

Chefsjustitieombudsmannen
Mats Melin

En lagmans skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när en fråga om disciplinansvar uppkommit beträffande en domare vid tingsrätten

Bakgrund

Statens ansvarsnämnd beslutade den 26 april 2005 att ålägga en åklagare varning med anledning av att han inte hävde ett anhållningsbeslut när han uppmärksammades på att en häktningförhandling vid Lunds tingsrätt inte påbörjades inom fyra dygn från det att den misstänkte greps.

Mot bakgrund av dessa uppgifter beslutade jag att i ett särskilt ärende ta upp tingsrättens handläggning av saken.

Av infortrade handlingar i ärendet framgick bl.a. följande.

Rådmannen AA var ordförande vid den aktuella häktningförhandlingen som ägde rum den 21 september 2004 med början kl. 11.00. Han uppmärksammade en knapp timme före förhandlingens början att den anhållne hade gripits den 17 september 2004 kl. 10.14 och anhållits samma dag kl. 17.20. Han påtalade detta för åklagaren. Varken åklagaren eller AA beslutade i detta skede att häva anhållningsbeslutet, utan häktningförhandlingen hölls på utsatt tid och tingsrätten beslutade därefter att häkta den anhållne personen. Påföljande dag beslutade tingsrätten (AA) – efter kontakter med åklagaren i målet – att häva häktningsbeslutet.

Sedan åklagaren anmält händelsen till Åklagarmyndigheten i Malmö överlämnades ärendet till Riksåklagaren. Dåvarande vice riksåklagaren BB Levin beslutade den 29 december 2004 att inte inleda förundersökning med anledning av det inträffade. Hon anförde sammanfattningsvis att det fel som förekommit vid handläggningen skulle vara att bedöma som ringa tjänstefel och således inte vara straffbart. Inom ramen för sitt tillsynsansvar anmälde hon åklagaren till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinpåföljd skulle meddelas. Ansvarsnämnden ålade, som ovan nämnts, åklagaren en varning.

JO anmodade Lunds tingsrätt att lämna upplysningar och yttrande beträffande

- vilka överväganden som gjordes i anslutning till häktningsförhandlingen i fråga om den tid som gått sedan den misstänkte greps, samt
- vilka eventuella ställningstaganden lagmannen gjorde beträffande rådmannen då han fick kännedom om det inträffade.

Tingsrätten (lagmannen CC) kom in med ett remissvar. I den del som gällde övervägandena vid häktningsförhandlingen hänvisade lagmannen till ett yttrande av AA.

I den del som avsåg lagmannens ställningstaganden anförde CC följande.

Som framgår av AA:s yttrande var jag informerad om den förestående häktningsförhandlingen och blev liksom andra kollegor frågad till råds av AA. Jag var såvitt jag minns av den uppfattningen att förhandlingen kunde och skulle hållas så länge häktningsframställningen inte blivit återkallad av åklagaren. Den uppfattningen vidhåller jag med visst stöd i ansvarsnämndens skrivning i ärendet mot åklagaren. Som ansvarsnämnden anført borde dock åklagaren före förhandlingen eller AA senast vid förhandlingens inledning ha formellt hävt anhållningsbeslutet – något som i praktiken dock inte skulle ha förändrat den misstänktes situation. Jag anser inte att jag skulle ha haft fog för att anmäla AA till ansvarsnämnden för ifrågasatt tjänstefel.

Den omständigheten att häktningsförhandling satts ut till en tidpunkt 46 minuter efter fyradygnsfristens utgång innebär dock att ett uppenbart fel begåtts i fråga om målets handläggning vid tingsrätten. Varken AA eller någon annan domare kan emellertid lastas för det felet. Den personal som på eget ansvar bereder mål och ärenden har sådan kompetens att felet med all sannolikhet aldrig kommer att upprepas. Det inträffade har därför inte föranlett mig att vidta några åtgärder.

Jag beslutade den 11 november 2005 att till ansvarsnämnden överlämna frågan om disciplinansvar för AA.

Ansvarsnämnden beslutade den 5 april 2006 att inte meddela disciplinpåföljd för AA. Som skäl för beslutet angavs sammanfattningsvis att AA av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning genom att inleda häktningsförhandlingen för sent utan att dessförinnan häva anhållningsbeslutet, men att felet vid en sammantagen bedömning av samtliga omständigheter var att bedöma som ringa.

I ärendet kvarstår emellertid frågan om CC borde ha gjort en anmälan till ansvarsnämnden beträffande rådmannen då han fick kännedom om det inträffade.

Rättslig reglering

En domare har ett straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten bl.a. till följd av regeln om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa skall emellertid inte dömas till ansvar.

Domarna är också underkastade ett disciplinärt ansvar enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Där föreskrivs att en arbetstagare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Enligt 18 § LOA får ett disciplinärt förfarande inte inledas eller fortsättas när en åtgärd har vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare. Om emellertid en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas om gärningen inte har ansetts vara något brott och den bedömningen grundas på något annat än bristande bevisning.

Disciplinansvar enligt 14 § LOA kan aktualiseras inte bara när det rör sig om en sådan arbetsplatsintern förseelse som kan förekomma på vilken arbetsplats som helst utan också när ett begånget fel har sådan anknytning till myndighetsutövning som krävs för ansvar för tjänstefel men där straffansvar är uteslutet på grund av att gärningen måste bedömas som ringa i den mening som avses i straffbestämmelsen (SOU 1992:60 s. 263 f.).

Frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande som rör ordinarie domare, utom justitieråd och regeringsråd, prövas av ansvarsnämnden (34 § LOA och 15 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning). Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som skall prövas av ansvarsnämnden, skall detta genast anmälas till nämnden (15 § anställningsförordningen [1994:373]).

En anmälan avseende en rådman skall göras av tingsrätten (57 § tredje stycket förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Anmälningar av detta slag är sådana ärenden som kan avgöras av lagmannen eller av denne hänskjutas till kollegium respektive plenum (jfr 28 § tingsrättsinstruktionen).

Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet. Myndighetschefen skall enligt 7 § första stycket se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Dessa regler är tillämpliga också på tingsrätterna (7 § tingsrättsinstruktionen).

En anmälan till ansvarsnämnden avseende en fråga om disciplinansvar kan föranleda ansvarsnämnden att även ta ställning till om en åtalsanmälan skall göras med anledning av det förhållande som har kommit under nämndens prövning (jfr 22 § LOA).

Bedömning

Reglerna om skyldighet för en myndighet att göra anmälan till ansvarsnämnden när det har uppkommit en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande beträffande en befattningshavare som omfattas av nämndens behörighet utgör ett viktigt inslag i det särskilda ansvarssystemet för de personer som är verksamma vid myndigheterna. Det grundläggande motivet för både straffrättsliga och utom

straffrättsliga sanktioner inom det offentliga området är samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt (prop. 1975:78 s. 141).

Det kan i många fall vara svårt att avgöra om ett visst handlande innefattar straffbart tjänstefel eller om ett begånget fel är sådant att det bör föranleda en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Det skall emellertid i detta sammanhang understrykas att det är ansvarsnämnden som i det enskilda fallet avgör om en åtalsanmälan skall göras eller en disciplinpåföljd meddelas. Genom att inrätta nämnden har lagstiftaren, när det gäller domare och vissa andra statliga befattningshavare, uppdragit åt ett fristående organ att pröva frågor om åtalsanmälningar och disciplinansvar. Det innebär, som förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh framhållit beträffande åtalsanmälningar (JO 1998/99 s. 37, särskilt s. 47), att myndighetschefen – för att prövningen i nämnden skall få ett reellt innehåll – inte skall sätta sig i nämndens ställe och pröva en sådan fråga på det sätt som ankommer på nämnden. Detta framgår av att skyldigheten att göra anmälan till nämnden enligt 15 § anställningsförordningen inträder så snart ”det uppkommer” fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande. Bestämmelsens innebörd måste förstås så, att en anmälan till nämnden skall göras även i sådana fall där straff- eller disciplinansvar kan tänkas komma i fråga men förhållandena är svårbedömda. Det är tillräckligt för att en anmälningsskyldighet skall inträda att de föreliggande omständigheterna är sådana att det med fog kan antas att det finns grund för misstanke om brott eller att det finns en rimligt välgrundad anledning att anta att det fel som begåtts kan föranleda disciplinpåföljd (jfr nyss nämnda JO- avgörande s. 48 f.).

Ansvarssystemet är således konstruerat så, att en anmälan för prövning av frågan om åtalsanmälan medför att också frågan om disciplinansvar aktualiseras. Omvänt kan en disciplinanmälan föranleda ansvarsnämnden att ta ställning till om åtalsanmälan skall göras med anledning av det förhållande som har kommit under nämndens prövning.

Vad som i praktiken torde vålla de största svårigheterna är bedömningen av huruvida en viss gärning eller ett visst fel är att bedöma som ringa eller ej. Om det råder minsta osäkerhet om hur det förhåller sig i detta hänseende bör, mot bakgrund av vad som nyss sagts om ansvarssystemets uppbyggnad, myndighetschefen överlåta åt ansvarsnämnden att ta ställning i frågan.

Det är emellertid inte möjligt att generellt ange i vilka situationer en myndighetschef är skyldig att göra en anmälan för prövning av frågan om disciplinpåföljd, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Det kan också konstateras att det många gånger finns utrymme för olika bedömningar av om en anmälningsskyldighet uppkommit utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig.

Enligt min uppfattning finns det ett större utrymme för olika, var för sig godtagbara, bedömningar när det gäller frågan om en arbetsplatsintern förseelse kan föranleda en disciplinpåföljd. Utrymmet för att underlåta att göra en anmälan är däremot mindre när det fel som förekommit har skett vid myndighetsutövning. Om det felaktiga handlandet medfört att någon varit berövad friheten utan stöd i lag är, som jag ser det, utrymmet för att underlåta att göra en anmälan ytterst begränsat.

CC har anfört att han inte anser att han skulle ha haft fog för att anmäla AA till ansvarsnämnden för ifrågasatt tjänstefel. Han har inte närmare angett vad han grundat detta ställningstagande på och inte heller berört vilka eventuella överväganden han gjorde med hänsyn till reglerna om disciplinansvar.

Det framgår inte av CC:s yttrande hit om han kände till att det inträffade anmälts till riksåklagaren. Jag utgår dock från att så var fallet. Eftersom felhandlandet var föremål för riksåklagarens bedömning kan det inte anses ha ålegat CC att också anmäla saken till ansvarsnämnden (jfr 18 § första stycket LOA). Jag instämmer således i att CC saknat fog att göra en anmälan rörande ifrågasatt tjänstefel.

När emellertid saken prövats i straffrättslig ordning och riksåklagaren beslutat att inte inleