särskilt NJA 1904, s. 138.

I många fall hänföras gärningar, vilka objektivt falla under allvarligare lagbud men där subjektivt rekvisit icke föreligger, till tjänstefelens kategori. Detta gäller såväl om det allmänna ämbetsbrottet i SL 25: 1, som om brott mot tystnadsplikt och tagande av muta (jfr JO 1937, s. 143, NJA 1949, s. 310). I det fall att tystnadsplikt ej stadgats, kan ansvar för indiskretion m. m. likväl utdömas såsom för tjänstefel.

*

Ett problem av stor svårighetsgrad möter här. Det gäller att angiva en nedre gräns för straffbart tjänstefel. Såsom GSL 25: 17 och nu SL 25: 4 äro avfattade, borde, teoretiskt alla fel, alla felaktiga beslut och domar, medföra straffansvar. Det är emellertid för vår tids uppfattning klart, att varje form av objektivt fel icke kan och icke bör föranleda kriminellt ansvar. För att taga några tydliga exempel, kan en domares bedömning, som föranleder ändring i högre rätt, icke i och för sig vara ett tjänstefel[7], lika litet som en läkares felbedömning behöver vara ett fel i denna mening. Jfr om utmätningsman NJA 1950, s. 25; 1952, s. 1, fångvårdstjänsteman; åklagare, NJA 1952, s. 617 och 1953, s. 582; statens jordbruksnämnd NJA 1956, s. 357.

Under senare tid har i högre grad hänsyn tagits därtill, om en tjänsteman handlat i rättsvillfarelse eller haft ursäktlig anledning till ett felaktigt beslut, t. ex. i en oklar

[7] *Hagströmer*, a. a. 1, s. 167. Däremot författningsstridig dom, ovan s. 284.

eller eljest svårtydd författningsföreskrift. Frågan var uppe redan i ett minoritetsvotum i NJA 1888, s. 143. I målet yrkades ansvar å en häradshövding för missbruk av tjänsteförsändelse. Ett hovrättsråd förklarade då, att enär »stadgandet i förstnämnda lagrum icke är så tydligt, att det ej kan giva anledning till olika uppfattning, finner jag något ansvar ej kunna . . . ådömas». Jfr NJA 1931, s. 569, ävensom HD:s majoritet i dom, avseende ansvarsyrkande mot tjänsteman för felaktig beräkning av strafftid NJA 1952, s. 1 (JO 1953, s. 8 ff.; jfr även JO 1930, s. 91, 1950, s. 26 ff.). I RR:ns frikännande dom i NJA 1937, s. 138, där ansvar yrkats å landsfiskal för felaktigt uttagande av ersättning av statsverket, åberopades »enär någon uttrycklig bestämmelse icke förelåge om fördelning utav kostnader av ifrågavarande slag mellan resor . . .». En läkare, som begår ett misstag, torde icke kunna dömas till ansvar, om han ursäktligt missförstått föreskrift: i RÅ S 289/1939 befriades en läkare från bestraffning, enär av honom begånget fel kunde hava berott på missuppfattning rörande gällande bestämmelser; han erhöll dock en erinran.[8] Se även votum i NJA 1915, s. 515.

Ofta inverkar dylik otydlighet i normerande bestämmelser givetvis redan på åtalsfrågan; jfr JO 1931, s. 181: »vid bedömande av vad . . . förekommit, få . . . de svårigheter, som bristen på lagbestämmelser vållar, ej lämnas helt obeaktade». Då HovR för Västra Sverige år 1952 ogillade ansvarsyrkande gentemot präst för vägran att viga frånskild, motiverade HovR:ns majoritet — som väl ansåg att plikt till vigsel förelegat för prästen som svensk tjänsteman — frikännandet »med hänsyn till den oklarhet, som rått rörande prästs skyldighet att viga frånskild» (JO 1953, s. 12 ff.). Å andra sidan torde en otydlighet i ett beslut, som skall verkställas, ej ursäkta

[8] Jfr *Björkquist* i FT 1955, s. 1 ff. Se även NJA 1900, s. 141; 1926, s. 15; 1930, s. 676 (otydliga föreskrifter). NJA 1955, s. 405 (Karlgren): rättsvillfarelse ursäktar i visst fall.

en felaktig åtgärd, om den verkställande kan efterhöra den rätta meningen (JO 1931, s. 40). Ingalunda ovanligt är slutligen, att domstolen konstaterar, att en viss åtgärd eller visst beslut väl i och för sig är felaktigt, men att det icke föranleder ansvar; se redan NJA 1899, s. 585; jfr 1904, s. 505.

Jämväl hänsyn till auktoritativa domar eller praxis kan vara ursäktande (JO 1955, s. 233) medan mindre auktoritativ praxis icke friar (SvJT 1935, rf s. 34). Om ansvarsfrihet för präster vid felaktigt handlande på grund av övertygelse, NJA 1929, s. 658, SvJT 1937, rf s. 29.

Det resultat, vartill denna utveckling lett, medför emellertid avsevärda olägenheter. Ur tjänstemannens synpunkt kan en dom, som väl är friande, men utsäger, att hans handlande varit felaktigt, vara en allvarlig olägenhet. Trots detta äger den sålunda klandrade tjänstemannen icke överklaga domen.

Man har därför övervägt att införa ett särskilt institut av innebörd, att domstol skulle äga pröva riktigheten av tjänstemans åtgärd utan att fråga är om ansvarstalan.

Uppenbart är vidare, att ringa fel icke alltid böra medföra ansvar. Straffrättskommittén föreslog sålunda (SOU 1944: 69, s. 414 f.) införande av en uttrycklig bestämmelse, att domstolen beträffande ringa fel skulle kunna utan att ådöma straff förklara, att ämbetsmannen förfarit felaktigt (jfr JK:s yttrande redan i NJA 1879, s. 160). I KPr 80/1948 upptogs emellertid icke något förslag i denna riktning. Under remissbehandlingen hade vissa erinringar av SA och LO gjorts mot förslaget. Departementschefen fann i anledning härav, att det vore mest lämpligt att liksom hittills låta domstolarna besörja denna gränsdragning i praxis. — I detta läge synes det uppenbart, att domstolarna allenast inom ett starkt begränsat område kunna underlåta att utdöma straff med hänsyn till brottets obetydlighet. Detta måste dock vara fallet vid smärre rutinfel och kan även eljest finnas vara fallet med hänsyn till tjänstepliktens art och omständigheterna i

det särskilda fallet. Jfr JO 1930, s. 155. Understundom åberopas härvid, att skada för enskild icke uppkommit (jfr JO 1948, s. 11). I övrigt lärer gärningens obetydlighet icke kunna inverka på det objektiva rekvisitet för straffbarheten. Däremot kunna domstolarna tänkas ogilla en ansvarstalan för en obetydlig förseelse med hänsyn till att kraven på subjektivt rekvisit icke äro fyllda[9]; det kan kanske icke antagas, att avsikten varit att begå ett fel, om detta är av ringa vikt. (Jfr härom och om visst tjänstefel varit ringa JO 1950, s. 19 ff.; 1951, s. 8.)

Till sist uppkommer frågan om tjänstemans ansvar för underlydandes fel eller försummelse. Allmänt kan härom sägas, att något strikt ansvar icke finnes. Allenast det förhållandet, att en tjänsteman intager överordnad ställning till annan, medför icke, att han blir ansvarig för dennes handlande. Uppenbart är, uttalar JO, 1931, s. 90, att överordnad icke kan åtaga sig straffrättsligt ansvar för ett av underlydande begånget tjänstefel, försåvitt dessa handlat utan den överordnades vetskap och han icke varit därtill vållande genom meddelande av oriktiga instruktioner eller på annat sätt.

Annorlunda ställer det sig, om den underlydande handlat på den överordnades order. Ansvaret delas då av den högre tjänstemannen, där det icke helt övergår på denne (se ovan s. 58). Har överordnad på tillfrågan samtyckt till åtgärd, grundar även detta ansvar för honom; flottiljchef har sålunda funnits ansvarig för brottsprovokation, som han godkänt, NJA 1951, s. 111. Men är den överordnades ansvar att bedöma som allenast ringa, skall straff lindras eller icke till straff fällas (SL 3: 5); jfr Göteborgs RR dom den 7 juni 1955 i mål allm. åklagare./.hamndirektör Axelson m. fl.

Emellertid föreligga vissa situationer, där den överordnade tjänstemannen har skyldighet — enligt författning eller sa-

[9] *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 588 f.

kens natur — att instruera eller övervaka underordnade, att kontrollera deras verksamhet fortlöpande, i vissa hänseenden eller vid vissa tillfällen. Har t. ex. en lantmätare ansvaret för viss förrättning, får han även tillse, att hans medhjälpare fullgöra de prestationer, som ankomma å dem, och göra det på ett riktigt sätt. Brister han härutinnan, förskyller han ansvar, RÅ 14/1938 (jfr ILantmSt § 60). Jfr även RÅ K 309/1934. Ingår i en myndighets verksamhet att ha hand om värdepapper, kan icke chefen för myndigheten undgå ansvar, därest de allmänna direktiven för uppgiftens lösande äro bristfälliga eller kontrollen över att föreskrifterna följas, brister. I NJA 1949, s. 75 var fråga om ansvar för överdirektör och byråchef vid egnahemsstyrelsen; underordnad tjänsteman hade låtit vissa värdehandlingar ligga framme, varefter de förkommit, och han hade härför fällts till ansvar för tjänstefel. Därefter yrkades ansvar å nämnda chefstjänstemän, vilka jämväl dömdes för tjänstefel. Här konstaterade Svea HovR, bl. a., i dom, som icke blev föremål för ändring i HD, att överdirektören väl icke varit skyldig att dagligen följa handläggningen av rutinärenden men att det otvivelaktigt inginge i hans ämbetsplikter att av eget initiativ förvissa sig om att de allmänna riktlinjerna för sådana ärendens handläggning voro tillfredsställande och lämpliga. Han borde ha sökt förvissa sig om huru värdehandlingarna förvarades. Om han gjort detta, hade han märkt vissa allvarliga brister.

Inom den kommunala förvaltningen uppkomma särskilda problem om ansvar och ansvarsfördelning. Nämnder och styrelser äro här i första hand ansvariga även för tjänstemännens verksamhet. Tjänsteman kan emellertid bliva ansvarig för sitt handlande, även för de uppgifter och råd, som han lämnar det organ, varunder han lyder (se t. ex. HovR för Västra Sverige, dom den 19 mars 1955 i mål mellan allm. åklagare och ledamöter av hamnstyrelsen samt hamndirektören Axelson).

De förvaltningsorganisatoriska lösningar, som valts, återverka jämväl å den straffrättsliga ansvarsbedömningen. Beslut kunna nämligen fattas av en tjänsteman, enrådigt, på föredragning eller efter samråd eller efter uppgift, attest eller intyg av annan. Men beslut kunna även komma till stånd efter omröstning, kollegialt. Huru ställer sig det straffrättsliga ansvaret för beslut i förhållande till dessa olika former för medverkan?

För *enrådighetsbeslut* svarar i princip den, som fattat beslutet, även om han inhämtat och bygger på uppgifter från annan; felaktiga uppgifter till vägledning för annans beslut kunna väl i sig vara tjänstefel, men fritaga icke den, som fattat beslutet, från eget ansvar. Man jfre fredsförvaltningsreglementet den 15 juni 1945 (nr 337) § 7: 1, st. 2: »För beslut, som utan föredragning fattas... är den, som fattat beslutet ensam ansvarig.» Ansvar för utdelat råd, MO 1938, s. 12.

Den, som *föredrager* ärende för beslut, bliver ock ansvarig för beslutet. Se fredsförvaltningsreglementet § 7: »För beslut... äro vederbörande chef och föredraganden gemensamt ansvariga.» Den föredragande kan emellertid undgå ansvar, därest han reserverat sig mot detta. Reservationsrätt har vunnit allmänt erkännande och har, särskilt under senare tid, skärpts till reservationsplikt enligt ett stort antal, men icke alla, instruktionsföreskrifter (jfr Matz i FT 1940). Sålunda föreskriver nyss anförda fredsförvaltningsreglemente § 7: »dock att, om chefen besluter i strid mot föredragandens mening, denne för att skydda sig mot ansvar, har att mot beslutet skriftligen anföra sin avvikande mening.» Reservation kan ock ha tillagts den verkan, att beslutet ifråga skall underställas högre instans el. dyl.

Väl har man ifrågasatt det rimliga i att alltid låta den föredragande bli medansvarig för beslut. Föredragning sker ofta av yngre krafter, på vilka ej samma krav kunna ställas som på beslutande tjänstemän. Det är ock en viss påfrestning

för den föredragande — särskilt i yngre år — att anmäla avvikande mening. Regeln är likafullt den ovan angivna.

Har tjänsteman i tjänsten lämnat uppgift till beslutande, bestyrkt räkning eller redovisningshandling eller tecknat *attest*, är han väl icke ansvarig för det slutliga beslutet men väl för sina egna uppgifter (jfr Widén i FT 1955, s. 343 f.). Det är ock felaktigt att in blanco underteckna handling, t. ex. redovisningshandling; detta oaktat om handlingen därefter blir missbrukad eller icke (se FT 1954, s. 280). Jfr även fredsförvaltningsreglementet § 7, mom. 3: »Den, som i tjänsten bestyrkt å vederbörlig räkning, redovisningshandling eller dylikt upptagna faktiska uppgifters riktighet eller ock verkställt siffergranskning, är ansvarig för vad han bestyrkt eller genom sin granskning godkänt.»

Inom denna ram uppkomma andra ansvarsfrågor. Huru långt går en attestants skyldighet att kontrollera bestyrkta uppgifter, vad är det, som i det individuella fallet bestyrkes av intygande tjänsteman? Några allmänna normer torde härom icke kunna uppställas, utan man får bedöma varje situation för sig. I vissa fall avser, t. ex., attest allenast att styrka, att viss prestation — t. ex. en resa — utförts, men icke att ersättningen rätt beräknats. I andra fall är attestantens ansvar vidare.[1] Jfr NJA 1957, s. 531.

Attestantens roll är viktig; det har ock ansetts vara en försvårande omständighet vid en tjänstemans felaktiga arvodesdebitering att han förmått attestant till oriktigt intyg, NJA 1956, s. 129. — Om attestant och redogöraransvar se s. 450 f.

Vid *kollegiala* beslut är huvudregeln den, att alla i beslutet delaktiga, som icke reserverat sig, bliva ansvariga. Det förhållandet, att expedition eller protokoll undertecknas av begränsat antal personer — t. ex. ordförande och föredragande, justeringsmän — inverkar icke i och för sig å de be-

[1] Jfr berättelse över försvarets civilförvaltnings revisionsverksamhet 1955, s. 62; *Widén* i FT 1955, s. 343 f.

slutandes ansvar. Man har dock häremot anfört, att rätt eller plikt att närvara i beslutande organ ej sällan är föreskriven ur någon begränsad synpunkt, såsom för tjänstemäns orientering eller utbildning eller för att organet skall äga tillgång till en eller flera tjänstemäns begränsade specialkunskap. Detta förhållande skulle då tala mot att ansvaret för de kollegiala besluten komme att omfatta alla närvarande (jfr FT 1953, s. 201). Denna synpunkt bär dock icke upp författningsregleringen, som alltid torde äga motsatt innebörd.

Även åtgärd efter beslutets fattande kan medföra ansvar. *Kontrasignation* innebär sålunda, att en tjänsteman åtager sig viss garanti för den utfärdade handlingen. Innebörden härav är emellertid skiftande. Rättshistoriskt kunna vi konstatera[1], att olika syften fullföljts med föreskrifter om kontrasignationsplikt. Ursprungligen har avsikten främst varit att skapa garantier för handlingens äkthet och identifieringsmöjligheter. Därutöver har man velat ålägga den kontrasignerande ansvar för beslutets materiella riktighet, något som statsrättsligt markerat en utveckling mot konstitutionellt statsskick, se RF § 28. Inom förvaltningen förekomma regler om kontrasignants ansvar, som anknyta till dessa olika syftemål. Enligt I expeditionstjänst vid armén (1930) är kontrasignationens förpliktande innebörd klart begränsad: kontrasignanten ansvarar för att utskriften är formellt riktig och att konceptet är i alla delar med densamma överensstämmande. För innehållets materiella riktighet har kontrasignanten icke något ansvar. Motsvarande regel möter i IVattenfSt 1939 (nr 518) § 38: 1: »Den, som kontrasignerat expedition är ansvarig för densammas överensstämmelse med justerat koncept.» Denna begränsade verkan av kontrasignationen behöver emellertid icke innebära, att ej den kontra-

[1] *Thermænius*, a. a.

signerande av annan grund kan ha ett vidare ansvar. Enligt AO f. VfSt är sålunda kontrasignant den, som är ansvarig för konceptets innehåll; man anknyter sålunda plikten att kontrasignera till ett annat och vidare ansvar för beslutet.

I återigen andra förvaltningsgrenar har kontrasignationen en vidare innebörd och avser även beslutets riktighet eller laglighet. Enligt I f. beskickningar och konsulat den 15 febr. 1928 var detta fallet: »Även tjänsteman, som kontrasignerat handlingen, varom nu är fråga, ikläder sig ansvar för riktigheten av däri lämnade uppgifter.» Jfr MO 1940, s. 142.

Mutbrottet. SL 25: 2

GSL 25: 5 kriminaliserade gärningar, vilka eljest inom straffrätten vanligen särhållas som två olika brott. Den ena var tjänstemannens tagande av muta, s. k. passiv bestickning. Därmed förstods enligt lagtexten, att tjänstemannen »tagit, låtit åt sig utlova eller begärt muta för att i ämbetet orätt främja». Den andra gärningen innebar, att tjänsteman tagit belöning eller sportel, vartill han icke var berättigad. Såsom gränslinje — ehuru av diskutabelt värde — plägade man främst angiva, att muta erlägges frivilligt av den, som vill förmå tjänstemannen till viss rättsstridig handling — brottet motsvaras av straff för aktiv bestickning. Vid olaga sporteltagande återigen tror sig den presterande vara pliktig att erlägga förmånen ifråga. Åtskillnaden har med fog kritiserats av Heimer (a. a. kap. 1). Ansvar för otillbörlig belöning har utdömts även i fall, då enskild lämnat tjänsteman förmån för obehörigt beslut i tjänsten, men där fråga icke ansetts vara om handlande i syfte att framkalla orätt. Så har HD funnit, att ansvar enligt denna grund kunde åläggas assessor i Stockholms Rådhusrätt, tillika överförmyndare, som med en advokat träffat avtal därom, att assessorn skulle hänvisa uppdrag till advokaten mot det att denne till assessorn över-

lämnade 25 % å nettoinkomsten av dessa uppdrag (JO 1935, s. 33). Det måste anses, att assessorn genom avtalet för åtgärder i tjänsten betingat sig belöning, vartill han icke varit berättigad. Däremot vore det icke styrkt, att assessorn vid avtalets ingående hade anledning räkna med brottsligt förfarande från advokatens sida eller eljest insåg, att orätt kunde främjas därigenom, att uppdrag gåvos åt advokaten. Jfr NJA 1933 not B 222: lån av leverantör var tjänstefel.

Efter reform år 1941 raserades emellertid skiljelinjen mellan muta och annan förmån. Därefter bestraffas tjänsteman, som för sin ämbetsutövning mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning. Distinktionen mellan muta för att orätt främja och annan förmån är sålunda borta, även om den kan och skall beaktas vid straffmätningen. Så betonade HD i NJA 1956, s. 445, att det icke funnes skäl antaga, att den för mutbrott dömde tjänstemannen i anledning av förmånen vidtagit någon felaktig tjänsteåtgärd. Jfr MO 1958, s. 155; NJA 1949, s. 310. Ansvaret för aktiv bestickning vidgades i överensstämmelse härmed (NJA 1947, s. 362), tidigare var endast lämnande av muta i äldre mening straffbar som aktiv bestickning. Reglerna om sportelexcess upphävdes; felet blev att hänföra under SL 25: 1 eller 25: 4.

GSL 25: 5 har därefter överförts i SL 25: 2 vid 1948 års strafflagsreform. Mutbrottet korresponderar härvid mot bestickningen, det straffbara överlämnandet av otillbörlig belöning till tjänsteman för hans tjänsteutövning, vilket brott kriminaliseras i SL 10: 6 och betecknas som aktiv bestickning.

Allmänt kan om lagbudet SL 25: 2 nu sägas, att det syftar till att skydda offentlig förvaltning mot vissa inflytelser, vilka icke ansetts böra få förekomma. Förvaltningen skall hållas

fri från dylika påverkningar och tjänstemannen har i straffrummet fått innebörden av sin tjänsteplikt i denna del preciserad. Av motiv till lagändringen år 1941 framgår, att man dåmera fann risken för bestickning vara större än förut och svårigheterna i bevisningshänseende otillbörligt gynna brottslighet.[1] Betingandet eller tagandet utav den otillbörliga förmånen skulle därför i och för sig kriminaliseras, oavsett om bevisning kunde föras om samband mellan främjandet av orätt i tjänsteverksamheten och belöningen. Härmed har å andra sidan viktiga normer uppgivits, vilka voro av betydelse för en rimlig begränsning av korruptionsbrottet. De senare årens rättspraxis vittnar om betydande svårigheter vid lagtillämpningen.

För att ansvar för tagande av muta skall kunna utdömas, kräves sålunda nu i objektivt hänseende i första hand, att tjänstemannen mottagit en förmån, icke allenast en av ekonomisk natur. Hit hör givet penningar, med äganderätt eller som lån, eller en i penningar uppskattningsbar förmån, eftergivande av krav, borgensförbindelse (NJA 1956, s. 445; borgensförbindelsen skall icke vara av formell natur); växelaccept (NJA 1956, s. 129); rabatter, gåvor in natura, fri reparation av bil, resp. lån av bil (NJA 1956, s. 445); arbetsprestationer, inbjudan till måltid eller logi, kostnadsfri vistelse för egen eller anhörigas del. Redan vid bestämmandet av detta förmåns-begrepp möta svårigheter. Kan hit hänföras en prestation, som för tjänstemannen icke äger större intresse eller saknar värde, men ur allmän synpunkt är skadlig? Svaret torde vara nekande. Med förmån kan ock förstås sådan prestation som förord till tjänst, löfte att gynna anförvant.

Fråga måste vidare vara om en belöning. Gåvan får alltså icke vara en ersättning för en motprestation från tjänstemannens sida. Tjänstemannen mottager då icke en gåva, utan en

---

[1] KPr 309/1941. *Regner,* Mutor och belöningar, SvJT 1941, s. 936.

lovlig ersättning för eget handlande, därest icke till äventyrs sportelexcess skulle föreligga. En prestation från en persons sida till en annan kan emellertid ha en sammansatt karaktär. Den kan vara till en del ersättning, till en del belöning.

Belöningen skall vidare vara otillbörlig. Den skall vara ägnad att sätta tjänstemannen i en tacksamhetsskuld, som är skadlig. Här möta uppenbarligen ånyo betydande avgränsningssvårigheter, sedan kravet på påvisbart samband mellan viss tjänsteåtgärd och mutan eftergivits. Det är icke möjligt att här angiva några exakta linjer. Lagstiftaren måste ock anses ha åt domaren överlåtit att i de olika fallen närmare precisera mutbrottets innebörd med de olägenheter, som härmed följa ur enskild och allmän synpunkt. Man måste beakta olika synpunkter, förhållanden i de särskilda fallen. Här kan blott, i särskild anknytning till hittillsvarande, ej alltför rika rättspraxis, anföras vissa synpunkter.

Det är påtagligt, att helt obetydliga gåvor icke gärna annat än i undantagsfall torde kunna äga betydelse som muta. Om en tjänsteman i något samband erhåller en gåva, som är värd ett ur tjänstemannens synpunkt ringa belopp, kan denna knappast påverka tjänstemannens benägenhet att obehörigen handla eller underlåta tjänsteuppgiften.[2] Dess mottagande kan dock vara tjänstefel (RÅ K 105/1943).

Är fråga däremot om gåva av högre värde, blir utgångspunkten en annan. Även här finnes uppenbarligen fall, då gåvor av visst värde äro naturliga och icke kunna rubriceras som otillbörliga utan ett orimligt våldförande på reglerna för mänsklig samlevnad. Inbjudan till måltid i hemmet eller restaurantbesök kunna, särskilt under nu rådande förhållanden, komma att representera icke helt obetydliga belopp.

---

[2] »Ehuruväl styrelsen anser det vara uppenbart, att tjänsteman vid vägförvaltning icke bör hos ... entreprenör åt sig utverka förmåner ... finner styrelsen, med hänsyn till att entreprenörens prestation ekonomiskt sett är obetydlig, förfarandet icke föranleda vidare åtgärd.»

Men å andra sidan måste viss samvaro på enskilda personers bekostnad anses vara rimlig; utrymme finnes här ock för bestraffning av tjänstefel, därest gästfrihetens mottagande är olämpligt utan att kunna föras in under mutbrottet, se RÅ S 235/1944. Det kan t. ex. ingå i en tjänstemans skyldigheter att utföra resor, avlägga besök eller lämna uppgifter till enskilda, varvid dessa kunna anse det rimligt och naturligt att »revanschera sig».[2a] En tjänsteman kan inom ramen för sin tjänsteuppgift vinna en rent personlig tillgivenhet, som kan föranleda inbjudningar m. m.

Vid vissa högtidsdagar kunna gåvor jämväl naturligtvis ifrågakomma. I målet allm. åklagaren./.Boye m. fl. uttalade sålunda Medelpads östra häradsrätt i dom den 11 mars 1957 bl. a., att vissa sedvanliga gåvor av icke alltför stort värde borde anses som tillåtliga, även om givaren vore en leverantör till den statsmyndighet, där gåvotagaren är anställd. Större gåvor måste dock, även om de ske vid ett sådant tillfälle, anses otillåtliga, därest icke särskild omständighet, såsom släktskap eller nära vänskap, skulle i sig motivera gåvan. Gåvor för omkring 200 kronor på 50-årsdag ha ansetts otillbörliga. Se nu NJA 1958, not B 6.

Det är ock uppenbart, att hänsyn måste tagas till om släktskaps- och vänskapsrelationer föreligger. En gåva, en tjänst, som naturligt förekommer släktingar eller vänner emellan, är icke ägnad att grundlägga något eller i varje fall icke samma tacksamhetsberoende, som mellan icke besläktade eller privat icke närstående. HD har beaktat denna synpunkt vid straffmätningen i det ur flera synpunkter viktiga rättsfallet NJA 1956, s. 445: »med hänsyn till det vänskapsförhållande, som otvivelaktigt förelegat mellan (tjänstemannens) familj och (den bestickande) det icke kan uteslutas,

---

[2a] Jfr *Rosenberg,* Några synpunkter på mutproblemet (Sveriges juristförbund, stencil 1958) s. 73 anförd underrättsdom. För vissa tjänstemän gäller strängare regler, ovan s. 91.

att (tjänstemannens) begäran om lån ... varit delvis och måhända huvudsakligen föranledd av detta vänskapsförhållande samt endast i mindre grad av (tjänstemannens) tjänsteställning». Jfr även åtalet i NJA 1949, s. 310 mot domare, som begärt lån av en part i ett mål, som skulle förekomma i domstolen; åtalet avsåg tjänstefel – icke muta – och ledde till ansvar. Härvid beaktades av HovR den bakgrund i tidigare bekantskap, som lånetransaktionen ägde.

Å andra sidan markerar frånvaron av dylika relationer, att förhållandet mellan tjänstemannen och den, som gynnat honom, endast eller huvudsakligen grundats på tjänsteställningen; jfr HD i NJA 1956, s. 129: »det måste därför hållas för visst, att W., då han hänvände sig till J. med begäran om ekonomiskt bistånd, avsåg att utnyttja det förhållandet, att J. på grund av sina mellanhavanden med vägförvaltningen kunde antagas vara angelägen att stå väl med W. såsom innehavare av en chefsbefattning vid förvaltningen. W:s hänvändelse är således att anse såsom begäran om belöning för tjänstens utövning.» Jfr NJA 1958, not B 6.

Man måste även konstatera, att enskilda kunna vilja tillägga tjänstemän förmåner såsom belöning för verksamhet i allmän tjänst, utan att belöningen tjänar ett otillbörligt syfte.[3] Enskilda sammanslutningar ha av ålder premierat trogen tjänst, premier tilldelas vissa grupper förtjänta tjänstemän, enstaka utmärkta prestationer belönas med gåvor eller andra förmåner, där man givetvis kan hävda, att det är ett bättre omdöme, om tjänstemannen överlämnar gåvan till allmänt ändamål än om han själv behåller den, men att något otillbörligt icke ligger i det senare alternativet.

Det är emellertid å andra sidan uppenbart, att särskilt stränga krav måste ställas på de tjänstemän, vilka äga ett

[3] Jfr PolI § 10, SOU 1947: 45, s. 96.

inflytande på ekonomiskt betydelsefulla administrativa beslut, såsom upphandling, tillverkning, försäljning. Gåva, som en museitjänsteman rimligen kan mottaga, kan vara otillbörlig hos den, som beslutar om varuinköp eller anbud.

Det kräves väl, att tjänstemannen mottagit den otillbörliga gåvan. Det förhållandet i sig, att gåvan kommit honom tillhanda, är icke avgörande. Han kan därefter vägra att mottaga den eller återställa den till givaren. Han bör emellertid här handla utan tidsutdräkt. Dröjsmål kan väl icke medföra, att ansvar för muta skall utkrävas, men ett olämpligt dröjsmål med tillbakavisande eller återsändande kan tänkas utgöra ett tjänstefel (RÅ S 235/1944: »genom att avsevärt dröja därmed har han satt tjänstens anseende i fara»).

Den otillbörliga belöningen skall slutligen vara given och mottagen för tjänstemannens tjänsteutövning. Rekvisitet innebär, som nyss nämnts, icke krav på påvisbart samband mellan viss tjänsteåtgärd och gåvan, om ock frånvaron av dylikt samband påverkar straffmätningen. Otillbörlig belöning kan därför föreligga, om den lämnas för att gottgöra tjänsteman för någon tjänsteåtgärd, som han redan vidtagit. Otillbörlig belöning föreligger även, om gåvan lämnas för att förmå honom att i sin tjänsteutövning intaga emot givaren eller en av honom gynnad person förmånlig inställning. Straffbudet riktar sig sålunda mot risken för att tjänstemannen låter sitt handlande påverkas av en otillbörlig omständighet, icke allenast mot det rättsstridiga handlandet eller beslutet.

Inom mutbrottet göres, liksom vid brott enligt SL 25: 1, en åtskillnad mellan grovt och icke grovt brott. Skillnaden äger betydelse även för preskriptionstiden. Lagstiftarna angiva icke ifråga om SL 25: 2 några kriterier för att gärning skall anses grov. En jämförelse med motsvarande bestämning av SL 25: 1 visar emellertid, att grovt mutbrott föreligger, då stora skador föranletts eller riskerats. Enbart det förhål-

landet, att tjänstemannens ställning är hög medför icke, att brottet är grovt. Väl är en chefstjänstemans handlande ofta viktigare än en underordnads, även därför, att chefens uppträdande bör vara normerande, men allenast tjänsteställningen gör ej mutbrottet till grovt. Ej heller innebär det förhållandet, att gärningen bildar en serie mutbrott i sig, att de enskilda mutbrotten bliva grova, ehuru tacksamhetsskulden för den otillbörliga belöningen härigenom ökas. Först då något förhållande föreligger, som gör mutbrottet särskilt ödesdigert, är det att bedöma som grovt.

Subjektivt kräves att tjänstemannen förstått, att fråga varit om gåva av ekonomiskt värde, att den ej utgjort tillåten ersättning för presterat arbete eller varit enbart betingad av släktskaps- eller vänskapsförhållanden utan avsetts för tjänsten och därmed kunde vara otillbörlig. Har tjänstemannen sålunda mottagit ett föremål, som objektivt sett är värt 500 kronor, men tror det vara värdelöst eller äga ringa värde, kan fråga icke vara om muta. Beaktas kan här även tjänstemannens erfarenhet av statstjänst och rimligheten i de krav, man med hänsyn härtill kan ställa på honom (jfr HD i NJA 1956, s. 445): R. »har jämförelsevis sent inträtt i statstjänst. Från början har det måhända ej stått fullt klart för R., att en tjänsteman i ett affärsdrivande statligt verk måste gentemot leverantörer och andra företagare ovillkorligen förhålla sig så, att hans oberoende i tjänsten ej kan ifrågasättas.»

Korruptionsbrottet har i senare svensk rättsutveckling tilldragit sig stort intresse. Detta framgår redan av det förhållandet, att 1941 års reform innebär en då som nödvändig betraktad reaktion mot ökade risker för missbruk. Går man igenom äldre svenska rättsfallssamlingar, finner man relativt få domar för egentliga mutbrott, medan ansvar för sportelexcess icke sällan förekommer.[4] Helt visst har den fasta för-

[4] Se t. ex. NJA 1896, s. 342, 1898, s. 549; JO 1937, s. 84.

valtningstradition, som utbildades under 1800-talet och tydligt ersatt mera lösliga äldre förhållanden, ägt en avsevärd betydelse som hämmande faktor. Enligt svensk samhällsuppfattning utgör en korrumperad förvaltning något ytterst olyckligt. Vid sidan av statsmaktens sanktioner och förvaltningens egna disciplinära reaktionsmöjligheter har ock enskild verksamhet utövats till korruptionens förhindrande. Institutet för bekämpande av mutor och bestickning har härvid fyllt en betydelsefull uppgift.

Å andra sidan är det uppenbart, att tjänstemannens handlingsfrihet icke rimligen kan begränsas i hur hög grad som helst och att ett överlåtande åt dem av bedömningen ur tjänstemannasynpunkt i viss utsträckning är önskvärt. Som nyss visats äro förhållandena inom förvaltningen och även de privata, de rent personliga omständigheterna så skiftande, att generella regler lätt få karaktär av en olämplig tvångsröja. Icke utan fog har detta omdöme ock fällts om under senaste tid, av bl. a. Statens sakrevision, framlagda förslag till närmare precisering av mutbrottens gränser (jfr interpellation av Håstad AK prot. 17, s. 47, 1956).[5]

I förslaget till brottsbalk har mutbrottet åter avgränsats, nu så, att mindre svåra förseelser överförts till tjänstefel (19: 2).

Brott mot tystnadsplikt SL 25: 3

Ovan har den tjänstemännen åvilande tystnadsplikten, dess motiv och omfattning, redovisats. I SL 25: 3 rymmes nu en straffsanktion mot brott mot denna tystnadsplikt. Brottet har utformats såsom självständigt med hänsyn till vikten av prevention, även för att undvika, att felet eljest såsom en under-

[5] Jfr Svenska Dagbladet den 22 dec. 1956 och *R. Gottfarb* i Dagens Nyheter den 11 juli 1957. Se även LKT 1956, s. 153, 374; 1957, s. 145; riksdagens allmänna beredningsutskotts utl. 15/1957.

låtenhet endast skulle bestraffas som tjänstefel och icke såsom tjänstemissbruk. Straffet för tjänstefel har icke ansetts tillfyllest: »Yppar ämbetsman vad han är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes...»

Brottsbeskrivningen saknar emellertid närmare precisering. De uppgifter, som äro av hemlig natur, måste sålunda härledas ur andra regler. Först därmed kan brottet närmare bestämmas. Uppgiften är icke alltid lätt.

Tystnadsplikten kan vara och är ofta positivt uttryckt. En mångfald exempel härpå har ovan angivits. Den kan möta i lag, administrativ författning, instruktioner, tjänstemeddelanden, muntliga instruktioner och befallningar. Men tystnadsplikten kan ock indirekt framgå av tjänstens allmänna förhållanden, av olika rättsgrundsatser, NJA 1953, s. 654. Ansvaret omfattar härvid såväl dolöst som culpöst förfarande.

I vissa av de lagrum, som ålägga tjänstemän särskild tystnadsplikt, är emellertid särskilt ansvar utsatt. Så stadgar yrkesskadeförsäkringslagen § 57 (tidigare OlL § 34) fängelse eller böter för brott mot den där föreskrivna sekretessplikten. Dylika särskilda straffsatser medföra, att de i SL 25: 3 stadgade straff icke kunna utmätas, utan det speciella straffbudet blir exklusivt tillämpligt. Särskilt ämbetsstraff kan då emellertid ifrågakomma jämlikt SL 25: 7. I åter andra fall hänvisar det speciella straffbudet i sin tur tillbaka till SL 25:. Så kan enligt UppbF såsom straff ifrågakomma dagsböter eller fängelse i högst sex månader, men om förseelsen är underkastad ansvar för tjänstefel, skall den bestraffas såsom sådan. Även i dylikt fall kan avsättning ifrågakomma. Enligt KK den 21 april 1950 angående avlämnande av vissa företagsstatistiska uppgifter (§ 4), straffas sekretessbrott med dagsböter, där han ej för förseelsen är underkastad ansvar för tjänstefel. Enligt TaxF § 117 straffas sekretessbrott med dagsböter, där ej gärningen är belagd med strängare

straff enligt SL. Motsvarande reglering i lagen den 24 mars 1944 om kastrering § 8, lagen den 23 maj 1941 om sterilisering § 8.

Skyldigheten att utdöma ansvar för ämbetsbrott vid tystnadsplikt är emellertid inskränkt genom reglerna i *tryckfrihetslagstiftningen.*[6] En motsats till regleringen av tystnadsplikten har här uppkommit genom denna för vår förvaltning och vårt offentliga liv väsentliga frihetslag; de rent straffrättsliga synpunkterna kunna ej fritt göra sig gällande. Det följer därav, att i vissa fall dylika förseelser måste bliva ostraffade. Lagstiftningen hänför sig emellertid allenast till tryckt skrift; om vad därmed förstås se TFF. Motsvarande problem kan sägas möta även vid det muntliga ordets användande, så i radioutsändning. Men någon positivrättslig reglering på detta område av motsvarande innebörd har ännu icke kommit till stånd.

Till straffrihet leder redan flera av de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna om ansvar och dess utkrävande. I första hand märkes här ansvarskedjorna; för icke periodisk skrift svarar väl i första hand författaren, men i fråga om periodiska skrifter den ansvarige utgivaren. Därefter kommer ägaren, boktryckaren, och utspridaren, därest ej författaren är anträffbar. Ansvaret enligt dessa kedjor är exklusivt för en person; ansvar för delaktighet eller anstiftan kan alltså icke förekomma, NJA 1957, s. 352.[7]

Om en tjänsteman meddelat en författare till icke perio-

---

[6] Jfr *Malmgren:* Tryckfrihetsförordningen som exklusiv strafflag, StvT 1931; *Croneborg,* Tryckfrihet och sekretess, StvT 1903; SOU 1944: 69, s. 410; *Beckman—Bergendal—Strahl,* a. a. s. 593.

[7] Se närmare SOU 1947: 60; *Fahlbeck,* a. a.; *Eek,* Den nya tryckfrihetsförordningen; *G. Palmér, Svennegård* i SvJT 1946, s. 656; *Reuterskiöld,* Strödda uppsatser 1, s. 41; *Malmgren* i StvT 1931, s. 376 ff.

disk skrift uppgift, som bort hållas hemlig, och denne publicerat uppgiften, kan tjänstemannen sålunda icke straffas för tryckfrihetsbrottet, enär han allenast är delaktig däri och TFF icke medgiver straff för delaktighet. Tjänstemannen kan icke heller straffas för gärningen såsom tjänstefel, i den mån gärningen består i ett offentliggörande i tryck, om TFF är exklusivt tillämplig å dylika fall. Men med denna konstruktion kan han straffas för brott mot tystnadsplikt, därest meddelandet ej leder till offentliggörande. Är fråga om periodisk skrift, medför den tryckfrihetsrättsliga ansvarighetskedjan, att tjänstemannen går fri från ansvar, även om han såsom författare åsidosatt tystnadsplikten; ansvaret drabbar exklusivt tidningsutgivaren eller annan ansvarig person i vederbörande ansvarskedja. Även anonymitetsskyddet kan innebära hinder mot utkrävande av ansvar för tjänstefel. Anonymiteten får ej kränkas i det fall, att det ur tjänstemannaförhållandets synpunkt förgripliga meddelandet lämnats i en osignerad artikel (NJA 1914, s. 381, JO 1944, s. 26 ff.; MO 1944, s. 206 ff.; NJA 1944, s. 610; MO 1945, s. 28; s. 343 ff.).

Slutligen rymmer TFF även skydd för meddelare. Så kan i princip ej den straffas, som meddelat uppgift, ej ens om denna är hemlig.

Den kollision mellan reglerna om tystnadsplikt och ansvar för brott mot nämnda plikt å ena sidan och å andra sidan reglerna i TFF, som sålunda uppkommit, aktualiserades relativt tidigt i rättspraxis. Det inträffade sålunda ej sällan, att en tjänsteman eller en värnpliktig lämnade uppgift av hemlig natur till pressen. Han straffades kanske härför, varefter JO eller MO ingrepo med åtal mot den bestraffande, som förmenades hava åsidosatt den frihetssfär, som TFF skapat för medborgarna (JO 1902, s. 13; NJA 1914, s. 381 och JO 1911, s. 89; NJA 1944, s. 610 och MO 1944, s. 206; MO 1947,

s. 181, JO 1944, s. 26). Gränserna för straffbar indiskretion visade sig ock svårbedömda, jfr MO 1945, s. 28, där HD:s majoritet funnit viss i pressen lämnad militär uppgift möjlig att disciplinärt bestraffa.

Den rättspraxis, som sålunda utvecklats under den äldre tryckfrihetslagstiftningens bestånd, lämnade emellertid åtskilliga problem oklara. Frågan om ansvarsreglernas lämpliga utformning aktualiserades därefter av överbefälhavaren, som hemställde om klargörande lagstiftning i ämnet. Spörsmålet uppdrogs åt 1944 års tryckfrihetssakkunniga. De sakkunniga föreslogo, att tjänstemäns brott mot tystnadsplikt skulle kunna bestraffas även vid publicering i tryckt skrift. Men ansvar skulle inträda allenast under förutsättning att tystnadsplikten vore stadgad i lag (SOU 1947: 60, s. 35 f., 123 ff., 245 f.). Detta blev senare lagens innebörd (TFF 7: 3, st. 2). Departementschefen förordade emellertid i propositionen till riksdagen (KPr 230/1948, s. 89 f.) en väsentligt mera utvidgad möjlighet till beivrande av brott mot tystnadsplikt. Departementschefen ansåg, att det var att alltför mycket inskränka möjligheterna att beivra sekretessbrott, om man anknöt den till att tystnadsplikten var stadgad i lag. Han föreslog att även i de fall, då tystnadsplikt var stadgad i »författning», ansvar skulle kunna utkrävas. KU återigen, som befarade, att regeringsmakten härmed skulle erhålla alltför vittgående möjligheter att utsträcka sekretessen, valde den lydelse, som de sakkunniga föreslagit. KU definierade härvid jämväl ett lagbegrepp (TFF 14: 6); med lag skall i TFF förstås stadgande, som, i den ordning för varje särskilt fall är föreskriven, tillkommit genom samfällt beslut av konungen och riksdagen (KU 30/1948, s. 32 f., 80 f.). KU:s förslag antogs av 1949 års riksdag.

Mot den avfattning av TFF, som sålunda blivit gällande, kan man helt visst åberopa, att lagbegreppet i vårt land icke

har den exakthet, att det lämpligen kan läggas till grund för en dylik straffrättslig precisering. Väl är det klart, att alla författningar, som betecknas som kungörelse, stadga, reglemente eller instruktion och icke underställts riksdagen, ej falla inom detta lagbegrepp. En tystnadsplikt i dylik författning blir alltså icke gällande enligt TFF 7: 3. Å andra sidan är det uppenbart, att all lagstiftning enligt RF § 87, som ju tillkommer genom beslut av konung och riksdag, faller under samma lagrum. Men det omfattar ej endast dylika lagtexter. Lagstiftningen skall uppenbarligen enligt TFF 14: 6 även kunna ske på annat sätt. Författningar, som jämlikt RF § 89 av konungen överlämnas till riksdagen för gemensamt beslut, höra jämväl hit. Knappast torde man emellertid kunna hit hänföra författningar, vilka utfärdas av konungen efter riksdagens mer eller mindre detaljerade hörande. Om skatteförfattningarna, som omfattas av riksdagens lagstiftningsmakt enligt RF § 57 — föreligga emellertid olika meningar.[8] Undén ville sålunda under riksdagsbehandlingen göra gällande, att tystnadsplikt i TFF:s mening även skulle omfatta skatteförfattningar, medan Herlitz vid samma tillfälle hyste motsatt mening, vartill senare Eek anslutit sig (Nya tryckfrihetsförordningen, s. 58). Till förmån för den av Undén hyllade meningen kan naturligtvis anföras, att skatteförfattningarna i sak tillkomma genom samfällda beslut av konung och riksdag och stå författningstexter av allmän lags natur nära. Synpunkten har betonats även av Groll. Å andra sidan är här fråga om tolkningen av ett ytterst straffrättsligt stadgande, där en restriktiv tolkning torde vara på sin plats.

Jämväl vid framställning till JO eller MO kan tjänsteman äga lämna uppgift, som eljest bort vara hemlig, om detta är av betydelse för klagomålet (MO 1945, s. 264).

---

[8] Jfr *Herlitz,* Om lagstiftning, s. 504 f.

För de tjänstemän slutligen, vilka tillika äro *krigsmän*, gälla de numera i SL 26: och SL 27: givna reglerna. Tidigare rymde den militära straffrätten — som här ej kan göras till föremål för systematisk behandling — en särpräglad specialreglering, senast sammanfattad i 1914 års SLK. Med SL 26:[9] ha ansvarighetsreglerna för krigsmän starkt förenklats. Straffbud i SLK, vilka avsågo gärningar, som eljest äro straffbelagda i SL, ha upphävts. I stället för speciallag skall SL gälla.

Specialstraffrätt

Genom övergångsbestämmelser i SP § 3 upphävdes 1864 de i särskilda lagar och författningar givna straffbestämmelser för brott, å vilka i nya lagen straff utsatts. Härmed upphörde bl. a. vissa av kyrkolagens straffregler (NJA 1904, B 392; 1907, B 470). För tjänstemännens del blev emellertid av vikt, att denna linje icke konsekvent fullföljdes. I kraft skulle jämlikt SP 18: 3, trots SP § 3, förbliva straffbestämmelser efter särskilda författningar för fel eller försummelser av ämbets- eller tjänstemän, i vissa fall de där i nya lagen ej uttryckligen nämnda äro. Ett stort antal specialrättsliga särstadganden ha härigenom kommit att bevaras. Dit hör även kyrkolagen 19: 23 (NJA 1876, B 67 och 1878 B 385). Den välbehövliga sanering av ämbetsbrottsbeskrivningarna i den svenska rätten, vartill strafflagen syftat, blev sålunda icke radikalt genomförd.

De allmänna straffbuden äro med andra ord subsidiära till vissa brottsbeskrivningar (gärningen är eljest belagd med straff), såvitt icke i dessa andra straffbud, såsom understundom är fallet, reservation i sin tur göres för att gärningen är straffbelagd i 25:e kapitlet. I så fall sker en återförvisning

[9] KPr 144/1948.

till detta (jfr KPr 80/1948, s. 429). (Se t. ex. Lex veneris § 28, st. 1.)

Med nyssnämnda reservation avses stadganden om straff för tjänstefel, vilka rymmas i s. k. specialstraffrätt, varvid detta begrepp blir rent formellt (= utanför SL). Dylika straffbud möta av ålder i AnsvL. Av mera speciellt innehåll äro ett stort antal författningar, berörande vissa förvaltningsgrenar eller uppgifter, t. ex. KF den 5 mars 1920 angående utgörandet av postavgifter för tjänsteförsändelser. Här straffbelägges missbruk av tjänstebrevsrätten med penningböter, därest ej strängare straff stadgats i allmän lag, § 8: 1 (NJA 1922, s. 519). Enligt KF 1914 angående stämpelavgifter återigen gäller, att ansvar för fel eller försummelse av ämbets- eller tjänsteman vid fullgörande av skyldigheter enligt författningen anses efter allmän lag, § 46. Såsom närmare presicering av tjänstefel stadgas ansvar efter allmän lag för ämbets- eller tjänsteman, som tillhandahållit annan ämbets- eller tjänsteman stämplar i syfte att på detta sätt bereda sig eller den andre stämpelprovision till högre belopp än som normalt skolat utgå (§ 49). Jämlikt SekrL § 41 straffas den, som utlämnar handling i strid mot föreskrifterna i lagen eller förbud, utfärdade jämlikt denna, eller som bryter emot förbehåll, som gjorts vid handlingens utlämnande, om gärningen är att anse som brott i ämbete eller tjänst enligt vad i SL säges.

Understundom kan oklarhet komma att råda om omfattningen eller innebörden av den specialstraffsrättsliga regel, som skulle kunna minska tillämplighetsområdet för ansvarsbestämmelserna i SL 25:. I NJA 1943, s. 522 var fråga om ansvarsyrkande mot distriktsbarnmorska. För barnmorskor gällde då reglemente den 21 nov. 1919. Reglementet rymde i § 43 en ansvarsregel för vissa ingrepp, som

barnmorska icke ägde företaga. Därest barnmorska eljest brutit mot föreskrifterna i reglementet, stadgades bötesstraff. Reglementet har emellertid av HD icke ansetts utesluta ansvar enligt SL 25: 17 för försummelse i tjänsten. Ansvarsregeln i reglementet har ansetts äga en mera begränsad innebörd. I senaste BarnmR den 11 nov. 1955 ha ansvarsbestämmelserna utformats i enlighet härmed (§ 31).

Straffrihet; SL 5:5, 5:6

Tidigare har, i samband med redovisningen av läkarundersökningspliktens utveckling, skildrats, hurusom tjänstemannarättens regler i väsentliga hänseenden påverkats av den psykiatriska forskningens utveckling och vunna resultat. Sambanden mellan konstitution, psyke och brottslighet har härvid i allt högre utsträckning kunnat belysas. Detta har föranlett djupgående förändringar, kanske främst inom straffrätten. Frågan om begränsad tillräknelighet vid sinnessjukdom har visserligen ganska tidigt uppmärksammats i tydliga fall, men genom reformer inom ramen för SL 5: ha i senare tid ytterligare hänsyn härtill kunnat tagas. De noga utformade och vittgående straffrihetsgrunderna i SL 5: 5 och 5: 6 innebära givetvis i första hand, att ej heller ämbetsstraff kunna utdömas. Fråga blir emellertid i dessa fall, om tjänstemannen även skall kunna kvarstå i tjänsteorganisationen på oförändrade villkor. Grunden till straffriheten är en sjuklighet och spörsmålet, om dennas återverkan på tjänsteställning och löneförmåner har därför lösts efter pensionsrättsliga linjer. Spörsmålet behandlas här i detta senare sammanhang.

Häremot har man emellertid anfört (Reuterskiöld i SvJT 1937, s. 323 f.) att straffrihet för tjänstemän avseende avsked innebär ett icke motiverat bortseende från förvaltningens särskilda förhållanden och krav. Synpunkten har emellertid icke beaktats. Jfr även statsrev. ber. 1937 § 42.

I sjukdomsförhållandets natur ligger emellertid att dess resultat icke alltid äro tydliga vid tiden för konstaterandet av administrativa fel eller försummelser. Beslut om tjänstemans bestraffning, i sista hand avskedande, kan därför fattas på ur denna synpunkt felaktiga grunder. För tjänstemannen står härvid icke endast resningsmöjligheten till buds, utan även den vägen är öppen, att gentemot kronan eller kommunen anhängiggöra talan med yrkande om utfående av löneförmåner eller pensionsförmåner under beaktande av för handen varande sjukdomstillstånd, bedömt redan vid tiden för bestraffningsåtgärden eller entledigandet (jfr NJA 1947, s. 308, 1946, s. 700).

Frågan om *tillämplig lag* i det fall, att lagändring kommit till stånd efter det gärningen begåtts men före åtalet, är att besvara enligt allmänna straffrättsliga regler, med företräde för den för den tilltalade lindrigaste regeln; spörsmål därom, vilkendera lagregeln vore att anse som lindrigast i det konkreta fallet dryftas i NJA 1953 not B 21. Om motsvarande fråga i disciplinärrätten se s. 409.

Preskription

Ansvar för ämbetsbrott preskriberas enligt nu gällande svensk rätt i likhet med andra brott. Reglerna om åtalspreskription äro i sin nuvarande uppbyggnad en jämförelsevis sen produkt i rättsutvecklingen.[1] Tidigare krävdes konungens medgivande till åtalseftergift eller avbrytande av brottmål även i det fall, att årtionden gått efter den åtalade gärningen.[2] Därefter ha preskriptionsregler, i den mån de förekommit, väsentligen motiverats ur en processuell synpunkt,

---

[1] Se härom *Wijkander,* Om preskription i brottmål (1878); *W. A. Palme,* Om preskription av åtalsrätt (1942); *T. Strömberg,* Åtalspreskription (1956).

[2] Exempel hos *Bohlin,* a. a. s. 309 ff.

särskilt med att bevisningssvårighet inträder efter någon tid. Sedan vedergällningsteorin vunnit herraväldet, har grunden däremot närmast sökts däri, att kravet på straff efter längre tid försvagas. Numera torde preskriptionen främst motiveras ur samhällspolitisk synpunkt, dels med straffets minskade allmänpreventiva liksom individualpreventiva betydelse, om det utdömes för långt tillbaka i tiden liggande gärningar, dels ock därmed, att en icke upprepad brottslighet ej kräver ingrepp från samhällets sida med bestraffning. I enlighet härmed ha preskriptionsreglerna genom upprepade reformer, senast år 1926, kommit att omfatta alla brott. Att gränsdragning mellan preskriptibla och icke preskriptibla straffåtgärder i vissa fall är oklar, är ett annat förhållande. Preskriptionstiden är här varierande för olika brott med hänsyn till högsta möjliga straff; två år, då allenast böter eller fängelse kan ifrågakomma, i övrigt växlande tider från fem till tjugofem år. Härutöver förekomma vissa specialregleringar. Så skall jämlikt StämpF (§ 50) tiden för åtal mot ämbets- eller tjänsteman för fel eller försummelse i avseende å stämpelbeläggning, för vilken skall redovisas i HovR, beräknas till två år från den dag, då renoverat protokoll eller dagbok till hovrätten inkommit.

Nu ha emellertid de särskilda ämbetsstraffen, särskilt avsättningsstraffen, som tidigare nämnts, till sin uppgift även att befria förvaltningen från en bristfällig tjänsteman. Man kan naturligtvis här, ur vissa av de för preskriptionsreglerna bestämmande motivens synpunkt, hävda, att tidsmomentet icke bör spela någon roll. Straffets uppgift är ju ej allenast och kanske icke ej ens väsentligast att bättra individen, utan att bättra förvaltningen. Tidssynpunkterna sakna då egentlig betydelse. Inom tidigare svensk doktrin har ock Wijkander gjort gällande, att ämbetsbrotten icke kunna vara underkastade preskription. Denna åsikt har emellertid icke blivit den härskande. Undantag göres icke i svensk strafflag ifråga

om preskription för ämbetsbrott. I ett hänseende intaga ämbetsbrotten en särställning. Preskriptionstiden, som före 1948 var två, resp. fem år, är genomgående minst fem år. Gränsdragningen mellan ämbetsbrott och allmänt brott blir även här av betydelse. Fråga var sålunda i NJA 1934, s. 10, därom, om visst förfarande kunde straffas som otukt enligt SL 25: 20 med fem års preskriptionstid eller som allenast »tukt- och sedlighetssårande gärning, varav kommit fara för andras förförelse» (SL 18: 13) med två års preskriptionstid. Det blir i dylika fall nödvändigt att analysera gärningen även ur de synpunkter, som varit bestämmande för den särskilda regleringen av preskriptionstiden för ämbetsbrott.

Rättsmedel; RB 51:, 54

Mot dom i mål om ämbetsansvar stå sedvanliga rättsmedel till buds för såväl den tilltalade som åklagaren. De allmänna reglerna om begränsning i rätten till fullföljd[2a] till HD gälla, varvid är att märka, att särskilt fullföljdstillstånd ej kräves för RÅ, JK, JO, MO (54: 9). Jämväl för myndighet, som intager partsställning, föreligger möjlighet till fullföljd.

Emellertid är det anledning att här särskilt betona, att av domen endast slutet omfattas av rättskraften. Allenast över slutet kan besvär anföras. Domskäl återigen vinna icke rättskraft och kunna icke överklagas. Förhållandet är av särskilt intresse för tjänstemännen. Det är icke ovanligt, att en domstol väl ogillar ett ansvarsyrkande men samtidigt konstaterar, att den tilltalade tjänstemannens handlingssätt varit felaktigt. Mot en dylik dom kan den frikände tjänstemannen icke anföra besvär. Sedan åtal mot landsfiskal icke bifallits, men domstolen uttalat, att den åtalade förfarit felaktigt, har HD vid prövning av tjänstemannens besvär sålunda funnit, att

[2a] RB 54: 10, st. 1, 2; 54: 12, st. 2; 54: 15. Jfr NJA 1944, s. 584. Obs! NJA 1956, s. 654.

dessa icke förtjänade avseende, »enär de mot G. väckta ansvars- och ersättningsyrkandena blivit av HovR ogillade», NJA 1927, s. 205 (jfr NJA 1909, s. 637).

Jämväl de extraordinära rättsmedlen resning och nåd stå tjänstemannen till buds.

Nåd och resning

Från verkställighet av utdömt straff kan, jämlikt RF § 21, anstånd eller befrielse nådevägen medgivas (NJA 1943, s. 645).[3]

Ansökan om nåd kan ingivas av den dömde men även av annan. I praxis har förekommit, att JO ansökt om nåd för dömd liksom att organisation, vartill tjänstemannen hör, gjort det.[4]

Ansökan ingives i nedre justitierevisionen, varefter HD:s yttrande inhämtas. Har annan än den dömde sökt om nåd, höres även den senare. Under nådeansökningens behandling kan straffverkställighet uppskjutas (jfr JO 1958, s. 105).

HD har att, om framställningen avser ett ämne, som överhuvudtaget är föremål för nåd, till- eller avstyrka. Avgörandet träffas av Kungl. Maj:t på justitieministerns föredragning. Kungl. Maj:t är därvid icke bunden av HD:s mening utan kan oaktat domstolens avstyrkande meddela nåd.

Nådevägen kan anstånd med verkställighet medgivas eller en strafform utbytas mot annan och lindrigare. Jämväl avsättningsstraff kan nådevägen eftergivas (se t. ex. NJA 1943, s. 645; 1952, s. 176). Härvid är dock att märka den statsrättsliga begränsning av benådningsmakten, som ligger i RF §

---

[3] Jfr härom *Jägerskiöld* i StvT 1955; *Nelson,* Brott och nåd (1954), *G. Petrén* och *Kjellin* i StvT 1954 och 1955; *Nelson* i SvJT 1955, s. 341, 549.

[4] RA K 348/1956.

102, enligt vilket grundlagsbud statsråd, justitieråd och regeringsråd icke kunna insättas i sina ämbeten av nåd, sedan riksrätten dömt dem till avsättning.

Gränserna för benådningsmakten äro icke alltid fullt klara. Man saknar tydliga normer och har ej heller något avgränsat straffbegrepp att falla tillbaka på. I tjänstemannarättsligt hänseende har HD funnit, att ansökan om medgivande att uppbära genom avsättningsdom mistade löneförmåner innefattar ett nådeämne, även om avstängning föregått domen (NJA 1952, s. 178, se härom nedan s. 438). Däremot har HD i NJA 1943, s. 645 funnit, att fråga om utfående av eljest innehållna löneförmåner icke är ett ämne, som kan behandlas i nådeväg. En dissident, Lawski, kom till motsatt mening, som följdes av Kungl. Maj:t.

Såsom extraordinärt rättsmedel ifrågakommer även *resning* samt ansökan om *restitutio fatalium,* återställande av försutten tid (RB 58: 11). Förutsättningarna för bifall till resningsansökan angivas i RB 58: 2 (till den tilltalades fördel) och 58: 3 (till hans men); här må i övrigt hänvisas till den processrättsliga litteraturen i ämnet. Ansökan enligt båda lagrummen kan göras av den dömde, men även av åklagaren[5] och av allmän myndighet, som intager målsägandeställning. Syftet kan i sistnämnda fall även vara att genomdriva en straffskärpning, jfr NJA 1921, s. 620. Ansökan göres hos HD skriftligen (RB 58: 4). Om ansökans innehåll se RB 58: 5.

Vid resning i mål, vari dömts till avsättning, kan den fällande domen komma att upphävas. Är den tjänst ännu obesatt eller endast tillsatt på sätt, som möjliggör dess ledigblivande, kan den felaktigt avsatte återfå tjänsten. Har emellertid tjänsten tillsatts på sådan sätt, att den nye innehavaren icke kan mot sin vilja avlägsnas, kan den avsatte tjänste-

[5] JK, JO eller MO, RA.

mannen icke återfå tjänsten, utan får i stället hållas skadeslös genom ekonomisk ersättning eller annan, likvärdig eller bättre tjänst. De förvaltningsorganisatoriska normerna återverka här på resningsinstitutets funktionerande.[7]

Härtill kommer möjlighet att, även efter utgången av besvärstiden, anföra domvillobesvär (RB 59:).[6]

---

[7] Jfr *Tarjanne,* a. a. s. 227.

[6] *Welamson,* Domvillobesvär av tredje man (1956).

I. Disciplinärt ansvar

Det disciplinära ansvaret och dess grund

Den judiciella bestraffningsmakten kan visserligen i germansk rätt ursprungligen härledas ur en närmast privaträttslig grund, nämligen de enskildas krav på upprättelse åt den förorättade. Här förelåg ock möjlighet till enskild disposition över straffanspråket. Men rättsutvecklingen har därefter gått i en riktning, som bragt straffrätten nära den romerskrättsliga ståndpunkten, där staten framträder, mer eller mindre fullständigt, som bestraffningsmaktens subjekt och innehavare, vare sig den bestraffande makten bäres upp av vedergällningstankar, av statsnyttosynpunkter eller av socialt betonade, allmän- eller individualpreventiva synpunkter.

Vid sidan av det judiciella ansvaret förekomma emellertid andra bestraffningsformer. Såsom rent privaträttsliga kan man uppfatta de konventionella straffen. Bestraffningsmakten, straffen och deras förutsättningar bygga på överenskommelser. Men bestraffningsmakten kan även ha en annan ställning.

Disciplinärt ansvar möter inom den statliga förvaltningen men ock inom den enskilda sektorn. Man har ivrigt debatterat den disciplinära maktens innebörd, grund och uppgift. Såsom framgår av den tidigare framställningen, har man tvekat mellan att jämställa den disciplinära rätten med den statliga, av domstol jämlikt strafflag utövade bestraffningsmakten och å andra sidan betraktelsesätt, som i den disciplinära makten se antingen ett förvaltningsinstitut eller ett privaträttsligt tvångsmedel.

Redan utgångspunkten är oklar. Den disciplinära straffrätten är något annat än den judiciella, ett »aliud» — så

långt är uppfattningen klar. Men vari består det karaktäristiska för denna disciplinära bestraffningsmakt? Kan det vara den omständigheten, att en administrativ myndighet och icke allmän domstol träffar avgörandet? Nej, ty det är ej ovanligt, att administrativ myndighet handhar domsrätt, och det är å andra sidan påtagligt, att domstol själv kan utöva disciplinär makt. Skillnaden måste då ligga på förfarandets område. Det vållar ju icke någon svårighet att beskriva strafförfaranden, vilka äro så skiljaktiga från en normal straffprocess, att de av denna grund kunna betecknas såsom disciplinära, även om straffprocessbegreppet — lika litet som »rättegångs»- och »domstols»-begreppen — är enhetligt. Men om förfarandet kvalificeras i ett eller flera hänseenden, när förlorar det sin karaktär av disciplinärt och när övergår det till att bli judiciellt? Något säkert svar på detta spörsmål kan tydligen icke lämnas — det råder blott en allmän föreställning därom, att vissa utmärkande drag måste föreligga, för att fråga skall vara om ett disciplinärt förfarande. Problemet ställdes på sin spets i svensk debatt vid utformningen av PolR och PolI. Processen inför poliskollegium har utbildats i likhet med domstolsförfarandet, med klar partsställning, åklagare, muntlighet, omedelbarhet, rätt för tilltalad att anlita biträde m. m. Jämväl krav på möjlighet att inför poliskollegium höra vittne ha vid flera tillfällen framförts. De ha emellertid avvisats, såväl vid 1932 års reform av 1925 års PolR som år 1934 i anledning av mot. AK: 446 (1 LU 23/1934). Härvid anförde 1 LU, att man velat bibehålla »karaktären av disciplinstraff» hos bestraffningsåtgärderna; »det har särskilt med hänsyn till polistjänstens krav på disciplin synts nödvändigt att kunna underkasta polismän disciplinära bestraffningsåtgärder utan att det mera vidlyftiga domstolsförfarandet inletts». I överensstämmelse härmed hade förfarandet inför poliskollegium erhållit en mera summarisk karaktär. Ifråga om förslaget,

att vittnen skulle kunna höras inför kollegium, anförde utskottet, att det vore uppenbart att, genom bifall till motionärens förslag, förfarandet inför poliskollegium skulle förlora sin disciplinära karaktär och i stället mera få egenskap av ett vanligt domstolsförfarande. En sådan utveckling vore enligt utskottets mening icke önskvärd. I de fall, då en vidlyftig utredning vore erforderlig, syntes det nämligen riktigast, att polismannen åtalades inför allmän underrätt. Polisinstruktionsutredningen (SOU 1947: 45, s. 118) fann, att vad som sålunda tidigare anförts mot att medge poliskollegierna rätt att höra vittnen alltjämt ägde full giltighet.

Nu kan man givetvis mot ett medgivande av rätt att höra vittnen anföra tungt vägande skäl. Såsom i socialrättsliga sammanhang framhållits (Nyman i FT 1956) aktualiserar vittnesförhör lätt flera svåra rättsliga problem, vilka lämpligen böra avgöras av domstol, såsom om begränsning i vittnes plikt, jävsförhållanden m. m. Men de anförda resonemangen visa tydligt, hurusom disciplinärförfarandet icke är ett givet begrepp, utan att skillnaden mellan judiciellt och disciplinärt förfarande framträder i olika omständigheter, vilka markera en större eller mindre skillnad mellan förfarandena.

*

Det är av vikt att konstatera, att disciplinärt förfarande kan tillskapas såväl inom som utom den offentliga förvaltningsorganisationen. Förfarandet kan vara extra-judiciellt och leda till bestraffning samt av staten anförtros enskilda, liksom andra för samhället viktiga uppgifter. Tidigare var detta i hög grad fallet inom särskilt de kontinentala staterna, där åt enskilda anförtrodd bestraffningsmakt stadgades i arbetsrätten[1], jordrätten och även inom den militära rätten,

[1] *Adlercreutz* har sammanställt ett intressant material härom, a. a.

där militära förband ägdes av enskilda, som samtidigt utövade befäls- och bestraffningsmakt[2]. Sjörätten och undervisningsväsendet erbjuda andra exempel. Under den liberala tiden raserades i stor utsträckning detta system. Bondeklassens frigörande medförde oberoende av godsägarne eller i vart fall nyreglering av förhållandet mellan jordägare och anställda. Arbetareklassens förbättrade villkor och näringslagstiftningens reformering ledde till motsvarande resultat. Militärrätten byggdes genomgående upp på offentligrättslig grund med noggrann reglering av skyldigheter, rättigheter och straffsanktioner. Skolväsendet har likaså reglerats i offentligrättslig väg och bestraffningsmakten preciserats i den mån den bevarats.

Denna utveckling innebär emellertid icke, att ej disciplinär makt alltjämt möter även utanför den offentliga organisationen. Yrkessammanslutningar och fackföreningar tillerkänna sig nu en viss extrajudiciell makt, som kan betecknas som disciplinär, innefattande varning, böter, uteslutning och andra sanktioner.[2a]

I övrigt är den disciplinära makten offentlig. Men den riktar sig icke endast mot tjänstemän eller andra anställda.

Inom undervisningsväsendet äro universitets- och högskolestudenter samt skolelever underkastade viss disciplinmakt (UnivSt § 90, LärovSt m. fl.). Disciplinmakten avser här naturligtvis att tillvarataga vissa särskilda allmänna intressen, såsom av ordning, flit och korrekt uppförande i övrigt. Den avser att rätta förseelser, som ligga under den gräns, SL drager mellan brottsligt och lovligt, att i vissa hänseenden komplettera det judiciella ansvaret. Inom de offentliga anstalterna möter en disciplinär makt gentemot allmänheten, som väl kan vara ensidigt reglerad men som till förutsättning

---

[2] Jfr härom *Bohlin*, a. a.

[2a] *Jägerskiöld*, Domstols prövning av föreningsbeslut, SvJT 1959.

har ett frivilligt anlitande utav anstalten.[3] Inom fångvården äro interner disciplinärt bestraffningsbara efter beslut av anstalten, inom nykterhetsvården likaså. Här är anstaltsnyttjandet ingalunda frivilligt utan tvärtom tvunget och disciplinärmakten tjänar här upprätthållandet av ordning inom dessa verksamhetsgrenar. Man har rentav till den disciplinära makten velat hänföra den statliga krislagstiftningen, där förseelser icke skulle vara egentliga brott utan disciplinära.

Men liksom ämbetsansvaret utsträckts till att omfatta ej endast offentliga tjänstemän har disciplinärmakt kommit att stadgas för utövare av fria yrken, vilka äga stor allmän betydelse och där stränga krav på noggrannhet, omsorg, korrekthet, kunnighet m. m. måste ställas. Så äro läkare, tandläkare, barnmorskor och apotekare underkastade MedSt:ns disciplinmakt, medan advokater kunna disciplinärt bestraffas av SA med klagorätt till HD.

Ett disciplinärt förfarande har jämväl skiftande uppgifter. Att i första hand mindre förseelser härvid skola bestraffas torde väl vara uppenbart. Men det är även nödvändigt att kunna tillgripa det i andra situationer, därest ett straffrättsligt förfarande är mindre lämpligt än ett disciplinärt. Vi få i det följande se flera exempel härpå.

Mot denna bakgrund av olika disciplinärrättsliga institut med växlande rättsgrund är det icke överraskande, att teorierna skifta även om den statliga förvaltningsrättsliga disciplinärrättens ställning. Uppfattar man tjänsteförhållandet som ett avtalsförhållande, är det icke ovanligt, att man i detta intolkar ett frivilligt godtagande av den disciplinära makten. Andra teorier äro »offentligrättsliga», dvs. förklara

[3] Närmare *H. Strömberg,* Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och dess nyttjare (1949).

disciplinmakten som en ensidig statlig reglering. I verkligheten äro båda konstruktionerna möjliga — och båda förekomma, ehuru i regel inom skilda områden.

Det är mot denna bakgrund påtagligt, att man icke kan säga, att disciplinärrätten antingen bygger på en offentligrättslig eller på en privaträttslig grund. Disciplinärmakten kan ingå i en offentligrättslig, ensidig reglering, men den kan också bygga på konvention. Inom den moderna arbetsrätten möter understundom i kollektivavtal även rent disciplinära sanktionsformer. Även inom den statliga förvaltningen förekommer, att möjlighet till disciplinär bestraffning allenast äger sin grund i individuellt avtal mellan myndighet och anställd. Så har lantbrevbärare disciplinärt bestraffats »med stöd av i det med N. avslutade avtalet intagen bestämmelse», RÅ K 349/1933, K 1/1934. 1948 års förhandlingsrättskommitterade ville överföra hela den statliga och kommunala disciplinärmakten till det område, varom förhandlingar skulle kunna föras och avtal slutas (SOU 1951: 54). I princip är detta givetvis icke omöjligt, men en sådan utveckling skulle skarpt strida mot tidigare förhållanden.

För den disciplinära makt, som av ålder möter inom den statliga förvaltningen, kräves numera laga stöd, om den ej kan återföras å avtal. Tvekan råder emellertid därom, huruvida redan förmanskapet medför en disciplinärmakt, eller om särskilt författningsstöd är erforderligt. Enligt vissa auktorer kan disciplinmakten grundas redan på en överordnad ställning i förhållande till en underlydande. Så uttalade nya lagberedningen i förslag till UL (1876), att av överexekutors överordnade ställning följde befogenhet att fälla underlydande till ansvar för förseelser (s. 68). I RÅ 23/1944 motiverade Kuylenstierna en disciplinär bestraffningsmakt, utövad av kyrkoråd mot organist, med allmänna omständigheter: »Enär befogenhet att meddela organist disciplinär be-

straffning, oaktat uttrycklig författningsbestämmelse därför saknas, måste anses tillkomma kyrkorådet.»

Emellertid torde eljest numera krävas laga stöd för disciplinär makt, i likhet med vad fallet är i andra ingrepp mot personlig frihet och äganderätt (jfr RÅ 45/1943). Att laga stöd för bestraffningsmakt är erforderligt, därest direkt lydnadsförhållande ej föreligger, utan myndighet är uppsikts- eller besvärsinstans, är i vart fall tydligt. MedSt:ns har sålunda icke ansetts behörig att varna underläkare vid Kronprinsessans Lovisas vårdanstalt för sjuka barn (RÅ S 260/1938). Men även där direkt subordinationsförhållande föreligger, är ej endast detta grund för disciplinär makt. Chefen för underofficersskolan har ej ägt disciplinärt bestraffa husmoder (RÅ Fö 20/1942), skogsvårdsstyrelse ej länsjägmästare (RÅ 27/1949). Styrelsen för landsmåls- och folkminnesarkivet i Uppsala ägde icke disciplinärt bestraffa tjänsteman för gärningar, begångna under tid, då i reglementet saknades bestämmelser om ansvar för tjänstefel (RÅ E 44/1952). I nyss nämnda rättsfall RÅ 23/1944 grundade ock RegR:s majoritet bestraffningsbeslutet på positivrättsliga föreskrifter, bestämmelser i en av DomK utfärdad stadga och ordning för kyrkobetjänte i vederbörande stift.

Det har sålunda vuxit fram en omfattande författningsreglering av den disciplinära makten inom den statliga förvaltningen. Reglerna härom innebära, att straff kan beslutas; de angiva, låt vara ofta summariskt, förutsättningar och former. Trots denna likhet med straffrätt anses de disciplinära reglerna, oavsett straffets svårighetsgrad, kunna utfärdas i administrativ väg, såsom instruktioner eller dylikt; någon motsvarighet till den uppdelning mellan allmän strafflag och administrativ straffrätt, som utbildats, möter sålunda ej här. De disciplinära reglerna kunna givetvis rymmas inom författningar av lags natur. Men de äro icke i och för sig allmän

kriminallag och kräva icke den för dylik lagstiftning fastställda behandlingen.[4]

Det råder emellertid inom disciplinärrätten en genomgående och aldrig helt utjämnad spänning mellan de straffrättsliga konstruktionerna och de förvaltningsrättsliga. Redan terminologin vittnar understundom härom. De disciplinära åtgärderna betecknas utifrån en straffrättslig uppfattning som disciplinstraff. Detta är ock det här med hänsyn till den svenska rättsutvecklingens innebörd nyttjade språkbruket. Under intryck av de, framför allt tyska, teoretiker, som hävdat en rent förvaltningsrättslig synpunkt, har emellertid i stället termen disciplinåtgärd vunnit visst burskap. Den möter sålunda hos Ståhlberg.[5] Till öppen debatt inom förvaltning och lagstiftning bragtes detta problem åren 1926—1928, då fråga var om enhetlig reglering av besvärsrätten över varningsbeslut och om vissa grundprinciper rörande förfarandet. Enighet synes här emellertid hava rått därom, att de disciplinära åtgärderna med undantag för varningen, äro verkliga straff. Om varningens natur förelåg däremot skilda meningar, men flertalet förmenade, att även varningen vore ett straff. Jag har i en tidigare undersökning starkt betonat det förhållandet, att disciplinära sanktioner äro att betrakta som straff, och kritiserat konstruktioner, vilka taga sin utgångspunkt i en annan värdering. Vad som därefter anförts i doktrinen av motsatt innebörd, har icke föranlett någon ändrad mening (jfr s. 423).

Den teoretiska spekulationen och den förvirrade debatten om den disciplinära maktens grund och ställning i rättsordningen kontrasterar emellertid direkt mot den okomplicerade och praktiska lösning av hithörande frågor, som ofta visat

[4] Jfr *Malmgren,* Sveriges riksdag, 2: 14; *Herlitz,* Om lagstiftning, s. 504 ff.

[5] Jfr *Palme,* a. a. s. 6, 166.

sig möjlig i den svenska *militära* straffrätten. Det disciplinära förfarandet har här städse ansetts äga en väsentlig uppgift vid sidan av och kompletterande men i största möjliga mån avgränsad i förhållande till det judiciella. Väl har förfarandets anordning samt praktiska och rättsskyddssynpunkter debatterats. Första lagutskottet framhöll emellertid såväl år 1920, 1932 som 1945 (utl. 24, s. 20) att det ej funnes anledning att påyrka den disciplinära bestraffningsmaktens avskaffande. Det är, framhölls i det år 1946 avgivna betänkandet angående revision av det militära rättegångsväsendet (SOU 1946: 91, s. 129) uppenbart, att upprätthållande av den militära disciplinen förutsätter ett snabbt och verksamt ingripande mot förseelser, som störa tukt och ordning inom krigsmakten. De särskilda krav, som måste ställas på den militära rättsskipningen, tillgodosågos på ändamålsenligaste sätt genom ett bibehållande av disciplinär bestraffningsrätt för militär befälhavare.

I viss mån kan den militära disciplinära straffrätten dock sägas intaga en något annan ställning än den civila förvaltningsrättsliga. Den militära disciplinärrätten är anordnad som ett led i den militära ordningens och tuktens upprätthållande och träffar ej endast frivilligt anställda tjänstemän, utan alla krigsmän. Distinktionen blir av betydelse särskilt när fråga blir om anordnandet av bevismedlen (s. 374).

Även inom den *kommunala* rätten har disciplinärförfarandet vunnit betydelse. Härvid är emellertid den rättsliga utgångspunkten ofta väsentligen annan än i statsförvaltningen. Såsom tidigare skildrats, var det kommunala tjänstemannaförhållandet till en början föga reglerat i författning. Kommunen och dess organ ägde — inom den kommunala rättens gränser — anställa tjänstemän, avtala anställningsvillkor samt entlediga dem. Allenast å kommunalförfattningarna grundade besvär kunde föranleda omprövning av beslut efter där stadgade, starkt begränsade besvärsgrunder och med be-

svärsrätt blott för kommunmedlem.[6] Den kommunala självstyrelsen var med andra ord i detta hänseende vittgående. Kommun ägde likaledes antaga, bestraffa och entlediga personal även inom de tidigt särreglerade grenarna, såsom i fattigvården, polis- och skolväsendet. De regler för rättsförhållandet mellan kommunen och tjänstemännen, som utbildades, grundades även här å anställningsavtal, normerade genom reglementen eller dylik handling. Emellertid ha senare anmält sig olika intressen, vilka krävt beaktande och skydd. Dessa intressen ha varit dels av allmän, dels ock av enskild natur. Härvid har en viss, för kommunerna tvingande reglering av bestraffningsmakten genomförts, som i sin tur återverkat på förhållandena även inom det oreglerade kommunala förvaltningsområdet.[7]

Det har i första hand legat nära till hands för kommunerna att i avlöningsreglementen och dylika handlingar intaga föreskrifter om disciplinärt ansvar. Detta stöder sig då icke på någon omedelbar bakomliggande statlig reglering, utan faller inom kommunens eget, icke utöver KL närmare författningsreglerade handlande. Tjänstemän kunna sägas ha godtagit reglerna om den disciplinära makten, då de med vetskap om gällande reglementen antagit tjänst hos kommunen. Det laga stödet ligger icke i en erkänd strafflagstiftningskompetens utan, i vart fall närmast, i avtalsgrund.

Det har med hänsyn härtill gjorts gällande, att den kommunala disciplinärrätten vore av privaträttslig innebörd.[8] Konstruktionen står i påtaglig överensstämmelse med de ofta i svensk kommunalrättslig doktrin hävdade meningarna om kommunalrättens centralt privaträttsliga karaktär. Vore

---

[6] Jfr RÅ 17/1934.

[7] Jfr om finländsk rätt även *R. Kuuskoski*, FKT 1951, 4, 5, s. 13.

[8] *Thulin* i NAT 1922; *Palme*, a. a. s. 64 ff., ansluter sig härtill; *Sundberg*, P. M. om det kommunala tjänsteförhållandets rättsliga natur (1930); *dens.*, Kommunalrätt, s. 102 f.; *Thulin* mera tveksam i NAT 1935, s. 142; *Herlitz* i NAT 1937, s. 23, lämnar frågan öppen.

fråga här allenast om en beskrivning av de givna förhållandena, saknades anledning att spilla tid på problemet, som i så fall vore skäligen ointressant. Disciplinärrätt kan otvivelaktigt utformas avtalsrättsligt. Man har emellertid inom doktrinen även hävdat, att av den kommunala disciplinära maktens privaträttsliga natur måste följa, att de för disciplinärrätten i övrigt, ehuru i omtvistad mån, gällande straff- och förvaltningsrättsliga principerna icke kunna komma ifråga. Därmed får frågeställningen en annan innebörd.

Det synes emellertid därvid ock klart, att den privaträttsliga konstruktionen är föga lämplig. Kommunerna äro, som här gång på gång framhållits, ej privata subjekt, utan tvångsmässiga, genom statlig rätt skapade organisationer. Deras handlande är offentligt handlande, ehuru mer eller mindre reglerat. Lika litet som den statliga, å löneförfattningar eller instruktioner byggda disciplinärrätten är privaträttslig, är en vid sidan av KL, men dock inom dess ram, framvuxen, i kommunala löneförfattningar reglerad disciplinärrätt privat. Såväl stat som kommun kunna handla i privaträttsliga former, men det är icke realistiskt att beteckna utvecklingen av offentlig disciplinärstraffrätt som privaträttslig och med ledning av den rubriken taga ställning till de olika frågorna inom disciplinärrättens ram. Den kommunala disciplinärrätten bygger ej sällan på ensidigt utfärdade tjänste- eller ordningsföreskrifter (se t. ex. RÅ E 60/1934), som tjänstemannen till nöds kan sägas ha godtagit; den privaträttsliga konstruktionen på den kommunala disciplinärrättens område framstår i sin rätta dager, om man antager, att oreglerad kommunal disciplinärrätt genom tillägg till KL blir till sin grund eller helt författningsreglerad. Skulle därmed de för den kommunala disciplinärrätten gällande normerna förändras från privat- till offentligrättsliga i vad avser sådana ämnen som tillräknelighet eller preskription? Svaret måste rimligen vara nekande. Disciplinärrätten inom den offentliga

organisationen bestämmes av överväganden, om man vill låta de förvaltningsrättsliga eller det rent straffrättsliga motivet vara bestämmande. Härvid komma en mångfald olika synpunkter att framträda. Problemen få lösas oberoende av det »laga stöd» för bestraffningsmakten, som må finnas.

Emellertid förekomma disciplinära regler av annat ursprung inom den kommunala förvaltningen. Inom vissa särreglerade förvaltningsgrenar har med tiden även det disciplinära ansvaret och formerna för dess utkrävande preciserats; så är fallet inom polis- och folkundervisningsväsendet, medan inom (fattigvården) socialhjälpen kommun själv äger reglera motsvarande förhållande (jfr FvL § 31).[9] Utvecklingen härvid redovisas nedan, s. 376. Grunden för det disciplinära ansvaret är här speciell statlig författningsreglering.

Den oreglerade kommunala disciplinrätten har emellertid såtillvida kommit under statlig kontroll, som beslut i disciplinära mål kunnat bringas under omprövning genom kommunalbesvär. Ej ens inom den kommunala, oreglerade sektorn är disciplinärrätten sålunda helt frivuxen[1] (jfr s. 417).

Tillämplighetsområde

Det civila disciplinära ansvaret gäller allenast de tjänstemän, vilka äro underkastade särskilda författningsregler om disciplinärt ansvar. För alla tjänstemän gäller sålunda icke dylikt ansvar. Skillnaden framträder vid en jämförelse med det förhållandet, att alla tjänstemän i straffrättslig mening äro underkastade ämbetsansvar. Man kan däremot icke ur allenast anställningsakten, avlöningsförhållandet eller verksamheten härleda ett disciplinärt ansvar.

---

[9] Se t. ex. om varning av föreståndarinna för ålderdomshem (RÅ S 45/1955).

[1] *Herlitz* har uttalat sin förvåning över denna rättsutveckling i sin instruktiva undersökning av kommunala tjänstemäns rättsställning i svensk rätt, NAT 1937, s. 12 ff. — Frågor om nåd och resning, nedan.

Från det disciplinära ansvaret äro vissa tjänstemannagrupper helt eller delvis undantagna. Den oberoende ställning, som domare anses böra intaga, föranleder till, att de ej äro underkastade disciplinär myndighet[2] i vad angår deras domargärning. Här märkes ock, att regler om domares ansvar för ämbetsbrott lämnats i lag (RB) som torde få anses uttömmande reglera ämnet.

En särställning intaga vidare fullmaktshavare. De kunna avsättas allenast efter laga dom och rannsakning. Därmed kan icke ett disciplinärt förfarande, såsom helt administrativt uppbyggt, förstås. De kunna förty icke nu disciplinärt bestraffas med avsked. Det förhållandet, att oavsättliga tjänstemän icke kunna avskedas i disciplinärt förfarande, innebär dock icke, att de måste vara fredade för varje form av disciplinärt ansvar.[3] Det äro de dock oftast. I vissa fall äro dock fullmaktshavare underkastade varning, såsom lektorer och adjunkter (SkolSt 9: 1). I andra fall äro oavsättliga tjänstemän underkastade varning, löneavdrag eller suspensionsstraff (DomkL § 13: 2, UnivSt § 163, ILänsst § 56, VerksSt § 23).

Då de disciplinära maktmedlen äro myndigheternas medel att upprätthålla ordning och kvalitet i den verksamhet, för vilken de svara, ha chefstjänstemän, liksom tjänstemän i rådsklasserna, emellertid oftast icke underkastats disciplinärt ansvar, oavsett om de tillsättas med fullmakt eller ej. Ej fullmaktens rättsverkan utan den hierarkiska ställningen har sålunda föranlett dessa tjänstemäns särställning i disciplinärt hänseende. Sakligt sett torde disciplinär bestraffning av dessa, efter hårt urval utsedda tjänstemän, jämväl vara meningslös. Begå de fel, torde dessa vara av sådan vikt, att de böra juris-

---

[2] Jfr *Hermanson*, Finlands statsförfattningsrätt, s. 89; *Palme*, a. a. s. 93 ff. Jfr om tingsnotarie, som vikarierar för domare, dock DomSt § 50.

[3] Jfr finländska lagberedningens förslag år 1902, s. 13 f.

diktionellt bedömas.[4] Förhållandet uttryckes positivt i instruktioner, vilka härvid ofta bestämma särskilt forum för de högre tjänstemännen och disciplinärt ansvar vid sidan därav för den övriga förvaltningen. Situationen kan dock vara annorlunda i den mån myndigheter eller verk ställas under kontroll eller tillsyn av annat statligt organ. Detta kan härvid betros med disciplinär makt även över högre tjänstemän. Även i andra fall kunna tjänstemännen vara fria från disciplinärrättsligt ansvar. Så är fallet med polisens ordningsmän och vissa högre polistjänstemän. Å andra sidan kan disciplinärt ansvar gälla även för personer, som icke i straffrättsligt hänseende äro underkastade ämbetsansvar.

Det disciplinära förfarandet inom försvarsväsendet avser alla krigsmän (ovan s. 325).

Det är emellertid påfallande, att i svensk förvaltning någon systematisk genomarbetning av den disciplinära rätten aldrig ägt rum. Disciplinärrätten har, sedan den under hand begynt utformas som något från jurisdiktionen avskilt, blivit tämligen slumpartat utbildad. Den disciplinära bestraffningsmakten har därför kommit att omfatta olika myndigheter alltefter behov, varvid ofta kasuellt avgjorts, i vilken omfattning tjänstemän skola vara underkastade disciplinärmakt. Ej sällan ha författningar slentrianmässigt utformats efter mönster av redan givna bestämmelser utan att förhållandena i och för sig kanske föranlett en sådan efterbildning. Förhållandet är emellertid ej för svensk förvaltning enastående, men kontrasterar skarpt mot den väsentligen mera genomarbetade franska, schweiziska, tyska och österrikiska disciplinärrätten.

Från när föreligger disciplinärt ansvar? Ser man, såsom i viss utländsk rätt, disciplinärrätten främst såsom ett förvalt-

---

[4] Jfr *Reuterskiöld,* Den svenska statsstyrelsens organisation, s. 86.

ningsrättsligt institut, möter icke något hinder mot att det disciplinära ansvaret får gälla med avseende å gärningar, som begåtts före dagen för tjänstetillsättningen. Disciplinärt ansvar kan då utkrävas för åtgärder, som tjänstemannen vidtagit dessförinnan, såsom handling i samband med ansökningen till tjänsten eller med avseende på tillsättningsförfarandet i övrigt. Givetvis tala förvaltningsmässiga effektivitetskrav för en dylik lösning, som möjliggör ett bemästrande av vissa eljest svårlösta problem ifråga om oriktigt framkallade tjänstetillsättningar m. m.

Konstruktionen bygger emellertid på, att det disciplinära förfarandet är ett rent förvaltningsförfarande. Betraktar man det däremot som ett helt eller till större delen straffrättsligt institut, synes en dylik lösning icke lika rimlig. Det disciplinära ansvaret skall då göras gällande vid förseelse mot tjänsteplikten. Denna kan väl uppfattas såsom mer eller mindre omfattande, men knappast kunna avse gärningar, som ligga i tiden före tjänstetillsättningen, då tal icke ens kan ha varit om någon förut befintlig tjänsteplikt. Svensk rätt torde stå på denna senare ståndpunkt, liksom finländsk.[5] Ej heller torde tjänstemannens åtgärder under tid, som må förflyta mellan tjänstetillsättningsbeslutet och tjänstetillträdet, kunna åtkommas disciplinärt. Att legal reglering av annan innebörd kan ske, är dock uppenbart.

Möjligheten att utkräva disciplinärt ansvar begränsas å andra sidan till den tid, under vilken tjänstemannen innehar den tjänst, vari han förbrutit sig. Har han lämnat tjänsten, är han icke längre underkastad den disciplinära makt, som må gälla för den. Någon motsvarighet till de straffanspråk,

[5] *Tarjanne,* a. a. s. 1, 8; *Palme,* a. a. s. 153.

som kunna göras gällande vid allmän domstol, föreligger icke. Härom råder i litteraturen enighet.[6]

Har den felande lämnat stats- eller annan offentlig tjänst, är rättsläget sedan länge klart. Ansvar för fel i tjänsten kan i dylikt fall ej utdömas disciplinärt (RÅ 100/1921). Till ersättningsstraff eller annat straff än ämbetsstraff äger disciplinärrätten ej heller tillgång. Sedan skolråd tilldelat en vikarierande skollärare varning för tjänstefel, begånget under ett förordnande, som utgått vid tiden för bestraffningen, upphävdes sålunda skolrådets beslut (RÅ 43/1927). Men huru blir läget, om tjänstemannen visserligen lämnat den tjänst, vari han förbrutit sig men innehar annan offentlig tjänst? Kan han då ställas till svars — eventuellt avskedas eller suspenderas — från den senare tjänsten på grund av fel, som han begått i den förra? Eller skall annat straff träda i stället? Redan vid frågans principiella besvarande gå meningarna isär.

Thulin har (NAT 1922, s. 54 ff.) uttryckt sig i den riktningen, att ansvar alltfort skulle i vissa fall kunna utdömas. Hade tjänstemannen inom samma verk erhållit annan anställning, syntes man i allmänhet antaga, att förutsättningarna för disciplinär bestraffning fortfarande förelåge och att vid sådan tjänstemans bestraffning hänsyn kunde tagas jämväl till tidigare av honom i annan tjänst inom samma verk begångna förseelser. Wetter har — i likhet med författaren till detta arbete — ansett motsatt regel böra gälla. Tjänsteorganisationens differentiering borde innebära, att bestraffningsmakten upphörde, sedan tjänstemannen frånträtt sin tjänst, även om han erhållit annan. RegR:ns majoritet har ock funnit (RÅ 48/1948), att en e. o. landskanslist, som befordrats till ordinarie, icke kunde disciplinärt bestraffas för förseelse, som han begått som e. o. tjänsteman. Man jämföre

---

[6] *Jägerskiöld,* a. a. s. 6; *Palme,* a. a. s. 155 ff.

RÅ I 272/1948: landskontorist hade som kommissionär möjligen debiterat för högt arvode; »enär sådant förfarande, därest klaganden alltjämt varit i utövning av kommissionärstjänsten, icke bort föranleda till annat än en erinran, samt klagandens förordnande såsom kommissionär numera upphört, låter (KB) vid vad i målet i denna del förekommit bero».

Frågeställningen har emellertid kommit i viss mån i annat läge därigenom att tjänstebegreppet och anställningsförhållandena radikalt förändrats. Man skiljer icke längre på samma sätt som förr genomgående mellan olika organiserade tjänster. Med tjänst förstås i stället ofta tjänstemannens placering i viss lönegrad. Att lägga befordran från lönegrad till lönegrad till grund för straffrättsliga distinktioner är uppenbart mindre ändamålsenligt. Regeringsrättens minoritet synes även i RÅ 48/1948 ha ansett, att en bestraffning icke varit utesluten; domstolen borde nämligen befria tjänstemannen från ansvar, vilket torde innebära, att bestraffning ansetts möjlig. Man frågar sig slutligen jämväl, om icke det disciplinärrättsliga läget numera bör vara detta, särskilt sedan i SL (efter 1948) genomförts en vidgning av ansvaret för tjänstefel, så att straffrättsligt ansvar må utkrävas även sedan tjänstemannen tillträtt annan tjänst.

Resningsansökan har dock kunnat fullföljas och ansvarsfråga omprövas, sedan tjänstemannen lämnat tjänsten, i viss analogi med RB 21: 1, 2 st., RÅ 13/1955.

En konsekvens av disciplinärrättens utformning i den riktning, att bestraffningsmakten upphör, när tjänstemannen lämnat den tjänst, vari han felat, blir slutligen, att tjänstemannen kan undandraga sig ansvar genom att själv begära entledigande. Resultatet har emellertid funnits i viss mån stötande. Det kan undgås, när tjänsteman kan vägras avsked, om han under pågående utredning om ämbetsbrott söker

därom i uppenbart syfte att undandraga sig bestraffning. Tidigare möter exempel på att avsked — liksom fallet var även vid kriminellt ansvar — vägrats (RÅ Fi 172/1921). Emellertid har spörsmålet för svensk rätts del senare besvarats så, att avsked medgives (FT 1952, s. 334). Samma ståndpunkt intages ju nu i straffrätten, s. 187.

Till de ovan redovisade principiella svårigheterna komma emellertid även olika kasuella frågor. De disciplinära ansvarsreglerna skifta i icke ringa mån, även i vad brottsbeskrivningar och straff beträffar. En tjänstemans förflyttning eller befordran kan sålunda medföra, att ansvar av dylikt skäl rent faktiskt icke längre kan göras gällande. Det principiella ståndpunktstagande, som nyss gjorts, måste därför förses med reservation för dylika konsekvenser av disciplinärrättens ojämnheter.[7]

Tjänsteman, som är riksdagsman, slutligen, kommer i åtnjutande av det skydd, som regleras i RF §§ 110 och 111 (jfr RO § 52). Han kan sålunda ej bestraffas — ej heller disciplinärt — utan kammarens medgivande, vilket måste fattas med $^5/_6$ majoritet, om gärningen begåtts i egenskap av riksdagsman.

De disciplinära myndigheterna

I de länder, där det disciplinära förfarandet utformats såsom ett mera kvalificerat dylikt, har den disciplinära bestraffningsmakten helt eller delvis anförtrotts från myndigheterna fristående disciplinära bestraffningsinstanser. Viss bestraffningsmakt, såsom ifråga om ordningsförseelser, kan härvid, såsom i den österrikiska Dienstpragmatik av år 1914, kvarbliva hos myndigheterna. I övrigt är det uppenbart den allmänna domstolsorganisationen, som tjänat till förebild,

[7] Jfr i samma riktning *Palme*, a. a. s. 158.

även om disciplinärförfarandet principiellt förklaras vara artskilt från det judiciella. Härvid kunna de disciplinära specialfora vara anordnade som lokala eller sakligt begränsade, närmast till förvaltningsgrenarna anknutna instanser, eller som mera enhetliga, för en hel förvaltningsgren eller hela staten utbildade disciplinärdomstolar.

I vårt land sakna vi en motsvarande reglering. Med hänsyn till vår säregna förvaltningsrättskipnings utveckling kan man dock säga, att RegR i viss mån tjänar som en fristående disciplinärdomstol. Men i övrigt ligger den disciplinära bestraffningsmakten i regel hos förvaltningsmyndigheter.

Härvid kan disciplinärmakten tillkomma den myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd. Innehar tjänsteman tjänst hos mer än en myndighet, kan han disciplinärt komma att lyda under två eller flere, vilka alla kunna äga bestraffningsmakt (RÅ 37/1943). Problem kunna då uppkomma, om den ena myndighetens disciplinärrättsliga beslut äger återverkan på tjänsteförhållandet hos den andra myndigheten eller icke.

Den disciplinära organisationen innebär emellertid understundom, till skillnad från vad den judiciella i regel medför, en centralisering av bestraffningsmakten till ett centralt organ, understundom rentav till en för riket gemensam myndighet. Så är fallet med MedSt, SkolÖSt, JärnvSt, i förhållande till vederbörande förvaltningsområden, med KB i förhållande till åklagare, uppbördsförvaltning m. m. En dylik organisation medför helt visst icke endast fördelar genom ökad samlad erfarenhet hos det centrala organet och enhetligt bedömande, utan även vissa olägenheter. Såsom sådana märkas särskilt mindre personlig kontakt med och kännedom om dem, som ifrågakomma till bestraffning, ett rent skriftligt förfarande, ett på grund av arbetsanhopning ofta fördröjt avgörande och därmed förbunden osäkerhet för tjänstemän-

nen ifråga. De organisatoriska förhållandena kunna härvidlag jämväl få en återverkan på det disciplinära förfarandet och dess kvalitet. — En mellanform i organisatoriskt hänseende ha DomK kommit att intaga. Då domkapitel finnes i varje stift, blir fråga icke om en rikscentral disciplinärmyndighet, utan om en till stiftsstaden lokaliserad dylik, vari även lekmannaelement ingå.

En annorlunda uppbyggd bestraffningsmyndighet möter sedan år 1925 i poliskollegierna. Myndigheten är här fristående i förhållande till den polisiära förvaltningen och rymmer inslag av icke byråkratiska element. Skälen till denna anordning framgå tydligt av Linnérs utomordentliga betänkande, varpå polislagstiftningen bygger. Såsom här tidigare i annat samband — i fråga om oavsättlighetsprincipens bärande motiv — framhållits, uppfattades polispersonalens relativt otrygga tjänsteförhållanden som en desto allvarligare brist, som samhället hade ett starkt intresse av personalens korrekta och opartiska fullgörande av sina skyldigheter. Polispersonalens synnerligen vanskliga ställning, som lätt utsätter den för klander och misstankar för felaktigt förfarande i tjänsten, talade för att söka låta den allmänna medborgerliga uppfattningen medverka vid bedömandet och därigenom avlägsna varje fruktan för godtycke, för slapphet eller alltför stor stränghet. Man önskade ock vinna en samverkan mellan statligt och kommunalt inflytande (SOU 1922: 49).

Med länsskolnämnderna hava vi nu fått andra, större och från de förvaltande instanserna skilda disciplinära instanser. Bakom reformen ligger en länge framförd kritik mot den ojämnhet i praxis, den ringa tillgång på juridiskt skolade krafter, som disciplinmaktens förläggning till lokala skolstyrelser medfört (se SOU 1948: 28, 1955: 31, s. 256 ff.).

Den civila disciplinära bestraffningsmakten tillkommer eljest vanligen den myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd. Besvärsmyndighet, uppsikts- eller överordnad myn-

dighet äger icke, med åsidosättande av instansordningen, i första hand besluta om disciplinärt straff av tjänsteman, som är anställd hos lägre organ.[8] DomK kan sålunda icke, på hemställan av skolråd eller kyrkoråd, disciplinärt bestraffa lärare, klockare eller organist, ej heller kan det så förfara på hemställan av enskild (RÅ E 194/1935). Ej heller kan besvärsmyndighet ålägga den underordnade instansen att verkställa disciplinär åtgärd. DomK var sålunda icke befogat att ålägga skolråd att meddela varning (RÅ 30/1912, jfr Wetterberg, a. a., s. 850).

Emellertid kan till följd av den offentliga organisationens ofta komplicerade uppbyggnad svårighet uppkomma att angiva den bestraffningsberättigade myndigheten. Särskilt gäller detta i de förvaltningsgrenar, som stå på gränsen mellan statlig och kommunal organisation, såsom inom exekutionsväsendet. Kommunalborgmästare lyda disciplinärt under KB.

Hos myndigheten kan bestraffningsmakt vara anförtrodd viss tjänsteman, såsom lotskapten (RÅ S 73/1918), distriktschef hos SJ, polischef. Härvid plägar dock svårare förseelser hänskjutas till mera kvalificerad instans (lotsstyrelsen, distriktskollegium, poliskollegium) eller ock har myndigheten som sådan bestraffningsmakten. Myndigheter kunna emellertid vara så organiserade, att beslut fattas av chefstjänsteman. Inom sjukhusorganisationen är den disciplinära bestraffningsmakten uppdelad och väsentlig hänsyn tagen till den tillsättande myndigheten. Jämlikt SinnessjSt § 65: 1 äger MedSt bestraffa ordinarie tjänstemän, vilka tillhöra läkarpersonalen; ordinarie syssloman eller annan av MedSt tillsatt tjänsteman äger direktionen varna eller överlämna ärendet till MedSt för åtgärd (§ 65: 2). Av direktionen antagna

[8] DomK i RÅ E 194/1935: konstaterar, i anledning av besvär, att lärare väl förfarit felaktigt, men att DomK icke på grund av den DomK tillkommande uppsikt över folkskolan eller annan grund ägde behörighet bestraffa läraren.

ordinarie tjänstemän bestraffas av denna (§ 65: 3). Icke ordinarie personal bestraffas av MedSt, om den antagits av denna, av direktionen om denna ägt anställningsrätten eller av sjukhuschefen, när fråga är om sjukvårds- eller ekonomipersonal, som ej varit anställd i två år vid statens sinnessjukhus (§ 66).

Den disciplinära bestraffningsmaktens vikt och ingripande betydelse för de enskilda tjänstemännen ställer emellertid krav även på de beslutande tjänstemännens självständighet och omdöme. Den tanken har understundom mött, att en förutsättning för att myndighet skall äga disciplinär bestraffningsmakt är att de tjänstemän, vilka utgöra myndigheten, själva äga en tryggad ställning. ÖstfLärov tillerkändes sålunda ej disciplinärmakt över lärare, så länge de beslutande tjänstemännen allenast tillsattes med ett förordnande.[9] En mera tryggad anställningsform, närmast fullmakten, ansågs då vara en förutsättning för att myndigheten skulle kunna betros med dessa maktmedel.

Ofta gälla särskilda regler för myndigheters sammansättning vid behandling och avgörande av disciplinärmål. Under debatten om den militära disciplinärrätten har i flera samband framförts krav på deltagande av kvalificerad personal i dylikt avgörande; så redan i rds skr 121/1901. Vanligt är, att lagkunnig tjänsteman måste deltaga i behandlingen av disciplinmål, så t. ex. i GenTSt, LantmSt § 8, VattenfSt § 28, i andra fall kräves, att annan kvalificerad tjänsteman deltager i ärendets behandling; så skall i SkolÖSt ledamot av administrativa avdelningen göra detta, ISkolÖSt § 21. Dessa regler äro förenade med en föreskrift, som jämförelsevis ofta möter, nämligen att bestraffningsfrågor äro pleniärenden, se t. ex. även IBySt § 26, IVattenfSt § 24, IKamR § 10, ILantbrSt § 8, IStatsK § 8. I arbetsordningen för FörsR stadgas, att

[9] Jfr del 1, s. 391.

beslut i ärende rörande fel och försummelser icke får fattas i chefens frånvaro (§ 11).

MedSt:ns disciplinära nämnd består av generaldirektören, överdirektören, chefen för den byrå eller avdelning, till vilken ärendet huvudsakligen hör, en ledamot av det vetenskapliga rådet, som företräder juridisk teori och praxis, samt en av Kungl. Maj:t för högst fyra år förordnad ledamot utom styrelsen. — I järnvägsförvaltningen med dess nyanserade bestraffningsrätt och noggrannare organiserade förfarande möta andra krav på deltagande av kvalificerade tjänstemän i dylika ärenden (IJärnvSt § 87).

Understundom har kritik ock rests mot att disciplinär bestraffningsmakt — »domsrätt» — uppdrages åt myndigheter, vilkas medlemmar icke avlagt domared och vilka icke kunna anordna vittnesförhör. Dylika synpunkter anfördes t. ex. av Stockholms Läraresällskap i yttrande den 11 nov. 1912 över förslag till ändring av § 197 LärovSt. Detta är emellertid att bortse från det karakteristiska för det moderna disciplinära förfarandet. Dess administrativa karaktär och dess anordning i annan form än domstolsförfarandet måste rimligen medföra, att icke så kvalificerade personer, som utbildade jurister, alltid deltaga i avgörandena.

I de fall, då disciplinär bestraffningsmakt tillkommer chefstjänsteman — såsom chefen för TelSt — har emellertid en mera befogad kritik mot systemet framförts. Risken för ett alltför summariskt och onyanserat förfarande är här uppenbar. Man har ock — icke utan samband med händelser i det förgångna — påyrkat reformer av i vart fall den innebörd, att juridiskt skolad tjänsteman skall vara föredragande i dylika ärenden, där icke krav på rätt till judiciellt förfarande rests.

Även inom den kommunala rätten ha svårlösta problem aktualiserats. Som huvudregel torde man dock kunna säga, att tjänsteman, som är anställd hos nämnd eller styrelse,

disciplinärt bestraffas av denna. Dock kunna, såsom i specialförfattningarna, andra kompetensregler föreligga. Tjänsteman vid magistrat bestraffas av denna.

Anhängiggörandet

Inom straffrätten är den frågeställningen välkänd, huruvida åtal kan föranstaltas av åklagare, eller efter angivelse eller av enskild omedelbart (se ovan s. 202). Spörsmålet, huruvida åtal skall ske ur legalitetssynpunkt eller om frågan kan bedömas mera fritt, är ock sedan länge uppmärksammat (Thornstedt i FT 1952, s. 284).

I det disciplinära förfarandet tjäna myndighetens eller verkets maktmedel främst syftet att upprätthålla förvaltningsordningen. I regel finnes icke någon allmän åklagare, som äger taga befattning med disciplinärärenden, ehuru undantagsvis ett disciplinärt förfarande kan ha utbyggts i dylik riktning. Så är nu fallet med processen inför poliskollegium och var tidigare vanligare. Skillnaden mot det judiciella förfarandet har ofta kritiserats och framträder numera, sedan åklagaremyndigheter blivit självständiga i förhållande till domstolarna, mera skarpt än förut.

Anhängiggörande sker internt. Beslut kan väl fattas efter en anmälan, men denna medför ej det disciplinära ärendets anhängiggörande utan kan helt lämnas åsido.

Klart är, att enskild person icke kan framtvinga myndighets disciplinära åtgärd. I äldre rätt förekom rentav anmälningsmonopol för vissa myndigheter. Sålunda kunde enligt 1905 års LärovSt § 197 överstyrelsen disciplinärt bestraffa lärare endast om anmälan ingivits av vederbörlig myndighet eller styrelsen själv vunnit kunskap om missförhållandet. Dylik begränsning i möjligheten att anhängiggöra ett disciplinärt förfarande befinnes emellertid icke längre ändamålsenlig.

Det står numera envar fritt att – under det ansvar för ärekränkning m. m., som SL 13:, 16: stadga, resp. ansvar för tjänstefel – fästa bestraffningsmyndighets uppmärksamhet på visst missförhållande, varvid risk för en rekonventionstalan från den klandrades sida föreligger. En dylik anmälan från enskild är i vissa disciplinärregler förutsatt eller angiven som kunskapskälla. Så hänvisar arbetsordningen vid SJ § 29 tjänstemännen att hos närmare angivna instanser skriftligen anmäla klagomål, om de anse sig orättvist behandlade: dylik anmälan skall göras inom femton dagar efter det att anledningen till klandret yppades. För obefogad anmälan kan den klagande bestraffas såsom för tjänstefel.

Liksom i straffprocessen framträda emellertid här vissa problem. Den enskildes eventuella anmälan till polis- eller åklagarmyndighet redovisas i polisutredningen. Anonym anmälan kan här svårligen upptagas – men möjligen föranleda en självständig utredning, som då av polisen måste redovisas som sådan. I det disciplinära förfarandet har likaså ansetts otillbörligt, att en anonym anmälan eller allenast muntlig anmälan skulle kunna läggas till grund för åtgärd. I vissa författningar har kravet på skriftlig form för anmälan uttryckts, såsom i stadga för statens folkskoleseminarier den 3 juli 1914 § 169, GFolkskSt § 32. Tjänsteman bör ha rätt att kräva, att disciplinärt förfarande icke inledes utan att en namngiven person står för anklagelsen, därest fråga icke är allenast om myndighets reaktion (jfr Beckman–Holmbäck, a. a., s. 75). Sker anonym angivelse hos myndighet, kan denna å andra sidan kanske icke alltid underlåta att beakta en dylik information. Men myndigheten har att själv genom inspektion eller eljest, om den så finner befogat, införskaffa det material, som den anser böra ligga till grund för utredningen. Det är då myndighetens egna iakttagelser, vilka föranleda disciplinär åtgärd, ej enskild anonym angivelse. Anmälan kan ingivas icke endast av enskild person utan även

av annan myndighet eller verk. Framställningar kunna tänkas föranleda ett disciplinärt förfarande, eventuellt en bestraffning. Ej sällan komma dylika initiativ från JO eller MO (se t. ex. RÅ S 39/1945; JO 1954, s. 75).

JO kan härvid ha funnit, att visst handlande är felaktigt men icke bör föranleda åtal, men väl disciplinär bestraffning. I RÅ S 39/1945 anförde JO sålunda, att landsfiskalsaspirants beslut att kvarhålla misstänkt person var felaktigt; men »med hänsyn till omständigheterna och särskilt till det förhållandet, att (tjänstemannens) beslut ... fattats efter samråd med ordinarie landsfiskalen i distriktet» borde åtal icke ske, men gärningen ej heller lämnas obeivrad.

Men frågan om bestraffning prövas och avgöres av den myndighet, som innehar bestraffningsmakten, RÅ S 52, 173/1925; E 76/1938; E 7/1954. Denna myndighet kan ej överlåta sin straffande befogenhet å annan, ej ens å besvärsinstans, RÅ E 6/1938. Den disciplinära myndigheten fattar sitt beslut efter eget skön. Den enskilde, med tjänstemannen missnöjde, har alltfort icke någon möjlighet att besvärsvägen föranleda en omprövning av myndighetens beslut, därest detta innebär, att ett disciplinärt förfarande icke skall inledas. Ej heller kan han med framgång yrka, att ett straff skall skärpas, RÅ S 255/1921.[1]

Lika litet har tjänsteman möjlighet därtill. I RÅ 76/1915 fanns poliskommissarie, som hos magistrat anmält poliskonstapel till bestraffning, icke behörig att fullfölja talan mot magistratens beslut i anledning av hans anmälan. Landsfogde, som hos KB anmält landsfiskal till bestraffning, har icke ansetts behörig att fullfölja talan mot KB:s beslut (RÅ 21/1926). Polisuppsyningsman, som anmält polisman till bestraffning hos polischef, kan ej anföra klagan över att polis-

[1] Polisman disciplinärt bestraffad för det han utan fog hos JO för tjänstefel anmält förman, men icke för det han likaledes utan fog polisanmält enskilda, RÅ S 65/1934.

chef allenast beslutit göra en erinran. — Ej heller kan den enskilda tjänstemannen själv framtvinga ett mot honom riktat disciplinärt förfarande, därest myndigheten ej finner anledning därtill (jfr om åtal nedan s. 348).

Karaktäristiskt för det disciplinära förfarandet är vidare, att myndighet kan av eget initiativ upptaga ett disciplinärt ärende. Efter anmälan av vederbörande kustdistriktschef blev frågan om bestraffning av kustuppsyningsmannen J. för onykterhet i tjänsten anhängig hos GenTSt. I förevarande sammanhang fann styrelsen även anledning att till prövning upptaga vad mot klaganden förekommit i ett av styrelsen samma dag handlagt ärende rörande viss annan kustuppsyningsman. I sistnämnda ärende hade framkommit, att J. deltagit i missbruk av tjänstebil och underlåtit vidarebefordra anmälan mot annan tjänsteman, för vissa tjänstefel. Styrelsen fällde J. till ansvar icke endast för onykterheten utan även för missbruket av tjänstebil (RÅ Fi 789/1949). LantmSt har bestraffat distriktslantmätare, som ej efter anmodan besvarat viss fråga, RÅ Jo 32/1925, jfr Jo 20/1927.

Naturligtvis kan riktigheten av den disciplinära myndighetens avgörande bliva omprövad såsom en fråga om myndigheten vid disciplinärärendets avgörande förfarit felaktigt.[2] En talan mot den eller de tjänstemän, som fattat beslutet i disciplinärfrågan, kan tänkas bliva ifrågasatt av JO, MO eller RÅ.

Myndighets prövning av frågan om disciplinärförfarandet skall inledas eller icke sker emellertid även ur andra synpunkter än de, vilka en allmän åklagare kan anlägga. Myndigheten äger handla efter ett mera fritt bedömande och är ej i samma mån som åklagaren bunden av en legalitetsprin-

[2] Jfr NJA 1899, s. 585, 1903, s. 154.

cip.[3] Detta innebär givetvis icke, att myndigheten i sin prövning äger visa partiskhet eller taga hänsyn till personliga eller andra ovidkommande synpunkter. Men myndigheten kan eftergiva disciplinärt förfarande, om godtagbara skäl ur förvaltningens egen synpunkt härför föreligga och fråga icke är om brott, vilka äro av den innebörd, att de skola anmälas till åklagare (JO 1954, s. 26).

Sålunda kan myndigheten taga hänsyn till en förseelses bagatellartade natur, något som numera kan föranleda även åtalseftergift, men myndigheten kan även beakta tjänstemannens allmänna hållning, sannolikheten för att ett upprepande ej sker. En åklagare däremot äger endast bedöma handlingen ur mera straffrättsligt begränsade synpunkter och kan eftergiva åtal blott om laga stöd härför finnes (jfr JO 1955, s. 205).[2a] Den disciplinära myndighetens avgörande av bestraffningsfrågan är emellertid i sin tur underkastad kontroll och åtkomlig genom de möjligheter till ansvar för de beslutande tjänstemännens åtgärd, som må finnas. JO äger sålunda föranstalta om åtal, därest beslut att eftergiva disciplinär bestraffning fattats av icke godtagbara skäl.

Under senaste tid har även den arbetsrättsliga utvecklingen återverkat på disciplinärmakten. Tjänstemannaförening äger väl icke förhandlingsrätt i fråga om de konkreta disciplinära fallen, däremot om disciplinära principfrågor. Gränsdragningen är givetvis icke fullt betryggande, då en konkret situation lätt kan tagas upp ur principiell synpunkt. Men exempel finnes ock på att förening överskridit även denna gräns och bemött myndighets hot om disciplinär bestraffning för arbetsvägran (i tvistigt fall) med hot om blockad av tjänster hos myndigheten (JO 1953, s. 280 ff.). Här öppnas återigen nya perspektiv.

Disciplinärförfarandets av ålder erkända natur att vara

[2a] Jfr MilRGL § 22 st. 4.

[3] Se även *Palme,* a. a. s. 76.

myndigheternas maktmedel emot tjänstemännen till tjänsteintressenas tillvaratagande medför sålunda vittgående konsekvenser. Avgörandet av frågan om ansvar skall utkrävas eller ej, är i princip res interna.

Denna bestraffningsmyndighets behörighet att avgöra, huruvida disciplinärt förfarande skall inledas eller icke, innebär uppenbarligen ett betydande ansvar. Möjligheten till subjektiva bedömanden — och därvid även obehörig underlåtenhet att vidtaga åtgärd — är en av de svaga punkterna i det disciplinära förfarandet. Risken är, att avgörandet påverkas av obehöriga, t. ex. kollegiala, hänsyn.

Ofta avstår myndighet från bestraffning, om tjänstemannen frivilligt avgår, eller ersätter enskild skada. Härom torde i princip föga vara att säga, men däremot kan en ojämn praxis äga olyckliga verkningar. Varje dylik avvägning är nämligen ömtålig, och ojämnhet i bedömning, misstanke att ovidkommande skäl fått påverka denna, kan vara olycklig och framkalla irritation hos personal och allmänhet. Olämpligt synes vara, att behov av viss arbetskraft får föranleda, att bestraffning i visst fall underlåtes, medan den eljest skulle beslutas i dylikt fall. Risken för brister i praxis blir otvivelaktigt större, ju mindre formellt bestraffningsförfarandet är anordnat.

Disciplinärt förfarande eller anmälan till åtal

Ovan har debatterats frågan, om disciplinärt förfarande skall inledas eller ej och normerna för detta omdöme. Myndigheternas beslut i disciplinärfrågan kan emellertid ock avse ett annat alternativ, nämligen om disciplinärt eller judiciellt förfarande skall väljas.

Såsom tidigare i samband med åtalsrätten redovisats förutsatte författningarna, att myndigheterna helt disponerade

detta val. Detta sammanhänger sannolikt med den äldre uppfattningen om att allenast myndigheter äga föranstalta, att tjänstemän ställas till ansvar för fel i tjänsten. Med åtalsrättens moderna utformning och legalitetsprincipens allmänna accepterande har läget härutinnan emellertid radikalt ändrats.

Understundom rymma instruktionerna allenast en ur många synpunkter onöjaktig anvisning till myndigheterna att handla efter omständigheterna (se t. ex. GLärovSt § 197). Oftast angivas dock numera i instruktioner och andra författningar, att svårare förseelser skola föranleda åtal. Härvid kan vara preciserat, att brott, varå kan följa visst svårare straff, som fängelse eller straffarbete, skall föranleda åtal. Så är fallet i SinnessjSt, IJärnvSt § 60: 4. Enligt UnivSt § 165 åligger det kanslern att till åtal anmäla vid misstanke för brott, som avses i SL 25: 1—3 eller för annat brott i tjänsten, varå enligt lag kan följa frihetsstraff. Vid tjänstefel allenast enligt SL 25: 4 är åtal alltså icke obligatoriskt utom beträffande fullmaktshavare och då fråga är om grovt tjänstefel (SL 25: 4, 2 st.). Jfr ILänsst § 56, SkolSt 9: 1. Enligt UL § 10: 3 skall överexekutor anmäla till åtal vid iteration och vid fel av svårare beskaffenhet.

Vanligt är även eljest, att upprepad brottslighet säges böra föranleda judiciellt förfarande, så i VerksSt § 25. Denna norm gäller dock främst inom statsförvaltningen, ty inom den särreglerade kommunala förvaltningen kan även vid upprepad brottslighet tvärtom avsked i administrativ väg förekomma såsom normal företeelse, se t. ex. FolkskSt § 32.

I flera sammanhang, t. ex. i VerksSt och UnivSt § 163, IJärnvSt § 60: 4, IVattenfSt § 60, har det förhållandet tillmätts vikt, att enskild rätt kränkts av tjänstemannen. En dylik regel mötte redan i SLK § 185. I vissa fall har regeln utsträckts även till andra fall, då skadestånd kan ifrågakomma. Från den rent statliga förvaltningen har grundsatsen

även lånats till polisförfattningarna (jfr Sjöholm, a. a., s. 123). Motivet är uppenbart. Talan å skadestånd kan icke, som RegR vid flera tillfällen konstaterat, prövas i ett disciplinärt mål (se t. ex. RÅ C 60/1919). Utredningen kan i ett disciplinärt mål icke göras fullt tillfredsställande ur denna synpunkt; bedömningen i ett skadeståndsmål torde avgjort tillhöra allmän domstols uppgift. Redan vid utarbetandet av 1889 års särskilda lag om ämbetsbrott av präst betonades detta (NJA II 1889, nr 13, s. 4). Jfr SkolSt 9: 3; MilRGL § 22.

Enligt SinnessjSt skall åtal föranstaltas, om uppgörelse med den enskilde icke kunnat ske.

Normen sammanfaller med en ofta vid åtalsfrågans bedömning iakttagen grundsats, att åtal sker, om kronan eller enskild skadats genom ämbetsbrott, men att åtal i vissa fall icke sker, därest tjänstemannen visar sig ha ersatt kronan eller enskild skadelidande. Man jämföre JO 1931, s. 145: »då B. kommit till insikt om, att han förfarit felaktigt genom att icke omedelbart verkställa grundlig undersökning i saken ... samt B. ... ersatt klaganden för de honom ... åsamkade kostnaderna, fann jag B:s försummelse icke skäligen böra föranstalta åtal mot B. inför domstol. Men då ... det fel, vartill B. gjort sig skyldig i sin tjänst, syntes mig icke böra lämnas obeivrat, överlämnade jag handlingarna i ärendet till KB för» disciplinär bestraffning.

Likaledes angives svårighet att i disciplinär väg vinna full utredning som grund för beslut att anmäla tjänsteman till åtal särskilt om tjänstemannen bestrider fel (jfr VerksSt § 25, SkolSt 9: 3). Jfr MilRGL § 22: 5.

Understundom begränsas ock det disciplinärt straffbara området till fel av lindrigare beskaffenhet eller på liknande sätt (IJärnvSt den 21 okt. 1869 § 39 och senare instruktioner). I andra fall ha vissa särskilda brott förklarats skola föranleda judiciellt åtal och icke disciplinär bestraffning. Så skall enligt ILandsf den 1 juli 1936 fråga om ansvar för försummelse

att åtala brott eller att fullfölja anhängiggjort åtal hänskjutas till allmän domstol. Förseelsen har ansetts vara så allvarlig, att frågan om bestraffning ej kan handläggas disciplinärt av myndighet (SOU 1934: 31, s. 31).

En norm för hänskjutning till åtal, som sedan länge dryftats i litteratur och lagförarbeten, är om tjänstemannen själv begär åtal. Redan von Hartmansdorff hyste sympati för en dylik regel.[4] Thulin har i flera särvota förutsatt, att tjänsteman vid ansvar för gärning enligt strängare lagrum än SL 25: 17, skulle kunna påyrka domstolsprövning. Enahanda ståndpunkt har GenPostSt intagit (RÅ C 17/1912; K 124/1925). Den har emellertid icke vunnit burskap. Den enskilde säges tvärtom icke böra och icke kunna utöva inflytande över valet av ansvarsform (RÅ E 257/1916; SOU 1935: 8). Faktiskt står honom vissa andra utvägar öppna, därest han felaktigt bestraffas eller förfarandet icke är författningsenligt, med hänvändelse till JO eller MO, JK eller åklagare.[5] Men ett korrekt utfört, till slutet friande förfarande kan likväl vara ur den enskildes synpunkt otillfredsställande. En ytterligare prövning inför allmän domstol kan dock då svårligen åstadkommas. Däremot är understundom det förhållandet upptaget som grund för anställandet av åtal, att den misstänkte tjänstemannen nekar och tillfredsställande utredning ej kan åstadkommas hos myndigheten (UnivSt § 165, VerksSt § 25, SkolSt 9: 3).

Frågeställningen har under senare tid varit aktuell även i fall, då disciplinärt ansvar väl icke ifrågakommit men däremot sinnesundersökning, Tjänsteman har härvid hos JK begärt att få påstått fel prövat efter åtal, vilket även blivit fallet; detta har i sin tur kritiserats såsom en onödig belastning.

I praxis torde iakttagas, att fel, som innebära i vart fall

[4] *Jägerskiöld,* a. a. s. 128; *Hartmansdorff,* a. a. s. 49.
[5] JO 1926, s. 223; 1927, s. 15 ff.; NJA 1927, s. 235.

mera allvarligt allmänt brott i SL, angivas till åtal. Så torde lärares eller prästs otuktsbrott icke bestraffas allenast disciplinärt, ej heller jägmästares eller skogvakts tjuvjakt (RÅ Jo 61/1933); förmögenhetsbrott anmälas ofta — men ingalunda alltid — för åtal, mutbrott och brott mot tystnadsplikt av större vikt likaså. Är fråga om ekonomiskt oegentligt handlande, som riktar sig mot myndigheten, sker dock i kommunikationsverken ofta disciplinär bestraffning. Kan bestraffningen tänkas äga större allmän preventiv betydelse, ligger häri ett tungt skäl för åtal. Så har SkolÖSt bedömt, att ett tilltagande förfaringssätt från lärare att ingiva förfalskade ansökningshandlingar bör ur allmänpreventiv synpunkt föranleda åtal. Motsvarande torde gälla läkares åsidosättande av centrala författningsregler eller yrkesetiska krav. Vad man här syftar till är givetvis att söka skapa ökade hämningar mot ett alltmera vanligt, allvarligt felaktigt handlingssätt hos tjänstemän eller andra sökande, även om detta främst riktar sig mot myndigheten.

Emellertid torde icke kunna undvikas, att vissa risker för partiskhet i ena eller andra riktningen ligger hos myndigheternas makt att förfoga över beslutanderätten i detta hänseende. Betydelsen härav är större, sedan försöken att begränsa disciplinärrätten till gärningar utanför SL misslyckats.

För den *militära* disciplinärrätten återigen har sedan länge ett relativt fastställt tillämplighetsområde förelegat. Samma oklarhet, som rått över den civila disciplinärrätten, har sålunda här icke behövt uppstå. Jämlikt SLK 1914 gällde sålunda, att disciplinärstraff kunde åläggas i disciplinmål. Vilka mål, som räknades dit, angavs i SLK § 185. Enligt nu gällande rätt äro disciplinmål avgivna i MilRGL (kap. 2, SOU 1946: 91, s. 126 f.; se även MO 1951, s. 83; 1957, s. 27). Normer för val mellan åtal och disciplinbestraffning i § 22. Även här har dock, felaktigt, disciplinförfarande anordnats i stället för åtal, JO 1910, s. 151; MO 1932, s. 13.

Gärningen. »I tjänsten?»

I den doktrin, enligt vilken disciplinärförfarandet är ett rent förvaltningsrättsligt institut, betonas ofta, att det i disciplinärrätten icke finnes och icke kan finnas »spezifisch verschiedene Arten von Disziplinarvergehen». Det funnes blott ett disciplinärrättsligt brott. Beroende på dettas svårighetsgrad hade myndigheterna att bestämma straffet. Man kunde väl göra en åtskillnad mellan enklare ordningsförseelser och egentliga disciplinfel, men närmare distinktioner strida emot disciplinrättens »väsen».[6]

I viss mån bekräftar den svenska positiva rätten det sagda. Ofta nämnes såsom straffbart område, i en allmän beskrivning, fel eller försummelse i tjänsten, eller, som i VerksSt i uppenbar anslutning till SL 25: 4, åsidosättande av tjänsteåliggande av försummelse, oförstånd eller oskicklighet (§ 23). Med dylika straffbud åsyftas felaktigt positivt handlande i tjänsten; även underlåtet handlande kan bestraffas, om underlåtenheten innebär ett åsidosättande av en skyldighet att handla, som alltså anses åvila tjänstemannen.

De disciplinära brottsbeskrivningarna variera emellertid. Som nyss visats, har även den svenska SL i allt större utsträckning avstått från detaljerade brottsbeskrivningar och övergått till generalklausuler vid bestämmandet av ämbetsbrottens tillämpningsområden. Skillnaden i teknik har därför i viss mån utjämnats. I andra fall står emellertid disciplinärrätten kvar på en äldre, med straffrätten förut gemensam ståndpunkt, där större vägledning gärna lämnats den bestraffande myndigheten genom precisering av de olika förseelserna. Från äldre rätt kan sålunda erinras om straffbuden i KyrkoL 24: 33. Men samma teknik möter långt senare. Sålunda angives även i senare tid ofta vanvördnad mot förman med precisering i eller utom tjänsten, ohövlighet, olyd-

[6] S. 165 ff.

nad (ISkolÖSt § 47: 2; I den 14 okt. 1938 f. befattningshavarna vid statens elektriska inspektion, nr 621, § 11). Onykterhet, anmärkningsvärd okunnighet om de föreskrifter, vilka tjänsteman åligger att iakttaga eller tillämpa (IMedSt § 51) äro disciplinärt straffbara gärningar. Orsaken till preciseringar inom den mångskiftande förvaltningsorganisationen är understundom ett behov av att ytterligare angiva speciella skyddsintressen. Sålunda föreskriver SinnessjSt 1929 (§ 65: 5), att tjänsteman, som har vård om sinnessjuk men åsidosätter att behandla honom med mildhet efter människokärlekens fordringar, skall anses ha begått tjänstefel och ett tjänstefel av särskilt svår beskaffenhet.

Disciplinärrätten kan, som fallet blivit i ett flertal kontinentala stater, utformas så, att där reglerade förfaranden avse gärningar av i vart fall principiellt annan typ än de, som kriminaliseras som ämbetsbrott. Medan ämbetsbrotten avse att skydda viktigare allmänna intressen och enskildas rättsskyddsbehov, kan disciplinärrätten avse att möjliggöra upprätthållande av lojalitet, ordning och effektivitet i vad avser mera omedelbart förvaltningsmässiga samband, eller ock annan gränsdragning mellan den straffrättsliga och den disciplinärrättsliga reaktionsformen eftersträvas. Vid disciplinärrättens första utformning som självständigt institut var avsikten uppenbarligen att tillämpa den å mindre förseelser. Även häri låg en gränsdragning.

I svensk rätt har emellertid icke någon dylik gränsdragning gjorts (jfr Agge i FT 1940). Liksom de straffrättsliga sanktionerna kunna drabba tjänstemän för dels ämbetsbrott, dels allmänna brott under beaktande av dessas återverkan å tjänstemannaställningen, kunna disciplinära straff såväl rikta sig mot tjänstefel som följa efter allmänt brott.

Det har dock ingalunda saknats försök att begränsa även den svenska disciplinärrätten till områden, varå SL icke är tillämplig, eller i vart fall så, att disciplinärrätten icke kan

konkurrera med andra strafflagbud än de allmänna tjänstefelsbeskrivningarna i GSL 25: 17 (nu SL 25: 4). Omedelbart efter regeringsrättens inrättande aktualiserades sålunda problemet. Till bestraffning ifrågakom i disciplinär väg en poliskommissarie, som i avlöningslista uppfört överpass, som icke blivit fullgjorda. RegR:ns majoritet dömde efter 10 § IÖÄ, jfrd med SL 25: 16. En minoritet ansåg, att gärningen icke kunde bestraffas disciplinärt (RÅ C 51/1909). Tvekan förelåg alltså ännu.

Dessa utvecklingstendenser blevo emellertid stäckade. I RÅ 117/1914 redovisas ett klarläggande fall under rubriken: »Må tjänsteman åläggas disciplinär bestraffning för förseelse, som är belagd med straff enligt strafflagen?» »Domstolens svar blev jakande. RegR har därefter följt denna linje. Disciplinstraff ha utdömts under[6a] åberopande av ett flertal olika bud i SL 25:, RB och efter specialstraffrätt. I litteraturen har denna ståndpunkt ock vunnit anslutning.[7] Även i finländsk rätt har en liknande utveckling ägt rum. Man har där diskuterat, huruvida disciplinär bestraffning kunde ske av annat än culpösa handlingar. Men denna begränsningslinje har ej under senare tid godtagits.[8] Understundom möter re .tav resonemang av den innebörd, att disciplinär bestraffning allenast kan ifrågakomma i fall, då jämväl åtal vid domstol kan ske. Varningen skulle härvid till sin innebörd vara en erinran om risk för åtal, om tjänstemannen ej bättrade sig (argumentation i RÅ 41/1936). Men denna gränsdragning är alldeles för snäv.

SL:s brottsbeskrivningar torde dock lämna vägledning

[6a] Jfr RÅ E 237/1935: böter för smädligt skrivsätt jämlikt RB 14: 7 och SL 10: 2.

[7] *Barklind* i SvJT 1929, s. 127, 134; *Thulin* i NAT 1922, s. 68; SOU 1944: 69, s. 423 f.

[8] *Barklind* i NTfS 1922, s. 223 f., 236 f.; *Palme,* a. a. s. 40 ff.; *Tarjanne* a. a. s. 112; *Granfelt,* Straffprocessrätt, 1, s. 233 f.

även för gränsdragningen mellan straffbart och lovligt. I RÅ K 124/1925 hade GenPostSt:n bestraffat en posttjänsteman för bristande noggrannhet vid handhavande av postmedel. Vid kontroll hade ett belopp saknats i kassa, varvid tjänstemannen icke kunnat förklara bristen och med bestämdhet uppgivit, att han icke använt det saknade beloppet för eget behov. Han ersatte det likväl. Han var känd som trovärdig. RegR fann, att vad som förevarit, icke kunde anses vara av beskaffenhet att för tjänstemannen medföra ansvar.

Men det är å andra sidan uppenbart, att fel kunna bestraffas disciplinärt, vilka ligga under den *nedre* gränsen för de judiciellt straffbara tjänstefelen (RÅ Jo 20/1952, E 93/1955). Järnvägstjänsteman har sålunda disciplinärt bestraffats för att icke ha minskat en rälsbuss' hastighet vid det tillfälle, då bussen påkört och dödat cyklist, ehuru landsfogden funnit, att åtal mot tjänstemannen icke kunde ifrågakomma (RÅ K 157/1955). Särskilt varningen torde vara avsedd att nyttjas vid fel, vilka icke skulle föranleda fällande dom för tjänstefel — men kanske klander av det påtalade handlandet.

Disciplinärt ha en mångfald olika förseelser, fel eller försummelser, bestraffats. I första hand äro att nämna olika brott mot förvaltningsordningen, åsidosättande av kraven på närvaro (E 44/1952, Jo 20/1952) på punktlighet, ordning, nykterhet (t. ex. I 214, Fi 789/1949), lydnad (S 11/1919), brott mot tystnadsplikt (C 180/1919), mot krav på hövlighet i ord (K 156/1955, E 63/1952), samt smädligt skrivsätt (Ju 40/1947, Fö 23/1947). Disciplinärt bestraffas även åsidosättande av författningsmässigt stadgade skyldigheter; polis får icke underlåta att verkställa åtal eller lämna falska intyg (S 19/1944), meteorolog ej underlåta rapport (K 26/1949). Tjänsteman får ej lämna osann uppgift (Ju 23/1952), ej visa bristande samarbetsvilja (Jo 15/1954).

Posttjänsteman har bestraffats för att han »givit fan» i försändelser (K 42/1938); tjänsteman har straffats för att ej ha efterkommit anmodan att inkomma med visst yttrande (Ju 2/1948). Tjänsteman får ej åsidosätta lämnade säkerhets- eller skyddsföreskrifter, läkare ej negligera recepttvång. Disciplinärt bestraffas även åsidosättande av förbud att bära uniform, att inneha bisyssla, liksom underlåtenhet att bo å föreskriven ort. Ekonomiskt oegentligt handlande har ock ofta bestraffats disciplinärt, såsom missbruk av tjänstetelefon (I 71/1949), felaktiga reseräkningar (Jo 20/1952), olämplig ekonomisk kontakt med leverantör (Fö 12/1952), annan oredlighet (K 312/1952, K 309/1947). Bristfällig behandling av allmänhet, av elever, av vårdade eller intagna på anstalt har ävenså bestraffats i denna ordning, se t. ex. E 67/1952.

Den disciplinära bestraffningsmakten tjänar sålunda hos oss icke endast syften, vilka sammanhänga med strävanden att upprätthålla ordning och effektivitet i snävare mening inom förvaltningen. Den avser även att säkra, att tjänstemännen icke överskrida sin behörighet, icke missbruka sin ställning gentemot medborgarna, i förhållande till dessa intaga en korrekt och hänsynsfull hållning, icke åsidosätta regler om förfarande eller eljest i rättsskyddande syfte givna föreskrifter. Disciplinmakten tjänar även ett medborgarrättsligt syfte. De disciplinära straffen ifrågakomma sålunda även som reaktion mot gärningar, vilka äro kriminaliserade utanför SL 25 kap. De strävanden, som kännetecknа den svenska straffrätten i dess senare skede, att begränsa tillämplighetsområdet för ämbetsbrottsansvaret och göra det supplementärt till andra straffbud, äger icke någon riktig motsvarighet inom disciplinärrätten.

Liksom för ämbetsbrotten uppkommer inom disciplinärrätten behov av avgränsning gentemot andra brott och mot icke straffbara handlingar. De gärningar och underlåtenhe-

ter, vilka kunna disciplinärt bestraffas, skola kunna hänföras till tjänsteplikten, antingen på grund av samband med tjänsteåliggande[9], gränser för befogenhet eller gärningens betydelse för tjänstemannens anseende. Gärningen skall ock kunna hänföras till den tjänst, för vilken det disciplinära ansvaret gäller. Den kan, ehuru ämbetsansvar må föreligga, kanske endast vara åtkomlig genom allmän åklagare inför domstol (jfr DomK i RÅ E 8/1954, prästs handlande som kyrkoråds- och kyrkofullmäktigeledamot). Disciplinärt ansvar föreligger icke alltid, där ämbetsansvar är förhanden. I andra fall kan skyldighet avse förhållanden, vilka anses ligga utanför tjänsteplikten och underlåtenhet kan då vara omöjligt att åtkomma av denna orsak:

I RÅ K 276/1935 fann RegR, att stationskarl vid SJ icke gjort sig skyldig till fel i tjänsten genom att icke hava fullgjort i allmän tjänsteordning stadgad skyldighet att anmäla om bostadsadressförändring, med påföljd, att han ej kunnat anträffas av arbetsbefälet under sin sjukdom. Bestraffningsbeslut upphävdes.

För vissa tjänster finnes dock möjlighet till vid tillämpning av begreppet »i tjänsten». Polismäns författningsenligt vittgående skyldighet att övervaka ordning och att ingripa mot fel och i preventivt syfte, lämnar ett exempel härpå: Polismän, själva spritpåverkade och avvisade från en restaurant, hade, ehuru ej då tjänstgörande, senare, då de alltjämt uppehöllo sig i närheten av restauranten, sökt genom tillsägelser och övertalning avhålla hovmästaren där från att använda sin bil, enär de helt ogrundat ansett, att han var spritpåverkad; »genom sina ingripanden mot L. ha klagandena utövat tjänst som polisman».

En gräns mellan handlande i tjänst och utanför tjänst måste emellertid dragas. Fråga blir därefter, om och i vad

[9] Jfr RÅ 31/1944, RÅ I 4/1955.

mån handlande utanför tjänsten är disciplinärt åtkomligt. Det är å ena sidan uppenbart, att myndigheter icke utan laga stöd kunna disciplinärt bestraffa tjänstemän eller eljest dem underställd personal för handlingar, som klart ligga utanför tjänstgöringsskyldighet. Medicinalstyrelsen har sålunda funnits enligt då gällande rätt icke kunna varna en läkare för åtgärd i dennes enskilda praktik (RÅ 41/1936). En ur teleologisk synpunkt ifrågasatt, vidare tolkning, som skulle möjliggöra bestraffning, godtogs icke här. Väl anförde den särskilt rättsbildade sakkunnige, att »till stöd för en MedSt tillkommande disciplinär bestraffningsrätt mot en i privatpraktik felande läkare syntes ... kunna sägas att ... det tydligen vore högeligen önskvärt, att en sådan bestraffningsrätt funnes», 45 § 1 mom. I MedSt borde ur denna synpunkt erhålla en så vid tolkning att uttrycket »befattning» finge innebära privatpraktik; felande privatpraktiserande läkare skulle kunna straffas för fel i sin »befattning som läkare». Men denna tolkning ansågs dock ej möjlig.

Å andra sidan är det påtagligt, att några vare sig positivrättsliga eller principiella hinder icke finnas mot att disciplinärrättsliga åtgärder författningsmässigt möjliggöras även ifråga om förseelser utanför det område, som strikt uppfattas såsom »i tjänsten». Man har visserligen ifrågasatt, om möjligen avfattningen av GRB 10: 26 skulle kunna innebära ett hinder för en dylik, mera vid disciplinär bestraffningsmakt. Lagrummet åsyftar ju den bestraffningsrätt, som myndigheter ha ifråga om tjänstemäns fel i tjänsten. Däri torde emellertid icke någon principiell gränsdragning av betydelse för här ifrågavarande problem ha avsetts (jfr Palme, a. a. s. 39).

Synpunkterna på lämplig reglering av detta ämne ha emellertid skiftat. Till vissa tider har man eftersträvat begränsning till tjänsteåtgärder. Ett exempel härpå utgöra instruktionsbestämmelser, som till skillnad mot tidigare ut-

färdade, begränsade ansvar för vanvördnad mot förman, till vanvördnad i tjänsten (jfr NJA 1927, s. 235).[1]

I andra fall kan man konstatera, att vidgningar ha skett. Tidigare stadgades, se t. ex. IMedSt § 50, sålunda ansvar för ordinarie tjänsteman, som »brister i anständigt uppträdande». Det finnes uppenbarligen fall, då visst beteende kan te sig klandervärt även ur en vidare förvaltningsrättslig synpunkt än den strängt straffrättsliga. Gärningarna äro i så fall icke kriminaliserade vare sig i allmän lag eller i specialstraffrätt. Behov av sanktioner har då ansetts vara för handen och disciplinärrätten har blivit medlet härför. Detta var sålunda av ålder fallet ifråga om präster, lärare, i senare tid åter polismän ävensom viss personal i kommunikationsverken. Behovet av disciplinärrättsliga reaktionsmedel har givetvis i någon mån minskat, sedan SL 25: 1 genom 1948 års reform kommit att få tillämpning även på vissa områden, som tidigare knappast kunde hänföras under begreppet fel i ämbetet. Men även efter 1948 års reform är det disciplinära bestraffningsområdet för vissa kategorier tjänstemän väsentligt vidare, än det rent judiciella. Man ställer m. a. o. särskilda krav på varsamhet i det enskilda livet för vissa grupper tjänstemän. Uppfattningarna om de fordringar, vilka man härvidlag lämpligen bör ställa, skifta emellertid. Beskrivningarnas vaghet medgiver ock vissa latituder. Detta framträder särskilt tydligt i fall, då enahanda gärning blivit bedömd vid allmän domstol och i disciplinärt förfarande. Det föreligger en understundom anmärkt, men icke allmänt beaktad tendens hos de speciella instanserna till strängare rättskipning än vad domstolarna önska.

För lärare ha till 1958 gällt särskilda krav, vilka utformats i kyrkolag och särskilt i skolstadgorna. Felen bestraffades

[1] Motsvarande synpunkt förfäktades av de besvärssakkunniga under förarbetena till VerksSt, se *G. Petrén,* FT 1954, s. 273.

härvid administrativt-judiciellt av domkapitlen. Enligt LärovSt den 18 februari 1905 beivrade i stället SkolÖSt brister i tjänstemännens vandel (§ 197). Motsvarande regler möta i KSt den 3 juli 1914 om folkskoleseminarier (§§ 169, 176). I instruktioner för de affärsdrivande verken stadgas likaså ansvar för klandervärt uppförande utan föreskrift därom, att detta skall ha ägt rum i tjänsten. Stadgande av denna innebörd möter för första gången i IJärnvSt den 21 okt. 1869: har tjänsteman vid statens järnvägstrafik låtit dåligt uppförande komma sig till last, må styrelsen tilldela honom lämplig varning. Från denna instruktion har stadgandet sedan, trots motstånd från tjänstemännens sida, upptagits i instruktioner för TelSt, GenPostSt, VattenfSt, GenTSt, DomV. I rättspraxis ha dylika stadganden tolkats så, att straff kunnat utdömas för klandervärt uppträdande utom tjänsten (Fredriksson, FT 1938). Hotfullt, kränkande uppträdande mot annan tjänsteman utom tjänsten har sålunda kunnat bestraffas som »oskickligt beteende» (RÅ K 402/1955; jfr K 198/1945) liksom medtagande av kvinnor å anvisat överliggningsrum (RÅ K 215/1945). För polismännen möta motsvarande regler i PolR § 17. Polisman bestraffas disciplinärt, därest han i sin enskilda vandel förhåller sig på sådant sätt, att aktningen för polistjänsten sättes i fara (jfr KPr 58/1925, s. 73). Jfr nu ITullV § 27.

Härmed förstås, att han berusar sig, uppträder berusad, (RÅ I 4/1955, I 7/1948, I 207/1948 däremot I 145/1954), inlåter sig i slagsmål och stör nattron för enskilda (RÅ S 18/1944, S 255/1944), företager sedlighetssårande handling offentligt (RÅ S 255/1944), i berusat tillstånd för bil (RÅ S 83/1945). Polisman som begår äktenskapsbrott (RÅ I 54/1953) har jämväl straffats för denna gärning. »På grund av giftermålsbalkens regler om rättsföljderna av hor och det ogillande — med hänsyn till trohetsplikten och äktenskapets helgd — som därigenom kommit till uttryck i lagstiftningen,

är otrohet i äktenskap, särskilt under bestående sammanlevnad med makar, att betrakta som vanärande. Klaganden har följaktligen i sin enskilda vandel förhållit sig på sådant sätt, att aktningen för polistjänsten satts i fara, och kan icke undgå ansvar för tjänstefel.» Som synes ha privatlivets förhållanden här kunnat beaktas tjänstemannarättsligt.

Dessa straffbud få en särskild betydelse, när fråga blir om möjlighet att entlediga tjänsteman, som av allmän domstol fällts till straffansvar för allmänt brott. Ett dylikt kan ju i hög grad vara menligt för den straffades anseende såsom tjänsteman. Eljest har utvecklingen gått i den riktningen, att den allmänna domstolens dom skall vara uttömmande även i vad avser tjänstemannaställningen. Jfr RÅ S 285/1944.

Här är vidare att erinra därom, att i instruktioner för kommunikationsverken, liksom för polis (PolR § 31), den precisering av tjänsteplikten skett, att tjänsteman icke äger nedlägga arbetet utan ledighet eller avsked, eller otillbörligen fördröja det. För kommunikationsverkens del stadgas ansvar även, om tjänstemannen inför samlade befattningshavare inom verket uppmanar till sådan handling. Faller gärningen icke under allmän lag, skall den anses som sådant svårare tjänstefel av beskaffenhet, att avsättning kan följa (se t. ex. IJärnvSt § 60: 2). Under förarbetena till VerksSt åter har en dylik precisering av tjänsteplikten ansetts överflödig.[2]

Slutligen kan disciplinär bestraffning understundom möta även för gärningar, vilka icke kunna hänföras ens till det culpösa området, utan vittna om en olämplighet för tjänsten. Det är sålunda förvaltningens reaktion inför en brist hos tjänstemannen av annan innebörd än den avsiktliga brottsligheten eller den klandervärda vårdslösheten eller för-

[2] Jfr *G. Petréns* referat av besvärssakkunnigas förslag till verksstadga, FT 1954, s. 273.

summelsen, som här möter. Dylikt ansvar gäller t. ex. IMedSt § 50, där icke-ordinarie tjänsteman kan bestraffas med varning eller avsked, om han visar »sig eljest olämplig». Under förarbetena till VerksSt yrkade väl de besvärssakkunniga, att denna straffbarhetsgrund skulle utgå. Dels vore den orimlig, dels möjliggjorde rätten att entlediga icke ordinarie tjänsteman (Saar § 15) ett avskedande av dylik grund. Kritiken har dock icke beaktats.

Under förarbetena till VerksSt ifrågasattes att giva en allmän räckvidd åt möjligheten att disciplinärt bestraffa tjänsteman för bristfälligt handlande utom tjänsten men med återverkan å denna. Efter förebild av SL 25: 7 föreskrevs i numera regeringsrådet Holmgrens förslag (SOU 1951: 12) till VerksSt en brottsbeskrivning, enligt vilken tjänsteman skulle kunna bestraffas, om han eljest genom sitt uppträdande skadat det anseende, som innehavare av tjänsten borde äga. Motsvarande vidgning föreslog 1948 års förhandlingsrättskommittérade (SOU 1951:54). De besvärssakkunniga avstyrkte emellertid en dylik reform.[3] Disciplinär bestraffning borde — som huvudlinje — avse fel i tjänsten. Därest inom särskilda förvaltningsgrenar behov föreligger av att kunna disciplinärt bestraffa även uppträdande utom tjänsten, få regler därom intagas i specialförfattningar.

Inom den disciplinära rätten föreligger emellertid ock den möjligheten, att myndigheten, liksom domstol kan göra, finner visst handlingssätt väl vara felaktigt, men ändock icke böra föranleda ansvar. Frikännande har sålunda även här kunnat förenas med kritik (se t. ex. RÅ K 265, 268/1928; S 127/1945). Förfarandet nyttjas kanske främst i den mera kvalificerade disciplinärprocessen — särskilt inför poliskollegium; för förvaltningsmyndigheter står eljest möjligheten

[3] Ibid. s. 274.

till erinran eller dylik åtgärd oftast till buds (se nedan). Men dylika motiveringar möta även eljest. I RÅ 41/1936 konstaterade sålunda MedSt, att en medicine professor väl icke ägnat patient å förlossningshem nöjaktig vård i visst hänseende, men att vad sålunda låge N. till last, likväl icke vore av beskaffenhet att för N. böra medföra disciplinär påföljd (jfr även RÅ Jo 20/1927, Jo 21/1927).

Liksom vid det judiciella ansvaret förekommer, att tjänsteman väl kan ha, objektivt sett, gjort sig skyldig till fel eller försummelse, men att han icke, med hänsyn till de *subjektiva* förutsättningarna, härför bör fällas till ansvar. I RÅ S 289/1935 konstaterade sålunda MedSt och RegR, att en överläkares beslut att utskriva straffriförklarad sinnessjuk patient väl överskred hans befogenhet och vore ett fel i tjänsten, men att icke bestraffning, utan endast erinran, borde förekomma med hänsyn till att felet kunde hava föranletts av en missuppfattning rörande gällande bestämmelser. Har tjänsteman felaktigt trott sig äga viss kompetens, kan detta vara ursäktande, RÅ 48/1948. Omvänt kan tjänstemannaställning föranleda skärpta krav på författningskännedom m. m., RÅ K 198/1945.

Den disciplinära bestraffningsmakten är jämväl begränsad — på samma sätt som den judiciella — av *tryckfrihetsrätten*. Gärning, som begåtts genom offentliggörande i tryck, kan endast bestraffas enligt TFF, då fråga icke är om brott mot i lagen stadgad tystnadsplikt (JO 1944, s. 26). JO har sålunda föranstaltat om åtal mot polischef för det han disciplinärt bestraffat polisman för en gärning, som endast kunde vara tryckfrihetsbrott — och varför polismannen f. ö. ej kunde vara ansvarig. Polischefen hade, genom att handla i strid mot TFF § 1 mom. 1 st. 2 »på ett betänkligt sätt överskridit sin befogenhet och därigenom gjort sig skyldig till tjänstefel»; domstolen dömde till ansvar för oförstånd i tjänsten (JO 1944, s. 26).

Straffen

De disciplinära straffen äro i svensk statsförvaltning varning, löneindragning under viss tid utan suspension, böter, suspension och avsättning; förflyttning, degradering eller arrest möter ej här. Straffen visa hän på sambandet mellan bestraffningsmakten och arbetet på förvaltningsordningens upprätthållande. Strafformerna representera — utom böter och löneindragning — åtgärder, som staten skulle kunna besluta även i annan form för att tillgodose förvaltningsordningens krav. Varningen äger sin motsvarighet i tillsägelsen, suspensionen och avskedet i uppsägningen. Åtgärderna ha emellertid i och med att de inordnats i ett disciplinärrättsligt förfarande vunnit en särskild betydelse, liksom perspektivet på samma åtgärder förändras i den mån de inordnas i strafflagens reaktionssystem.

Inom icke-statlig offentlig förvaltning äga dessa disciplinära strafformer motsvarigheter. Inom den särreglerade kommunalförvaltningen bestämmas de av specialförfattningar, såsom PolR och SkolSt. För de icke särreglerade förvaltningsgrenarna bestämmas de disciplinära straffen i KNR. De äro där betecknade som varning, skiljande från tjänsten för viss tid (högst tre månader) — motsvarande suspension — och skiljande från tjänsten för alltid, vilket svarar mot avsättning. Böter äro däremot icke här nyttjade.

Varningen är det lindrigaste disciplinära straffet. Motsvarighet därtill saknas, som tidigare påpekats, i den svenska judiciella straffskalan om ock erinringar m. m. kunna uttalas av JO, MO i fall, då åtal icke anses böra komma ifråga men fel begåtts, och domstol kan uttala klander av viss gärning även vid frikännande domslut. Varningen förekommer sålunda som sanktion i fall, vilka icke anses böra föranleda åtal inför allmän domstol. Varningen är knappast, som de

strängare disciplinstraffen, alternativ till judiciellt straff. Låter sig tjänstemannen rätta — sker icke iteration — medför varningen inga andra konsekvenser än att även denna bestraffning i vissa fall kan föranleda dröjsmål med löneklassuppflyttning, varjämte den är ett minus vid befordran eller annan tjänstetillsättning. Undantagsvis skall varning enligt särskilt stadgande föregås av förmaning och får sålunda icke beslutas som första och omedelbara reaktion mot förseelse. Enligt KyrkoL 24: 33 skulle sålunda klockare vid förseelse i tjänsten erhålla förmaning första resan av prosten enskilt, och först därefter vid iteration varning. Omedelbar ådömd varning har därför upphävts efter besvär (RÅ 53/1919, 9/1933). Skälig tid till bättring skall ock lämnas mellan förmaning och varning, RÅ E 24/1944. Eljest är varningen i regel en första reaktion mot ett felaktigt handlande, som ej är av svårare art.

Inom doktrin och lagstiftning har väl en ivrig debatt förts om varningens natur. Fångvårdsstyrelsen anförde sålunda år 1926, att varningen av lagstiftaren betraktats såsom mera förebyggande och vägledande än i vanlig mening bestraffande. Styrelsen ansåge dock för sin del, att en officiell varning i allmänhet av den, som mottager densamma, uppfattas såsom ett moraliskt ganska kännbart lidande. Varningen kunde därför verka som en bestraffning. RRV däremot uppfattade varningen såsom något annat än ett straff. Varken enligt lag eller allmänt språkbruk hade varningen dylik innebörd. Järnvägsstyrelsen däremot fastslog tidigt, att varning vore en bestraffningsåtgärd, jämställd med övriga disciplinära straff. Skolöverstyrelsen fann likaledes, att varningen »givetvis» innebär ett verkligt disciplinärt straff. Frågeställningen ägde sin betydelse vid avgörandet därav, om varning skulle kunna överklagas eller icke. Utvecklingen har härvid, ehuru icke enhetligt, lett till medgivande av besvärsrätt i betydande omfattning (se nedan).

Den disciplinära maktens nära samband med myndigheternas övriga åtgärder till den offentliga verksamhetens behöriga upprätthållande medför, att gränsen mellan de disciplinära straffen, och då närmast varningen, och vanliga tillsägelser, erinringar m. m., blir svår att draga. Den skarpa skiljelinje, som i regel är möjlig mellan dömande och förvaltande verksamhet, vållar särskilda problem på detta område. De möta vid fråga om anvisning av olika slag. Var går här gränsen till varningsinstitutet, för vilket särskilda formföreskrifter och ofta rättsmedel äro givna? Det är därför i första hand av vikt att söka klarlägga gränsen mellan förvaltningsåtgärder, vilka innebära disciplinär bestraffning, och övriga åtgärder, vilka icke äga denna karaktär.

Problemläget är för svensk rätt komplicerat därav, att de disciplinära straffen av ålder omfatta följder, som jämväl SL uppställt för ämbetsbrott. Detta förhållande gör det svårare att särhålla disciplinärrätten som ett helt förvaltningsmässigt förfarande. Motsatsen skulle vara fallet, därest de disciplinära sanktionsmedlen, som fallet blivit i viss kontinental rätt, vore helt eller till större delen särhållna från de rent straffrättsliga påföljderna, vare sig man förfore så, att de disciplinära åtgärderna begränsades till varning, tjänstgöringsförbud med löneindragning el. dyl., eller så, att SL avstode från de för förvaltningen betydelsefulla straffen (suspension, avsked) och överläte dem till disciplinärrätten.

Särskilda svårigheter har gränsdragningen mellan å ena sidan erinringar, föreställningar och andra dylika åtgärder samt å andra sidan den disciplinära bestraffningsrätten, varningen, vållat.

Problemställningen blir av särskild vikt i det fall, då för det disciplinära förfarandet särskilda regler uppställts, vilka icke gälla ett rent administrativt beslut. Beslut, som anses

innebära disciplinär bestraffning, kan i dylikt fall bliva olagligt, därest de för förfarandet gällande formerna icke iakttagits (jfr klagandens argument RÅ E 3/1954). Distinktionen mellan bestraffningsåtgärd och rent förvaltningsbeslut blir även i det fall av betydelse, då särskilda följder knutits till iteration, likaså i det fall, då allmän domstol för viss gärning utdömt ansvar. Disciplinärstraff kan då icke följa, däremot en administrativ erinran om bättre iakttagande av tjänsteplikt el. dyl. (RÅ S 125/1924).

Det är härvid i första hand klart, att det finnes ett område, där myndighet kan göra erinringar och vidtaga dylika andra åtgärder, utan att detta innebär disciplinär bestraffning. Distinktionen iakttages i regel noga i de mera genomarbetade disciplinärrättsliga författningarna. Så stadgas i den österrikiska Dienstpragmatik år 1914, att förmäns rätt »Rügen auszusprechen» ej beröres av författningen (§ 89). Fråga blir i första hand, under vilka förutsättningar myndighet äger makt till dylika erinringar. Man kan härvid konstatera, att det kräves laga stöd även för dylika åtgärder (JO 1931, s. 207). Detta laga stöd kan emellertid — till skillnad från disciplinärmakten — utgöras icke allenast av positiv författningsföreskrift, utan även av ett subordinationsförhållande, vari tjänsteman står till myndighet eller annan tjänsteman.

Fångvårdsstyrelsen framhöll sålunda (FK 1 TU 3/1926, s. 3) att »vid sidan om den mera officiella varningen har åtminstone inom styrelsens förvaltningsområde, sedan lång tid använts s. k. erinran eller föreställning, vilken utan att äga karaktär av straff innebär en allvarlig erinran till vederbörande att bättre iakttaga gällande föreskrifter — en åtgärd, som måste anses tillkomma fångvårdsstyrelsen enligt Kungl. Maj:ts instruktion». Polischef äger sålunda meddela polisman erinran, som ej är bestraffningsåtgärd (RÅ S 44/1935). Skolråd har ansetts äga meddela ordinarie folkskollärare en allvarlig erinran (RÅ 35/1926): Skolrådet hade till proto-

kollet uttalat, att läraren på olämpligt sätt tilldelat elev aga och allvarligt föreställt honom det felaktiga häri. RegR fann, att skolrådet var lagligen oförhindrat att meddela en av omständigheterna föranledd erinran även om förekommen anmärkning mot lärarens åtgärd i tjänsten ej ansetts vara av beskaffenhet att böra medföra föreställning och varning enligt FolkskSt § 32. — I E 51/1942, E 3/1954 m. fl. rättsfall kom RegR till enahanda resultat.

Är en myndighet däremot allenast kontrollorgan eller besvärsinstans följer därav icke rätt att meddela tjänstemännen erinringar eller dylikt, utan kräves härför särskilt laga stöd (JO 1931, s. 207, om DomK). Författningsmässig dylik grund äger sålunda MedSt i förhållande till läkare (RÅ I 109/1949) och apotekare (S 315/1935, S 465/1939).[4] RFA äger på motsvarande sätt erinra en yrkesinspektör om tjänsteåliggandenas rätta fullgörande. JK kan ge landsfogde föreställning (ILandsf den 24 april 1936 § 36). Erinran beslutas ofta, då fel väl begåtts men ursäktande omständigheter föreligga, varför varning ej anses böra förekomma (jfr IMedSt § 51). I RÅ K 349/1948 befriade RegR sålunda en tjänsteman från straff, »enär med hänsyn till vad i målet blivit upplyst rörande klagandens uppförande under en mångårig tjänstgöring och övriga förekomna omständigheter vad som lagts klaganden till last icke skäligen bör föranleda strängare åtgärd än en tillrättavisning».

Positivt stöd för rätt att meddela erinran kan även erfordras i fall, då egentlig förmansställning icke är för handen. UnivSt medgiver sålunda rektor att erinra lärare och övriga tjänstemän om deras tjänsteplikt (§ 161).

Har emellertid en myndighet erhållit disciplinär makt över underställd myndighet, äger den icke vidtaga andra bestraffningsåtgärder än författningen medgiver, ej heller så-

[4] *Björkquist* i FT 1955, s. 1 ff. Jfr IRRV § 28.

som straff meddela erinring. Riksarkivet har sålunda icke ansetts äga besluta därom i förhållande till landsarkivarie, då erinringen lämnats i det för den disciplinära bestraffningen fastställda förfarandet (RÅ 31/1944).

I fall, då myndighet äger meddela erinringar, har man emellertid funnit det möjligt att betrakta åtgärder, vilka utgivit sig såsom bestraffningsåtgärder men icke fyllt de för dessa gällande förutsättningarna, såsom allenast erinran. Har en som disciplinär åtgärd avsedd varning icke tillkommit i de för dylik bestraffning föreskrivna formerna, har sålunda besvärsmyndighet ändrat det klandrade beslutet på sätt, att det icke skulle anses innebära bestraffning utan allenast tillrättavisning (RÅ S 336/1941, överklagat beslut fattat utan iakttagande av regeln i 1925 års PolR § 20). — I RÅ S 96/1937 var fråga om beslut av direktionen för ett sinnessjukhus att uppdraga åt överläkaren att tilldela en tjänsteman varning. I anledning av besvär, vari klaganden yrkat, att beslutet måtte undanröjas, yttrade MedSt. att den varning, varom fråga var, icke kunde anses vara disciplinär bestraffning jämlikt SinnessjSt §§ 65 och 66, enär föreskrift om förfarande åsidosatts; åtgärden borde i stället anses som en anmodan till tjänstemannen att för framtiden undvika anledning till misshälligheter med sina grannar.

Understundom har gränsen mellan disciplinär åtgärd och allmänt förvaltningsbeslut dragits med stöd av den beslutande myndighetens egen uppgivna avsikt med åtgärden ifråga. Åtgärdens utformning har icke då uteslutit att fråga varit om bestraffning, men myndighetens syfte har icke varit att straffa — konstruktionen är av vikt även vid iteration och därav eventuellt föranledd straffskärpning. I RÅ E 120/1931 var sålunda fråga om kyrkoråds beslut att giva klockaren erinran att icke uttala sig förklenande om kyrkoråd eller deras ordförande. Besvär över beslutet föranledde ej åtgärd, »som den klaganden genom klandrade beslutet givna erinran

enligt kyrkorådets egen förklaring icke innebure någon bestraffningsåtgärd» och förty ej föll under KyrkoL 24: 33. Man jämföre härmed regeringsrättens motivering i rättsfallet RÅ 31/1944: riksarkivet har icke ägt meddela landsarkivarie en erinran såsom bestraffning, enär författningen icke kände dylik bestraffningsåtgärd men väl andra, varom riksarkivet ägde besluta över landsarkivarier. Riksarkivets syfte har sålunda varit att meddela en bestraffning; vid det förhållandet blev myndigheten bunden av författningsreglernas utformning.[4a]

Erinringar, föreställningar, anmaningar äro sålunda icke disciplinära åtgärder, om de icke särskilt inordnats i ett disciplinrättsligt system.[5] Det förhållandet, att de förutsätta ett felaktigt förhållande hos tjänstemannen och en kritik från överordnads sida gentemot underordnad, innebär icke, att kritiken är en bestraffning. De ha icke dennas rättsverkningar.

Ej heller är en motivering för en förvaltningsåtgärd, som innebär kritiska omdömen om en tjänsteman, alltid att anse som disciplinär bestraffning. En myndighet kan diskutera, huruvida entledigande i administrativ väg bör följa på konstaterade fel. Man är icke berättigad att anse varje entledigande eller däremot svarande åtgärd, som är uttryck för eller sammanhänger med missnöje, såsom en bestraffning och därför kräva, att härför stadgade former skola iakttagas.

I RÅ S 142/1944 ställdes frågan om viss kritik av en förordnad tjänstemans uppträdande vore disciplinär åtgärd eller icke. Tjänstemannen ifråga var tillsatt medelst förordnande på viss tid. Vid vederbörande nämnds sammanträde för debatt om förlängt förordnande skulle meddelas eller icke, beslöts att nytt förordnande, men för endast ett år, skulle

[4a] *Sundberg* har missuppfattat detta rättsfall i sin framställning i Kommunalrätt, s. 102.

[5] Jfr RÅ E 3/1954.

lämnas. I samband därmed uttalades, att man icke kunnat underlåta att fästa avseende vid att under senare år vissa brister framträtt i samarbetet mellan nämnden och tjänstemannen. Nämnden förväntade, att tjänstemannen i fortsättningen skulle låta sig angeläget vara att i detta avseende åvägabringa bättre förhållanden. Tjänstemannen erhöll icke begärt tillfälle att avgiva förklaring. Över dessa beslut anförde han besvär. Härvid argumenterade han enligt den linjen, att det vore en i svensk rätt allmänt erkänd regel, att icke någon finge dömas ohörd. Åsidosättande av denna regel vore ett så grovt fel, att det medförde beslutets ogiltighet. I sak innebure nämndens beslut en disciplinär åtgärd. Tjänstereglementet för staden innehöll emellertid icke regler om dylik disciplinär bestraffning. Reellt vore beslutet en varning, men varning finge icke beslutas utan att tjänstemannen beretts skälig förklaringstid. Tjänstereglementet angåve ock uttömmande de disciplinära åtgärder, som finge av nämnden vidtagas, och klander i annan form innebure ett överskridande av nämndens befogenhet. ÖÄ fann emellertid, att det i besvären avsedda uttalandet icke vare sig betecknats vara eller kunde anses innebära varning eller annan bestraffning. Det vore att fatta allenast som angivande av motiv av bidragande betydelse vid avgörandet av en fråga om förlängning av ett förordnande, åtföljt av en anvisning för det framtida utförandet av tjänstemannens åligganden i denna egenskap. Nämnden hade rätt till dylika åtgärder enligt instruktionsföreskrift. RegR fann, liksom ÖÄ, att beslutet icke innebar någon disciplinär bestraffningsåtgärd, varför i tjänstereglemente föreskrivet procedere icke behövt iakttagas.

Den ställning, som en erinran sålunda intager i förvaltningssystemet, har ock medfört, att institutet vid en genomförd, rent arbetsrättslig reglering av tjänstemannarätten, ansetts böra avskaffas — ett uttryck bland många för den djupgående skillnad i uppfattning, som dock ligger bakom denna

tjänstemannarättsliga konstruktion, och vartill jag senare återkommer i samband med en analys av förhandlingsrätten och stridsmedlen. 1948 års förhandlingsrättskommitterade, som planerat disciplinrättens inordnande i en kollektivavtalsrätt, ha sålunda ansett, att andra reaktionsformer än varning, mistning av lön under högst femton dagar och avsked icke skulle få förekomma. »Bruket att begagna 'erinran' eller 'föreställning' med mer eller mindre klart definierad rättslig verkan måste alltså upphöra» (SOU 1951: 54, s. 182). Jfr nu även SOU 1955: 31, s. 262.

I vissa förfaranden är emellertid, som nyss visats, erinran inordnad i det disciplinära reaktionssystemet som en obligatorisk förberedande åtgärd. Den får dock därvid icke straffkaraktär, räknas t. ex. icke som grund för iteration, utan föreskrifter om att erinran måste ha föregått fortsatt förfarande ha lämnats i tjänstemannens intresse.

Sammanfattningsvis kan man sålunda säga, att det i svensk rätt dragits en gräns mellan bestraffning och annan förvaltningsåtgärd med särskild hänsyn till rättsverkningarna. Kritik, anmaningar m. m. i övrigt äro icke straffåtgärder och de för dessa gällande grundsatser om förfarande m. m. gälla icke här. Svensk rätt intar i detta hänseende en mindre precis hållning än vad fallet är i vissa rättssystem, där större — kanske onödigt stor — omsorg nedlagts på tjänstemannrättens utformning — rättsskydd eftersträvas i alla de olika instituten. Ett typexempel härpå utgör den tyska Weimarförfattningens tjänstemannarättsliga regler. Klandrande anteckning fick endast ske, sedan den felande fått yttra sig, art. 129. Här är det faktiska obehaget ensamt motiv för regler om förfarande.

Löneindragning under viss tid utan suspension har länge förekommit i instruktioner som en strafform, främst nyttjad för ordinarie tjänstemän och liggande mellan varning och

suspension. Den har i verksinstruktioner plägat vara maximerad till trettio dagar. Strafformen har fått ersätta böter och gäller även för icke-ordinarie (IFångvSt § 54; IKR 1942, § 55; nu VerksSt § 23, ILänsst § 56). Straffet har emellertid ansetts olämpligt i den form, att tjänstemannen skall berövas hela lönen under en längre tid, under vilken han är pliktig prestera normalt arbete. Straffet har därför förvandlats till att innebära allenast ett utdömande av visst löneavdrag under högst 30 dagar.

Löneavdraget skall enligt VerksSt § 23 bestämmas till belopp motsvarande A-avdrag enligt statens grundlöneförordning, eller, därest denna icke är tillämplig på tjänstemannen, det avdrag, som skulle ha bestämts, om tjänstemannen varit löneplansanställd; motsvarande regel i UnivSt § 163. Straffet står sålunda de normerade böterna men även dagsboten nära. (jfr Thulin i NAT 1922, s. 71; Wetter. Ämbetsstraffen i ny lagstiftning, s. 215 ff.). Med hänsyn till avlöningssystemets olikheter och skiftande former kan svårighet uppstå att avgöra, huru straffbeloppet skall beräknas. Se härom bland annat RÅ Ju 48/1951.

Böter föreskrivas ofta. De kunna vara normerade efter avlöningen under viss tid, såsom i IJärnvSt § 60: 1., § 87; i 1920 års instruktion för vattenfallsstyrelsen (nr 454) § 60. Ej ovanligt är emellertid, att böter bestämmas till visst belopp, visst maximalt belopp eller inom viss latitud. Strafformen har nu utgått ur det system, som i VerksSt byggts upp.

Löneavdrag och bötesindragning verkställas av myndigheterna i samband med närmaste löneutbetalning. Understundom föreskrives i straffbeslut, att avdrag skall ske under flera, på varandra följande månader, eller annan lindring för tjänstemannen (se t. ex. RÅ K 56/1935). Tidigare förekom, särskilt inom kommunikationsverken, att i disciplinär väg utdömda böter tillföllo icke kronan, utan personalens särskilda pensionsstiftelser. Så var t. ex. fallet inom Statens

Järnvägar och postverket[6], men även inom lotsverket. Möjligen framträder här tidigare mer än nu en tydlig uppfattning om den disciplinära bestraffningsmaktens särställning. Bötesbeloppen tillföras emellertid numera kronan.

Suspensionens rättshistoriska ursprung och rättsverkningar ha ovan angivits i samband med redogörelser för ämbetsstraffen. Inom disciplinrätten gäller, att suspension kan åläggas även efter befordran eller förflyttning till ny tjänst. Suspension kan emellertid disciplinärt av myndighet åläggas allenast beträffande tjänst, som lyder under myndigheten, icke för annan av den bestraffade tjänstemannen eventuellt innehavd tjänst (RÅ 37/1943).

Suspensionen innebär förlust av alla förmåner, även sjukförmåner (jfr ovan s. 235), men allenast under de dagar, då suspensionsstraffet verkställes (RÅ 63/1913). Tjänstebostad kan i vissa fall behållas under suspensionen, så enligt VerksSt § 24 (SOU 1951: 12, s. 19, 42), mot stadgad ersättning (IJärnvSt § 60: 1). Understundom har myndighet emellertid att välja häremellan och att avhysa tjänstemannen. Möjlighet därtill är bevarad i VerksSt och i UnivSt § 164; enligt detta stadgande skall tjänstemannen erhålla skälig tid för flyttning (SOU 1951: 12, s. 19).[7] Maximitiden är varierande. Ej ovanlig är en bestämmelse, att suspension må ådömas under högst samma tid som löneindragning kan ske, 30 dagar eller dylikt. Eljest torde tre månader vara maximitid (SOU 1951: 12, s. 45). Suspensionsbeslut verkställes först efter åkommen laga kraft. Tiden för verkställighet bestämmes av myndigheten (RÅ Fi 502/1948); understundom förordnar denna i bestraffningsbeslutet, att verkställighet skall ske, så snart laga kraft inträtt (RÅ Ju 5/1935).

Suspensionsstraff äro jämförelsevis sällsynta. Från folkun-

[6] Se t. ex. RÅ C 3/1912.
[7] Jfr även SOU 1955: 31, s. 263.

dervisningens område är sålunda under åren 1921–1956 allenast ett fall att anteckna, RÅ 37/1943, men från andra förvaltningsgrenar föreligga flera fall.

Förflyttning förekommer icke i svensk rätt såsom disciplinär strafform. Förflyttning kan emellertid följa som administrativ åtgärd i anledning även av en bestraffning. Då tjänsteman disciplinärt dömts till suspension, har han förflyttats av vederbörande distriktschef till tjänst som stationskarl »enär vad sålunda förekommit vore av den natur, att klaganden förverkat det förtroende, som borde kunna hysas till befattningshavare i förmansställning» (RÅ K 383/1932, jfr förflyttning av fyrpersonal, S 45/1916). En dylik administrativ förflyttning, i den mån den är lagligen möjlig, torde icke kunna kritiseras såsom en obehörig dubbelbestraffning. Ur dylika synpunkter har man väl ansett det mindre önskvärt, att en bestraffning, som icke går ut på avsked, skall kunna följas av administrativt entledigande; man har ansett att domstolens eller disciplinärmyndighetens prövning skall vara uttömmande även i vad avser påföljden. Motsvarande synpunkter torde dock icke med samma styrka kunna göra sig gällande ifråga om förflyttningsbeslut. — Jämväl förekommer, att tjänsteman förbjudes viss verksamhet inom förvaltningsgrenen, för vilken han visat sig icke lämpad. Ej heller detta är hos oss ett straff.

Avsked som disciplinärt straff är numera i praxis en jämförelsevis sällsynt företeelse.[8] Det är här att anteckna, att inom folkundervisningen RegR allenast i tre fall efter FolkskSt:ns tillkomst år 1921 fastställt skolstyrelses avsättningsbeslut[9], i två fall har dylikt beslut upphävts[1]. Grövre

[8] Jfr SOU 1955: 31, s. 256.
[9] RÅ E 188/1928, E 115/1932, E 70/1933.
[1] RÅ E 236/1929, E 53/1936.

fel böra angivas till åtal inför domstol och då avsked allenast kan förekomma vid grövre fel, kan man ifrågasätta om denna strafform alls längre har någon plats i den disciplinära rätten (SOU 1951: 12, s. 46). En dylik reform skulle emellertid medföra, att de konstituerade tjänstemännen bleve helt oavsättliga. De bleve då de facto jämställda med fullmaktshavarna, från vilka de nu skiljas allenast därigenom, att de i administrativ ordning kunna entledigas. Till en dylik reform har lagstiftaren icke varit beredd. Det skulle f. ö. utesluta möjlighet att med avsked disciplinärt bestraffa disciplinära brott, som ligga utanför det kriminaliserade området, något som kan ifrågakomma särskilt för icke ordinarie tjänstemän.

Avskedet sammanfaller, som tidigare framhållits, i väsentlig mån i sak med det administrativa entledigandet. Även detta kan ju beslutas efter klandrande uttalanden i anledning av fel. Förhållandet har föranlett en, av domstolarna, såväl HD[2] som RegR (I 31/1948), emellertid avvisad konstruktion, att entledigande på grund av fel icke bör förekomma i annan ordning än disciplinär eller judiciell.[3] Det nära sammanhanget mellan de båda åtgärderna framgår ock därav, att RegR ansett sig kunna ersätta myndighets (GenTSt:ns) beslut att entlediga tjänsteman, som av domstol dömts för allmänt brott (delaktighet i olovlig varuutförsel), med varning, RÅ Fi 479/1944.

---

[2] *Sundberg*, a. a. s. 102, hävdar likväl detta för det fall, att disciplinärt förfarande tillskapats. Till stöd åberopade rättsfall, som här behandlats i sina sammanhang, motivera dock ej en dylik mening. Prövningstillstånd har icke heller givits i det 1, s. 436 f. återgivna målet Nyman/Nacka stad. HovR:ns dom har vunnit laga kraft.

[3] Det är emellertid att märka, att motsvarande synpunkt — nämligen att i sak bestraffande åtgärder böra beslutas i de för straffåtgärder tillämpade former och med motsvarande rättsmedel — inom flera olika samband eljest vunnit beaktande. Resonemanget kan icke de lege ferenda frånkännas viss tyngd, jfr *Lloyd*, The right to work, Current Legal problems 1957, s. 36 ff., särskilt s. 43.

Inom den disciplinära rätten kan bestraffningsmyndighet emellertid till skillnad från allmän domstol vid judiciellt förfarande, allenast besluta om avskedande från tjänst, som lyder under myndigheten, eller där beslutanderätt kan i följd av organisatorisk tjänsteförening ha tillerkänts myndigheten. De problem, som möta inom straffrätten om avskedsstraffets innebörd och omfattning, äga därför icke full motsvarighet inom disciplinärrätten. Innehar i disciplinär väg avskedad mer än en tjänst, måste bestraffningsbeslutets omfattning dock klarläggas; det är icke givet, att fel i en tjänst motiverar eller ens berättigar till avsked från annan, NJA 1956 not A 40.

Med nyss nämnda straff är emellertid översikten över disciplinära reaktionsformer icke helt fullständig. Jämväl andra disciplinära sanktioner förekomma inom olika speciella förvaltningsgrenar. Sålunda kunna järnvägsförvaltningens tjänstemän bestraffas genom indragning av fribiljett för viss tid.

Inom den militära straffrätten möter disciplinstraffet arrest, vartill den civila rätten aldrig fått någon motsvarighet.

Det är emellertid ingalunda nödvändigt, att i en disciplinärrättslig reglering samtliga nyssnämnda straff inordnas. För de oavsättliga förekommer ju ej avskedet som disciplinärt straff. Men även i övrigt är det ingalunda ovanligt, att blott en eller två strafformer finnes. Enligt GLärovSt § 197 kunde endast varning ifrågakomma. Enligt DomkL allenast varning och suspension, men ej böter. För icke ordinarie tjänstemän i de icke affärsdrivande verken plägar i instruktioner före verksstadgan stadgas allenast två straff, varning och avsked; se även GILänsSt § 55: 3. Verksstadgan har härutinnan eftersträvat ett förenhetligande av de disciplinära straffskalorna (SOU 1951: 12, s. 47). Alla tjänstemän kunna meddelas varning, åläggas löneförlust under viss tid, suspension och, då så är möjligt, avsked.

Vite, ersättningsskyldighet

Den disciplinära bestraffningsmakten framträder sålunda vid sidan av den judiciella såsom det viktigaste indirekta tvångsmedlet till författningarnas och förvaltningsordningens upprätthållande. Undantagsvis förekommer emellertid även inom tjänstemannarätten, att myndighet kan ålägga tjänsteman att vid vite fullgöra sina skyldigheter. Tidigare ägde LantmSt att i dylikt syfte utdöma vite och DomSt har ännu denna makt (I § 64: 5). Vitet är dock ett överflödigt komplement till ansvaret, men kan vara av värde i fall, då detta ej kan göras gällande, såsom vid pensionering. Det har bevarats mot vissa redogörare (IRRV § 33, I LantbrSt § 18). Vitesbeslut kan i administrativ väg överklagas (fråga om besvärsrätt RÅ 73/1922).

I disciplinärt förfarande kan, som nyss framhållits, skadestånd icke utdömas. Men myndigheten kan ålägga tjänsteman att ersätta myndigheten förlust, som han genom sitt felaktiga handlande vållat den (RÅ K 337/1929). Beslutet kan naturligtvis bli föremål för domstols omprövning, om myndigheten själv skulle välja att stämma tjänstemannen för beloppets utfående eller tjänstemannen anhängiggör talan för att utfå ett av myndigheten i anledning av beslutet innehållet belopp, t. ex. lön.

Förfarandet

Den disciplinära bestraffningsmakten är emellertid icke ens inom den statliga förvaltningen ännu i vårt land så jämförelsevis fast reglerad, som det judiciella ansvaret. De ingående överväganden och den genomarbetning av material och frågeställningar, som sedan lång tid utmärka strafflagstiftningen, ha icke hos oss kommit disciplinärrätten till del. Förhållandet framträder i markant åtskillnad mot viss främmande rätt. Disciplinärrättens förutsättningar, dess syften

och medel, ha aldrig blivit ingående analyserade på sätt, som kunnat läggas till grund för de spridda regleringar av ämnet, varmed vi under årens lopp begåvats.

Det är dock uppenbart, att i dagens läge disciplinärrätten i många hänseenden, men i skiftande utsträckning inom olika förvaltningsgrenar, står straffrätten i övrigt nära. Detta framträder än tydligare, ju mer den allmänna straffrätten bestämmes av individuella behandlingsmetoder och de allmänpreventiva synpunkterna skjutas i bakgrunden. En analog rättstillämpning av SL eller laganalogi är i anledning härav mången gång motiverad. Å andra sidan röra vi oss dock härvid även med förvaltningsrättsliga frågeställningar, vilkas lösning kan motivera en annan reglering än den typiskt straffrättsliga. På många punkter blir det därför inom den disciplinära rätten fråga om avväganden mellan olika väsentliga synpunkter. Men härvid har disciplinärrättens oklarhet ej sällan föranlett en besvärande rättsosäkerhet i icke oviktiga hänseenden, som numera blott till en del kunnat skingras i praxis och detta först efter betydande svårigheter. I vissa hänseenden är läget alltfort oklart.

I den följande undersökningen måste sålunda, till en del i anslutning till vad som redan framhållits, disciplinärrättens regelsystem analyseras under ständigt aktgivande på likheter och olikheter i förhållande till straffrätten.

Det disciplinära förfarandet kan vara utformat som ett icke särskilt kvalificerat förvaltningsförfarande. Det skiljer sig då i så väsentliga hänseenden från det straffrättsliga ämbetsansvaret, att häri ligger ett skäl mot straffrättsliga analogier liksom mot att jämställa det judiciella och det disciplinära ansvaret samt ett motiv för att låta dem löpa parallellt.

Myndighetens chef har kanske, som i TelSt, makt att efter eget bedömande besluta om bestraffning inom tämligen vida latituder.

Det disciplinära förfarandet kan emellertid även kvalifi-

ceras. Detta kan ske så, att den principiella likheten i förhållandet till det straffrättsliga ämbetsansvaret markeras — en särskild instansordning kan införas, skärpta regler lämnas för officialprövning och ifråga om straffmätning. I den mån så sker, kan skälen för straffrättsliga analogier i övrigt stärkas, medan motiven försvagas för att låta det disciplinära och det straffrättsliga förfarandet drabba en och samma gärning. I sista hand kan det disciplinära förfarandet utformas i nära nog fullständig parallellism med det straffrättsliga. Att häri då ligger ett starkt skäl mot dubbelbestraffning är uppenbart.

Det disciplinära förfarandet kan sålunda vara mer eller mindre kvalificerat. Däri kunna rymmas olika moment, som hämtas ur straffprocessen. Förvaltningshistorien erbjuder flera exempel på att det disciplinära förfarandet bragts så nära det straffprocessuella, att även det disciplinära beslutet kan betecknas som ett dömande. Likheten är särskilt framträdande i det fall, då ämbetsansvaret utkräves inför myndighet såsom straffrättsligt specialforum. Man har därför inom doktrinen understundom velat rubricera de disciplinära förfarandena som administrativ rättegång och instanserna som förvaltningsdomstol.[4]

För de ecklesiastika tjänstemän, präster och lärare, som hörde under DomK, utvecklades sålunda tidigt ett förfarande för ämbetsansvarets utkrävande, som erinrade om speciell domsrätt. (KF den 11 februari 1687, KCBr den 21 augusti 1786 och den 7 december 1787). Vid enklare förseelser ägde konsistorium självt eller genom prosten giva vederbörande en tjänlig föreställning med tillagd förmaning. I vart fall till denna del kan domkapitlets bestraffningsmakt anses som närmast ett disciplinärt förfarande.[5] I övrigt utvecklades förfarandet till straffprocess (se ovan s. 194 ff.).

[4] *Herlitz,* Föreläsningar 2, s. 97 f.
[5] Samma mening *Beckman—Holmbäck,* a. a. s. 47.

Sedan DomK:s domsrätt år 1948 avskaffats, har dess disciplinära makt över tjänstemännen åter framträtt. Varningsinstitutet har härvid blivit en uteslutande disciplinär åtgärd och ej längre ett led i en särjurisdiktion. Utöver varning äger DomK suspendera innehavare av prästerlig befattning, som lyder under domkapitlet. Objektivt rekvisit för disciplinär bestraffning är — liksom numera för judiciellt straff enligt SL — att tjänstemannen åsidosatt sin tjänsteplikt (jfr ovan s. 274 ff.). Förfarandet har kvalificerats därigenom, att stiftssekreteraren — som skall äga viss juridisk utbildning (DomkL § 12) — skall ha säte och stämma i DomK vid dylika ärendens behandling (DomkL § 2: 4).

Motsvarande dubbelställning intog KB enligt 1734 års lag UB 1: 10 i förhållande till utmätningsman. Vid mindre förseelser kunde KB varna denne, men vid svårare brott skulle åtal anställas.

Märkliga uttryck för processens kvalificerande lämnade KBr den 4 augusti 1762. Med denna författning bragtes nämligen det disciplinära förfarandet hos myndighet så nära straffprocessen inför specialforum som möjligt var. Författningen är otvivelaktigt ett av många uttryck för frihetstidens strävanden att bringa förvaltningsförfarandena över lag nära domstolsprocessen (ovan s. 152 f.).

Sedan det disciplinära förfarandet begynt särhållas från judiciellt, ha emellertid olika långt gående regleringar beslutats för olika förvaltningsgrenar; rättsskyddsbehovet har härvid ock brutit igenom gränsen mellan statlig och kommunal förvaltning.

Inom den militära förvaltningen har tidigt ett särskilt disciplinärt förfarande utbildats. Det kan i äldre rätt urskiljas inom ramen för den militära särskilda rättsskipningen. Med 1868 och 1881 års SLK framträdde det som ett särskilt institut, markant utbildat även i 1914 års SLK. — I nu gällande rätt har disciplinstraffet inordnats inom det judiciellt

tillämpliga straffsystemet, se ovan s. 241. Ett icke judiciellt förfarande återigen har utformats såsom disciplinmål (MilRGL § 9) vari samma disciplinstraff kunna utdömas. Här är officer av lägst regementsofficers tjänsteställning bestraffningsberättigad. Han mottager anmälningar och beslutar efter egen utredning om disciplinär åtgärd, eller om ärendets överlämnande till åtal vid allmän domstol eller om avskrivning. Utredning äger han uppdraga åt annan. Förfarandet är såtillvida närmare reglerat, som regler lämnats därom, att den tilltalade utan begränsning är berättigad att själv påkalla att bliva hörd inför den bestraffningsberättigade befälhavaren (SOU 1946: 91, s. 132 ff., 151 ff.). Vittne kan icke höras.

För personalen vid statens järnvägar gälla vissa särregler, som här i skilda samband anmärkas, såväl beträffande bestraffningsberättigade tjänstemän och myndigheter — jfr IJärnvSt — som beträffande förfarande, protokoll, beslut, omröstning, preskription. I fråga om förfarandet göres skillnad mellan A-förhör och B-förhör (Disciplinstadgan § 7). Högre straff än böter, motsvarande tre dagars lön, må icke ådömas tjänsteman utan att A-förhör hållits eller tjänstemannen skriftligen förklarat sig icke påkalla dylikt förhör. För såväl B- som A-förhör gälla vissa minimiregler: ombud för personalorganisation äger att närvara vid förhör, där medlems intresse beröres av detsamma. Till förhör inkallad person skall vara berättigad att vid förhöret avlämna skriftligt yttrande, men är skyldig att även muntligen lämna erforderliga upplysningar. Protokoll skall föras. Anteckningar rörande utsaga vid förhöret skola meddelas den hörde, så att han blir i tillfälle att framställa anmärkningar mot återgivandet. — För A-förhör gäller härutöver, att den, mot vilken anmärkning framställts, minst fem dagar före förhöret skall hava underrättats om tiden för det, den sak förhöret skall gälla ävensom om att fråga är om A-förhör.

Vid förhöret skall ombudsmannen eller distriktssekreteraren alltid deltaga och leda det. Biträde, som tjänstemannen anlitar, skall genom insikter, redbarhet och erfarenhet vara lämpad för uppdraget. Den, som förhöres, är skyldig att omedelbart och utan rådförande med biträdet besvara till honom framställda frågor. Biträdet må icke på något sätt söka inverka på huvudmannens svar. Biträdet äger att till såväl sin huvudman som till andra inkallade personer genom förhörsförrättaren framställa frågor samt begära upplysningar angående sådana omständigheter och förhållanden, som enligt förhörsförrättarens bedömande anses vara av betydelse för saken. Innan beslut fattas om bestraffning, skall tjänstemannen haft tillfälle att genomgå förhörsprotokoll eller liknande handling, som skall ligga till grund för beslutet. Vid svårare straff bör förklaringstiden vara minst åtta dagar. Reglerna äro, som synes, hämtade från straffprocessen.

Enligt 1929 års SinnessjSt skall i disciplinärenden förhör hållas. Över förhöret skall föras protokoll, däri jämväl beslutet och skälen därför skola antecknas. Har den felande trots kallelse, utan styrkt laga förfall, uteblivit från förhör eller har han ej kunnat anträffas med kallelse, må ärendet avgöras utan hans hörande. Vid förhör inför direktionen må den felande på egen bekostnad kunna anlita biträde. Till biträde må ej antagas annan än den, som enligt lag må anlitas såsom rättegångsombud.

I MedSt inrättades år 1947 en särskild disciplinnämnd för handläggning av frågor om fel eller försummelse i tjänsten eller i utövningen av verksamhet, som står under MedSt:ns inseende m. m. (IMedSt § 30). Vissa regler om förfarandet, protokollföring, beslutsomröstning, ha här lämnats, vilka anmärkas i vederbörligt sammanhang.

Den disciplinära rätten har vunnit sin största betydelse inom de förvaltningsgrenar, där tjänstemännen handha en särskilt ansvarskrävande verksamhet; så är, som nyss nämnts,

fallet i kommunikationsverken men ock hos polisen, folkundervisningen och sjukvården. Det har här blivit nödvändigt att i stor utsträckning lämna speciella regleringar för dessa åt kommunerna anförtrodda uppgifter.

Polisen, folkundervisningen

Polispersonalens ställning var, som tidigare skildrats, länge prekär. Den åtnjöt föga trygghet i anställningen och var därför kanske otillbörligt beroende av sina överordnade (1, s. 443). Å andra sidan förelåg inom denna förvaltningsgren ett starkt behov av disciplinär ordning. Disciplinförfarandet har med 1925 års PolL och därtill anknytande författningar vunnit en genomgripande nyreglering; följd av reformer år 1928 och 1932, samt ytterligare med 1948 års PolR (jfr SOU 1947: 45). PolL § 31 angiver nu de förseelser, för vilka disciplinärstraff kunna ifrågakomma. Enligt § 33 är bestraffningsmakten uppdelad mellan polischefen och poliskollegium. Varning, förlust av löneförmåner under högst sju dagar samt suspension under samma tid kan åläggas av polischef, medan strängare straff utdömes av poliskollegium. — Poliskollegiets sammansättning och uppgifter angivas närmare i PolL § 12. Poliskollegium skall finnas i varje landstingsområde och i stad, som ej deltager i landsting. Det skall bestå av fyra ledamöter, av vilka konungen tillsätter ordförande och de övriga väljas av landsting, respektive stad för fyra år i sänder. Ordförande skall vara borgmästare, lagfaren rådman eller häradshövding. Val skall på begäran av minst ¼ av de deltagande ske proportionellt. Beslut fattas efter de regler om omröstning till dom i annan domstol än häradsrätt, som RB innehåller.[6] Polischef eller annan anställd vid polisväsendet får ej vara medlem av kollegium.

För förfarandet såväl hos polischefen som i poliskollegiet

[6] Jfr *Welamson* i SvJT 1956, s. 465 ff.

gälla särskilda regler. Utredning av fråga, huruvida polisman i sitt förhållande till allmänheten gjort sig skyldig till brott eller tjänstefel, skall handhavas av polischefen personligen med rätt till delegation till polisintendent eller poliskommissarie, där dylik finnes (PolR § 34). Bestämmelsen avser att säkerställa största möjliga objektivitet i utredningen. I varje disciplinmål skall förhör hållas med den polisman, som förfarandet avser. Denne äger under ärendets gång anlita biträde, men som sådan må förekomma allenast den som enligt RB är behörig till rättegångsombud (RB 12: 2). Underlåter polisman utan giltig orsak att infinna sig, må han hämtas eller målet prövas på förhandenvarande skäl (§ 35). Vid förhör, som handlägges av polischefen, skall trovärdigt vittne närvara. Polischefen skall upplysningsvis höra de personer, som polismannen åberopar samt tillse, att nödig utredning förebragts före avgörandet. Den som kallats att upplysningsvis höras, äger utfå ersättning av allmänna medel (§ 36, jfr KK den 26 september 1947, nr 788).

Handläggningen inför poliskollegium har än ytterligare kvalificerats i analogi med straffprocessen. Förfarandet är ackusatoriskt; talan föres av distriktsåklagare eller statsåklagare. Det ankommer på polisen att sörja för utredningen i målet. Men poliskollegium äger, om det finnes erforderligt, att ex officio föranstalta om utredning. Åklagare och polisman äga genom polischefen kalla den endera parten önskar höra; ersättning kan härvid utgå, jfr lag den 10 juli 1947 (nr 632). Men poliskollegium kan lika litet som annan disciplinär myndighet höra vittne — här framträder ännu en väsentlig skillnad mot domstols kompetens (§ 37). Skillnaden har avsiktligt bevarats (SOU 1947: 45, s. 117 f.).

Förhandlingen inför poliskollegium är emellertid såtillvida likartad med straffprocessen att den, till skillnad från det normala disciplinförfarandet, är offentlig; när särskilda skäl härtill äro, kan poliskollegiet förordna om handlägg-

ning inför lyckta dörrar (§ 38). Poliskollegium kan lika litet som annan disciplinär myndighet pröva krav på ersättning för skada eller kostnadsersättning. Talan därom måste föras vid allmän domstol. Över förhandlingarna i poliskollegium skall protokoll föras, vari även det slutliga beslutet och skälen därför antecknas. Utskrift skall utan avgift tillhandahållas part. Poliskollegiet skall varje år till inrikesdepartementet avgiva berättelse om föregående års verksamhet (§ 39). Har efter poliskollegiets utslag nya omständigheter åberopats i RegR, kan målet återförvisas till kollegiet för ny handläggning, RÅ S 328/1941.

Även inom *folkundervisningen* har en utveckling av disciplinärrätten ägt rum, som lett till ett mera kvalificerat förfarande och ett ökat rättsskydd för därav beroende tjänstemän. Enligt 1842 års FolkskSt ägde skolstyrelsen varna och efter upprepad förseelse entlediga folkskolelärare, som visat oskicklighet i tjänsten eller sådant uppförande, att han ej längre borde bibehållas. Såsom klandervärda gärningar angåvos försummad undervisning, och sturskt uppförande mot pastor, täta utbrott av elakt lynne, bristande lydnad och aktning mot kyrkoherden och församlingen.[7] Dessa enkla disciplinära regler ledde ofta till ett alltför starkt beroende för lärarna i förhållande till skolrådet. Ett flertal upprörande fall, där intoleranta ingrepp mot annorledes tänkande lärare ägt rum, riktade med tiden uppmärksamheten mot dessa missförhållanden och klargjorde behovet av stärkta rättsskyddsgarantier för tjänstemännen inom folkundervisningen. Dessa innebära, att varning skall vara skriftlig och protokollförd. Läraren skall ha satts i tillfälle att inom viss, förelagd tid inkomma med förklaring. Disciplinärenden ankomma nu å länsskolnämnd. Beslut om avsked skall underställas SkolÖSt, SkolSt 9: 1.

[7] Jfr *Wallner*, a. a. s. 127 f.; *Jägerskiöld*, Från prästskola till enhetsskola (1958).

Inom den icke särreglerade kommunala rätten tillkommer, att särskilda regler icke sällan uppställts – så i KNR – av innebörd, att förfarandet i olika hänseenden skall kvalificeras vid disciplinära beslut. Så kräves ofta kvalificerad majoritet, i vart fall om avsked som straff. Om dylika regler icke iakttagas, upphäves beslutet i anledning av besvär (RÅ S 6/1922, entledigande av gasverksföreståndare, icke erforderlig majoritet; jfr RÅ S 51, 53/1936). Dylika regler kunde tidigare intagas icke endast i avlöningsreglementen och tjänstereglementen utan även i lönestat. Villkoren ha ansetts ingå i tjänsteavtalet. Numera få dylika regler allenast införas i tjänstereglemente (RÅ I 294/1952, jfr KL § 23, § 38. Olsson–Kaijser, a. a. s. 139 f.).

Reformkrav och reformer

Under den utveckling, som sålunda ägt rum, har gång efter annan allvarliga brister i det disciplinära förfarandet klarlagts och påtalats. Till en del ha bristerna kunnat avhjälpas genom partiella reformer, såsom fallet varit inom folkskoleväsendet, polisväsendet och järnvägsförvaltningen. Även reformer av mera allmän innebörd ha dock begärts; se mot. AK 46/1902, yrkande om mera kvalificerat disciplinärt förfarande under åberopande av allmänna rättsgrundsatser i RF § 16 och riksdagens hemställande år 1926 och 1928 om besvärsrätt över varning och garanti för rätten att bliva hörd före bestraffning.

Någon åklagare finnes icke i mindre kvalificerade disciplinära förfaranden. Numera fungerar åklagare allenast i den disciplinära process, som försiggår inför poliskollegium. Tidigare förekom åklagare även i andra disciplinära förfaranden, så i lantmäteristyrelsen, där lantmäterifiskal ägde föra talan inför styrelsen avseende tjänstemäns fel och försummelser (RÅ Jo 34/1920; Jo 9/1924; Jo 29/1924). I GenTSt

förekom tullfiskal. Dessa fiskaltjänster hava emellertid indragits. Utredning ankommer i följd härav numera på myndigheten.

Förhandlingen präglas av att åklagare ej finnes, att myndigheten själv företager utredning och att denna därvid kommer att bliva inkvisitorisk och lida av ett dylikt förfarandes alla brister. Yrkanden ha framförts därom, att en reform härutinnan skulle vidtagas. Krav i denna riktning ha anmälts i samband med planer på en närmare reglering av det svenska förvaltningsförfarandet i förvaltningsprocessens former (Lundevall i NAT 1938, s. 226; Herlitz i SOU 1946: 69, s. 88. Jfr i finländsk rätt Bet. 1936, s. 6). Hittills ha dessa förslag likväl icke föranlett något resultat.

I detta samband är dock icke att förglömma den för vår förvaltning och administrativa justis utomordentligt betydelsefulla reformen år 1909, då från statsrådets kompetensområde vissa, väsentligen rättsfrågor överfördes till den då inrättade RegR (RF §§ 18, 19, 22). Enligt RegRL höra till dessa mål de, vilka röra disciplinär bestraffning och avstängande från tjänstgöring (§ 2, p. 17). Målen beredas och föredragas av tjänstemän inom vederbörande departement, vilka av konungen förordnas. Protokoll föres för varje departement (§ 5). Förteckning över prejudikatbildande beslut föres likaså för varje departement (§ 9). Ej minst i denna undersökning framträder i flera samband tydligt betydelsen av RegR:ns praxis för stabiliseringen och utbyggnaden av den administrativa rätten.

Allmänna rättsgrundsatser inom disciplinärrätten

I nyss redovisade fall har i svensk rätt en närmare reglering av det disciplinära förfarandet ägt rum. Motiven härtill äro skiftande, men i regel torde fråga vara om större förvaltningar, där ett jämförelsevis betydande antal disciplinära mål

pläga förekomma. Rättsskyddsbehovet har här ofta aktualiserats och med tiden föranlett precisering av de olika regler, oftast de rent processrättsliga institut, som disciplinärrätten rymmer.

Dessa särregler äro emellertid icke utan vidare tillämpliga å övriga disciplinära förfaranden. I flera fall framgår sålunda klart, att motsatsen är förhållandet. Fråga blir då, i vad mån allmänna grundsatser kunna sägas gälla, vare sig de hämtas från förvaltningsrätten i gemen eller speciellt från disciplinärrättens område. Det svenska förvaltningsförfarandets oreglerade tillstånd gör uppgiften att fixera några dylika grundsatser på disciplinrättens område särskilt vansklig. (Jfr Herlitz i SOU 1946: 69). Vissa regler torde dock kunna uppställas.

I flertalet fall lämnas ännu i instruktioner, reglementen, stadgar och andra författningar allenast en allmän föreskrift därom, att myndighet, sedan den vunnit kunskap om att tjänstemän begått fel, äger bestraffa den felande[8] i olika angivna fall (ännu LärovSt § 197). Man nödgas därför ur praxis och olika detaljföreskrifter försöka en sammanställning av regler om det disciplinära förfarandet i allmänhet och i de speciella fallen.

Då någon åklagare i de icke kvalificerade disciplinära förfarandena ej finnes, ej heller enskild målsägande, ankommer utredningen på myndigheten. Ett minsta krav lärer numera få anses vara, ur tjänstemännens rättssäkerhetssynpunkt, att den påstått felande beredes tillfälle att yttra sig över den anklagelse, som föres fram mot honom. I RÅ C 183/1914 upphävdes beslut av magistrat att entlediga exekutionsbetjänt på grund av fel och försummelse, enär klaganden icke blivit i vederbörlig ordning hörd rörande vad mot honom anförts såsom tjänsteförsummelse. Magistratens beslut ansågs icke

[8] Jfr RÅ E 3/1954.

hava tillkommit i laga ordning. I JO 1929, s. 46, åtalades och dömdes ledamöter av SJ:s distriktsförvaltning för tjänstefel, enär de disciplinärt bestraffat tjänsteman utan att ha beredt honom föreskrivet tillfälle att yttra sig i saken. JO har härvid givit uttryck för meningen, att skyldighet höra den tilltalade är av generell natur. Riksdagen har ock år 1928 (skr 134) betonat, att »gängse rättsuppfattning kräver, att ingen dömes ohörd». Då fall förekommit, att varning meddelats utan att den varnade fått förklara sig eller försvara sig, borde regler meddelas, vilka garanterade denna rätt. Så har väl ej skett. Men detta kan ej innebära, att samma regler icke skulle gälla såsom allmän rättsgrundsats. Tjänsteman skall sålunda före skuld- och straffrågan avgöres, ha meddelats anledningen till ifrågasatt bestraffning och ägt uttala sig om anklagelsen. Grundsatsen härledes givetvis ur en parallell med det straffprocessuella förfarandet och måste anses vara befogad med hänsyn till situationernas likhet. Motsvarande regel har numera uttryckts i VerksSt § 23, st. 3 och i UnivSt § 163[8a], men den torde även dessförutan allmänt gälla (JO 1926, s. 243; Thulin i NAT 1922, s. 74). Det är här ock att märka, att motsvarande princip i stor omfattning vunnit burskap i förvaltningsförfaranden, som kunna leda till frihetsinskränkningar (alkoholistinternering, arbetsålägganden m. fl.).

Den misstänkte tjänstemannen skall underrättas om det disciplinära ärendets anhängiggörande. Han skall bringas i tillfälle att genomgå materialet och att yttra sig härom (RÅ E 14/1931). Förhör äger rum, varvid viss analogi med domstolsförfarandet i regel torde eftersträvas. Man torde tidigare knappast ha ansett, att den misstänkte tjänstemannen ägde rätt att anlita biträde av rättsbildat ombud. Numera torde det dock bättre överensstämma med det disciplinära förfarandets

[8a] Se även arbetsordn. f. nedre justitierevisionen den 6 juni 1950, nr 295, § 50. ILänsst § 56, SkolSt 9: 1. Se även MO 1933, s. 12 ff.; 1949, s. 163.

allmänna ställning i vår rätt, att så sker. (Jfr SOU 1947: 45, s. 116). Positiv regel därom har inryckts i UnivSt § 163, liksom i VerksSt § 23, arbetsordningen för nedre justitierevisionen (lydelse den 6 juni 1957 nr 295) § 50 SkolSt 9: 1, ILänsst § 56 tidigare krav mot AK 46/1902). Någon motsvarighet till reglerna om offentlig försvarare finnes dock icke. Förhandlingen är icke offentlig.

Utredningen i ett disciplinärärende är icke begränsad så som i det ackusatoriska straffprocessuella strafförfarandet. Disciplinärförfarandet kvarstår ännu, väsentligen, på det inkvisitoriska stadiet. Den bestraffningsberättigade myndigheten söker själv utreda sanningen.[8b] Den betjänar sig här av allt tillgängligt material, skrifter, handlingar, sakkunniga, muntliga upplysningar, eventuella polisförhör (RÅ Fö 3/1952, Fö 11/1952) etc. Myndigheten är icke bunden av regler om bevisning eller bevisprövning. De uppgifter, som myndigheten mottager, äro informatoriska. Men myndigheten äger ej av utomstående framtvinga upplysningar. Editionsplikt föreligger icke. Tredjeman kan sålunda icke tvingas till inställelse eller ställas till ansvar för icke sanningsenliga uppgifter, såsom brott mot en vittnesed. Däremot äro tjänstemän av tjänsteplikten förbundna att sanningsenligt uppgiva, vad de veta av vikt för ärendet, och kunna bestraffas för tredska, resp. bristande sanningsenlighet, RÅ S 153/1942, RÅ Fi 88/1947.

Vittnen kunna icke, som tidigare betonats, höras i disciplinmål (RÅ 36/1926). Möjligen skulle myndigheten kunna söka föranstalta om vittnesförhör vid allmän domstol, men detta kräver frivillig medverkan av vittnet. Förslag i denna riktning ha framförts inom regeringsrätten (Ernberg i RÅ E 6/1930) och att dylikt förfarande förutsattes vid regeringsrättens inrättande är uppenbart (Ernberg i FT 1939, s. 340,

[8b] Ej styrkta andrahandsuppgifter icke tillfyllest för bestraffning, jfr MO 1933, s. 12, 1936, s. 106, 111.

SOU 1946: 69, s. 113). Vad som understundom betecknas som »vittnesmål» är endast utsagor av hörda (jfr RÅ K 447/1954).

Ej heller kan den tilltalade tjänstemannen medelst tvångsmedel tvingas inställa sig till disciplinärt förhör. De medel, som RB härutinnan bereder domstolarna, stå icke de administrativa myndigheterna till buds. Underlåtenhet att inställa sig hindrar emellertid icke administrativt bestraffningsbeslut. Underlåtenheten torde ock i sig vara ett tjänstefel. Såsom sådant blir det självständigt åtkomligt. Den för fel beskyllde är ock av sin tjänsteplikt förbunden att sanningsenligt meddela, vad han vet. Gör han det icke, kan han härför bestraffas, RÅ S 153/1942, jfr RÅ K 162/1928 (felaktigt intyg). Jfr MO 1937, s. 35; 1940, s. 138; 1944, s. 15.

Myndigheten har att självständigt pröva hela det föreliggande materialets värde. Den är sålunda icke bunden av eller berättigad att bygga allenast på den misstänktes erkännande, utan har att pröva även dettas sannolikhet (jfr SOU 1946: 69, s. 87 f.). Å andra sidan måste i det disciplinära förfarandet samma krav på bevisning i princip upprätthållas, som i det judiciella. Väl torde man kunna konstatera, att de administrativa myndigheterna i vissa fall synas ha varit benägna att träffa avgöranden på ej full bevisning, även mot tjänstemannens bestridande. Men RegR:n har, i fall som kommit under dess prövning, upprätthållit strängare krav. I Fö 13/1944 var sålunda fråga om beslut av flygförvaltning att i disciplinär väg entlediga en tjänsteman på grund av att han falskeligen debiterat resekostnad för andra klass; han hade debiterat snälltåg för tredje klass, varför han kunde antagas ha i verkligheten färdats denna klass. RegR upphävde resolutionen, »enär det mot klagandens nekande ej blivit i ärendet tillfullo ådagalagt, att han icke för resan löst andra klass biljett». Jfr RÅ Fi 714/1946: »enär med hänsyn till... att klaganden i sitt uppträdande ifrågavarande dag varit påverkad av intagen medicin... det icke är tillförlitligen

styrkt, att (han) varit överlastad av starka drycker,» upphävdes bestraffningsbeslutet. Jfr RÅ K 28/1948: distriktskollegiet och JärnvSt hade fällt till disciplinärt straff. RegR fann emellertid, »enär den i målet föreliggande utredningen icke är av beskaffenhet att klaganden på grund därav mot sitt bestridande och vad till stöd därför förekommit kan anses övertygad om den allvarliga förseelse, som lagts honom till last» (jfr K 332/1947). Jfr å andra sidan RÅ 17/1934: RegR:ns majoritet ändrade icke varningsbeslut, ehuru tjänstemannen bestritt, att han begått de klandrade gärningarna; regeringsrådet Söderwall ansåg, att han icke mot sitt bestridande övertygats om skuld.

Motsvarande korrigerande ställning intager poliskollegiet i förhållande till polischef (RÅ S 251/1942, S 11/1944); jfr DomK i förhållande till folkskolestyrelse m. fl. I RÅ E 118/1939 fann DomK, att folkskolestyrelse icke ägt varna lärarinna för påstådd aga av elev, då »ingen skriftlig anmälan ingivits om den aga, som utdelats, och skolstyrelsen ej heller själv iakttagit dess utdelande».

Svårigheten att i disciplinära förfaranden åstadkomma en fullständig utredning är emellertid tydlig. Den har ock föranlett, att i författningsregler om förhållandet mellan judiciellt och disciplinärt ansvar det motiv för hänvisning till åtal angivits, att tillfredsställande utredning icke eljest kan åstadkommas. Det är å andra sidan klart, att även en administrativ myndighet kan, om den anser utredningen övertygande, fälla en tjänsteman till disciplinärt ansvar mot hans nekande.

I vissa fall föreligger skyldighet att anmäla disciplinär bestraffning för högre myndighet. Så äro KB, SkolÖSt, JärnvSt m. fl. pliktiga att till Kungl. Maj:t meddela beslut om suspensionsstraff jämte skälen därtill (ISkolÖSt § 47: 2, IJärnvSt § 60).

Även inom den *kommunala,* icke särreglerade förvaltningen ha regler om förfarandet vid disciplinär bestraffning kunnat utbildas. De angivas främst i KNR (§ 8). Härvid gäller, i likhet med förfarandet vid entledigande, som icke är bestraffning (§ 7), att tjänstemannen skall beredas tillfälle att yttra sig om anklagelsen, att disciplinärendet skall vara upptaget på kallelselista till det sammanträde, där det skall behandlas och att ¾ majoritet av de deltagande kräves för ett giltigt beslut. Vad tjänstemannens yttranderätt beträffar, uttalas i kommentaren till KNR, att den endast innebär möjlighet att yttra sig i sakfrågan, anklagelsen, de personliga förhållandena, men icke över valet av straff eller i fråga om disciplinärstraff över huvud taget skall tillämpas.

Inom det disciplinära förfarandet få otvivelaktigt de *jävsregler* (jfr ovan s. 64 ff.) tillämpas, vilka enligt RB 4: 13 gälla för domare.Detta förvaltningsförfarande står nämligen det judiciella så nära, att en analog tillämpning här uppenbart är nödvändig. I vissa fall föreligga positivrättsliga föreskrifter härom, såsom i disciplinstadgan för järnvägsstyrelsen. I andra fall tiga emellertid författningarna. I praxis har emellertid RegR funnit, att tvåinstansjävet bör gälla (RÅ K 23/1934) liksom att övriga domarejäv äro tillämpliga, RÅ Jo 32/1943; jfr JO 1926, s. 241; 1932 s. 161. Åsidosättande av jävsregler lärer emellertid icke medföra nullitetsverkan.

Även i övrigt hava vissa RB:s regler kunnat vinna tillämpning. Så har RegR tillämpat föreskrifter om bötesstraff vid oskickligt skrivsätt (E 237/1935): »för det mot SkolÖSt smädliga skrivsätt, vartill klaganden gjort sig skyldig hos Kungl. Maj:t, prövade RegR rättvist att jämlikt 14: 7 RB och 10: 2 SL döma honom att till kronan böta 25 dagsböter».

Reglerna, såväl de fixerade som de oskrivna, om förfarandet *sanktioneras* i första hand därigenom, att deras åsido-

sättande kan föranleda bestraffningsbeslutets upphävande efter besvär till högre instans. (se t. ex. RÅ E 14/1931, den misstänkte hade ej fått yttra sig, ej heller hade folkskoleinspektörens yttrande inhämtats). Vid grov felaktighet — åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, överskridande av behörighet — kan emellertid även nullitet[9] tänkas föreligga.

Respekt för reglerna kan naturligtvis vid sidan härom upprätthållas även därigenom, att deras åsidosättande påtalas som tjänstefel. JO har sålunda föranstaltat om åtal mot ledamöter av järnvägs distriktsförvaltning för det de beslutat att disciplinärt bestraffa tjänsteman utan att han beretts tillfälle yttra sig i saken. RR:n och HovR dömde till ansvar för tjänstefel (JO 1929, s. 46).

Härvid har dock icke det felaktiga beslutet i sig kunnat åtkommas. I anledning av den fällande domen mot distriktsförvaltningens ledamöter ansökte den bestraffade tjänstemannen hos JärnvSt, att anteckning om bestraffning måtte utgå ur hans personalakt. JärnvSt, vars beslut icke efter besvär ändrades av RegR, fann ej skäl bifalla framställningen, då bestraffningsbeslutet vunnit laga kraft och icke påverkades av domstolens nyssnämnda dom (RÅ K 491/1929). Det torde emellertid vara ovisst, om denna ståndpunkt verkligen är prejudicerande. I vart fall är att anteckna, att andra, likvärdiga brister i förfarandet — underlåtet föreskrivet hörande av part — av RegR i andra fall tillagts nullitetsverkan, se t. ex. RÅ Jo 21/1944.

Straffmätning, m. m. straffrihet

Straffmätningen[1] lämnas i svensk disciplinärrätt i stor omfattning öppen. Straffbestämmelserna innebära ofta allenast

[9] Jfr härom ovan del 1, s. 588; *H. Strömberg* i FT 1955, s. 112.
[1] Jfr *Björkquist* i FT 1955, 1 ff.

en beskrivning av de gärningar, vilka äro disciplinärt straffbara med en, mer eller mindre oprecis, reglering av förhållandet till det judiciella förfarandet. Ett undantag utgör dock disciplinstadgan för SJ, till vilken fogats nyanserade och detaljerade anvisningar om straffmätningen.

I vissa fall angiva beskrivningarna dock olika gärningar såsom allvarliga förseelser till skillnad från övriga fel. Beslut om straffmätning kommer i övrigt att bli beroende av myndigheternas prövning inom vida gränser. Man kan härvid möjligen ock ur praxis utläsa, att besvärsmyndigheterna äro benägna att betrakta vissa förseelser såsom mindre allvarliga, än de underordnade instanserna äro sinnade göra.[2]

I ett hänseende pläga de disciplinära föreskrifterna dock giva en regel om straffskärpning, nämligen vid upprepad brottslighet, iteration (se t. ex. IJärnvSt § 60: 1). Den samhällsfarliga viljeinriktningen beaktas här liksom i straffrättskipningen.

Upprepade förseelser eller tidigare bestraffning i disciplinär väg åberopas ock ofta i praxis; se t. ex. FvSt:n i RÅ 17/1934: »styrelsen funne vidare i hög grad anmärkningsvärt, att J. låtit denna förseelse komma sig till last, ehuru hon varit medveten om, att hon kort förut erhållit varning för förseelse i tjänsten;» tjänstemannen hade »genom sitt beteende visat, att hon icke låtit sig angeläget vara att ställa sig till efterrättelse ... varningen». MedSt framhöll i S 167/1944 ifråga om bestraffning av överläkare: som skäl för en strängare bestraffning, »att klagandens sätt att handhava sjukvården redan tidigare varit sådant, att styrelsen nödgats tilldela honom varning», varför en sådan reaktion denna gång icke vore tillfyllest. Alla förseelser pläga härvid anses återfallsgrundande.[3] Har allmän domstol tidigare dömt tjänsteman för

[2] Se t. ex. RÅ Jo 13/1934; 34/1938.

[3] Jfr *Thulin*, a. a. s. 74; *Sjöholm*, a. a. s. 631 f. Se även RÅ E 188/1928; *Eklund* i S 251/1942; I 16/1954.

ämbetsbrott, torde detta i regel medföra skärpning av följande disciplinärbestraffning för nytt fel (RÅ I 219/1949). Frånvaron av fixerade latituder skapar större handlingsfrihet.

I övrigt åberopa emellertid de disciplinära myndigheterna ofta SL:s brottsbeskrivningar och straffbud såsom stöd för eget avgörande. Det är nämligen för svensk rätts del klarlagt, att den disciplinära rätten — trots den vida utformningen av ämbetsbrottskatalogen i SL — icke känner något hinder mot att tjänsteman disciplinärt bestraffas för förseelse, som samtidigt är belagd med straff enligt SL (se t. ex. RÅ 117/1914). JärnvSt hänför sig sålunda ofta till SL 25: 16 som stöd för avsättningsbeslut vid uppsåtliga förseelser av allvarlig natur, såsom oredlighet. Vid disciplinär bestraffning kunna emellertid billighets- och ändamålssynpunkter beaktas i högre grad än i ett jurisdiktionellt förfarande. JärnvSt har sålunda beslutat, att allenast med suspension bestraffa tjänsteman för onykterhet i tjänsten, 3:e resan, varvid beslutet motiverades med hänsyn till vad som blivit upplyst angående tjänstemannens behov av vård å alkoholistanstalt samt hans villighet att underkasta sig sådan vård (RÅ K 395/1932). Jfr RÅ I 16/1954: »straffmätningen vid sistnämnda tillfälle hade rönt starkt inflytande av klagandens personliga bekymmer och det förhållandet, att han tidigare varit skötsam i tjänsten». Jfr I 145/1954, K 349/1948.

Personligen ömmande eller ursäktande omständigheter beaktas härvid ofta liberalt, även om vederbörande förvaltningsmyndighet liksom RegR i ett fall icke ansåg sig kunna beakta en »för utomstående svårförståelig aversion för arbetet» (RÅ Jo 8/1946) såsom ursäktande omständighet. Givetvis kan tidigare välförhållande beaktas såsom bevis om frånvaro av ond vilja, eller som ett tecken på att lindrigare straff torde vara tillfyllest för bättring.

I den disciplinära rätten ingå sålunda regler om de fel, vilka kunna föranleda ansvar, om strafformer, och, i begrän-

sad mån, om straffmätning. För det disciplinära förfarandet saknas emellertid närmare anvisningar i andra allmänna centrala rättsliga frågor. Det är sålunda fallet ifråga om ansvar för anstiftan av och för delaktighet i brott, om sammanträffande av brott, om straffnedsättning, straffrihet och preskription. Man nödgas då söka vägledning på annat håll för ett besvarande av motsvarande frågeställningar inom disciplinärrättens område. Den motsättning, som här ofta påpekats mellan metoden att söka vägledning i straffrättsliga grundsatser och den motsatta, att tillämpa förvaltningsrättsliga regler, framträder här ånyo. Ur rättspraxis kunna emellertid vissa svar härledas.

Uppenbarligen sker i betydande mål inom svensk disciplinärrätt en analog tillämpning av de i SL 3:, 4: och 5: kap. givna reglerna, givetvis med beaktande av de särförhållanden, som karakterisera ämbetsansvaret.

Vad ansvar för *anstiftande* och *delaktighet* beträffar, är det uppenbart, att fråga icke kan vara därom, om och i den mån man konstruerar den disciplinära bestraffningsmakten som ett rent administrativt förfarande. Svensk rätt har emellertid icke utformats i enlighet härmed. Tvärtom utkräves i princip ansvar för såväl anstiftande som delaktighet, se t. ex. RÅ K 369/1937. Men den begränsningen föreligger, att disciplinärt ansvar för anstiftande och delaktighet icke kan utkrävas av den, som över huvud taget icke är underkastad disciplinärt ansvar. Här finna sålunda de i SL 4: angivna reglerna en gräns. Ej sällan bestraffas dock delaktighet, eller medansvar, såsom eget tjänstefel, t. ex. RÅ Jo 21/1927.

De i SL givna reglerna om straffrihet eller straffminskning med hänsyn till själslig defekt följas i disciplinärrätten. Är tjänsteman tjänsteduglig, kan han straffas för fel (RÅ Jo 5/1954); är han sjuk, inträder straffrihet. Grundsatsen framgår av ett icke ringa antal fall. I RÅ E 178/1934 var fråga om en folkskollärare, som varnats av DomK. Efter

besvär beslöt RegR ändring: Enär av medicinalstyrelsens i målet avgivna utlåtande samt vad för övrigt i målet förekommit framginge, att klaganden vid tiden för det anmärkta förfarandet saknat förståndets bruk, fann domstolen skäligt att med ändring av domkapitlets utslag befria klaganden från honom tilldelad föreställning och varning. — I RÅ E 53/1936 hade DomK beslutit, efter besvär, att upphäva beslut om entledigande enligt FolkskSt § 32: 1, »enär med hänsyn till vad i målet blivit upplyst angående klagandens psykiska tillstånd folkskolestyrelsens beslut att skilja klaganden från hans befattning icke kunde anses vara med grunderna för § 32 överensstämmande». Jfr RÅ E 50/1917, E 222/1922.[4] I fall, då lärare har uppträtt berusad i tjänsten, har varning upphävts med hänsyn till vad MedSt yttrat om hans hälsotillstånd, RÅ E 28/1949. Motsvarande utgång beträffande brevbärare, RÅ K 223/1934, polisman (RÅ S 65/1945), järnvägsman, RÅ K 50/1945, RÅ 13/1955, K 223/1944.

Inom disciplinärrätten söker man, liksom huvudlinjen är inom straffrätten, utmäta ett gemensamt straff för flera felaktiga gärningar, icke skilda straff för de olika gärningarna.[5] De straffrättsliga reglerna om sammanträffande av brott ha ansetts vara tillämpliga även inom den disciplinära rätten. Förnyad varning har icke kunnat beslutas i anledning av gärning, som var känd för skolråd vid tiden för den första varningens utdelande. Iteration har sålunda icke ansetts föreligga ifråga om den senare gärningen (RÅ L 74/1927, S 355/1933, S 320/1940). Straffskärpning jämlikt SL 4: 3 — i dess dåvarande lydelse och innebärande, att det är en försvårande omständighet, att flera brottsliga gärningar utgöra fortsättning av ett brott — har beslutits i, bl. a. RÅ Jo 20/

---

[4] Jfr *Palme*, a. a. s. 151 f.
[5] RÅ K 59/1944; K 178/1944. Jfr disciplinstadgan för SJ § 10.

1927. Jämväl stadgandet i SL 4: 9 om straffmätning för brott, som begåtts före, men blivit känt efter fällande dom, har tillämpats, RÅ K 203/1928.

Preskription

Inom straffrätten, liksom civilrätten, intaga preskriptionsregler en viktig plats. Efter preskriptionstidens utlöpande möta hinder mot åtals anställande eller mot utdömande av straff. Om preskriptionsreglernas grund och uppgift har väl, som tidigare nämnts, vitt skilda meningar framförts (s. 311). Det torde dock kunna sägas, att reglerna härom åsyfta att bereda individerna frihet från ansvar, sedan en mer eller mindre lång tid förflutit utan att straffanspråk gjorts gällande mot dem.

Såsom tidigare nämnts har man hyst tvekan om ämbetsbrott jämväl skulle preskriberas, eller om de härutinnan — med hänsyn till deras och ämbetsstraffens särställning — skulle intaga en annan position i rättsordningen. Denna mening har dock icke segrat, utan den straffrättsliga preskriptionen gäller alla brott. Men i disciplinärrätten återkommer frågeställningen. Där pläga preskriptionsfrister icke vara stadgade. Disciplinåtgärdernas rättshistoriska ursprung och deras dogmatiska placering i ett flertal rättssystem har åt dem givit en egenskap av åtgärd inom förvaltningen, som icke tjänar eller i vart fall icke främst tjänar de vanliga straffrättsliga syftena. Detta förklarar den olikhet mellan straffprocessen och disciplinärförfarandet, som föreligger på många håll ifråga om preskription. Det är ej heller ovanligt såväl inom förvaltningsrättslig som straffrättslig doktrin, att preskription ej anses böra gälla i disciplinärrätten.[6] Det har

[6] Detta är t. ex. *Poul Andersens* mening, a. a. s. 178.

dock i regel funnits föga rimligt att konsekvent genomföra en dylik regel om att disciplinstraff ej kunna preskriberas.

En lösning, som förekommer i främmande rätt[7], är att den bestraffningsberättigade myndigheten efter eget skön äger avgöra, huruvida disciplinärförfarandet skall inledas eller ej. Härvid kan myndigheten även beakta tidsmomentet. Anser man emellertid, att en parallellitet föreligger mellan straffprocess och disciplinärförfarande, kan en analog tillämpning av de i strafflag givna preskriptionsreglerna ifrågasättas. Är man bunden därav, bli de i strafflag stadgade tidsfristerna omedelbart bindande även för disciplinärförfarandet.

Inom svensk rättspraxis har problemet vållat avsevärda svårigheter. Det har till en början aktualiserats därigenom, att disciplinär åtgärd ifrågasatts, sedan allmän domstol funnit, att den icke på grund av preskriptionsregler kunnat utkräva ansvar för tjänstefel.

Normalt kan disciplinär åtgärd ej enligt svensk rätt beslutas, sedan domstol prövat ansvarsfrågan. Skulle skillnad i preskriptionsreglernas tillämpning leda till annat resultat, vore detta stötande, särskilt som det judiciella och disciplinära ansvaret i svensk rätt i många stycken utformats parallellt och likformigt. Disciplinär bestraffning har icke heller ansetts böra ifrågakomma (RÅ 26/1928) sedan judiciellt ansvar preskriberats.

Har omvänt disciplinär myndighet funnit ansvar preskriberat, lärer detta i regel — därest preskriptionsfrågan blivit rätt bedömd — innebära, att även domstolsansvaret förfallit. Har disciplinär myndighet däremot felbedömt preskriptionsfråga eller — ur sin synpunkt riktigt — hänfört gärningen under lindrigare ansvarsregler med kortare preskriptionstid, än

---

[7] Jfr *Andersen,* a. st.; *Imhof* i Zeitschrift für schweizerisches Recht 1929, s. 347; *Dubach,* ibid. 1951, s. 440; *Züst,* Über die Verantwortlichkeit, s. 84 f.

domstol finner befogat, innebär det negativa disciplinära beslutet ej rättegångshinder (FT 1949, s. 24).

Emellertid är här att märka, att ansvar för gärning, som ej kan bestraffas hårdare än med fängelse, är förfallet efter två år (SL 5: 14), men för ämbetsbrott är preskriptionstiden sedan år 1936 fem år (SL 5: 15); tidigare gällde dels en tvåårs-preskription, dels ock en fem-års-gräns. Vid motsvarande reglering inom disciplinärrätten uppkommer då frågan, om två- eller femårsgränsen skall gälla. Tidigare torde tvåårspreskriptionen ha tillämpats (RÅ E 127/1937, S 213/1937) där fråga ej var om grövre fel, t. ex. RÅ C 200/1913. Man har möjligen stött detta på satsen, att i tveksamma fall välja den för den straffade lindrigaste skalan. I saknad av uttrycklig regel om femårspreskription vid disciplinförseelser har man då valt den lindrigaste tvåårsregeln.[8] Numera tillämpas däremot — om regler av annan innebörd ej föreligga — analogt den i SL stadgade femårspreskriptionen. För ansvar enligt PolR har sålunda femårsregeln fått gälla, RÅ 23/1945.

Understundom förekommer särskild författningsreglering.[9] I Statens Järnvägars disciplinärstadgor föreskrives sålunda, att straff är förfallet ifall saken icke inom två år från dagen för förseelsens begående företages till avgörande av behörig bestraffningsmyndighet.[1] Men vid allvarligare förseelser är tiden här satt till fem år (§ 4).

Vid fråga om preskription av ansvar för de disciplinära förseelserna uppkommer emellertid en annan situation än den, som råder vid det judiciella ansvaret. Vid detta kan man som *preskriptionsavbrytande* åtgärd anknyta till straff-

---

[8] RÅ E 165/1912, C 200/1913, S 296/1931, Jo 28/1933, E 73/1930, 21/1951. Jfr NJA 1949, s. 242. Se *Sjöholm*, a. a. s. 633; *T. Strömberg*, a. a. s. 63; *Björkquist* i FT 1955, s. 11: MedSt:s praxis.

[9] *Palme*, a. a. s. 222.

[1] RÅ K 506/1953.

processuella handlingar, genomförd häktning, delgiven stämning (SL 5: 14).[2] De disciplinära åtgärderna återigen kunna icke på samma sätt fixeras. Här saknas m. a. o. legalt preskriptionsavbrytande handlingar. I det normala disciplinärförfarandet i svensk förvaltningsrätt finnes ingen annan omständighet, som kan verka preskriptionsavbrytande, än beslutet om det disciplinära straffet (RÅ E 165/1912, E 127/1937, se disciplinstadgan för SJ § 4 f.). Motsvarande gäller för det militära disciplinära förfarandet.[3] JK har funnit detta läge rimligt, medan MedSt:n däremot hemställt om författningsreglering.[4]

Är ett disciplinärt förfarande mera kvalificerat, kunna andra fakta tänkas vara preskriptionsbrytande. I den polisiära disciplinärprocessen inför poliskollegium kan sålunda kallelse att svara för förseelse motsvara delgivning av stämning som preskriptionsavbrytande handling. Så snart beslutet delgivits vederbörande misstänkte — ej redan då beslutet fattats — upphör då preskriptionstiden att löpa (RÅ 23/1945; poliskollegiet i RÅ 21/1951).[5] Vid bestraffning av polischef har även förhör inför denne ansetts preskriptionsbrytande (RÅ S 213/1937).

Den disciplinära bestraffningen kan sålunda omöjliggöras genom preskriptionens inträde. Härmed avses emellertid allenast de egentliga straffen.

De disciplinära straffens verkningar ligga, liksom de judiciellt ådömda, dels i det omedelbara lidande, diffamation, penningförlust, prestigeförlust och ytterst tjänsteförlust, som de innebära. Men till straffen kunna även andra verkningar anknytas, uppskjuten uppflyttning i löneklass, utebliven be-

---

[2] *T. Strömberg*, a. a. s. 215.
[3] *Regner—Henkow*, a. a. s. 70.
[4] JK, yttrande den 31 dec. 1948.
[5] Jfr *Rahm* i FT 1949, s. 24 ff; *T. Strömberg*, a. a. s. 215 f. s. 3.

fordran till högre tjänst m. m. Från tjänstemannahåll har önskemål framförts om att vissa tidslimiter för dessa senare, mera indirekta verkningar, skulle införas ifråga om de disciplinära straffen. Så har inom polisen fråga väckts därom, att varning icke skulle få läggas tjänstemannen till last under längre tid än två år, förlust av löneförmån och suspension av högst sju dagar, högst under fem år och strängare straff ej efter tio år. Man har emellertid icke ansett en dylik schematisering lämplig (SOU 1947: 45, s. 119). I vissa förvaltningsgrenar gäller dock, att anteckning om lindrigare straff utgår ur personalakt efter viss tid, t. ex. fem eller tio år, så i SJ.

Beslut och omröstning, protokollering och registrering

Ett disciplinärt förfarande mynnar ut i ett beslut. Detta kan vara byråkratiskt, fattas av en tjänsteman, se t. ex. UnivSt:s disciplinärregler, IfRadioanstalten den 14 aug. 1952, § 18 (jfr RÅ Fö 11/1952), disciplinstadgan för SJ § 1. Skall beslutet fattas av flera personer, uppkommer givetvis fråga, huru deras röster skall beräknas och om vilka delar av beslutet omröstning skall anordnas (jfr RÅ 23/1944). Motsvarande problem äro väl kända från straffprocessuella förfaranden. Inom disciplinärrätten råder oklarhet — här liksom om så många andra detaljfrågor.

Man kan här i avsaknad av speciell reglering tänka sig olika lösningar. Återigen beror svaret även därav, om disciplinärrätten skall inordnas i förvaltningsrättens system. Skall en jämförelse med förvaltningsförfarandet ske, komma regler från detta att bli tillämpliga. Majoritetsbeslut med ordförandens eller den till tjänsteställningen främstes utslagsröst vid lika röstetal torde då bliva det normala. Man kan emellertid ock tänka sig, att RB:s regler om omröstning till dom skola följas. Men här kunna ifrågakomma antingen reg-

lerna om omröstning till dom i civilprocess (RB 16:) eller reglerna om omröstning till dom i brottmål (RB 29:).[6] Straffrättens särskilda innebörd, dess tvingande och skadevållande effekt, har föranlett särskild reglering av omröstningsförfarandet före meddelandet av straffdom. Härvid gäller sålunda, bl. a., att vid lika röstetal den mildare utgången blir den bestämmande. I regel torde doktrinen anse, att analogi med RB:s regler vid omröstning i brottmål skall sökas (Palme, a. a. s. 58, 59 n. 1). Omröstning om olika led i utslaget sker sålunda ock efter likartade normer. Sundberg har i Allmän förvaltningsrätt, s. 267, — med viss reservation — kommit till motsvarande mening, churu han där åberopar RB 16:6 (jfr Ernberg i FT, 1942, s. 209 f.). Betecknande nog har emellertid inom doktrinen Ståhlberg förfäktat motsatt mening, i full överensstämmelse med sin allmänna uppfattning om disciplinärrätten såsom ett förvaltningsförfarande.

Klart torde, vad de administrativa domstolarna beträffar, vara att vid lika röstetal den lindrigaste meningen avgör eller ock att sammanläggning sker av den ogynnsammaste meningen med den därnäst minst gynnsamma etc., till dess majoritet föreligger (se t. ex. RÅ C 54/1912, K 91/1928, S 65/1945). I RegR föreligger nu även samma möjlighet som i HD till arbete på avdelningar men ock till omröstning i plenimål. För de förvaltningsrättsliga domstolarna i övrigt torde motsvarande regler följa av sakens natur. Enligt DomkL § 17 gälla de för brottmål i allmän lag givna stadganden. Så torde IKamR § 30 ock böra tolkas i denna riktning, enligt vilket stadgande vad i RB stadgats om förfarande i tillämpliga delar skall gälla; 1957 års IKamKoll (§ 15) rymmer motsvarande reglering. I arbetsordningen för FörsR föreskrives, att vid omröstning de i RB stadgade grunderna i till-

[6] Jfr *Welamson* i SvJT 1956, s. 465 ff.

lämpliga delar skola lända till efterrättelse (§ 9). Man kanske är berättigad att för disciplinärförfarandets del antaga att de i RB 29: ingående reglerna avses. Men vad gäller i fråga om de rent administrativa myndigheterna, vilka icke hava domstolskaraktär?

I vissa fall föreligger positivt stadgande, att omröstning enligt de för brottmålsförfarande gällande reglerna skall ske. I finländsk rätt möta dylika regler i vissa instruktioner (Palme, a. a. s. 58). I svensk rätt möta likaledes dylika föreskrifter, såsom i IJärnvSt § 67: »Avgörandet sker efter omröstning mellan de i handläggningen deltagande, och såsom beslut skall gälla den mening, varom flertalet förenat sig, eller vid lika röstetal den mening, som innebär frikännande eller den lindrigaste påföljden.» I tidigare IGenTSt stadgades (§ 13) att vid avgörande av ärenden rörande tjänstefel av den styrelsen underlydande personalen majoritetens mening gäller, men vid lika röstetal eller flera olika meningar skall lända till efterrättelse, vad i allmän lag är stadgat angående omröstning till dom i brottmål. Enligt IMedSt § 30 gäller för beslut av disciplinnämnden, att om fyra medlemmar — quorum — deltaga i beslutet, den mening gäller, varom alla äro ense. Deltaga i omröstningen nämndens alla fem medlemmar, gäller den mening, som omfattas av flertalet deltagande. Yppas flera än två meningar utan att någon av dem skall gälla, skola de röster, som äro ogynnsammast för vederbörande, sammanläggas med de för honom därnäst minst förmånliga och, om det erfordras, sammanläggningen fortsättas efter samma grund, till dess någon mening skall gälla. Enligt IVattenfSt § 32 skall likaså vid lika röstetal den för den tilltalade lindrigaste meningen gälla.

Denna metod för rösträkningen har nu upptagits i VerksSt § 27, och bliver — i den mån nya instruktioner tillkomma — allt allmännare (se t. ex. nu IStatsK, IRRV, ILantmSt).

Även vid domskälens utformning kunna olika meningar föreligga, så att majoritet för en mening icke är given. Jämväl här uppkommer då problem om rösternas beräknande. In dubio mitius-regeln kan härvid komma att medföra, att en motivering får majoritet med andra vota än de, som enligt samma grundsats komma att bestämma slutet, se t. ex. RÅ C 54/1912, där RegR Thulins – ensamstående – mening blev RegR:ns.

Mot bakgrunden av alla dessa regler synes det i och för sig icke uteslutet att antaga förefintligheten av en allmän rättsnorm, enligt vilken omröstning till beslut i disciplinära ärenden skall ske enligt de för brottmålsprocessen gällande reglerna. Men läget är nu det, att även exempel på motsatt reglering finnes bland instruktionerna, och därmed upphör möjligheten att hävda förefintligheten av en allmän rättsgrundsats i svensk rätt på detta område. Så skall jämlikt IBySt (§ 26) även ärenden rörande fel och försummelse i tjänsten avgöras efter omröstning mellan de i beslutet deltagande, varvid såsom styrelsens beslut gäller den mening, varom flertalet förenar sig. Vid lika röstetal för olika meningar gäller den mening, som biträdes av generaldirektören. Enligt IKomKoll gäller likaså vid omröstning i pleniärenden, och dit hör frågor om befattningshavares fel och försummelser i tjänsten, att generaldirektören vid lika röstetal har utslagsröst (§ 16). Motsvarande gäller ISkolÖSt § 21. Svensk förvaltningsrätt är sålunda i detta hänseende splittrad. Analogier, ej endast med RB utan även med vanligt förvaltningsförfarande ha dragits vid instruktioners och författningars utarbetande.

En disciplinär bestraffning bör slutligen motiveras. Kravet härpå torde vara elementärt. Inom förvaltningen i övrigt kunna olika rättsskyddssynpunkter föranleda samma fordran, men den måste till icke ringa del avvisas redan av prak-

tiska skäl.[6a] Vid bestraffningsbeslut är läget givetvis annorlunda. Beslutets motivering försvårar dock godtyckliga avgöranden och först ett motiverat beslut kan tjäna de ändamål, den individual- och allmänpreventiva uppgift, som bestraffningen må avse att fylla (jfr Ernberg i RÅ C 164/1910). Härtill kommer, att besvärsrätt nästan alltid föreligger vid bestraffningsbeslut, och den klagande måste till sin vägledning hava kännedom om beslutets motiv.

Över avgörande i disciplinmål skall i vissa fall *protokoll* föras, se t. ex. IBySt § 26, disciplinstadgan för SJ § 10. Enligt IJärnvSt skall härvid skiljaktig mening antecknas (§ 87); motsvarande regler möta även i andra instruktioner. Den reservationsplikt, som må vara stadgad, gäller även i bestraffningsärenden. I de förvaltningsrättsliga specialdomstolarna komma de för dem gällande, strängare processuella reglerna att gälla även härvid, så i KamR och RegR.

De disciplinära besluten äro jämväl i svensk rätt så till vida jämställda med straffdomar, som de kunna verka som grund för straffskärpning även vid domstolsförfarande. De disciplinära besluten antecknas likväl icke i det straffregister, som skall föras över domstols dom i straffprocess. Däremot förekommer att myndighet är författningspliktigt skyldig hos sig föra register eller i vart fall föra anteckningar om gjorda bestraffningar. Uppgifterna kunna ju vara av personalpolitisk betydelse. Detta är i synnerhet fallet i större förvaltningar. Enligt § 15 disciplinstadgan vid statens järnvägar föres sålunda hos vissa organ inom SJ *straffregister* över disciplinära bestraffningar, liksom om straff ådömda av allmän domstol för tjänstemäns fel i tjänsten. Motsvarande registrering sker vid postverket jämlikt arbetsordningen för GenPostSt § 22 d), vid telegrafverket, tullverket och inom

[6a] Annorlunda *Sundberg* i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (1955).

lotsverket (centrala och lokala register, RÅ H 10/1933). Jämväl inom den militära förvaltningen föras dylika handlingar (KK den 19 nov. 1948 ang. den militära rättsvården §§ 56–62; JO 3650/1948).

Om dessa handlingars ställning i offentlighetshänseende se JO 1945, s. 136.

Anteckningarna om bestraffningsåtgärd kunna även föras i personalakter eller särskilda liggare över bestraffningsåtgärder. Även i de fall, då register föras, sker anteckning i personalakt. Enligt SinnessjSt § 70 är sjukhuschef pliktig att i en av honom förd liggare göra anteckningar rörande alla åtgärder, som jämlikt §§ 65 eller 66 vidtagits emot de honom underställda befattningshavarna. Då sådan åtgärd vidtagits av MedSt, är styrelsen därför pliktig att ofördröjligen tillställa sjukhuschefen uppgift därom.

Över beslut om anteckning i register, personalakt m. m. kunna besvär föras (RÅ K 491/1929). Tjänsteman kan ansöka därom, att viss anteckning måtte utgå ur personalakt (RÅ K 285/1932).

Rättskraft, verkställighet, tillämplig författning

De disciplinära besluten anses i kontinental doktrin ofta vara fritt *återkalleliga*. De sägas då icke åtnjuta den rättskraft, som straffdomen äger (se t. ex. Fleiner, Institutionen, s. 199 ff.). Satsen torde för svensk rätts del icke vara riktig. Disciplinära beslut gälla, därest de ej upphävas eller ändras efter besvär eller genom särskilda rättsmedel; jfr RÅ E 14/1931. Möjligen kan ett disciplinärt beslut återkallas såsom självrättelse före verkställighet; jfr RÅ E 24/1944: »enär kyrkorådet icke ägt att ... upphäva tidigare, då redan verkställda beslut att tilldela ... varning» (DomK:ts mening).

De disciplinära besluten innebära ock ett slutligt avgörande i denna ordning av ansvarsfråga. Det förhållandet, att ett disciplinärbeslut är felaktigt och som sådant kan föranleda ansvar för dem, som fattat det, återverkar icke i sig på det disciplinära lagakraftvunna beslutets giltighet (RÅ K 491/1929). Möjligen kan resning ifrågakomma och beslutet därefter röjas ur vägen. — Ett frikännande disciplinärbeslut hindrar ny disciplinär aktion, RÅ S 65/1934, E 7 1954.

Riktigheten av ett disciplinärt bestraffningsbeslut kan icke heller angripas av allmän domstol. Anhängiggöres mål mellan den bestraffade tjänstemannen och kronan om, t. ex., ersättning för den skada, som bestraffningen inneburit för tjänstemannen, mistad tjänst, avlöningsförmåner för viss tid, böter m. m. kan domstolen icke pröva bestraffningens giltighet samt rubba den. Grundsatsen, att de disciplinära besluten vinna rättskraft i förhållande till allmän domstol, bekräftades vid de år 1948 genomförda strafflagsreformerna. Departementschefen framhöll sålunda (KPr 80/1948, s. 337) att man »ej velat ge den bestraffade rätt att hos domstol söka omprövning av straffet. Har avsättning enligt förvaltningsmyndighets laga kraft vunna beslut verkställts, synes detta ... böra bestå.»

En markant skillnad råder här mot, bl. a., SjömL § 67; den, som bestraffats av befälhavare kan genom talan vid allmän domstol få ansvarsfrågan omprövad. Jfr om militär bestraffning s. 420.

Härvid är ock att anteckna, att utgången av bestraffningsmålet, även det disciplinära, hör till de ämnen, vilka icke kunna göras till föremål för *förhandling* mellan myndighet och tjänstemannaorganisation enligt nu gällande rätt. Förvaltningens särställning har här — ostridigt — ansetts böra respekteras, även om under senare tid i övrigt en märklig rättsutveckling ägt rum, jfr II: 2.

Disciplinära bestraffningsåtgärder *verkställas* av den admi-

nistrativa myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd, när fråga är om suspension och avkortning i lön. Böter utkrävas i regel genom avdrag på lönen, (jfr IJärnvSt § 60: 6). Tid för suspension bestämmes av myndigheten. Varning utdelas av den bestraffningsberättigade, vare sig denne är den myndighet, hos vilken tjänstemannen är anställd, eller annan. Tvångsmedel för verkställande av suspension eller varning finnes icke. Vid tredska kan ny disciplinärbestraffning ifrågakomma eller åtal inför allmän domstol för det tjänstefel, som tjänstemannen kan hava gjort sig skyldig till.

Liksom i straffrätten kan här fråga uppkomma om *tillämplig lag,* då ändring skett efter det gärningen begåtts. I analogi med straffrätt lärer den för den straffade lindrigaste regeln böra väljas, se t. ex. RÅ Jo 1/1957, jfr s. 311.

Besvärsförfarandet

Administrativa rättsmedel kunna stå den disciplinärt bestraffade till buds, i den mån förfarandet utbildats inom statsförvaltningen och den beslutade åtgärden värderats som straff. Däremot kan icke det disciplinära bestraffningsbeslutet bringas till omprövning inför allmän domstol med effekt, att det upphäves.[7] Det disciplinära beslutet som sådant äger sålunda en, om man så vill, administrativ rättskraft. Ett annat förhållande är, att det disciplinära bestraffningsbeslutets riktighet kan bliva föremål för prövning i en talan mot dem, vilka deltagit i beslutet, därest talan avser tjänstefel, som den disciplinära bestraffningen kan tänkas utgöra, och/eller skadestånd.

Ett centralt problem utgör här ånyo frågan, om de aktuella förvaltningsakterna utgöra straff eller icke (jfr RÅ 27/1949). Äro de att jämställa med straff, ligger här otvivelaktigt ett starkt, ja, ett avgörande motiv för medgivande av besvärs-

[7] Jfr JO 1929, s. 46, RÅ K 491/1929.

rätt. Äro de icke att betrakta som bestraffningsåtgärd, ha de däremot allenast egenskap av underhandsanvisning, tala icke lika starka skäl för besvärsrätt.

Det är nu påtagligt, att en förskjutning i åskådningarna här ägt rum under senare tid. Under 1700-talets slut uppfattades ännu alla former av ämbetsmäns bestraffning såsom straffåtgärder. Under 1800-talet ha dessa akter ofta i stället uppfattats såsom förvaltningsrättsliga. Där identitet mellan förvaltningsakten och judiciellt straff ej förelåg, tillämpade man icke alltid analogt de straffprocessuella reglerna. Belysande är, att mot den disciplinära åtgärd, som varningen utgör, besvär enligt en ofta positivt uttryckt grundsats länge ej kunnat anföras.

Besvärsrätt

Vad *föreställningar,* erinringar och tillrättavisningar beträffar, lärer huvudlinjen[8] få anses vara, att beslutet icke, i den mån det icke är ett bestraffningsbeslut, kan överklagas, om ej särskild besvärsrätt till äventyrs är medgiven. Så har DomK och RegR i RÅ E 3/1954 funnit, att »klagan över befogenheten av förenämnda erinran icke mot grunderna för (FolkskSt § 32) må föras»; jfr E 51/1942; E 115/1943; 35/1926; E 34/1945; Motsvarande utgång för läroverkslärare RÅ E 228/1929; poliser RÅ S 44/1935; S 96/1937.

Tillrättavisning kan emellertid ock vara utformad som bestraffning. Synpunkterna å besvärsrätten ändras då. RegR har till slut funnit, att besvärsrätt över beslut därom måst medgivas, om ej laga hinder till äventyrs föreligger. I K 205/1933 hade JärnvSt beslutat att genom vederbörande byråchef tilldela tjänsteman en allvarlig tillrättavisning för ohöviskt uppträdande å tjänstelokal. Efter besvär funno väl två av

[8] Jfr SOU 1955: 31, s. 256. Däremot MilRGL § 68.

RegR:s ledamöter (Ernberg och Söderwall) att beslutet ifråga ej var av beskaffenhet, att talan däremot finge föras. RegR:s majoritet fann emellertid, att hinder av sådan grund ej förelåg mot prövningen. Statsmyndighets beslut om erinran m. m. har ock senare prövats i fall, där »erinran» är inordnad i ett disciplinärt system, I 109/1949 jfr IMedSt § 52.[9]

Rättsutvecklingen har ävenledes i senare tid huvudsakligen gått i denna riktning. Vad de positiva hindren mot besvär över varning beträffar, hemställde riksdagen år 1926 hos Kungl. Maj:t om ändrad lagstiftning. I överensstämmelse härmed utfärdades KK den 10 dec. 1926 angående upphävande av vissa bestämmelser om förbud att överklaga tilldelad varning. Därmed förordnades, att de förbud mot besvär vid tilldelad varning, som stadgats i gällande arbetsordningar, instruktioner, reglementen eller andra av Kungl. Maj:t för överrätter, kollegier och övriga centrala ämbetsverk meddelade bestämmelser skulle upphöra att gälla.

Denna författning uttrycker dock ej en allmängiltig grundsats, utan täcker blott det ovan angivna, avgränsade området inom statsförvaltningen. Annan grundsats har altfort ansetts gälla utanför denna kungörelses tillämplighetsområde, därest uttrycklig besvärsrätt över varningsbeslut ej medgivits. Jämväl möta exempel på att beslut om varning uttryckligen förklarats icke kunna bli föremål för besvär. I RÅ E 145/1928 fann RegR, att gymnastiklärarinna vid folkskoleseminarium icke ägde överklaga henne av SkolÖSt meddelad varning. I RÅ 38/1930 fann RegR, att tjänsteman, som tjänstgjorde vid lokalförvaltning, icke ägde klaga över varning, som GenTSt meddelat honom. I sistnämnda avgörande förelågo emellertid skiljaktiga meningar. Motsvarande var förhållandet i RÅ Jo 28/1933, där fråga var om jägmästares

[9] Jfr även RÅ Jo 22/1952.

besvär över DomSt:ns beslut att meddela honom varning, och RÅ H 10/1933, där lots klagade över LotsSt:ns varning. I RÅ E 125/1936 prövade RegR dock enhälligt rättvist, att klagan icke finge av lektor föras över SkolÖSt:ns varningsbeslut,trots meddelad besvärshänvisning. KK den 10 dec. 1926 angående upphävande av vissa bestämmelser om förbud att överklaga tilldelad varning vore icke tillämplig beträffande klaganden, som ej vore tjänsteman vid ämbetsverket.

Väl har riksdagen efter 1926 års författning hemställt därom, att förordnande måtte meddelas om rätt att överklaga varning för hela statsförvaltningen. Riksdagen betonade härvid ånyo, att dess och den allmänna uppfattningen var, att en i officiell ordning meddelad varning »i viss mån» utgjorde ett straff och ej allenast en förebyggande och vägledande åtgärd. Med denna uppfattning av varningen såsom i viss mån ett straff, vore det ej förenat med rättvisa, att beslut om varning icke kunde dragas under högre myndighets prövning. Man borde därför draga de fulla konsekvenserna av den år 1926 intagna ståndpunkten (rds skr 134/1928). Så har emellertid icke skett. Däremot har i flera enskilda fall författningsvägen besvärsrätt över varning ytterligare medgivits (FolkskSt § 32; KK den 5 dec. 1947, nr 929, om statsbidrag till HushS § 10; ILotsSt § 58; nu SkolSt 9).

I nyss diskuterade fall har fråga varit dels om positiva förbud mot besvär över varningsbeslut, dels ock om författningsmässigt upphävande av vissa av dessa förbud och om positivrättsligt medgivande i övrigt av besvärsrätt i fall där sådan förut saknats. Men huru är läget, om varje föreskrift om besvärsrätt saknas? Enligt en i svensk förvaltningsrättslig doktrin hävdad – dock icke helt riktig[1] – grundsats, skall besvärsrätt föreligga över slutliga beslut, i fall då besvärsrätten icke positivrättsligt avskurits. Uttryckligt stöd för besvärsrätt

[1] Jfr nu den intressanta motiveringen i RÅ 46/1953!

är i vart fall enligt svensk rätt icke nödvändig, men det får i de olika fallen ankomma på en avvägning — en mera schematisk sats torde ej kunna styrkas. I RÅ 36/1936 har nu den ståndpunkt intagits ifråga om varningsbeslut, fattat av skolråd vid statsunderstött skolhem, att besvär medgivits. Besvärsregel saknades i KSt den 8 juni 1928 (nr 291) angående dylika hem inom Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. DomK fann, att klagan över beslutet icke lagligen finge föras. Klagandena anförde vid fullföljd, att det kunde hava mycket olyckliga följder för tjänstemän, om klagorätt icke medgåves. En lokal skolstyrelse bleve då oansvarig även för det mest godtyckliga förfarande mot i dess tjänst anställda personer. Folkskoleinspektören och DomK medgåvo det otillfredsställande i att besvär icke finge prövas. SkolÖSt anförde, att bestämmelserna om skolhemsföreståndarens rättsliga ställning syntes giva anledning till antagande, att lagstiftaren — trots avsaknad av uttrycklig föreskrift — avsett att bereda honom enahanda skydd mot godtycklig behandling från den lokala skolstyrelsens sida, som tillkomme annan sådan tjänsteman inom skolväsendet, till vilkas avlöning bidrag utginge av statsmedel. RegR fann, att besvärsrätt »jämlikt grunderna för § 13 i omförmälda stadga måste anses» föreligga. — Jfr även RÅ 27/1949, där länsjägmästare »jämlikt grunderna» för 2 §, st. 3 KF den 30 maj 1941 ang. skogsvårdsstyrelser, ansågs äga besvärsrätt över varningsbeslut. Praxis har sålunda även beaktat det föreliggande rättsskyddsbehovet.

Läget kan emellertid bliva ett annat om vederbörande beslut faller inom ramen för en allmänt medgiven administrativ eller kommunal besvärsrätt. Beslutet kan då överklagas och besvären måste ogillas av sakliga grunder, om de icke äro befogade.

Att besvärsrätten över bestraffningsbeslut och enkannerligen över varningar fyller en viktig uppgift, framgår av an-

talet av RegR ändrade beslut av denna innebörd. Under tioårsperioden 1928–1937 ha sålunda skolråd i sammanlagt 68 fall tilldelat lärare varning. Av dessa hade i 49 fall besvär anförts till DomK och vidhållits. Av dessa 49 beslut hade 16 upphävts och två återförvisats. Efter fullföljd till Kungl. Maj:t hade ytterligare elva upphävts och ett återförvisats. Under åren 1938–1950 ha varningar av folkskolestyrelse och skolråd företagits i 43 fall. Av dessa ha 15 överklagats. Tio beslut ha upphävts av DomK eller RegR (SOU 1955: 35, s. 256, 259).

Ur tjänstemannasynpunkt å ena sidan, förvaltningens effektivitetssynpunkt och medborgarens rättsskyddsbehov å den andra, är besvärsrättens utformning och saklegitimationens avgränsning av den största vikt. Vem äger bringa myndighetens beslut i disciplinärenden till omprövning? Uppenbarligen är möjligheten till omprövning i hög grad beroende av vilken personkrets, som är *saklegitimerad* och kan få den statliga uppsikten att fungera.

Det framgår nu av vad tidigare i denna avhandling anförts, att enskild person icke är saklegitimerad att inom det statliga förvaltningsområdet anföra besvär över beslut i disciplinärende, om han icke är den straffade. Myndigheterna disponera över bestraffningsmakten. I flertalet fall är det ock allenast den straffade, som kan klaga, ty myndigheternas egen besvärsrätt är, som så ofta inom svensk offentlig rätt, starkt beskuren.

Att enskild person, som icke straffas, ej kan klaga i disciplinärende, framgår av ett stort antal rättsfall. Understundom, men långt ifrån alltid, hänvisar då myndigheten den icke besvärsberättigade klaganden att »vid vederbörlig allmän domstol i fall av befogenhet utföra sin talan» (DomK i RÅ E 129/1914, jfr RÅ I 232/1953). I RÅ I 153/1949 var fråga om enskilds — A:s — anhållan till MedSt att utreda i

vad mån en läkare gjort sig skyldig till tjänstefel vid utfärdande av visst, för A. menligt intyg. Över MedSt:ns beslut att icke företaga någon bestraffningsåtgärd ägde A. icke klaga, enär fråga var om en disciplinåtgärd. Samma utgång i S 167/1933 (E. Linder ./. A. Lichtenstein); S 168–170/1933, S 82, 172/1934, S 250/1935, S 273/1935, där fråga var om påstådda fel vid vård och behandling. I I 231/1953 hade enskild hos KB yrkat bestraffning av häradsskrivare för vissa åtgärder vid skatteindrivning. KB fann ej skäl inskrida. Klaganden hade ej besvärsrätt. Jfr även I 232/1953. I fråga om prästs disciplinära ansvar se RÅ E 93/1955. I K 182/1934 hade en järnvägstjänsteman anmält en annan till bestraffning; han ägde ej klaga över distriktskollegiets beslut att icke straffa i anledning av anmälan.

Besvärsrätten vållar särskilda svårigheter, när fråga är om företrädare för allmänt intresse må överklaga bestraffningsbeslut eller icke. I kvalificerat disciplinärförfarande, där åklagare[2] finnes (t. ex. PolR § 47), är denne besvärsberättigad.[3] Men en anmälare av förseelse är icke besvärsberättigad, även om han är tjänsteman, som på tjänstens vägnar anmält annan (t. ex. poliskommissarie, RÅ 76/1915, stationsinspektor ifråga om bestraffning av stationskarl RÅ K 344/1931, S 63/1935, 21/1926). Sinnessjukhuschef, som hos direktionen anmält skötare till bestraffning för misshandel av patient – vilket föranledde suspensionsstraff – har i besvär hos MedSt:n yrkat straffets skärpning till avsättning; han ansågs icke fullföljdsberättigad (RÅ S 87/1942). Ej heller äger myndighet, som fattat det överklagade disciplinära beslutet, fullföljdsrätt, därest detta ändrats (RÅ C 192/1918), lika litet som den myndighet, hos vilken den bestraffade eller frikände

---

[2] Däremot icke annan åklagare, RÅ S 63/1935.

[3] Besvär av poliskammaren i Malmö över KB:s beslut att mildra en av kammaren ådömd bestraffning. RegR fann ej skäl till ändring. Jfr *Cederstrand* i FT 1944, s. 306.

är anställd eller som eljest kan äga intresse av hans uppträdande (RÅ S 251/1929, RÅ S 63/1935). Att märka är dock, att denna utveckling icke varit helt given. I RÅ 6/1925 var sålunda fråga därom, om ordförande i skolråd, som råkat i motsättning till och meningsskiljaktighet med folkskoleinspektören, ägde klaga över DomK:s beslut att icke på hans anmälan bestraffa inspektören. RegR:ns majoritet fann detta ej lagligen kunna medgivas. RegR Thulin menade dock, att hinder ej borde möta för upptagande till prövning av besvären, i vad de avsågo förhållandet mellan folkskoleinspektören och klaganden som skolrådets ordförande; till denna mening anslöt sig även RegR Rydin.

Vid fullföljd har den bestraffande myndigheten, vars beslut ändrats, emellertid ägt fullfölja till RegR i RÅ E 52/1937, »med hänsyn till vad betr. frågan om överklagande av DomK:ts utslag förekommit».

Besvärsmyndighet, besvärstid m. m.

Besvär över disciplinära beslut anföras enligt gällande rätt hos vederbörlig *myndighet*. Förfarandets hävdvunna natur tager sig uttryck även häri. En annan lösning av instansfrågan skulle däremot te sig naturlig, därest tjänstemannarätten nyreglerades på kollektivavtalsrättslig grund. 1948 års förhandlingsrättskommitterade förordade ock, att en för hela riket gemensam tjänstedomstol av samma typ som AD skulle övertaga den administrativa jurisdiktionen i disciplinära mål och ärenden (SOU 1951: 54). Förslaget har emellertid icke, som här i skilda sammanhang redovisats, till någon del förverkligats.

Besvärsmyndighet framgår i regel tydligt av vederbörande författning. Råder oklarhet om rätt myndighet, kan besvärshänvisning begäras. Även om den skulle vara felaktig, kan

den av den klagande följas med bevarande av besvärsrätten. Den osäkerhet i organisatoriskt hänseende, som utmärker vissa delar av den svenska förvaltningen, kan skapa svårbesvarade problem.

Över de statliga myndigheternas och verkens beslut anföras besvär i regel till Kungl. Maj:t, vilka då prövas och avgöras av RegR (RegRL § 2: 17).

Över militära disciplinstraff anföres besvär hos HovR. Administrativa besvär ha därför ansetts överflödiga, men äro vid tillrättavisning enda rättsmedel.

Besvärstiden angives i regel i vederbörande författning, varom icke gäller BesvtL och då tre veckors besvärstid. Finnes särreglering, är ock ofta besvärstiden särskilt bestämd. Vid besvär över järnvägsdistriktskollegiums beslut är tiden 14 dagar efter delgivning (jfr RÅ K 401/1955). Vid klagan över polischefs och poliskollegiums beslut gäller däremot trettio dagar (PolR § 47, jfr RÅ I 9/1949), även andra tidsfrister finnas. Har i besvärshänvisning uppgift om besvärstid och dess utgångspunkt lämnats, kan den klagande alltid handla i enlighet härmed, även om utslaget avkunnats i hans närvaro (RÅ 47/1946).

Iakttages icke besvärstiden, har besvärsrätten förfallit, se t. ex. RÅ E 4/1934. Föreligga godtagbara skäl, kan RegR emellertid återställa försutten tid (restitutio fatalium).

Besvären skola vara egenhändigt undertecknade eller ingivna av befullmäktigat ombud (RÅ K 205/1933).

Besvär över kommunala disciplinära straffåtgärder

För den kommunala förvaltningens disciplinära åtgärder uppkomma särproblem, föranledda av den kommunala lagstiftningens komplicerade förhållanden. Såsom tidigare i detta arbete understrukits, sakna kommunallagarna en närmare reglering av tjänstemännens ställning. Planer på lag-

regler i detta hänseende, hysta redan vid 1928–1930 års reformarbeten, ha ej förverkligats.

De disciplinära bestämmelser, vilka finnas i kommunerna, ingå antingen i specialförfattning för särreglerade förvaltningsgrenar, såsom SkolSt, SjhSt eller PolR; eller ock möta de i kommunala ordningsföreskrifter, tjänstereglemente eller dylikt. Grundas besvärsrätten över disciplinära åtgärder på normer, som kommunen beslutat med stöd av allenast KL, blir besvärsrättens omfattning och besvärsgrunderna i följd härav beroende av denna lag och de med stöd av denna utfärdade föreskrifterna. Innebörden härav blir då den, att det disciplinära beslutet, om besvärsrätt enligt KL föreligger, kan överklagas å de kommunala besvärsgrunderna. I RÅ 17/1934 fann RegR sålunda, att ett felaktigt disciplinärbeslut av FvSt kränkt klagandens enskilda rätt. Vidare kommer då att gälla, att disciplinärbeslut kan överklagas av envar kommunmedlem, icke allenast av den straffade. I konsekvens härmed skulle logiskt ligga, att den bestraffade ej äger besvärsrätt, om han icke är kommunmedlem, därest icke till äventyrs annan särreglering föreligger. Frågan har emellertid i praxis icke lösts efter dessa linjer utan de bestraffade ha generellt ansetts vara besvärsberättigade. Myndighet har ägt fullföljdsrätt, därest besvärsinstans ändrat dess bestraffningsbeslut, så sjukhusstyrelse i Stockholm över ÖÄ (RÅ S 84/1930, annan mening Ernberg).

Ej endast saklegitimationen vållar svårigheter vid besvär enligt KL över disciplinärbeslut. Vid besvär enligt KL blir besvärsrättens faktiska betydelse väsentligen beroende av *besvärsgrunderna*. Kan beslutet allenast prövas ur formell synpunkt, är besvärsrättens värde starkt begränsat. Nu har emellertid RegR funnit, att bestraffningsbeslut kunnat prövas enligt grunden »enskild rätt kränkt» och därvid ock ur synpunkten om bestraffningen varit materiellt befogad. En materiellt obefogad disciplinåtgärd förmenas förty kränka en

enskild rätt.[4] Då motsvarande fråga icke kan av tjänstemannen bringas under allmän domstols prövning, har besvärsinstitutet här fått en viktig uppgift att fylla (RÅ 17/1934, 7/1935, S 164/1931, S 112/1946 m. fl.).

Emellertid kan kommun liksom landsting inrätta särskild besvärsnämnd, som har att pröva även disciplinära ärenden (KL § 76, LLT § 78). Härvid kan intressent bli besvärsberättigad och besvären grundas på materiellt fel.

Inom särreglerade förvaltningsgrenar återigen bli de för dessa givna reglerna bestämmande. Härvid blir besvärsrätten beroende av den positiva regleringen. Varning kan här ej överklagas utan laga stöd. Besvär må ej föras över beslut om föreställning till lärare, om beslutet ej innebär en disciplinär bestraffningsåtgärd och särskilt stöd för besvärsrätt ej finnes (RÅ 35/1926, E 51/1942). Någon allmän besvärsrätt enligt KL föreligger icke här om särreglering gjorts.

Vad saklegitimationen beträffar, äger den bestraffade här alltid såsom intressent besvärsrätt. Besvär må ju anföras av envar med beslutet missnöjd, ej endast av kommunmedlem och ingalunda alltid av alla kommunmedlemmar.

Inom den särreglerade förvaltningen blir utformningen av de bestämmande författningarna i detta hänseende avgörande. Härvid har FolkskSt § 32 ansetts icke medföra besvärsrätt för envar församlingsmedlem i fråga om beslut i disciplinärende. Grundsatsen fastslogs av RegR i ett klarläggande utslag 30/1912: DomK i Lund hade upptagit till prövning besvär över ett skolråds beslut att icke på hemställan av enskild person disciplinärt bestraffa folkskolelärare. DomK hade återförvisat ärendet till skolrådet. Detta vidhöll emellertid sin mening. I anledning av förnyade besvär hade DomK upphävt skolrådets beslut och ålagt det att meddela läraren en varning. RegR fann, att klaganden icke varit

[4] Jfr *Sjöberg*, a. a. s. 161.

behörig att anföra besvär och att DomK icke i övrigt ägt befogenhet att besluta i disciplinära frågor. Ej heller har skolråd ägt besvärsrätt över SkolÖSt:ns beslut att icke på dess ordförandes anmälan vidtaga bestraffningsåtgärd mot folkskoleinspektör (RÅ 6/1925). Jfr RÅ E 194/1935, E 640/1935, E 86/1936, E 52/1937, E 65/1939.

Inom den *kommunala* förvaltningen sker besvär hos KB med fullföljd till RegR, därest icke, som i ett antal specialreglerande författningar är fallet, annan instansordning skapats. Över poliskollegiums utslag klagas direkt hos RegR (PolL §§ 12, 20). Över skolstyrelses beslut klagas hos länsskolnämnd. Över kyrkokommunala beslut ifråga om bestraffning klagas hos DomK (LFS § 68, jfrt med § 2; RÅ E 60/1934, besvär över kyrkogårdsnämnds beslut).

Besvärsprövningen.

Besvärsprövningens *innebörd* är inom disciplinärförfarandet växlande. I det allmänna, förvaltningsrättsliga disciplinärförfarandet kan myndigheten efter prövning av det överklagade beslutet fastställa detta, upphäva det eller sätta annat straff i stället. I det alldeles övervägande antalet fall är emellertid allenast den straffade besvärsberättigad. Följden härav blir då den, att besvärsmyndigheten endast kan antingen oförändrat fastställa beslutet eller besluta ett lindrigare straff. Straffskärpning kan icke ifrågakomma då reformatio in pejus icke kan ifrågakomma annat än på en åklagares talan. Allenast i det fall, då särskild åklagare, såsom i processen inför poliskollegium, uppträder, kan sålunda besvärsmyndigheten fatta beslut i skärpande riktning. I denna process är jämväl att märka, att yrkande av den straffade om lindring icke kan beaktas, om det icke framförs inom besvärstiden; yrkar den straffade senare, såsom i förklaring över åklagarens besvär, strafflindring kan detta icke medgivas (RÅ S 17/1944).

Inom den icke särreglerade kommunala rätten tillkommer, att besvärsprövningen icke kan leda till att nytt beslut sättes i det överklagades ställe utan allenast till fastställande eller upphävande av beslutet (jfr SOU 1951:54, s. 82 f.). Från denna huvudregel ha emellertid undantag gjorts med hänsyn till särskilda omständigheter; en bestraffningsform ersatt med annan och lindrigare, RÅ S 54/1930, jfr Thulin i NAT 1935, s. 143. — Finnes besvärsnämnd, kan denna sätta annat beslut i stället för det överklagade.

Resning

Jämväl vid bestämmandet av tillämpningsområdet för resningsinstitutet har den disciplinära bestraffningen jämställts med judiciella straffåtgärder.[5] Konungens urgamla rätt att bryta off- och skrocksoknar har utvecklats till en rätt att bryta den formella rättskraften genom att medgiva ny process. Avgörandet i resningsfrågor tillkommer sedan 1789 HD inom det område, som tillhör de allmänna domstolarna, eller Kungl. Maj:t i statsrådet. RegR erhöll motsvarande befogenhet med avseende å, bl. a., disciplinära ärenden inom dess och KamR:ns område, även kommunala beslut.

Härvid bliva de i RB angivna grunderna för medgivande av resning analogt tillämpliga.[6] Resning har sålunda medgivits i disciplinära mål, då den straffade funnits hava varit berövad förståndets rätta bruk (RÅ 50/1936).

Resning har medgivits i disciplinärende även sedan tjänstemannen lämnat den tjänst, vari han funnits hava begått fel. Här ha straffrättsliga synpunkter kommit att dominera framför förvaltningsrättsliga. Enligt eljest iakttagna förvaltningsrättsliga grundsatser kan nämligen disciplinär bestraffning

[5] Jfr *G. Petrén* i Festskrift tillägnad Nils Herlitz (1955); KU o. 1 LU 1/1957. Jämväl domvillobesvär och återställande av försutten tid kan ifrågakomma.

[6] Se även RÅ K 138/1942; E 70/1934.

icke ske av förseelse i viss tjänst, sedan tjänstemannen lämnat den (ovan s. 331). Resning kan emellertid meddelas i domstols dom, såväl sedan tjänstemannen lämnat den tjänst, han innehaft, som i fall han avlidit. I detta hänseende har det disciplinära förfarenhet ansetts böra följa samma regler som straffrätten (RÅ 11/1955).

Nåd

Jämväl nådeinstitutet har funnit tillämpning inom disciplinärrätten. De disciplinära avgörandena ha i vår doktrin, till skillnad mot finländsk, alltid utan tvekan ansetts utgöra föremål för nåd, trots att det bakomliggande förfarandet eljest teoretiskt ofta uppfattats som administrativt.[7] Ehuru konungen enligt RF § 26 äger i brottmål giva nåd, har grundlagsrummet ansetts här tillämpligt. Ansökan om nåd i disciplinärärende göres emellertid icke i nedre justitierevisionen utan i vederbörande departement. Ansökningen är icke föremål för HD:s utan RegR:ns yttrande. Nådeärendet föredrages av den departementschef, till vars departement ärendet hör, sålunda endast ifråga om personal inom justitiestaten av justitieministern.

Nåd kan sökas av den straffade men ock av annan. I sistnämnda fall höres även den straffade. Nåd kan innebära, att straffets verkställighet helt eftergives, eller att en straffform utbytes mot annan (RÅ K 313/1952) eller att bestraffningen uppskjutes. Ur rättspraxis kan ock nämnas, att straff kan nådevägen nedsättas. Avsättning kan ändras till suspension (RÅ S 43/1935). Suspension kan nedsättas, K 140/1938, eller utbytas mot böter (RÅ Fi 414/1932). Nådevägen kan även avsättning eftergivas, men beslutet kan ock hava

[7] Frågan om nåd vid straff grundade å kommunalt AR eller TjR, torde icke ha prövats. Man kan möjligen tveka m. h. t. den kommunala självstyrelsen, ehuru straffkaraktären synes mig överväga.

den mera begränsade innebörden, att den avsatte tjänstemannen får inträda på lägre tjänst än den han tidigare innehaft (RÅ K 291/1928). Jfr även H. Strömberg i FT 1957.

Genom nådeinstitutet ha även de mindre lyckade konsekvenserna av disciplinärstraffens självständiga ställning vid sidan av det judiciella förfarandet kunnat överbryggas. I fall då dubbelbestraffning ägt rum – genom parallellt judiciellt och disciplinärt ansvar – har den disciplinära bestraffningen eftergivits (jfr s. 430).

Förhållandet mellan judiciellt och disciplinärt förfarande

Vad man med sådan iver debatterat, är gränsen mellan judiciellt och disciplinärt ansvar. Frågan är i första hand aktuell, i vilken omfattning ansvar för fel eller försummelse skall kunna utkrävas inför domstol och i vad mån området härför må vara begränsat med hänsyn till administrativt-disciplinärt förfarande. Men därefter följa andra frågor, huruvida och i vad mån det ena bestraffningsförfarandet utesluter det andra eller om de kunna löpa parallellt.

Vi få nu återanknyta till den straffrättsliga utveckling, som inleddes under 1700-talet med kravet på positivt stöd för straffåtgärd och möjlighet att judiciellt entlediga oavsättliga tjänstemän. Den svenska rätten hade, liksom den romerska, den äldre tyska och franska – allenast känt vissa särskilda ämbetsbrott, såsom ämbetsmannaförskingring, felaktig dom, orätt skatteuppbörd, fångspillan. Man fyllde emellertid ut den positiva rätten med analogier och nyttjade i hög grad arbitära straff för brott mot vad som antogs vara tjänsteplikt. Denna teknik blev emellertid omöjlig med den rättsstatliga straffrättens seger. Arbiträra straff kunde icke förekomma, utan straffen skulle vara legalt angivna samt bestämt proportionerade i förhållande till brottet. Analog straffrättstillämpning blev i princip omöjlig. För tjänstemannarätten

och dennas straffrättsliga delar blev denna utveckling desto mera ödesdiger, som samtidigt därmed statsrättens utbildning, oavsättlighetsprincipens fastslående, begränsade möjligheten att administrativt entlediga liksom att suspendera tjänstemän.

Dessa omständigheter ledde till att ämbetsbrottsbeskrivningarna i SL 25:, när den länge förberedda, stora straffrättsreformen år 1864 slutligen förverkligades, kommo att i sig omfatta så vida områden, att de sammanföllo med den största delen av det för disciplinärrätten naturliga. Redan det förhållandet, att allmänna ansvarsregler av sådan innebörd krävdes för de tjänstemän, vilka över huvud taget ej voro disciplinärt ansvariga, motiverade en dylik utformning av straffbuden.

Förebilder till denna straffrättsliga utveckling funnos, som ovan visats, i viss tysk och då väl närmast bajersk straffrätt. Här voro även de statsrättsliga förutsättningarna enahanda eller i vart fall mycket likartade våra, särskilt därigenom, att grundsatsen om statstjänstemännens oavsättlighet godtagits.

Emellertid inträdde snart i tysk rätt en reaktion mot att i strafflag kriminalisera alla de fel, vartill tjänstemän kunde göra sig skyldiga. Förvaltningens egen bestraffningsmakt tedde sig åter i viss mån motiverad. Den extrema, legalistiska straffrättstekniken modifierades till förmån för disciplinärt förfarande. Man sökte ursäkta detta med olika teorier om skilda skyddsintressen för ämbetsbrotten och den disciplinära rätten under renodling av rent stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter för den sistnämndas del. Härtill kom, att man icke utan fog kunde motivera distinktionen med disciplinärrättens starka individualpreventiva verkan, som gjorde en självständig ställning för densamma i förhållande till den allmänna straffrätten med dess allmän-preventiva verkningar icke omotiverad.

Det kom sålunda att föreligga två, från varandra skiljak-

tiga förfaranden för utkrävande av tjänstemäns ansvar. Härav följde med naturnödvändighet det förhållandet, att relationen mellan dessa båda förfaranden måste regleras. Det uppkom härvid en lång rad olika spörsmål.

Man debatterade om tillämplighetsområdet för den disciplinära rätten alls skulle påverkas av SL:s brottsbud. Som tidigare redovisats, löste man i regel problemet så, att den disciplinära bestraffningen i och för sig kom i fråga inom hela det av straffrätt täckta området, men att praktiska gränsdragningar prövades, vilka de facto ledde till en viss isolering av de båda områdena från varandra. Under naturligt inflytande utav den samtida, på kontinenten dominerande straffrättsdoktrinen, gjorde man i regel även hos oss gällande, att disciplinärrätten vore ett »aliud» i förhållande till straffrätten (se ovan s. 170). Det är dock av intresse att iakttaga, att utvecklingslinjen härvidlag hos oss icke är enhetlig. Man kan utan svårighet påvisa, att i vissa instruktioner en skillnad mellan straffrätt och disciplinärrätt av annan innebörd föresvävar. Så är t. ex. fallet i instruktionerna för riksarkivet av år 1909, och för Kungl. Biblioteket av år 1910. Men detta är undantag från en eljest följd huvudlinje.

Härav följde med desto större tyngd frågan, om faktisk disciplinär bestraffning ändock icke uteslöte judiciellt förfarande, och tvärtom, huruvida av domstol ålagt straff icke uteslöte disciplinärt.

I svensk rätt har linjen följts, att de båda förfarandena kunna löpa parallellt. Intill sista tid har detta varit fallet.

Den tidigare debatten därom, huruvida svensk rätt verkligen ägde denna innebörd, har rört sig efter två linjer, en helt positivrättslig under tolkning av främst GSL 25: 17, en annan byggd på analys och bedömning av det jurisdiktionella och det disciplinära förfarandets olika egenskaper, uppgifter och värde i förhållande till varandra. Det kan anföras vissa skäl för att de svenska lagstiftarna vid 1800-talets mitt avsett

att, som fallet var bl. a. i den preussiska lagstiftningen av år 1844 (ovan s. 165) reglera straffrätten under boskillnad mot disciplinärrätten. Full klarhet i detta, nu väsentligen rättshistoriska problem, torde emellertid knappast kunna vinnas. Den reservation, som enligt vad ovan nämnts, mötte i GSL 25: 17 för det fall, att ämbetsstraff skulle ådömas enligt annat lagrum — blott om så icke var fallet skulle SL 25: 17 träda i tillämpning — kunde tolkas dels så, att allenast annat lagbud i SL och specialstraffrätt åsyftas men ock så, att disciplinärrätten gick före ansvar enligt detta strafflagsbud.

I senare tid har väl energiskt hävdats av Thyrén, Barklind och andra, att denna reservation i GSL 25: 17 allenast avsett annat straffbud i SL eller specialstraffrätt, men ingalunda disciplinärrätten. I överensstämmelse härmed har svensk rättspraxis otvivelaktigt till största delen utformats. Man kan emellertid konstatera, att såväl den viktiga lantmäteriinstruktionen den 6 aug. 1864[8], som i tiden låg nära SL, som ILotsSt den 15 febr. 1881 (nr 6, § 32) och viss äldre rättspraxis, särskilt NJA 1883, s. 130, tvärtom bygga på den grundsatsen, att straffrättsligt och disciplinärt ansvar äro avgränsade i förhållande till varandra. Jag har tidigare i min studie om förhållandet mellan judiciellt och disciplinärt ansvar utrett detta och torde här allenast behöva hänvisa till denna specialundersökning.

Den doktrinära linjen bygger naturligtvis på den uppfattningen, att disciplinärrätten måste vara ett förvaltningsförfarande och icke kan vara ett straffrättsligt institut. Vi ha här många gånger fått kontakt med denna uppfattning och kunnat konstatera, att den i dess doktrinära form i själva verket har föga med verkligheten att göra och att man icke

---

[8] § 47: Ämbets- eller tjänsteman vid lantmäteristaten, vilken i tjänsten begår fel eller försummelse, som ej, efter vad i nästföregående § är sagt, tillhör LantmSt:ns prövning, varder därför underkastad ansvar och skadestånd enligt strafflagen.

med framgång kan lägga den till grund för överväganden vid lösningen av olika rättsproblem. Annorlunda är naturligtvis läget, när debatten i stället begränsats till övervägande om olika lösningars lämplighet. Mest genomförd möter den förra linjen kanske hos Ståhlberg.[9] Man har sålunda konsekvent sökt utforma förhållandet mellan straffrätt och disciplinärrätt i denna anda. Men även Poul Andersen[1] har inom dansk rättsvetenskap anslutit sig till en dylik metod. Inom svensk doktrin har Reuterskiöld[2], dock med viss modifikation, likaledes valt samma linje, liksom Thulin[3] och senare Sundberg[4].

De skäl, som legat bakom den äldre doktrinen, ha här tidigare analyserats och befunnits icke övertygande. I senare tid möta väl andra konstruktioner, men ej heller de synes mig bli bärkraftiga, även om det straffrättsliga ansvaret — straffet i »egentlig mening» — säges åsyfta att förhindra den brottslige från varje framtida brott, medan det disciplinära ansvaret — disciplinstraffet eller, i den extremt förvaltningsrättsliga terminologien, förvaltningsåtgärden — allenast avser att förhindra den felande individen från att ånyo kränka tjänsteplikten.[5] Man torde här röra sig på de ovissa förmodandenas områden. Det har visat sig, att de många försöken att grunda straffrättsliga system på antaganden eller förmodanden om olika verkningar, ofta sakna verklighetsunderlag. Det finnes därför, synes det, ingen orsak att berika den juridiska floran med nya dylika skapelser.

I stället för att söka vägledning för en bedömning av förhållandet mellan jurisdiktionellt och disciplinärt ansvar i

---

[9] A. a. s. 225.

[1] A. a.

[2] Den svenska statsstyrelsens organisation, s. 85 f.; Grundsatser ur den allmänna rätts- och samhällsläran, s. 360.

[3] NAT 1922, s. 69.

[4] SvJT 1928, s. 138 ff.; Kommunalrätt s. 17 f.

[5] *Palme*, a. a.

överväganden om deras skilda »grund», »natur», eller förmodanden om brottslingens reaktion inför de olika åtgärderna, torde man böra inskränka sig till att söka klarlägga, på vilka punkter förfarandena verkligen skiljas åt och därefter dryfta det egentliga problemet om deras inbördes samordnande. Vad man då kan konstatera är, att ett disciplinärt förfarande i vissa hänseenden plägar vara så anordnat, att väsentliga olikheter mot det jurisdiktionella föreligga. Hålla vi oss till svensk positiv rätt, ha vi således redan iakttagit, hurusom åtalsrätt och åtalsplikt ställa sig olika, att kontrollen genom åklagares åtalsplikt och enskild målsäganderätt är annan och större vid det jurisdiktionella förfarandet än vid det normala disciplinära. Utredningsmöjligheterna äro bättre i det jurisdiktionella förfarandet, där vittnen kunna höras, och möjligheten att få det sanna förhållandet klarlagt är därför här större. Det ackusatoriska förfarandet, nu tydligare utbildat i vår straffprocess än förr, markerar en annan väsentlig skillnad mot det mera inkvisitoriska disciplinära. Det disciplinära förfarandet är å andra sidan snabbare. Bedömningen av gärningen eller gärningarna är kanske sakkunnigare, möjligen, men icke alls alltid, humanare. Den egna kretsen har kanske större förståelse än allmän domstol för den felandes handlande. Ur enskild och i viss mån ur allmän synpunkt är att märka, att skadestånd ej kan åläggas vid disciplinärt förfarande. Det disciplinära förfarandet är icke omgivet av den publicitet, som det judiciella. Här kan ligga en brist ur synpunkten av den allmänna moralbildningens utveckling. Men däri ligger otvivelaktigt mången gång en fördel för tjänstemännen och kanske även för förvaltningen ävensom vissa humanitära värden.

Nu äro emellertid för det svenska disciplinärförfarandet och den av domstolen skipade rätten i stort sett gemensamt såväl de objektiva som de subjektiva förutsättningarna för bestraffningen. Straffen äro nära sammanfallande, om ock

varningen står det disciplinära förfarandet till buds men icke domstolarna. Någon teoretisk omöjlighet att låta strafformerna vara helt identiska finnes givetvis icke. Det disciplinära förfarandet är, som tidigare betonats, till skillnad från vissa främmande system ej förbehållet förseelser med speciellt förvaltningsmässig karaktär, vilka rikta sig mot kvalitets- eller effektivitetskrav. De gärningar, som kunna åtalas vid domstol, kunna disciplinärt bestraffas och i stort sett vice versa. Det disciplinära förfarandet rymmer väl möjlighet att gå utanför detta område, men det förhållandet saknar ju i och för sig betydelse för gränsdragningen.

Trots den väsentliga överensstämmelsen mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret ledde utvecklingen hos oss emellertid, som nyss betonats, i regel till parallellism mellan de båda förfarandena. Detta resultat innebar risk för dubbelbestraffning. Dylik kan ock påvisas i praxis.

Även inom den militära rättsskipningen har detta blivit fallet, om man ock där sökt förverkliga en konsekvent gränsdragning mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret, där detta varit möjligt och ändamålsenligt. Sedan den judiciella bestraffningen överförts till krigsdomstol, senare allmän domstol, och den disciplinära rätten anförtrotts bestraffningsberättigade officerare, har den regeln här följts, att mål, vilka ansetts böra disciplinärt bestraffas, förbehållas dessa officerare, medan övriga mål hänskjutas till domstol (SLK 1914 § 204).

Väl fastslogs relativt snart, att det judiciella förfarandet, om det lett till ämbetsstraff, såsom det väsentligen mera kvalificerade, skulle utesluta en därefter följande disciplinär åtgärd. Sedan domstol ådömt folkskolelärare böter för en förseelse, har han ej kunnat därefter för samma förseelse varnas av skolstyrelsen, RÅ E 73/1938, E 33/1945, jfr RÅ 33/1918, där principen för första gången torde ha fastslagits. — Grundsatsen har senare vidgats så, att disciplinärt förfa-

rande uppskjutes (RÅ 39/1928)[6] eller inställes, då åtal väckes, RÅ 13/1953. I överensstämmelse härmed gäller, att det disciplinära förfarande, som väl inletts men ej avslutats vid åtal, omedelbart skall nedläggas (lagrådet i KPr 80/1948). Disciplinärt straff återigen skall förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts, när åtal för brottet väckes (RÅ 13/1953). Har disciplinärstraffet börjat verkställas, skall verkställigheten avbrytas, efter det att domen vunnit laga kraft. Däremot ha allmänna domstolar icke avstått från att tillämpa SL 25:, även i fall, då disciplinär bestraffning av den åtalade gärningen redan ägt rum. Grundsatsen mötte inom den militära straffrätten, NJA 1915 B 414; 1931, s. 539. Den har ock tillämpats å civila tjänstemän. Sålunda fällde domstol en järnvägstjänsteman till böter enligt GSL 25: 17 för en förseelse, vartill han redan i disciplinärväg ådömts bötesstraff (NJA 1924, s. 463, jfr med RÅ K 63/1925). Lösningen av de problem som härmed skapades, sökte och vann man nådevägen. Dubbelbestraffningens orimlighet framstod här i desto klarare dager, som full identitet mellan de båda bestraffningarna förelåg, SL 25: 8.

Det otillfredsställande läge, vartill den svenska rättsutvecklingen sålunda fört, och som kunde väntas bli allt allvarligare, ju mer möjligheten att döma till ämbetsstraff ökades, beaktades slutligen vid den år 1948 genomförda straffrättsreform, som omfattade även SL 25:.

Straffrättskommittén fann det härvid klarlagt, att avsikten ursprungligen varit, att tjänstefel principiellt skulle medföra ansvar av allenast ena slaget. Detta framginge såväl av förarbetena till SL som av bestämmelsen om förfarandet vid disciplinär bestraffning (SOU 1944: 69, s. 406 f.).[7] De rent

---

[6] Magistrat ägde ej avskeda exekutionsbetjänt på grund av fel, så länge fråga om åtal för förseelserna var på prövning beroende.

[7] Kommittén synes sålunda ha godtagit de resultat, som jag tidigare framlagt.

processuella garantierna mot en dubbelbestraffning hade emellertid till en del klickat.

Kommittén föreslog därför, att disciplinärt bestraffningsbeslut skulle vara förfallet, därest tjänstemannen dömes till straff efter SL.

I den mån disciplinär straffdom redan verkställts, såsom vid suspension, mistning av lön eller böter, skulle detta beaktas vid straffmätningen, eller, då fråga vore om penningböter, nyregleras vid bötesverkställigheten, därest fråga icke rentav bleve om återbetalning av för mycket erlagda böter (§ 9). Till någon rubbning av det principiella förhållandet mellan ämbetsstraff enligt SL och bestraffning i disciplinär ordning, ville kommittén emellertid icke sträcka sig. Tvärtom vore det en viktig garanti för rättssäkerheten, att domstols bedömande av ett ämbetsbrott icke begränsades av vidtagen disciplinär åtgärd från förvaltningsmyndighetens sida.

Departementschefen godtog emellertid icke denna vittgående princip (KPr 80/1948, s. 336 ff.). Han framhöll härvid, att den av kommittén föreslagna avfattningen av stadgandet syntes mindre lycklig, enär den lätt kunde ingiva föreställningen att här skulle lösas ett större frågekomplex än som vore avsett. Utgångspunkt för stadgandet var, att den som redan bestraffats av administrativ myndighet på lämpligt sätt skall få räkna sig detta till godo, om åtal väckes vid domstol; däremot har man ej velat ge den bestraffade rätt att hos domstol söka omprövning av straffet. Det av kommittén använda uttrycket, att förvaltningsmyndighetens beslut skall vara förfallet, syntes emellertid till en början kunna leda till den missuppfattningen, att verkställighet som ägt rum skulle gå åter och alltså exempelvis en person, som blivit avsatt, återinsättas i sin tjänst. Ett sådant radikalt avsteg från vad som nu gäller var man icke beredd att förorda. Har avsättning enligt förvaltningsmyndighets laga kraft vunna beslut

verkställts, skulle detta, såsom kommittén också torde ha åsyftat, böra bestå. »Vad angår det fallet att administrativ myndighet ålagt suspension, är kommittéförslaget så till vida otydligt, som det ej ger klart vid handen att domstolen må avstå från att ådöma suspension, om den finner det tidigare suspensionsstraffet tillfyllest. En sådan befogenhet måste emellertid tillerkännas domstolen. Vad därefter angår det föreslagna stadgandet, att beloppet av disciplinärt innehållen lön eller erlagda böter skall gå till betalning av senare av domstol ådömda böter eller, såvitt det ej kan ske, återbetalas, kan detta stadgande tolkas så, att restitution alltid skulle ske, även i den mån domstolen frikänner eller utmäter lägre straff. Frågan om ersättning åt oskyldigt dömda synes mig emellertid ej lämpligen kunna upptagas i förevarande paragraf, som avser undvikande av dubbelbestraffning. Jag har därför uteslutit nämnda stadgande. Det torde vara tillfyllest att domstolen må förklara att böter, som eljest skolat ådömas, skola bortfalla. Att detta kan inverka på bötesfördelningen synes mig vara av mindre betydelse.»

Departementschefen vidgade ock regelns tillämpning till det fall, att domstol dömer till ansvar efter specialstraffrätt, ej blott efter SL. SL 25: 8 har därefter fått den innebörd, att om förvaltningsmyndighet för visst brott ålagt tjänsteman bestraffning, domstol har att taga hänsyn därtill vid bestämmande av straff för samma brott. Böter och suspension, som eljest skola följa å brottet, må bortfalla. Förvaltningsmyndighetens beslut skall förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts, då åtal för brottet anställes.

Detta läge förklarar ock, att allmän domstol är oförhindrad bestraffa ett tjänstefel, ehuru administrativ myndighet ansett, att preskription inträtt. Såsom här tidigare nämnts, är för domstolen kortaste preskriptionstiden för dessa brott fem år, medan disciplinär myndighet — i vissa fall med stöd av positiv föreskrift — kan ha att tillämpa tvåårspreskription.

Det administrativa avgörandet binder icke domstolen, NJA 1949, s. 242.

Den svenska rättsutvecklingen har sålunda resulterat däri, att man genom olika praktiska regleringar sökt undvika faktisk dubbelbestraffning, medan de judiciella och de disciplinära förfarandena med sina likheter och skiljaktigheter, förtjänster och svagheter, alltfort i teorien få löpa sida vid sida av varandra. Någon principiell gränsdragning har man ej vågat genomföra.

Den ståndpunkt i fråga om det disciplinära straffets återverkan på det judiciella, som sålunda blivit lagstiftarens, hade i viss mån redan dessförinnan beaktats av HD:s majoritet. En kyrkoherde hade bestraffats jämlikt § 13 i vederbörande avlöningsreglemente med suspension. Han åtalades därefter vid RR i Malmö. HD:s majoritet fann, att det med hänsyn till »omständigheterna i målet och särskilt därtill, att W. för ifrågavarande tjänsteförseelser» ålagts bestraffning, straffet borde bliva allenast 50 dagsböter. En ledamot var skiljaktlig och önskade icke taga hänsyn till det disciplinära straffet (NJA 1947, s. 499).

I ett hänseende träffa de för denna utveckling bestämmande synpunkterna något riktigt och väsentligt. Man har ur rättsskyddssynpunkt icke önskat begränsa den allmänna domstolens behörighet till förmån för administrativt förfarande. Ej utan fog har straffrättskommittén beaktat, att det disciplinära förfarandet i vårt land präglas av vissa brister. Man betraktar det icke utan misstänksamhet. Synpunkten ligger uppenbarligen bakom det uttalandet, att det ur rättsskyddssynpunkt är av vikt, att domstolsförfarande står till buds i fall, då disciplinärförfarande kan äga rum. I svensk praxis möter exempel på sådana situationer, där administrativt bestraffningsförfarande tämligen uppenbart missbrukats. Såsom typexempel härpå kan den s. k. Tenowska kontroversen (JO 1926, s. 223, jfr Jägerskiöld, a. a. s. 128 f.) anföras.

Disciplinär bestraffning efter dom å allmänt brott

Problematiken begränsas emellertid icke till dessa situationer, då domstol, resp. administrativ myndighet har att utdöma ansvar för tjänstefel, sedan straff utdömts i annat förfarande.

Allmän domstol kan efter åtal ha prövat av tjänsteman begångna gärningar, vilka förmenas vara brott mot annat lagrum än sådant, som ingår i SL 25. Härvid har domstolen möjlighet att beakta tjänstemannaställningen vid straffmätningen (före 1949 kunde den, om så yrkats, döma för ämbetsbrott i konkurrens) eller, om brottsligheten icke har med tjänsten att skaffa, fälla till ämbetsstraff som bistraff. Men huru blir läget ur disciplinärrättslig synpunkt, om domstolen allenast dömt för den allmänna brottsligheten utan straffskärpning, resp. ämbetsstraff? Äger den disciplinära myndigheten därefter tillgripa disciplinär bestraffning under beaktande av de särskilda, förvaltningsrättsliga synpunkterna?

Enligt en äldre, dock aldrig av hela RegR hyllad uppfattning var det klart, att myndighet kunde så göra. Det kan räcka med en hänvisning till rättsfall. RÅ 97/1921: en tjänsteman vid tullverket, som blivit av domstol fälld till ansvar för stöld av i tullverkets vård befintligt gods, har med anledning av vad sålunda förekommit och med tillämpning av IGenTSt skilts från tullverkets tjänst. — Polisdomstolen i Göteborg dömde poliskonstapel H. till böter för förargelseväckande beteende; på väg till sin tjänstgöring hade H. inlåtit sig i högljudd och häftig ordväxling med en spårvagnskonduktör på den vagn, där han färdats. Göta HovR hade fastställt domen och fullföljdstillstånd ej medgivits. »Enär klaganden genom sitt angivna beteende visat oskicklighet i tjänsten», prövade polischefen jämlikt § 17

PolR rättvist ådöma klaganden varning (RÅ S 320/1940).[8] Motsvarande reaktion i disciplinär väg kunde ock följa på dom för sedlighetssårande gärning, som satt aktningen för polistjänsten i fara (RÅ S 255/1944), för dom å befattning med tjuvgods (RÅ S 285/1944). I 1925 års PolR ingick ock ett klart stöd för dylik disciplinärbestraffning (§ 17: 3, jfr SOU 1947: 45, s.115). I RÅ Jo 61/1933 och Jo 90/1935 var fråga om ansvar för kronojägare, som olovligen deltagit i älgjakt och åsidosatt bevakningsplikt. DomSt:n bötfällde honom för tjänstefelet och anmälde honom till åtal. RegR upphävde bötesstraffet, enär disciplinär bestraffning borde uppskjutas till efter det att ansvarsfrågan blivit avgjord av allmän domstol. Domstolen dömde därefter för olaga jakt till dagsböter. DomSt:n återigen bestraffade kronojägaren för fel och försummelse i tjänsten med böter, vilket straff RegR nedsatte till hälften.

Undantag från denna huvudregel gjordes dock i enlighet med de i SL 4: uppställda konkurrensreglerna. Enligt dessa gällde, att om allmän domstol bestraffat en eller flera förseelser, vilka utgjorde del av fortsatt brottslighet, bestraffningsmöjlighet för övriga förseelser därmed förfallit. Motsvarande grundsats har även ansetts gälla för den disciplinära rätten. Principen framgår av RÅ 39/1928: tjänsteman har gjort sig skyldig till ett flertal förseelser, som inneburo fortsättning av ett och samma brott. För en av dessa förseelser har han lagförts inför allmän domstol. Vid sådant förhållande har icke heller frågan om bestraffning för de övriga förseelserna ansetts böra behandlas i den för disciplinärrätt stadgade ordningen.

RegR:n har emellertid, som nyss nämnts, icke varit enhällig i sin uppfattning om förhållandet mellan dom och disciplinärbeslut i denna del. Som i så många andra här diskuterade frågor har även i denna RegR Thulin hävdat en

[8] Jfr RÅ S 73/1944.

annan linje. I Fi 552/1921 hade GenTSt skiljt en tjänsteman från tjänsten, sedan allmän domstol dömt honom till böter för snatteri ur varuskjul. RegR:ns majoritet fann ej skäl till ändring i det överklagade beslutet. Härvid var emellertid RegR Thulin av skiljaktig mening, »enär efter det klaganden för ifrågavarande förseelse blivit ställd under åtal vid domstol, GenTSt icke ägt att allenast på grund av samma förseelse jämlikt § 27 i IGenTSt såsom disciplinär bestraffning skilja klaganden från tullverkets tjänst». Thulin fann det skäligt undanröja GenTSt:ns överklagade beslut. — Att märka är jämväl, att ifrågavarande tjänsteman därefter nådevägen beviljades återinträde i tjänsten.

Straffrättskommittén ansåg emellertid att det nyss angivna läget i stort sett kunde bevaras. Följde disciplinär bestraffning på allmän domstols dom i dylika situationer, vore förhållandet allenast, att ett allmänt brott, för vilket allmänt straff ådömts, föranledde disciplinär bestraffning på grund av brottets karaktär av klandervärt uppförande eller eljest angrepp på den offentliga tjänstens integritet.

Departementschefen kom däremot till motsatt mening. Under remissförfarandet hade framhållits, att risker för viss dubbelbestraffning förelåge, då domstol underlåtit att pröva frågan om i visst fall ämbetsstraff skulle ådömas — vilket kunde verka reducerande på det allmänna straffet — och disciplinär myndighet senare straffade. Den dömde förlorade då den möjlighet till reduktion av det allmänna straffet, vartill han skulle ha varit berättigad, om det disciplinära straffet gått före. I anledning härav betonade departementschefen (KPr 80/1948, s. 336), att domstol alltid ex officio hade att pröva frågan om avsättning eller suspension skulle ådömas tjänsteman. Vare sig domstolen dömt härtill eller ej, hade brottsligheten och tjänstemannen alltså bedömts av domstolen ur denna synpunkt. »Härav torde följa, att administrativ myndighet icke torde ha befogenhet att såsom disciplinär-

straff ådöma avsättning eller suspension i något fall, när brottet varit föremål för domstolsprövning.» Men en annan sak vore, att myndighet av annan anledning kunde ha befogenhet att skilja vederbörande från tjänsten.

Denna grundsats har i senare praxis vunnit tillämpning. Den har dock här haft avsevärda svårigheter att vinna beaktande.

Polisman hade åtalats vid allmän domstol för ett flertal brott, bland dem ämbetsbrott. RR dömde till dagsböter och till avsättning för tjänstefel och tjänstemissbruk. Svea HovR åter frikände tjänstemannen från ett flertal åtalspunkter och dömde allenast till dagsböter för vissa allmänna brott. — I anledning härav hänsköt polismyndigheten frågan om disciplinär bestraffning till poliskollegiet. Åklagaren hänvisade till att disciplinär bestraffning enligt 1925 års PolR varit möjlig efter domstols dom enligt uttryckligt stadgande i författningen; det vore ock orimligt, om disciplinär bestraffning skulle kunna ske för gärning, som över huvud taget icke vore straffbar men ej för gärning, som vore straffbar enligt allmän lag men ej som ämbetsbrott. Poliskollegiet dömde till suspension, »emedan i det mål, vari HovR meddelat förenämnda dom, icke prövats, huruvida H. gjort sig skyldig till tjänstefel genom de gärningar, vartill HovR funnit honom förvunnen». H. anförde besvär hos RegR under åberopande av grunderna för SL 25: 8. RegR biföll besvären, »enär ... klaganden av allmän domstol dömts till straff för ifrågavarande gärningar, och förty klaganden icke må i förevarande ordning dömas till disciplinär bestraffning för det tjänstefel, vartill han genom samma gärningar må hava gjort sig skyldig» (RÅ 21/1951).

JärnvSt har ock sökt att i förvaltningsväg avskeda tjänsteman, som av allmän domstol dömts för förmögenhetsbrott

utan att domen föranlett ämbetsstraff. Myndighetens ståndpunkt har härvid varit, att den av domstol bedömda brottsligheten omöjliggjorde tjänstemannens användande i den tjänst, varom fråga vore. Man kunde på grund av den begångna och av domstol konstaterade gärningen icke hysa förtroende till tjänstemannen ifråga. Efter besvär över JärnvSt:ns beslut, har den administrativa åtgärden emellertid upphävts av Kungl. Maj:t.

Domstolens bestraffningsbeslut har sålunda ansetts böra vara uttömmande. Någon därefter följande disciplinär sanktion har icke ansetts böra få komma till stånd. Bestämmande kan härvid även rent kriminalpolitiska synpunkter hava varit. Domstolen har att fullfölja de uppgifter, som den moderna straffrätten ålägger densamma, vari väsentliga moment av vård och individuell förbättring ingå. Domstolens bedömning av situationen och beslutade åtgärder kunna mer eller mindre spolieras av ett följande administrativt beslut, som i sak och ofta även i form innebär en bestraffning, kanske given från andra utgångspunkter. MO har jämväl konstaterat, att disciplinförfarande icke får igångsättas, sedan åtal efter prövning ej anställts (MO 1954, s. 97).

III. Avstängning

Avstängning[9] är, rättshistoriskt sett, ett med bestraffningsförfarandena nära förbundet institut. Det syftar ursprungligen till att — under en utredning om anklagelse för straffbar gärning — säkerställa allmänt intresse av att den misstänkte icke upprätthåller tjänsten. Den misstänktes eller åtalades verksamhet i allmän tjänst skulle eljest kunna medföra risk för ny felaktig gärning eller i vart fall skada tjänstens anseende, intill dess att den påstått felaktiga gärningen blivit slutgiltigt bedömd.[1]

Vi kunna i första hand konstatera, att avstängning icke kan beslutas utan särskilt lagstöd. Allenast ur bestraffningsmakt eller förmanskap kan någon rätt att besluta om avstängning icke härledas. Lagstöd har emellertid i vissa fall tidigt åstadkommits.

I svensk statsrätt möter — RF § 38 — en regel om avstängning av tjänstemän inom förtroendeämbetsmannakretsen. Statssekreterare, som vägrat kontrasignation till konungens beslut, enär han anser detta vara lagstridigt, skall avstängas intill dess frågan avgjorts. Men avstängningsinstitutets ursprungliga utformning har uppenbarligen ansetts förenlig även med de oavsättliga tjänstemännens ställning. En jämförelse med Norges Grundlov § 22 är belysande. Grundlagsbudet står nära vår RF § 36 men är i vissa hänseen-

---

[9] Ämnet har behandlats av *Thulin*, NAT 1922, s. 78 ff.; *Sundberg* i StvT 1953. Jfr även SOU 1951: 54, s. 81 ff; 157 ff.

[1] *Aschehoug*, Norges nuværende Statsforfatning 2: 2, s. 297.

den mera utformat i detalj. Enligt detta norska lagbud kunna alla andra ämbetsmän än de, vilka motsvara våra förtroendeämbetsmän, suspenderas allenast efter beslut av konungen. De skola då omedelbart ställas till ansvar inför domstol. Suspensionen innefattar här avstängning. Avstängningsbeslutet är sålunda möjligt även ifråga om oavsättliga, men beslut därom innebär, att åtal snarast måste anhängiggöras.

Rabenius förklarade för svensk rätts del, att motsvarande gäller, och uttalandet bekräftas av en jämförelse med 1855 års LandshI § 66 och UL (1877) § 10.[2] Jfr NT 1884, s. 479.

Ehuru med tiden en väsentlig ändring inträffat och avstängningsinstitutet vunnit ett allt större tillämplighetsområde, varvid förutsättningarna för beslut därom blivit mera vidgade, är i flera andra fall rätten därtill förbehållen allmän domstol. Så anförde justitieministern om domare år 1955: »Oavsett vad som skall anses vara den riktiga innebörden av 36 § regeringsformen i detta avseende (dess förhållande till maktdelningsläran), torde det emellertid, med hänsyn till den stora betydelsen av att domstolarnas oberoende skyddas, vara olämpligt att domare avstängas i administrativ ordning. Ur nu angivna synpunkt är däremot icke något att erinra mot att domstol i rättegång mot domare meddelar beslut om avstängning» (departementschefen i KPr 148/1955, s. 11).

Fram till 1955 års lagstiftning saknades dock varje möjlighet till avstängning av domare, och för övriga tjänstemän voro förutsättningarna för avstängningsbeslut varierande. Den tydliga luckan i regelsystemet — som helt visst varit föranledd av de särskilda hänsyn till domares självständighet, som alltid måste tillmätas största vikt — har under senare tid kommit

[2] *Rabenius*, a. a. 1, s. 293. Annan mening synes hysas av regeringsrådet Quensel, jfr KPr 148/1955, s. 7.

att uppfattas som en brist. Domstolarnas verksamhet har ansetts vara av sådan art, att det är uppenbart olämpligt att en domare, som med skäl misstänkes för att ha begått ett brott, fortfarande skall äga utöva sitt ämbete. Frivillig uppgörelse om ledighet har ej alltid kunnat uppnås. Hänsyn till domarkårens självständighet har lagstiftaren emellertid härvid tagit genom att anförtro avstängningsmakten till allmän domstol och icke till administrativ myndighet, lagen den 20 maj 1955 (jfr KPr 148/1955). Medan avstängning sålunda ursprungligen allmänt och alltfort för domare skall beslutas av den dömande myndigheten, skedde i vissa instruktioner jämförelsevis tidigt den utvecklingen, att avstängning kunde beslutas även av administrativ myndighet; så i KomAR. Med VerksSt ha för dess tillämplighetsområde generella regler av dylik innebörd blivit gällande (jfr SOU 1951: 12).

Även i fråga om förutsättningarna för avstängning skifta reglerna. Ursprungligen möjlig blott vid misstanke om ämbetsbrott kan avstängning nu för domare beslutas även vid vissa andra brott. Avstängning kan emellertid här ske allenast vid sannolik misstanke om brott av den svårighetsgrad, att det kan antagas medföra avsättning, sålunda blott vid grovt brott. Särskilt har man velat undvika, att allenast suspension och avstängning skulle kunna sammanfalla, enär avstängningen kommer att verka som en förlängning av suspensionen och alltså få straffkaraktär. — Emellertid kan avsättning följa icke allenast på de egentliga ämbetsbrotten utan även i anledning av allmänt brott, varför avstängning kan ifrågakomma även därvid. Kraven på domares oförvitlighet anses böra ställas särskilt höga och motivera detta skärpta ansvar. Även för vissa andra grupper tjänstemän än domare har emellertid åtal för andra brott än ämbetsbrott ansetts äga sådan återverkan på tjänstgöringen, att avstängningsmeddelande synts motiverat. Präst kan sålunda

avstängas, om han åtalas för brott, som kan sätta det anseende i fara, han som präst bör äga (DomkL § 13: 3).[3] Lärare kan avstängas vid åtal eller disciplinförfarande, om särskilda skäl äro därtill; beslut skall fattas av länsskolnämnd i avvaktan på målets utgång (SkolSt 9: 4). Här krävas sålunda icke, till skillnad mot vad fallet är för domare, att avsättning kan ifrågakomma. Enligt VerksSt åter kan avstängning beslutas för det fall, att någon befinnes hava begått fel eller försummelse i tjänsten. Ej heller här anknytes till avsättningsstraff, men däremot till tjänstefel. Flertalet myndigheter torde emellertid besluta om avstängning blott om dom å avsättning ifrågakommer (se Sakrevisionens a. Iakttagelser 1957, s. 76 ff.).

I andra fall kan avstängning ske även utan att tjänsteman anklagas för brottslig gärning eller förseelse; här framträda olika risk-synpunkter. Sålunda kan tjänsteman i SJ avstängas om han på grund av psykisk sjukdom eller av annan orsak ej skulle kunna behörigen fullgöra sin tjänst. Motsvarande regler möta i postverket m. fl. (SOU 1947: 45, s. 114).

Avstängningsbeslut kan i flera fall fattas, redan när fråga är om ansvars utkrävande genom ärendets överlämnande till åklagare eller då fråga om disciplinär bestraffning uppkommit hos myndigheten. Vid 1955 års lagstiftning ifrågasattes emellertid en så långt gående begränsning i avstängningsmöjligheten, att beslut därom icke finge fattas, förrän åtal redan väckts. Vid lagens slutliga utformning öppnade man i stället en vid möjlighet för domstol att på framställning av åklagare besluta om avstängning, redan innan åtalet väckts. Då avstängning av domare kan ske allenast vid grova brott, syntes det lagstiftaren angeläget att avstängningsbeslut skulle fattas redan under förundersökningen, som rimligen skulle komma att kräva tid (§ 7). Förrän ärendet överlämnats till

[3] Jfr RÅ E 5/1954.

allmän åklagare, kan dock avstängning aldrig ifrågasättas. Sedan åtal anhängiggjorts, äger domstol av eget initiativ besluta i frågan.

Vad omfattar ett avstängningsbeslut? Innehar tjänsteman en tjänst, vållar frågan knappast svårigheter. Innehar han emellertid flera tjänster eller bestrider med en eller flera tjänster förenade göromål (befattning), måste avstängningens innebörd klarläggas i avstängningsbeslutet.[4]

Huru länge varar avstängningsbeslutet? Detta är inget problem i de fall, då avstängningsbesluten sammanhänga med åtal eller ifrågasatt disciplinär bestraffning. Lagakraftägande dom eller disciplinärbeslut utgör då gräns för avstängningen. Sker avstängning eljest vid vanskötsel, måste beslut om tjänstledighet eller pensionering eller entledigande utgöra motsvarande gräns. Den avstängande myndigheten kan dock redan före dessa yttersta terminer för avgörandet besluta om upphävande av avstängning — om anledning därtill yppar sig.

De avstängningsbeslut, varom i äldre svensk förvaltningsrätt fråga var, lämnade — åtminstone vad de oavsättliga tjänstemännen beträffar — dessas ekonomiska förhållanden orubbade, ett värde, varom ock regeringsrådet Quensel erinrade under förarbetena till 1955 års nyssnämnda lag. Det kan ej heller förnekas, att tjänstemäns självständiga ställning kan på ett icke önskvärt sätt inkräktas, därest de fråntagas sina existensmedel redan innan fällande dom eller motsvarande beslut föreligger.

Utvecklingen har emellertid lämnat denna ståndpunkt. Den har även härutinnan avlägsnat sig från den äldre tjänstemannarättens fasta positioner. Förgäves anförde en myndighet i ett avstyrkande yttrande över den föreslagna lagstiftningen i ämnet KPr 110/1935, s. 9: »en av straffrättens vik-

---

[4] NJA 1883, s. 344.

tigaste grundsatser torde vara, att en för brott åtalad person behandlades och betraktades som oskyldig, intill dess han blivit av domstol sakfälld. Självfallet borde denna allmänt medborgerliga förmån komma även en för brott tilltalad polisman till del. Det syntes inte lämpligt, att vederbörande domstols eller poliskollegiums prövning i fråga om den tilltalades rätt till lön ... i administrativ ordning föregripes.» Att denna mening innebar en väsentlig trygghet för tjänstemännen, är uppenbart. Denna har dock till en del övergivits, men det har klarlagts, att för löneindragning kräves laga stöd. Innehållande av lön under avstängningstid kan icke beslutas av chefstjänsteman[5], icke heller av myndighet utan författningsstöd[6].

Beslut om löneindragning — och därmed avstängningsbeslutets laglighet — kan utav tjänstemannen genom stämning å kronan (kommunen), bringas under allmän domstols prövning.[7]

Problemet om avstängningsbeslutets återverkan på löneförmånerna är särskilt komplicerat därigenom, att avstängningen är en provisorisk åtgärd, fattad i avvaktan på en dom eller ett disciplinärt beslut. Detta kan ju även gå i friande riktning. Frågan kan då bli om återbetalning eller ersättning av indragen förmån.

Till skillnad från vad fallet är med suspension i SL saknar svensk rätt allmän reglering av avstängningens ekonomiska konsekvenser. Avstängningsbeslutets ekonomiska följder bestämmas ej av själva avstängningsinstitutet, utan plägar regleras i det AR, som gäller för tjänstemannen i fråga. Där brukar nämligen bestämmas, huruvida och med vilket belopp lön skall utgå i de olika fall, då tjänstemannen icke

[5] RA 79/1929; KPr 180/1932.
[6] NJA 1933, s. 272; KPr 110/1935, s. 65. Jfr NT 1884, s. 479.
[7] NJA 1933, s. 272; 1946, s. 700.

tjänstgör. Vanligtvis äro dock reglerna ej allmänna och tvingande utan möjliggöra individuell prövning av myndigheten.[7a] Man har ock hävdat, att detta arrangemang, där avstängningens ekonomiska verkningar bestämmas i administrativ författning, i fråga om de med fullmakt tillsatta och förty oavsättliga tjänstemännen, strider mot själva kärnan i oavsättlighetsbegreppet. Tankegången, vars logiska halt icke torde kunna ifrågasättas, har dock icke hindrat rättsutvecklingen. För domare har emellertid beslutanderätten lagts hos domstol och grundsatsen fastlagits i 1955 års lagstiftning. Finnes i visst fall icke någon regel därom, huru förfaras skall med avstängd tjänstemans lön, är myndigheten skyldig utgiva full lön.

Ett särproblem har härvid ytterligare den frågan blivit, under vilka förutsättningar innehållen lön skall kunna utgivas till den avstängde tjänstemannen. Man kan tänka sig, att lönen under inga förhållanden utbetalas[8], eller i vart fall stat eller kommun äger innehålla kostnaden för vikarie. Man kan å andra sidan anse det befogat, att lönen helt utbetalas, om den för brott misstänkte tjänstemannen frikännes eller ock om han ej fälles till allvarligt straff. Fråga kan ock bli om lösningen i de fall, då tjänstemannen straffriförklaras och då straff väl ej utdömts, men tjänstemannen förklarats ha handlat felaktigt. Olika nyanser, främst frågan om hänsyn skall tagas till tjänstemannens försörjningsplikt, ha även debatterats (KPr 110/1935). Allmänna regler i dessa ämnen ha icke lämnats, men hänsyn till de olika synpunkterna kan tagas i de fall, då myndighet äger bestämma om avdrag och återbetalning.

[7a] Fråga om skäligheten rätt bedömts, RÅ S 312/1938.

[8] Så i RÅ Ju 54/1912. Om administrativ praxis se *Sakrevisionen*, Iakttagelser rörande statlig upphandlings- och kontrollverksamhet m. m. s. 76 ff.

Redan i KomAR och CAR (§ 20) meddelades bestämmelser om innehållande av lön vid avstängning. Motsvarande regler infördes i de följande AR. Nu stadgar Saar, § 28 A III, att tjänsteman, som är avstängd från tjänstgöring i annat fall än för genomförande av läkarundersökning (se ovan) eller om han är anhållen som misstänkt för brott eller häktad för brott eller undergår frihetsstraff, skall vidkännas C-avdrag, vilket innebär förlust av hela lönen. Vederbörande myndighet äger dock, då så prövas skäligt, låta honom uppbära viss del av lönen. I praxis torde ej sällan den avstängde tjänstemannen få uppbära lön med allenast B-avdrag, särskilt om han har försörjningsbörda.[9] Dylikt avdrag beräknas efter en progressiv skala men motsvarar i stor sett halva lönen. Om avstängningen finnes ha varit obefogad, om den anhållne ej blir häktad eller om han, eller den som häktats, blir frikänd, skall innehållen lön utbetalas, och vidare avdrag skall givetvis icke ske. För domare fastställer domstolen avdraget (1955 års lag § 8). Är Saar tillämpligt, kan avdraget vara A, B eller C-avdrag (KK den 20 maj 1955, nr 262).

För de tjänstemän, å vilka Saar icke gäller, bli föreliggande särregleringar tillämpliga. Enligt instruktionsbestämmelser eller motsvarande regler kan denna myndighetens rätt vara utformad så, att lönen innehålles under avstängningen och icke utfås, även om tjänstemannen icke fälles till ansvar för det fel, som motiverat avstängningsbeslutet (RÅ Ju 54/1912, C 3/1912). Myndigheten kan dock författningsenligt äga att efter prövning utbetala viss del av det innehållna beloppet till den avstängde (t. ex. KK den 30 sept. 1910 angående villkor och bestämmelser för åtnjutande av avlöningsförmåner från fångvårdsstaten). Men även för tjänstemännen

[9] C-avdrag i RÅ Jo 20/1952. Om praxis se *Sakrevisionens* a. Iakttagelser, s. 78 f.

förmånligare regleringar möta. Även fråga om rätt till tjänstebostad under avstängning kan aktualiseras. Lika litet som vid suspension är svaret enhetligt givet (se t. ex. SinnesjSt § 67). Det förhållandet, att tjänsteman ej ens efter frikännande eller efter överklagande nedsatt dom kan påräkna att återfå innehållen lön, kan vara ett skäl mot avstängning (jfr RÅ I 246/1952).

Avstängningsinstitutet kan, som nämnts, jämväl nyttjas för att avvärja en *fara,* som kan hota från en tjänsteman, t. ex. vid sjukdomsfall. En ur dylik synpunkt olämplig tjänsteman kan då med omedelbar verkan avstängas genom beslut av den därtill behörige. Detta är t. ex. fallet i kommunikationsverken, i tullverket (ITullV § 28), i lotsverket (ISjö § 31). I vissa verk kan dylik avstängning ock beslutas till ordningens upprätthållande. Avstängningsinstitutet har emellertid då icke något omedelbart samband med ansvarsutkrävande. Krav på förfarande ställas ock här lägre än vid bestraffning; beslut om avstängning ur farlighetssynpunkt kan, t. ex., fattas av verkschefen utan kollegial behandling, i flera verk av närmaste förman, dock med skyldighet att anmäla åtgärder till närmaste förman.

Även här kräves emellertid laga stöd för rätt att besluta om avstängning.

Inom den kommunala förvaltningen regleras avstängningsinstitutet dels av KNR eller andra av kommun antagna regler, dels inom vissa särreglerade förvaltningsgrenar av statliga föreskrifter.[1]

Enligt KNR äger myndighet avstänga tjänsteman, som

---

[1] *Sjöholm,* Om avstängning av kommunala befattningshavare, LKT 1953, s. 412 ff. Om besvärsmyndighet över magistrats beslut se RÅ 44/1942.

beträdes med svårare fel eller försummelse eller är på sannolika skäl misstänkt därför. Beslutet skall fattas i avbidan på bestraffningsärendets avgörande. Det får icke avse mer än 30 dagar i sänder (tidigare § 8, nu § 9). I kommentaren till KNR har framhållits, att avstängning kan tillämpas, t. ex., om fara föreligger, att tjänstemannen genom att han beredes tillträde till arbetslokalerna kan bli i tillfälle att förstöra bevismaterial eller om det med hänsyn till allmänhetens eller dess förtroende för förvaltningen skulle framstå -såsom allmänt olämpligt att under en utredning bibehålla arbetstagaren i tjänst eller om det med hänsyn till övriga anställda är oundgängligen nödvändigt att avstänga tjänstemannen.

I specialförfattningar har åt avstängningsinstitutet ofta ägnats uppmärksamhet. Reglerna härom äro tvingande för kommunerna. Tjänstemannen i den specialreglerade förvaltningsgrenen kan sålunda även ifråga om avstängningsreglerna intaga en annan, förmånligare eller sämre, ställning än i den oreglerade förvaltningen (KPr 110/1935, s. 11, 15). För exekutionsärenden gälla regler i UL § 10: 3. I specialförfattningar har emellertid ock åt avstängningsinstitutet givits ett mera vidsträckt tillämpningsområde. Avstängning kan för betydande tjänstemannagrupper ske, även där misstanke om brott icke föreligger utan allenast misskötsel av tjänsten äger rum. Enligt PolR (§§ 16–18) kan förman sålunda försätta tjänsteman ur tjänstgöring, då han beträdes med brott eller tjänstefel, som anses kunna förskylla disciplinärt straff, där detta finnes erforderligt för behörig ordning i tjänsten eller för säkerställande av tjänstens behöriga fullgörande. Vidtager annan förman än polischef åtgärden, skall han anmäla beslutet till polischefen, som har att pröva åtgärdens bestånd (SOU 1947: 75, s. 114 f.). Enligt SkolSt äger länsskolnämnd avstänga lärare även under disciplinärendets behandling (RÅ E 67/1952) eller i anledning av åtal vid domstol.

Skolstyrelse äger härvid av hans löneförmåner innehålla så mycket, som erfordras för vikaries avlöning.[2]

Man har här att observera, att löneavdrag, för att bliva giltigt, måste beslutas av den därtill behörige, se RÅ 79/1929.

Över avstängningsbeslut kunna besvär anföras. Besluten kunna dock i regel verkställas utan hinder av anförda besvär (se t. ex. DomkL § 13: 6). Besvärsmyndigheten äger härvid pröva, om tillräcklig orsak till avstängning föreligger (RÅ I 212/1952, I 246/1952, I 92/1949). Om besvärsinstans se RÅ 44/1942.

Det kan icke råda tvivel därom, att den utveckling av avstängningsinstitutets ekonomiska innebörd, som ägt rum, i ett icke oväsentligt hänseende inneburit en försämring av tjänstemännens ställning. Väl torde under normala förhållanden och korrekt lagtillämpning följderna bliva begränsade. Men att vissa risker föreligga för att en tjänsteman, som efter anmälan till åtal försättes ur tjänst och fråntages sin inkomst, jämväl kan möta svårigheter att finansiera sitt uppehälle under en rättegång och sitt försvar, är ett obehagligt perspektiv. Emellertid har det för rättsmedvetandet i olika samband tett sig stötande, att en för grovt brott åtalad, uppenbart skyldig tjänsteman skall under en längre tid kunna åtnjuta förmåner av tjänsten, eller, som fallet varit i Norge, att tjänstemän, som uppträtt så att de ansetts svika troheten mot Fäderneslandet i krig, icke så snart som möjligt skulle kunna fråntagas ej endast tjänsteutövningen utan även lönen.

En allvarlig brist i det nuvarande systemet synes i vart fall den stora olikhet i de för de olika förvaltningsgrenarna gällande normerna vara.

Till sist är här att åter anteckna, att avstängningsbeslut

---

[2] Jfr RÅ E 38/1930. Se även RÅ E 135/1930, E 10/1932, E 99/1933, E 318/1934, E 146/1936, E 132/1937, E 135/1933.

icke jämställes med disciplinär bestraffning; analogi med SL 25: 8 kan ej ifrågakomma, NJA 1957, s. 531.

Avstängningsinstitutet har jämväl blivit ett särskilt maktmedel för att förmå tjänstemän att underkasta sig tvångsmässig läkarundersökning. Enligt Saar § 28 gäller nu, att vid avstängning vid vägran att genomgå ålagd läkarundersökning, myndigheten skall förfara med lönen i enlighet med av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser eller beslut. Någon självständig reglering av frågan göres sålunda icke här. Dylik får därför sökas i specialförfattning. Enligt KK den 22 febr. 1935 angående skyldighet för lärare att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning (§ 7) äger sålunda SkolÖSt, eller ifråga om folkskolor m. fl. skolstyrelse, att tills vidare avstänga lärare från utövande av tjänsten. På Kungl. Maj:ts prövning skulle bero, huruvida lärare under tiden skulle avstå mer av sina löneförmåner än vid normal sjukledighet. Motsvarande regler infördes med KK den 18 juli 1935 för tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen.

IV. Redogöraransvaret

De statstjänstemän, vilka äro redogörare, åvilar ett särskilt ekonomiskt ansvar gentemot kronan. Felaktigt gjorda utbetalningar samt i vissa fall underlåten inkomstindrivning kunna föranleda en betalningsskyldighet, som kan aktualiseras i anmärkningsprocess.

Karaktäristiskt är här, att kravet riktas från kronans sida mot den eller de tjänstemän, vilka såsom redogörare anses ansvariga för tjänsteåtgärd (positiv eller negativ). Kravet riktas icke i denna process direkt mot den, som genom tjänstemannens handlande haft en fördel — detta förhållande beaktas rättsligt i andra samband, varom nedan. Se även RÅ 16/1927.

Frågan är här väl ursprungligen om ett straffrättsligt ansvar, kanske om en skadeståndstalan. Förutsättningarna för ansvar, ersättningsskyldighet, äro dock väsentligt mycket vidare än vad som numera betecknas som culpa, varför anmärkningsprocess får betraktas som ett säreget förvaltningsrättsligt institut, i ej ringa mån betingat av sedvanerätt.[1] Det kommer som sådant ofta nära ett strängt ansvar.

Sedan skadeståndsrätten utvecklats i annan riktning har det dock ofta synts oegentligt att konstruera redogöraran-

[1] Anmärkningsprocessen har för första gången ingående behandlats av *Ekenberg* i FT 1938, 1939. Jfr *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt (1956) s. 443. Sundbergs framställning ansluter sig till den av Ekenberg lämnade. Självständig behandling av ämnet hos *Kuylenstierna* i FT 1954, s. 127 ff.

svaret som skadeståndsrättsligt. Förgäves har man dock i flera samband efterlyst ett klarläggande av de rättsliga grundförutsättningarna, för att med ledning härav finna vägledning till olika detaljproblems lösning — så om inverkan av ursäktande moment å redogörarens ansvar och förutsättningarna för eftergift av kronans krav mot honom, se Ernbergs betänkande Om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. (1915), arméförvaltningens yttrande häröver[2], Geijers Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning m. m. (1921).

I dylik ordning har tidigare ansvar utkrävts icke endast för anmärkningsmål — om vad därmed förstås se nedan — utan jämväl i balansmål, varmed förstås ämbetsförskingring, ävensom för fel och försummelse i avseende å uppbörd, förvaltning och redovisning av medel och persedlar samt kontroll och tillsyn därav. Den säregna anmärkningsprocessen kunde sålunda leda till beivrande av ett flertal olika ämbetsbrott. Se närmare IKamR av år 1831 och 1879. En dylik ordning för utkrävande av ansvar var, som framgår av vad redan ovan anförts för den äldre rätten, icke orimlig.[3] Målen sammanhängde genom deras ekonomiska natur. Fråga var om uppbörd eller disposition av kronomedel och kronopersedlar. Något hinder förelåg icke i allmän rättsuppfattning mot att ämbetsbrott handlades inför ett specialforum såsom KamR; även grova ämbetsbrott kunde avdömas i specialforum. KamR var härvid forum för såväl fiskaliska aktionsmål, brottmål, som anmärkningsmål.

Härutinnan medförde utvecklingen av den allmänna rättsuppfattningen om domstolarnas väsen och uppgifter och om ämbetsbrottens natur en viss ändring. Den liberala tiden

[2] Cit. av *Ekenberg*, a. a. s. 359.

[3] Jfr klagandens argumentation i denna fråga i RÅ 38/1911; fråga vore blott om straffrättsligt förfarande.

önskade en annan relation mellan de administrativa och de dömande myndigheterna samt ett avskaffande av de speciella domstolarna. Utvecklingen ledde bl. a. därtill, att KamR:s domsrätt i fiskaliska mål år 1926 upphävdes. Dylika mål hänfördes då i stället till allmän domstol. Anmärkningsmålen förblevo likväl hos KamR, ehuru de, som nedan närmare belyses, även kunna avse tjänstefel. Det har väl hävdats, att KamR borde avvisa alla yrkanden av revisor, vilka avse ämbetsbrott, enär dylika borde prövas av allmän domstol. En dylik linje har emellertid icke kunnat följas.[4]

Anmärkningsmål äro nämligen mål, som avse ansvar genom ersättningsplikt för att en tjänsteman vid verkställandet av utgifter icke iakttagit gällande lag, annan författning, andra stadganden eller stat, för att inkomst icke uppburits[5] eller redovisats eller för att kronans medel icke förvaltats författningsenligt eller med nödig sparsamhet och omtanke om kronans bästa. Varje dylik anmärkning kan sägas innefatta en anklagelse för tjänstefel enligt i vart fall SL 25: 4 (GSL 25: 17). Denna ståndpunkt är dock alltför teoretisk. Culpa-ansvaret i anmärkningsprocessen går långt utöver den nedre gränsen för tjänstefel. Vidare föranleder redogöraransvar icke åtal enligt SL. Den vida latitud, som SL 25: 4 erhållit och därmed de till allmän domstol hänförliga ämbetsbrotten har dock även här vållat vissa avgränsningssvårigheter. Emellertid har den gräns dragits mellan anmärkningsprocessen och straffprocessen, att grovt brott — såsom förskingring — hänvisas till allmänt åtal »enligt sakens natur» (Ekenberg i FT 1938, s. 355).

Ersättningskrav på grund av fel kan däremot icke i anmärkningsmål riktas mot den, som uppburit allt för stor ersättning; dylik talan föres i annan ordning, KÅ 16/1927.

---

[4] *Ekenberg* i FT 1938, s. 355.

[5] Se härom särskilt *Kuylenstierna* i FT 1954, s. 127. Jfr nu ILänsskolN.

Förhållandet påverkas icke därav, att redogöraren avlidit före delgivning av anmärkning eller ansvar eljest ej kan göras gällande.

Redogöraransvaret förverkligas i första hand genom revision och i anledning därav framställd anmärkning. Anmärkning skall falla inom den nyss angivna ramen för ansvarsrövning, den ekonomiska kontrollen (IRRV § 7). Däremot äger revisionsmyndighet icke i denna ordning söka påverka annan myndighets förfaranden inom områden, där de ha förvaltningsmässig handlingsfrihet. RRV — och därmed jämställd myndighet — kan sålunda icke i anmärkningsväg kritisera annat verks praxis vid meddelande av tillstånd, vid semesters medgivande, tjänstledighets beviljande, tjänstetillsättningar eller dylikt. Däremot står det RRV fritt att jämlikt sin instruktion göra hänvändelser till annat verk eller att fästa Kungl. Maj:ts uppmärksamhet vid iakttaget missförhållande (IRRV § 5). Redogöraransvaret avser icke heller beslut i konselj, normbeslut eller andra beslut, vilka icke få uttryck i räkenskaperna, givetvis icke heller domstols dom.

Redogöraransvar föreligger emellertid icke alltid. Man kan icke i denna ordning efterpröva taxeringsmyndighets bedömning. I praxis ha beskattningsbeslut (Hedfeldt i RÅ 53/1957) och de debiterandes åtgärder numera undantagits från anmärkningsförfarandet (Kuylenstierna, a. a. s. 151). Inom vissa förvaltningsgrenar, såsom i tullen, ha andra former utbildats med krav direkt mot den betalningspliktige (se härom Krantz i FT 1954). För de kommunala tjänstemännen finnes icke något redogöraransvar (Vm 882). Talan mot kommunal tjänsteman får sålunda föras vid allmän domstol. Allenast i ett fall, skolstyrelserna, kan nu kommunal tjänsteman bli ansvarig för statliga medel efter RRV:s granskning (LärovSt § 213). I riksdagsförvaltningen saknas jämväl denna särskilda ansvarsform.

Revisionsmyndighet är RRV för den statliga medelsför-

valtningen. För vissa förvaltningsgrenar utöva emellertid andra verk revisionen eller finnes specialrevision. LotsSt, DomV, MedSt och LantbrSt avgöra själva i första instans om revisionsanmärkning, liksom GenTSt, FöCivF (I § 4). De affärsdrivande verken hava egen revision. Här fungerar KamR som andra instans.

Anmärkningsmål inledas därigenom, att anmärkning tillställes beslutsmyndigheten och måste vara redogöraren tillhanda inom tre år från den dag, då räkenskaperna inkommit till granskningsmyndigheten. Denna frist iakttages av prövningsmyndigheten oberoende av invändning (RÅ 40/1933). Över anmärkningen äger redogöraren yttra sig. Processen är skriftlig. Såsom tvångsmedel kan ifrågakomma vite, som RRV äger förelägga förklarande tjänsteman och även utdöma. KamR äger likaledes förelägga och utdöma vite, men här är sanktionsmedel även risken för att målet på förhandenvarande material prövas.

Den dömande instansen äger icke gå utöver yrkade krav, ultra petita, KÅ not 137/1956.

Såväl RRV som specialmyndighet kan emellertid vid ringa belopp samt vid disproportion mellan belopp och arbete å anmärkningsmål eftergiva krav (leuteration), liksom när anmärkning väl kan vara lagligen grundad men felet ursäktligt eller rentav till sina följder nyttigt (IRRV § 30, ILantbrSt § 19, ITullv § 21, IFöCivF § 30 m. fl.). Anmärkningsmålen avgöras i RRV kollegialt (§ 20); i vissa andra verk byråkratiskt; i KamR å division. Beträffande omröstningsregler föreligger viss oklarhet. Uppfattas processen som straffprocess, bör analogi med reglerna för omröstning i brottmål sökas[6], men är detta icke enhetlig praxis[7].

Revisorn handlar allenast å tjänstens vägnar. Har han

---

[6] *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 456.
[7] *Ekenberg* i FT 1938, s. 362 f.; FT 1939, s. 24.

erhållit avsked, äger han icke fullfölja, än mindre inleda anmärkningsförfarande, RÅ 109/1912.

Besvär över beslut kunna föras hos KamR, därest annat verk avgjort ärende i första instans. Rätt till fullföljd förelåg tidigare allmänt till Kungl. Maj:t i statsrådet, efter år 1909 till RegR. Fullföljdsrätten har dock starkt begränsats år 1924 (KK den 12 dec.). Därefter är KamR sista instans i mål avseende avlöningsförmån[8], resekostnads- och traktamentsersättning, vissa utgifter i tjänsten, delaktighet i eller avgift till pensionsinrättning, rätt till pension. Vissa mål rörande statsbidrag, utgifter i tjänsten och icke uppburna statsintäkter kunna fullföljas till regeringsrätten.

Besvärsberättigad är den eller de, mot vilka anmärkning riktats, ävensom sakägare[9] (se nedan).

Anmärkningsprocessen riktar sig mot en *redogörare*. Härvid kunna givetvis problem uppkomma om vilken tjänsteman, som intar denna ställning och mot vilken redogöraranmärkningen rätteligen skall riktas. Särskilt vid ansvar för underlåtenhet att tillvarataga statens ekonomiska intresse kan härvid problem ställas (jfr Kuylenstierna i FT 1954, s. 127 och där angivna rättsfall, tidigare RRV:s revisionsberättelse år 1922, s. 112 ff.).

Redogöraren kan vara angiven i författning eller vara utsedd genom särskilt administrativt beslut. Är icke någotdera fallet, får man med ledning av omständigheterna söka fastställa ansvarig person (jfr RÅ 30/1954)[1]; man får här komma ihåg, att ansvaret knyter an till räkenskaper och deras förande, icke direkt till medelsdispositionen. Redogö-

---

[8] RÅ 38/1949.

[9] *Ekenberg* i FT 1939, s. 26 ff.; jfr *Westerberg*, Om administrativ besvärsrätt, s. 112 f.; Om rättskraft i förvaltningen, s. 592.

[1] Jfr RRV:s revisionsberättelse för år 1922, s. 112 ff.; KÅ not 40/1927; not 179/1944: administrativa beslut om redogörareställning se t. ex. KÅ 23/1941.

rarens ansvar kan emellertid övergå å annan, såsom å granskningspliktig tjänsteman.[2] Har myndighet fattat beslut, som redogöraren verkställer[2a], bliva de för beslutet straffrättsligt ansvariga även ansvariga som redogörare (RÅ 4/1909, 50/1913, 60/1913). Däremot bliver, t. ex., en styrelse, som förordnat viss redogörare, ej därmed ansvarig för dennes åtgärder (RÅ 26/1927; KÅ not 286/1926). — Man har ifrågasatt om icke attestant borde hållas ansvarig i stället för redogöraren i det fall, att redogöraren ej haft orsak att misstro den attesterade uppgiftens riktighet eller att eljest särskilt kontrollera densamma. KamR:ns praxis synes dock här vara restriktiv, så att redogörarens ansvar kvarstår.[3] Denna praxis har åtminstone vid ett tillfälle föranlett anmälan till MO (1932, s. 244). Dess förutsättningar ur förvaltningseffektivitetens synpunkt ha härvid belysts, men ändring icke skett.

Jämte redogörare kan granskande eller attesterande tjänsteman ådraga sig ansvar för felaktigt intygande. Den, som deltager i beslut utan att reservera sig, bliver ansvarig; motsvarande gäller föredragande.[4]

Har myndighet beslutat viss utbetalning, som redogörare granskat utan anmärkning, kan gemensamt ansvar uppkomma, RÅ 3/1924. Har en myndighet allenast verkställt annan myndighets beslut, torde redogörareansvar allenast gälla för den senare, RÅ 7/1926. Men eljest kan gransk-

---

[2] RÅ 112/1911; 7/1926; 3/1924. Den, som verkställer utbetalning från förskottskassa, kan bliva ansvarig, KÅ 11/1949; not 77/1953.

[2a] T. ex. om tjänstemans ledighet med visst löneavdrag, KÅ not 169, 252/1954; eller visst inköp. Kan redogöraren icke styrka, att dylikt beslut av för honom bindande karaktär föreligger, blir han ansvarig, KÅ not 277/1954.

[3] *Widén* i FT 1955, s. 341 ff.; *Holmstedt* i FT 1956, s. 279 ff. och där anförda rättsfall, KÅ not 437/1950, not, 264/1951. Jfr även *Ekenberg* i FT 1938, s. 370; KÅ not 16/1940. Nåd för redogörare m. h. t. attest, KÅ not 487/1936. Om attest se även *Fredriksson* i FT 1943, s. 102.

[4] *Geijer*, a. a. s. 93; *Kuylenstierna*, a. a. s. 128, 137. Om kontrasignant se KÅ not 112/1952; not 25/1953.

ningsplikt och redogörareansvar förekomma för flera med avseende å en utanordning, RÅ 159/1910, 47/1915.

För beslut, som besvärsprövningsinstans fattar, föreligger icke för denna redogöraransvar. Grundsatsen har klarlagts i RÅ 53/1954.

Därest anmärkningsprocessen uppfattas som straffprocess, har den dömande myndigheten att ex officio utreda redogöraransvarets förhandenvaro och eventuella fördelning. Så torde emellertid icke praxis alltid vara, utan prövning blir beroende av invändning från part.

Anmärkningsprocessen kan tjäna det mera begränsade syftet att framtvinga finansteknisk ordning, konsekvens och reda. Om utbetalning felaktigt sker från visst anslag, tvingar anmärkningsförfarandet tjänstemannen att begära medel i riktig ordning. Återbetalningsskyldighet i materiell mening uppkommer däremot icke och ej heller något anspråk mot sakägare (RÅ Fö 10/1931, Fö 5/1937, Fö 3/1941).

Oftast torde emellertid en materiell ändring avses genom anmärkningen.

Anmärkningsprocessen bygger nämligen ursprungligen och alltfort i väsentlig del på den principen, att tjänstemännen äro ersättningsskyldiga efter särskilda ansvarsregler. Ur praxis från innevarande århundrade kan nämnas, att RegR, under den tid denna domstol ägt pröva anmärkningsmål i sista instans, funnit tjänsteman ersättningsskyldig för en utbetalning, som han dock kunnat grunda på en mer än 20-årig oklandrad praxis (RÅ 38/1911). Redogörare, som verkställt utbetalning enligt en räkning, som var attesterad av annan tjänsteman, har måst ersätta beloppet, då räkningen visade sig vara felaktig (KÅ not 48/1925). Tjänsteman har varit ersättningsskyldig för att han utbetalt medel enligt en tryckt stat, som visade sig vara felaktig (RÅ Fö

102/1924). Jfr även revisorns argumentation i RÅ 53/1954, KÅ not 456/1947; not 2/1948.

Det lärer icke kunna råda någon tvekan därom, att det sålunda utformade redogöraransvaret ägt och alltjämt äger en stor betydelse för upprätthållandet av ordning och författningsefterlevnad inom administrationen. Den allvarliga risken för tjänstemannen att av egna medel behöva ersätta utbetalning, som finnes icke motsvara författning, stat eller dylikt eller att behöva ersätta belopp, som han icke rätt tillvaratagit, tvingar uppenbart till försiktighet, noggrannhet och omsorg. Envar med svensk statsförvaltning någorlunda förtrogen torde kunna vitsorda detta sakförhållande. Grundsatsen äger nära samband med ansvarets historiska bakgrund, liksom med den äldre germanska skadeståndsrättens underlåtenhet att skilja mellan ansvar för culpa och ansvar för casus.[5] En dylik utformning av ansvaret torde även bäst överensstämt med det karolinska enväldets stränga anda och kan — som så många av dess rättsskapelser — kanske ock återföras på förebilder inom centraleuropeiska envåldsbyråkratier.[6]

Konstruktionen medför ur statens synpunkt den fördelen, att talan mot den, som utfått för mycket, icke behöver föras vid allmän domstol, ej ens i de fall, då vållande icke kan tillräknas redogöraren. Materiell rättelse vinnes genom den enkla aktionen mot en redogörare (jfr Sjöberg i FT 1943, s. 143).

Emellertid har härutinnan i senare tider dock vissa ändringar banat sig väg, sedan från riksdagshåll och inom litteraturen långt tidigare det rimliga i ett dylikt strängt an-

---

[5] Jfr *Winroth,* Om skadestånd, s. 8 ff.

[6] Man plägar hänvisa till Kungl. Maj:ts Instruktion för landsbokhållarna den 28 maj 1688, *Styffe,* a. a., samt till KF den 29 nov. 1689 avseende bl. a. processen i KamR, *Schmedemann,* a. a. s. 1250.

svar ifrågasatts.[7] Skadeståndsrättens allmänna utveckling efter SL:s antagande (1864) med dess anknytning till culpabegreppet har kanske ansetts motivera en omläggning även av anmärkningsprocessen. Redan i RÅ L 15/1918 har frånvaron av culpa beaktats av fyra i prövningen deltagande regeringsråd. I RÅ Fö 307/1926 åberopar en minoritet, att redogöraren icke skäligen kan anses hava brustit i nödig aktsamhet. Men först i det uppmärksammade rättsfallet KÅ 20/1934 höjdes en kraftfull röst, generaldirektören Stridsbergs, för ett beaktande av de subjektiva momenten. I RÅ 38/1946 har en anmärkning ogillats, enär anledning icke ansetts ha förelegat vid tidpunkten för utbetalningen att antaga, att de till stöd för ansökan om statsbidrag åberopade uppgifterna voro oriktiga. Rättsfallet kan tyda på ett beaktande av att culpa ej förelegat, men kan möjligen även förklaras av annan grund och så, att man ansett en objektiv skyldighet ha förelegat att företaga den sedermera klandrade utbetalningen. Redogöraransvar kan dock alltfort utkrävas oberoende av culpa i sedvanlig mening (Sjöberg, a. a.).

Det är i detta samband ock att erinra därom, att utslagen i anmärkningsmål från statsmyndigheters sida ansetts böra äga särskild bindande verkan. Riksdagen framhöll detta i skr. 335/1925 i anledning av Kungl. Maj:ts hemställan om efterskänkande av vissa krav. Riksdagen återkom härtill år 1930. Kungl. Maj:t fann sig föranlåten att i KCirk 29/5 1930 (nr 200) inskärpa detta hos tjänstemän och myndigheter. Än ytterligare påtalade statsrevisorerna år 1941, § 11 s. 84, det otillfredsställande i att länsstyrelse trots utgången av vissa anmärkningsmål fortsatt en i dessa såsom felaktig ansedd praxis. Statsrevisorerna erinrade om tidigare uttalanden i ämnet av innebörd, att dylikt handlingssätt kunde betecknas som tjänstefel. Utslagen i anmärkningsmål äga

[7] Se även MO 1932, s. 244; KÅ not 232/1936, 487/1936.

med denna mening sålunda en annan ställning än prejudikat i övrigt.

Redogöraren är emellertid icke den ende, som har intresse av anmärkningsprocessen. Redogöraren äger regressrätt gentemot den person, som gynnas genom hans felaktiga åtgärd *(sakägaren)*. Förhållandet förklaras understundom därmed, att denne gjort en »obehörig vinst» å redogörarens bekostnad (Ekenbergs mening, a. a. s. 374), men snarare[8] är en verklighetsbetonad förklaring den, att redogöraren får övertaga statens anspråk gentemot sakägaren (Kuylenstierna)[9]. Förhållandet har emellertid ansetts böra medföra, att sakägaren äger inträda i anmärkningsprocessen vid sidan av redogöraren i viss analogi med reglerna om intervention i rättegång. Revisor eller prövningsmyndighet plägar bereda sakägaren tillfälle att förklara sig. Sakägaren kan dock själv taga initiativet till inträde i rättegången och han äger självständig besvärsrätt. Han kan dock icke i denna förpliktas till prestation.

Numera torde, materiellt sett, i största omfattning felaktiga utbetalningar regleras därigenom, att sakägaren frivilligt återbetalar till kronan, vad han för mycket uppburit.

Anmärkningsmålets utgång binder — såväl för RRV:s, specialmyndighets som KamR:ns del — redogöraren i förhållande till kronan, ehuru icke han, utan sakägaren, haft den materiella fördelen av åtgärden (NJA 1933, s. 687).[1] Jämväl kronan bindes av rättskraften så att ny anmärkning av annan grund icke framställes (KÅ 12/1933).

Redogörarens betalningsskyldighet öppnar dock möjlighet

---

[8] Man jfre om konstruktionens natur *Hellner,* Om obehörig vinst (1950).

[9] A. a. s. 148.

[1] *Geijer,* a. a. s. 94; *Ekenberg* i FT 1938, s. 364; *Westerberg,* Om rättskraft i förvaltningsrätten, s. 587 ff. Jfr *Herlitz* i NAT 1950, s. 51.

för redogöraren att vända sig till sakägaren med regresstalan. Konstruktionerna erinra om civilrättsliga regler, såsom om löftesmans möjlighet att vända sig till gäldenären i det fall, då han måste infria borgensförbindelse. Redogörarens talan gentemot sakägaren prövas icke i administrativ väg utan inför allmän domstol. Denna prövar emellertid härvid redogörarens talan fristående från de regler, vilka bestämma ansvaret i anmärkningsprocesser. Det är därför icke givet, att korrespondens kommer att föreligga mellan redogörarens ansvar och sakägarens betalningsskyldighet (jfr NJA 1927, s. 128). Av allmän domstol beaktas helt visst culpa-momentet, liksom ursäktlig rättsvillfarelse, medan detta kanske icke, i vart fall ej i motsvarande mån, skett i anmärkningsmålet.

Detta förhållande har jämväl föranlett en särbedömning av condictio-indebiti-talan i vad avser statstjänstemäns löner m. m. Den särskilt skyddade ställning för undfången lön — även om denna felaktigt blivit för högt utbetalad — som i övrigt i senare tid medgivit i rättspraxis, har icke kommit att generellt omfatta statstjänstemäns löner, se del I, s. 110. Tjänsteman, som erhållit för mycket uppburen lön, har förpliktats återbetala densamma, oavsett om han varit i god tro, kunnat med skälig aktsamhet förstå misstaget eller icke. Förekomsten av revisionsansvar för den utbetalande, vetskap om att en kontroll av utbetalning kommer att ske i efterhand, har härvid anförts som motiv för bifall till condictio-indebiti-talan (NJA 1942, s. 101). I det fall återigen, att i lön utbetalats för stort belopp, men detta beror icke av misstag vid lönebeloppets uträkning utan av normerande beslut, t. ex. löneklassplacering — har tjänsteman fått behålla hela beloppet, NJA 1955, s. 310. Condictio indebiti-talan har — ehuru med hänsyn till individuella omständigheter ock avvisats i vidare mån, NJA 1958, s. 475 (Samuelson, i FT 1958, s. 303).

Om sakägaren förpliktas erlägga ersättning till redogöra-

ren, kan han med utsikt till framgång i sin tur vända sig mot kronan med ersättningstalan. Kronans rättigheter och skyldigheter äro slutgiltigt prövade i anmärkningsprocessen allenast i förhållande till redogöraren (NJA 1927, s. 138).

Anmärkningsprocess avbrytes icke, om redogöraren eller sakägaren avlider (RÅ Ju 68/1920). Har redogöraren avlidit innan process inletts, utgör detta dock hinder för ansvarets aktualiserande (RÅ 134/1910; KÅ not 61/1925). Om redogöraren avgått med pension, nedlägges understundom vidare aktion, men detta är ingalunda regeln, utan ansvar kan göras gällande även mot pensionerad. Har redogörare avlidit före utslag eller verkställighet därav men sedan anmärkning delgivits honom, kunna krav på betalning riktas mot dödsboet, KÅ 16/1927.

Frågan om utslagens *exigibilitet* har vållat tvekan och debatt. Praktiskt sett löses problemet därigenom, att kronan i vart fall äger mot löntagare-redogörare kvitta anspråk, som fastställts i anmärkningsmål. Utslagen torde däremot icke vara exigibla i likhet med allmän domstols dom. Analog tillämpning av UL § 38 torde icke vara motiverad (jfr NJA 1897, s. 513, 1900, s. 203).[2]

Sambandet mellan anmärkningsprocessen och straffrätten yttrar sig även däri, att nådeinstitutet är tillämpligt.[3] Redogöraren kan hos Kungl. Maj:t anhålla att av *nåd* befrias från ådömd ersättningsskyldighet. Nådebeslutet innebär, att Kungl. Maj:t låter vid gjord utbetalning bero eller förordnar om utanordning av belopp till täckande av brist, som uppstått genom det felaktiga förfarandet. Nåd beviljas sär-

[2] Se härom tidigare *Hassler,* Svensk exekutionsrätt, s. 84; *Herlitz* i Förvaltningsrättsliga grunddrag, s. 116 ff., vilka menat, att utslagen icke äro utsökningstitel. Tveksam är *Ekenberg,* i FT 1944, s. 140, som dock menar att motsatsen av historiska skäl bör vara fallet. *Söderwall,* ibid. s. 191, hävdar närmast motsatt mening.

[3] *Ekenberg* i FT 1939, s. 31 ff.

skilt i fall, då vårdslöshet eller försummelse icke kan läggas redogöraren till last. Över nådeansökan, som ställes till konungen, har KamR att giva utlåtande, medan RegR yttrar sig i de mål, som tillhöra dess kompetensområde. Båda domstolarna kunna själva väcka nådefråga. Även sakägaren äger begära nåd. Nådebeslut innebär eftergift även i förhållande till denne.

Jämväl resning kan, efter RegR:ns hörande, medgivas.

V. Sammanfattning

Ett försök har här gjorts att analysera de regler, vilka angiva de offentliga tjänstemännens skyldigheter och ansvar enligt svensk rätt.

Tjänstemännens *skyldigheter* ha givetvis icke i någon fullständighet kunnat beskrivas. De ha allenast angivits i vissa huvuddrag. Tjänstgöringsskyldigheten, dess förhållande till ledighet av skilda slag — semester och tjänstledighet — samt till ofrivilliga hinder, har sålunda redovisats. En gränsdragning mellan offentlig verksamhet och enskild har försökts. Lydnadsplikten har preciserats under beaktande av motstående plikter, såsom att ur laglighetssynpunkter bedöma författningar, order och anhållan om handräckning.[1]

Tjänstemännens skyldigheter ha undersökts i vad avser opartiskhet i tjänsteställningen i allmänhet samt vid företagande av förvaltningshandlingar; likaså de regler, vilka syfta att hindra mångsyssleri till skada för tjänsten, ävensom plikten till politisk neutralitet i relation till den allmänna åsiktsfrihet, som kan stå även tjänstemännen till buds. Omfattningen av den tjänstemännen åvilande diskretionsplikten och dess förhållande till offentlighetsgrundsatser av olika slag — även tryckfriheten — har preciserats. Till slut ha tjänstemännens skyldigheter i fråga om bosättning och tjänstedräkt, uppträdande i och utom tjänsten i förhållande till överordnade, kolleger och allmänhet angivits.

[1] Jfr härom utöver vad å s. 45 anförts, JO 1911, s. 101.

Vissa för svensk rätt allmänna drag kunna härvid iakttagas. Det är här fråga om dels allmänna grundsatser, närmast s. k. rättsstatsprinciper. Dylika ha sedan avsevärd tid iakttagits i vårt land. Det är ock fråga om mera allmänna rättspolitiska målsättningar. Till skillnad mot vad i vissa kontinentala stater ofta är fallet, kräves i vårt land under senaste sekel i betydande — men ej alltid klart fastslagen — utsträckning särskilt laga stöd för åläggande av plikter. Man har varit och är i överensstämmelse härmed återhållsam med att intolka skyldigheter av särskild innebörd i den allmänna tjänsteplikten. Man har, t. ex., till skillnad mot vad fallet varit i tysk rätt icke ur tjänsteplikten härlett vare sig skyldighet att undergå läkarundersökning, att avstå från bisyssla eller uppdrag eller att gestalta privatlivet på något särskilt sätt.

Framträdande är överhuvudtaget obenägenhet att reglera tjänstemännens handlande utanför tjänsten eller att i tjänsteplikt inrikta skyldigheter att utanför det egentliga tjänsteområdet iakttaga vissa normer. Detta gäller jämväl tjänstemännens politiska engagemang och meningsyttringar.

Det är dock härvid jämväl att anteckna, att tjänsteplikten utnyttjats som rättsgrund för krav å vissa prestationer; enligt våra allmänna värderingar kunna de i dessa fall naturligt grundas därå. Sålunda te sig vitesföreskrifter överflödiga till tjänstepliktens förverkligande; ämbetsansvaret är tillräcklig garanti för prestationernas fullgörande. Ej heller krävas allmänna tvångsmedel i den disciplinära processen; vid tvångsmässiga läkarundersökningar återigen kan avstängningen i sista hand tillgripas.

Tjänstemännens straffrättsliga och disciplinära *ansvar* samt — på vissa områden — deras redogöraransvar utgöra de främsta medlen att realisera dem ålagda skyldigheter. Här-

till sluter sig, såsom senare närmare redovisas, ett visst skadeståndsrättsligt ansvar (se II: 2).

Uppställandet av en särskild ämbetsbrottskatalog avser att skydda förvaltningstjänsten och att främja dess effektivitet, ordning och korrekthet. Det ligger i öppen dag, att brottskatalogens utformning och tillämpning är av det största förvaltningsrättsliga intresse. Omvänt äro förvaltningens skyddsbehov och intressen rättspolitiska motiv även på det straffrättsliga området. Likväl har det icke kunnat undgås, att det i vissa fall föreligger en motsättning mellan straffrättens och förvaltningens målsmän vid utformandet av rättsreglerna på båda dessa rättsområden, som svårligen kan helt övervinnas.

Det kriminella ansvaret är huvudsakligen utformat i enlighet med det straffrättsliga systemet i övrigt — låt vara att detta till vissa delar icke är logiskt sammanhängande. Man arbetar med brottsbeskrivningar, mot vilka svara straff, utmätta efter en i straffrätten nyttjad proportionalitetsgrundsats — givetvis ej en absolut utan en fingerad dylik. Man förutsätter ett samband mellan en kriminaliserad handling och en straffrättslig sanktion, som — uppburen av vedergällningstanken men även med allmänpreventiv och individualpreventiv syftning — skall stå i visst samband med varandra. Det individuella straffrättsliga ansvaret är ock knutet till en skuld — ett avsiktligt handlande eller ett vållande, varvid straffrihet eller strafflindring kan beslutas vid bristande själslig friskhet (SL 5: 5, 5: 6). Förvaltningens intressen åter kunna gå i en annan riktning och kräva sanktion även vid fel, som allenast objektivt sett äro för handen.

Särskilda offentliga, förvaltningsrättsliga, synpunkter ha emellertid påverkat redan *ämbetsbrottskatalogens* utformning. Jag har tidigare här sökt påvisa, huru straffrättsliga rättsskyddssynpunkter — satsen nulla poena sine lege — jämte offentligrättsliga grundsatser om tjänstemannens rätt

till tjänsten eller, i vart fall, dess förmåner, föranlett, att SL 25: kommit att få en vidsträckt tillämplighet. Den nedre gränsen för tjänstefelet går, logiskt sett, vid det, objektivt, felfria handlandet, ehuru praxis gestaltar sig annorlunda. Utan straffrättsligt förfarande kunde nämligen de oavsättliga tjänstemännen — och deras tal har hos oss sedan länge varit mycket stort — icke berövas tjänsten; även av denna grund har förvaltningen ett särskilt behov av ansvarsregler. För tjänstemännens ansvarighet bli även förvaltningsrättsliga samband av vikt — tjänstens omfattning, tjänstepliktens innebörd, delaktighet i beslut eller expediering m. m. Andra exempel på förvaltningsrättsliga synpunkters beaktande utgör tystnadsbrottets upptagande som särskilt brott (SL 25: 3); önskan om en tydlig kriminalisering och en sträng bestraffning ur just förvaltningssynpunkter, härvid även hänsyn till medborgarnes behov av sekretesskydd, har här varit bestämmande. Återigen andra förvaltningsskäl ha tidigare påverkat utformningen av brottet ämbetsmannaförskingring, senare bestämmandet av mutbrottet (SL 25: 2), och i synnerhet den vidgning av brottsbeskrivningen, som ägt rum.

Vissa allmänna straffrättsliga grundsatser ha väl föranlett den begränsning av tillämplighetsområdet för SL 25:, som följt därav, att till ansvar enligt 25: 1 och 25: 4 skall dömas allenast subsidiärt till andra straffbud i SL — och sålunda icke om gärningen faller under annat lagrum. Jämväl borttagandet av möjlighet till utdömande av straff för ämbetsbrott i ideell konkurrens med allmänt brott kan sägas ha minskat den materiella betydelsen av SL 25. Men lagstiftaren har samtidigt beaktat främst förvaltningsrättsliga synpunkter, då han öppnat möjligheter i SL 25: 5 och 25: 12 att utmäta strängare straff under beaktande av gärningsmannens tjänstemannaställning, nämligen om han genom brottet även åsidosatt sin tjänsteplikt. Med SL 25: 7 har lagstiftaren skapat möjligheter — år 1948 vidgade i jämförelse

med äldre rätt[2] — att även vid allmänt brott döma till ämbetsstraff. Att här särskilda förvaltningsrättsliga hänsyn tagits, framgår redan därav, att ämbetsstraffets utdömande här på ett eljest icke vanligt sätt saknar full anknytning till den brottsliga gärningen såsom sådan; för denna ifrågakommer ju, normalt, i vederbörligt lagrum utsatt straffansvar.

Å andra sidan är det tydligt, att straffrättspolitiska syften fått härska framför förvaltningsrättsliga i ett flertal samband, där båda anmält sig. Sålunda har den grundläggande straffrättsliga tankegången, att den felande skall kunna subjektivt tillräknas brottet, föranlett, att sinnessjukdom och därmed jämförlig själslig abnormitet, under vissa förutsättningar, skall föranleda straffrihet eller straffnedsättning (SL 5: 5, 5: 6). Förgäves har i förvaltningsrättslig doktrin (Reuterskiöld) uttalats, att en tillämpning härav å ämbetsbrotten svårligen kunde förenas med förvaltningens krav på objektiv lämplighet för tjänsten.

Det är härvid dock att anteckna, att på ett särskilt förvaltningsrättsligt område någon hänsyn icke tages till skillnaden mellan fällande dom och straffriförklaring enligt SL 5: 5; såsom friande dom räknas allenast ett konstaterande av att den åtalade icke är skyldig till det påstådda brottet. Sålunda återbetalas vid avstängning på grund av åtal innehållen lön allenast om åtalet ogillats, icke vid straffriförklaring (KÅ 6/1945, not 7/1946).

De straffrättsliga synpunkterna ha jämväl fått verka bestämmande å preskriptionsreglerna i vad avser ansvar för ämbetsbrott. Väl har här hävdats, att de förvaltningsrättsuppgifter, som avsättningsstraffet tjänar, borde föranleda, att preskription icke borde inträda i fall, då avsättning kan

---

[2] Här må ytterligare, utöver vad ovan anförts, antecknas mot. FK 57/1959, vari ändring av SL 25: 7 påyrkas, så att ämbetsstraff icke kan ådömas, då allmänt brott icke förskyller annat än bötesstraff. Häremot i LU 15/1959.

ifrågakomma (Wijkander). Men någon dylik skillnad har icke upprätthållits. Däremot ha, som tidigare här redovisats, vissa särskilda frister ansetts motiverade vid ämbetsbrott.

Motsvarande gäller det av straffrättspolitiska motiv dikterade avskaffandet av ovärdighets-påföljder. Härmed ha ökade möjligheter öppnats till nyanställning i allmän tjänst även efter fällande dom för ämbetsbrott eller annat brott, som kan vara ur tjänstens synpunkt relevant.

Slutligen och kanske främst gäller, att *ämbetsstraffen* särskilt tjäna stats- och förvaltningsrättsliga syften.

De allmänna straffen böter och frihetsstraff ifrågakomma även som straff för ämbetsbrott. Suspension och, särskilt, avsättning[3] avse emellertid att för vår förvaltnings del möjliggöra ett avlägsnande, temporärt eller slutgiltigt, av tjänstemän efter sakerförklaring. Sambandet med förvaltningsrätten framgår även därav, att dessa straff äga, liksom på det disciplinära området varningen, sin motsvarighet i förvaltningsåtgärder, vilka kunna ligga utanför de erkända bestraffningsförfarandena. Avsättningens straffinnebörd har ock minskat, sedan pensionsrätten icke längre går förlorad med straffet.

Med ämbetsstraffens införande i det straffrättsliga reaktionssystemet har ett i viss mån främmande element tillförts detta. De ha icke heller undgått att vålla svårigheter. Dessa förvaltningsrättsligt präglade reaktionsformer äro nämligen såsom straff svårligen jämförbara med de allmänna straffen. Problematiken framträder i sådana situationer som då fråga är, om reformatio in pejus riskeras eller ej; då man har att välja den lindrigaste strafformen vid paria vota, eller vid valet av tillämplig strafflag, sedan ny lagstiftning skett efter brottets begående men före åtalet. Hur skall man ur dylika synpunkter kunna jämföra ämbetsstraff och allmänna straff?

---

[3] Jfr *T. Strömberg*, Atalspreskription (1956) s. 41 f.

Frågan är å andra sidan icke enastående på detta område utan äger sin motsvarighet för andra sanktioners del, när man kommer utanför SL:s område.

Även straffprocessuella frågors lösning ha, i större eller mindre omfattning, påverkats av förvaltningsrättsliga synpunkter.

I *forumhänseende* är visserligen att märka, att flertalet av de tidigare vanliga särskilda domstolarna för åtal mot tjänstemän under den liberala ideologiens tryck raserats. Utvecklingen har även i våra dagar fortsatt, varvid bl. a. kyrkliga och militära förhållanden normaliserats.

De regler, som vår rätt alltjämt rymmer om specialforum innebära i flertalet fall allenast, att en högre instans i den allmänna domstolsorganisationen är första instans för åtal mot vissa tjänstemän. De markera likväl en särskild hänsyn till administrationens och domarnes krav på särskild hänsyn i detta hänseende. Dock har den materiella innebörden härav genom ämbetsbrottens begränsning inskränkts, även om man kan iakttaga en strävan att i görligaste mån åstadkomma åtal inför ämbetsbrottsforum i de särskilda åtalsfallen. De i äldre tid så markanta kraven på specialforum ur sekretessynpunkt eller i tro på att särskilda synpunkter där gälla, ha dock icke längre nämnvärt gehör.

Åtalsrätten har vidare till vissa tider även i vårt land inskränkts så, att åtal mot tjänsteman för ämbetsbrott icke finge ske utan särskild prövning, utförd av Kungl. Maj:t eller ämbetsmyndighet. Dylika hinder ha väl numera raserats. Men specialregler möta, bl. a., i de fall, då särskilt forum är anordnat. Enskildas åtalsrätt i fråga om ämbetsbrott har ock det förvaltningsrättsliga samband, att lagstiftaren eftersträvat ett särskilt kontrollmedel över tjänstemännen. Reglerna om åtalsplikt återigen ha påverkats av önskan att bereda de enskilda rättssäkerhet gentemot felaktiga för-

valtningsåtgärder m. m. Härvid kan en utöver det eljest vanliga vidgad skyldighet att anmäla till åtal följa av tjänsteförhållandet eller särskild föreskrift.

Betydande svårigheter ha inom förvaltningsrätten vållats därav, att olika åtgärder erbjuda större eller mindre likheter med SL:s *straff*.[4] Frågan ställes därför, om å dessa åtgärder samma rättsregler skola gälla som vid utdömande av de straff, vilka angivas i SL. Problemet uppkommer redan vid bestämmandet av relationen mellan straffrätt och disciplinärrätt, nämligen ifråga om dubbelbestraffning skall kunna ske eller om avräkning eller beaktande av den disciplinära åtgärden å den straffrättsliga sanktionen må ifrågakomma. Problemet ställes emellertid jämväl på det processuella planet: skola samma eller liknande straffprocessuella regler följas vid vissa förvaltningsåtgärder som vid bestraffning? Vidare kan den frågan aktualiseras, om viss åtgärd alls lagligen kan vidtagas eller om den är lagstridig på grund av förbud mot straffsanktion vid visst handlande. Sådan är problemställningen t. ex. i tryckfrihetsrätten.

Slutligen blir i statsrätten, för nådeinstitutet, det jämväl fråga om ett materiellt straffbegrepp. Från vilka åtgärder kan nåd beviljas? Som bekant kan nådevägen icke endast de i SL angivna straffen efterskänkas; men var går gränsen gentemot administrativa akter, från vilka nåd ej kan beviljas?[5] — För resningsinstitutets del återigen ställes frågan, om ett avgörande äger den innebörd, t. ex. identitet med eller stark likhet med straffdom, att av denna grund resning må ifrågakomma. — Särskilda problem uppkomma härvid ifråga om de disciplinära straff, som grundas å kommunala reglementen. Nåd och resning kunna här möjligen te sig som ingrepp

[4] En allmän orientering härom, med i viss mån avvikande synpunkter, hos *T. Strömberg*, a. a. s. 27 ff.

[5] Jfr *Jägerskiöld* i StvT 1955; *H. Strömberg* i FT 1957, s. 233 ff.

i den kommunala självstyrelsen, varför åtgärdernas straffnatur av denna grund kanske icke kan dominera. Rättspraxis har icke ännu besvarat frågan. Ytterligare kan bestraffningsbeslut tilläggas en större rättskraftsverkan än rent administrativa.

De sålunda aktuella spörsmålen ha visat sig synnerligen svårlösta. Vi ha väl formella straffbegrepp, såsom SL:s, men kunna svårligen uppställa ett materiellt straffbegrepp av allmän användbarhet. Rent språkligt betecknas gärna ett lidande som straff, vilket drabbar någon och av den talande uppfattas som en följd av ett som rättsstridigt eller i vart fall omoraliskt betraktat handlande av den drabbade. Men ett dylikt språkbruk giver icke någon säker vägledning.

Man kan urskilja, att man i rättspraxis och doktrin sökt lösningar på de sålunda aktuella problemen efter olika linjer. Man har i vissa fall följt rent begreppsjuridiska resonemang. Se t. ex. svarandens argumentation i NJA 1957, s. 531: avstängning är straff, därför att det i viss författning är upptaget under rubriken bestraffning m. m. Eljest kan man urskilja tre huvudlinjer, efter vilka argumentationen förts.

Man kan bedöma en åtgärd med hänsyn till den art eller den grad av lidande, obehag, som den medför för den därav drabbade. Med hänsyn härtill kan man då hävda, att samma processuella regler eller regler om preskription skola följas, som gälla för straff enligt SL 2:. En dylik mening kan HD:s majoritet ha följt i det märkliga plenimålet NJA 1952, s. 240, i fråga om viss förverkandepåföljd. (Den förverkandepåföljd, varom fråga var, vore av »en annan, väsentligt mera straffbetonad natur».)

I andra fall har en renodlad dylik linje dock fört vilse. När i den tyska s. k. Weimar-författningen år 1919 vissa krav på förfarandet vid klandrande uttalanden, som rikta sig mot tjänstemän föreskrivits, synes tankegången väl vara

besläktad. Men samma motivering kan ej beaktas utan stöd av positiv rätt. Det var sålunda denna linje, som klaganden förgäves följde i RÅ S 142/1944 (ovan s. 268). Sundberg menar med liknande utgångspunkt, att viss avstängning i vissa hänseenden är att jämställa med straff (»faktisk straffeffekt»).[6] Ej heller denna argumentation har övertygat (NJA 1957, s. 531).

Man har emellertid inom förvaltningsrätten ofta undersökt de rättsverkningar, som äro förbundna med viss förvaltningsåtgärd, för att med ledning därav avgöra, om vissa mera kvalificerade förfarande-regler måste följas. Denna metod ger större säkerhet. Så har gränsen mellan å ena sidan varningen, å den andra föreställningen, erinringen, klandret i flertalet fall dragits. Man har då beaktat den disciplinära åtgärdens straffskärpande verkan vid iteration, det förhållandet att åtgärden antecknas i register, att den hindrar löneklassuppflyttning m. m., ytterst allenast en diffamerande verkan.

Man kan emellertid ock möta en annan metod. Man tager då hänsyn till syftet med en viss åtgärd, den bestraffandes uppfattning och avsikt; detta moment beaktas även jämte rättsverkningar. Man jämföre Hagströmers i anslutning till dåtida tysk doktrin (särskilt Grolman) lämnade straffdefinition — en rättsinskränkning eller rättsförlust, som tillfogas någon »just för att denne skall mista sin rätt eller lida inskränkning däri» (a. a. s. 6). Man har ifråga om sådana disciplinära åtgärder som varning kunnat draga en gräns med hänsyn till den beslutande myndighetens avsikt med åtgärden: har avsikten icke varit att utdela en varning har åtgärden kunnat bestå som erinran, för den händelse behörighet att meddela varning icke funnits, även om åtgärden betecknats som varning. Har å andra sidan myndighetens av-

[6] StvT 1953, s. 283.

sikt varit att utdela en bestraffning har åtgärden upphävts, om behörighet till bestraffning icke funnits. Här är tydligen dock även den diffamerande verkan av betydelse. Understundom framträder syftet emellertid som ensamt dominerande, då särskilda rättsverkningar icke finnas. När i JO 1911, s. 101 ställning tages till frågan, om ett ämbetsverk ägt avskeda en e. o. tjänsteman på grund av en tidskriftsartikel, förklarade JO, att avskedet måste anses vara ett straff. Han hänvisade till att avsättning är ett ämbetsstraff. Men detta argument kan ju icke vara bestämmande. Avsked kan otvivelaktigt beslutas i fråga om icke oavsättliga tjänstemän utan att detta måste uppfattas som straff. Fråga var alltså icke om ett givet kompetensöverskridande, såsom vid olaga straffexercis eller annan dylik sanktion (se t. ex. MO 1939, s. 26, 33; 1940, s. 90 m. fl.). Men i det föreliggande fallet hade kommit något ytterligare till: avskedet har avsetts vara ett uttryck för reaktion mot tjänstemannens såsom illojala uppfattade skriverier, alltså en vedergällning med eventuellt allmänpreventiv verkan samtidigt som avskedet befriade verket från en tjänsteman, med vilken fortsatt samarbete tedde sig olustigt. Avskedet har m. a. o. utnyttjats i ett annat syfte än det förvaltningsmässiga; åtgärden kan ur denna synpunkt då rubriceras som illojal maktanvändning, détournement de pouvoir.[7] Såsom en bestraffning i denna materiella mening har åtgärden ansetts oförenlig med tryckfrihetsrättens krav på att all sanktion mot tryckfrihetsbrott skall ske i viss föreskriven ordning.

Det anförda torde tillfyllest visa, att enhetliga normer för uppställande av ett materiellt straffbegrepp icke finnas.

På ett annat område framträder en liknande frågeställning: Kan förvaltningsmyndighet avskeda tjänsteman på den

[7] Jfr *Victorin* i FT 1956, s. 29; *Jägerskiöld,* Om allmän förvaltningsrätt (1958) s. 97.

grund, att han av domstol dömts till straff för brott? Ännu sent har man menat, att detta är fullt möjligt — den administrativa åtgärden är självständig och motiverad av bristande tillit till den anställde. Ur straffrättspolitisk synpunkt har häremot invänts, att domen i brottmål bör vara en uttömmande sanktion. Den bedömning av det individuella fallet, som domen numera förutsättes rymma och de åtgärder till de straffades tillrättaförande, som straffet skall utgöra, böra icke få riskeras genom efterföljande administrativa åtgärder av i sak liknande innebörd. Har domstolen icke funnit avsättning motiverad, bör detta lidande ej i annan ordning drabba tjänstemannen. Denna åsikt har vunnit starkt beaktande. Man jfre dock Sundberg i FT 1957, s. 93 ff.

Å andra sidan har man i rättspraxis avvisat en — särskilt av Sundberg — hävdad tankegång, som innebär, att avsked under hänvisning till fel eller försummelse i tjänsten aldrig bör kunna ifrågakomma administrativt, där mera kvalificerat förfarande öppnats för bestraffning — och därmed ock avsked — i disciplinär väg. Tvärtom har man funnit, att om administrativt entledigande kan ske, detta må grundas även å fel eller försummelse. Det disciplinära förfarande, som må grundas å samma brist hos tjänstemannen, kan — men måste ej — tillgripas. Om det tillgripes, leder det till en bestraffning med dess diffamerande verkan. Men myndigheten har frihet att, om hinder mot uppsägning ej föreligger, underlåta bestraffning samt i stället allenast entlediga; eventuell skyldighet att föranstalta om straffansvar får dock icke åsidosättas.

Framför allt har emellertid inom förvaltningen frågan om bestraffning eller icke ställts för *disciplinärrättens* del. Man har här å ena sidan hävdat, att det förhållandet, att disciplinärstraff beslutas av administrativ myndighet och icke av

allmän domstol innebär, att fråga är om ett särskilt förvaltningsrättsligt institut. Av detta skäl skulle förvaltningsrättsliga grundsatser och icke straffprocessuella vara tillämpliga. Just det förhållandet, att bestraffningsmakten ligger hos myndigheten—arbetsgivaren, har varit ett skäl mot att anse dessa åtgärder vara straff i en mera begränsad mening. Det intressanta är här — mot bakgrund av vissa rättsfilosofiska analyser av straffbegreppet[8] — att diskussionen om disciplinärrättens innebörd föranletts särskilt därav, att sanktioner beslutas av dem, vilka snarast kunna äga ett personligt motiv för bestraffningen, i vart fall stå närmare den verkliga reaktionsorsaken än en allmän domstols medlemmar göra. Det synes sålunda förhålla sig så, att termen »straff» i rättsordningen i första hand anknyter till offentliga förfaranden, vari som ett väsentligt moment ingår, att bedömningen sker av fristående och opartiska personer.[9]

Även här möta svårigheter att finna hållpunkter för en klar gränsdragning mellan de olika områdena. Vad konstituerar ett disciplinärt förfarande till skillnad från ett straffprocessuellt? Man har tydligen icke kunnat angiva något annat generellt kriterium för en gränsdragning än möjligen det, att vittnesförhör äro förbehållna de allmänna domstolarna. Erfarenhet har dock visat, att ett disciplinärt förfarande — varmed menas ett snabbt verkande administrativrättsligt — fyller viktiga uppgifter som instrument för effektivitetens och ordningens upprätthållande.[1]

Rättshistoriskt sett har disciplinärrätten utvecklats ur en myndigheternas allmänna bestraffningsmakt. Före den libe-

---

[8] Se senast *T. Strömberg*, Åtalspreskription (1956) s. 33; *dens.* i Theoria 1957, s. 71.

[9] Jfr *Ekelöf*, Straffet, skadeståndet och vitet (1942) s. 42 ff., och, särskilt, *Hägerström*, Social-filosofiska uppsatser (1939) s. 247 ff.

[1] Jfr MO 1955, s. 202 ff.

rala rättsideologiens genombrott krävdes icke alltid särskilt laga stöd härför; ännu är principens tillämplighet på disciplinärförfarandet föremål för viss tvekan. Bestraffningsmakten kunde tidigare härledas ur en allmän kompetens; förhållandet var ju icke enastående, man kan erinra om andra bestraffningskompetenser inom förvaltningen, såsom länsstyrelsernas befogenheter, deras forna vida rätt att döma till vite, samt kyrkorådets makt att bestraffa brott mot kyrkotukten m. m.[2] Dylik fri bestraffningsmakt har i flertalet fall fått vika. Genomförandet av satsen nulla poena sine lege inom straffrätten i övrigt har varit en av de orsaker, som föranlett försök till en skarp, begreppsmässig distinktion även mellan kriminellt och disciplinärt ansvar.

Emellertid har ett förhållande härvidlag varit påfallande. De disciplinära straffen och SL:s i kap. 2: angivna straff hava full materiell identitet — utom ifråga om varningen, som icke hos oss längre äger straffprocessuell motsvarighet; man jfre ock SP § 18 p. 3, som kan tagas som ett bevis för de disciplinära sanktionernas formella straffkaraktär.[3] Detta förhållande — att sanktionerna äro identiska — har icke kunnat undgå att påverka opinion och utveckling. Denna har hos oss i senare tid lett till ett fortsatt kvalificerande av det disciplinära förfarandet och en ökad obenägenhet mot dubbelbestraffning.

Vad förfarandet beträffar, framträder fortfarande den skillnad mot straffprocessen, att myndigheten kan internt anhängiggöra ett disciplinärende, ej heller kan den enskilde överklaga beslut att ej disciplinärt straffa. Men den misstänkte skall höras om beskyllningen, i flera fall äga rätt att anlita biträde; RegR:n har slagit vakt om dessa grundsatser. Domarejäven tillämpas. Reglerna för omröstning ha i ökad

---

[2] Några uppgifter härom stå att finna hos *H. Strömberg*, Den lokala förordningsmakten (1955). Jfr *Ekelöf*, a. a. s. 129 ff.

[3] Jfr *H. Strömberg*, FT 1957, s. 236.

omfattning anslutits till brottmålsprocessen. Besvärsrätt har medgivits i en ökad och en mera vidsträckt omfattning än inom det administrativa förfarandet eljest vanliga, tydligen med hänsyn till de disciplinära åtgärdernas straffkaraktär. Resningsinstitutet har vunnit tillämpning och anslutits till straffprocessens normer. Motsvarande gäller nådeinstitutet och i viss mån preskriptionsreglerna, reglerna om materiell rättskraft samt om ny lags tillämplighet å dessförinnan begånget fel. Proportionalitet eftersträvas, ehuru det å andra sidan är tydligt, att ett mera individualiserande bedömande här är möjligt (jfr härvid sjömanslagen § 65). Rättskraftsreglerna följa straffrätten.

Ifråga om möjligheten till parallell bestraffning har den senaste rättsutvecklingen inneburit ett visst tillrättaläggande. Medan tidigare dubbelbestraffning kunde ske, och var det principiellt riktiga, har med SL 25: 8 möjlighet öppnats för domstol att vid straffmätning beakta redan verkställd disciplinär bestraffning samt att i fråga om böter och suspension låta straffet bortfalla. Motsvarande regler gälla på den disciplinära sidan, dock att bestraffning där icke alls må ske efter domstols dom och att beslutat straff skall förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts före åtal. Väl har man icke varit villig att, som ock ifrågasatts, taga steget fullt ut mot ett erkännande av det judiciella och det disciplinära straffets jämställdhet — vissa väsentliga skillnader särskilt på förfarandets område föreligga ju ännu, som kunna anföras till skäl däremot. Men uppenbart är den äldre, rent dogmatiska åtskillnaden mellan judiciellt och disciplinärt ansvar icke mera upprätthålles.

Inom den militära straffrätten, som här icke systematiskt behandlats, återigen ha utformats dels ett egentligt disciplinärförfarande, grundat å DiscL och närmare reglerat i MilRGL, dels ett enklare förfarande, som kan leda till tillrättavisning, under vilket namn olika enklare reaktioner

sammanförts, bl. a. varning. Det kvalificerade förfarande, som kan mynna ut i arrest och disciplinbot, är, till tydlig åtskillnad mot administrativt disciplinärförfarande, underordnat allmän domstols kontroll, därigenom att överklagande dit kan ske. Tillrättavisning återigen är genom lagreglering bestämt att icke utgöra straff, men kvalificerade regler om förfarande och mot dubbelbestraffning ha likväl åt beslutet givit en annan ställning än den, som tillkommer de rent administrativa erinringarna m. m. (DiscL § 14, MilRGL §§ 64–68; se även Westerberg, Om rättskraft, s. 579).

Inom *anmärkningsprocessen* återigen kvarstå ett flertal problem olösta. Även här är frågan ställd, om processen syftar till utkrävande av ett straffrättsligt ansvar eller något annat. Förhållandet till det straffrättsliga ansvaret är icke helt avgränsat. Anmärkningsansvar kan utkrävas även där straffrättsligt ansvar kan ifrågakomma. Men anmärkningsprocessens särställning markeras av många viktiga normer: ansvaret går vidare än det kriminella – bygger det på culpa, är denna i vart fall mycket svagare än vad eljest kräves. I fråga om förfarande är även här en vacklan märkbar mellan straffprocessuella och förvaltningsrättsliga normer, såsom vid omröstning och paria vota. Utslagens rättskraftsförhållande inom den egna processen är oviss. I förhållande till allmän domstols dom äro de säregna, då utslag i anmärkningsprocess icke är bindande vid redogörares talan mot sakägare inför allmän domstol. De regler, som finnas om vem som bär redogöraransvaret äro ofullständiga och i vissa hänseenden icke väl samarbetade med straffrättens och förvaltningsrättens system i övrigt.

Avstängning har däremot särhållits som ett särskilt, men ojämnt reglerat institut. Åtgärden har icke jämställts med straff.

Genom en långvarig och förhållandevis rik rättspraxis har den svenska tjänstemannarätten på här behandlade områden utvecklats och även normerats. Särskilt har regeringsrättens nu halvsekelgamla rättspraxis blivit en rik källa; vissa väsentliga rättsgrundsatser ha här ock slagits fast. I övrigt är det emellertid uppenbart, att detta rättsområde lider av brist på normerande lagstiftning och på enhetliga synpunkter. I synnerhet framträda motsättningar, som aldrig helt överbyggts, mellan straffrättsliga och förvaltningsrättsliga målsättningar. Till vissa delar ha dessa motsättningar snarare skärpts genom anläggande av nya kriminalpolitiska synpunkter på områden, där de förvaltningsrättsliga intressena jämväl anmäla sig.

Av samme författare har tidigare utkommit, bl. a.:

Sverige och Europa 1716–1718 (1937).
Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar (1945).
Tre utlåtanden (1946).
Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol (1947).
Folkrätt och inomstatlig rätt (1955).
Svensk tjänstemannarätt. Del 1 (1956).
Om allmän förvaltningsrätt (1958).
Från prästskola till enhetsskola (1958).

ALMQVIST & WIKSELL · STOCKHOLM

Pris 24 kr.

ALMQVIST & WIKSELL 578511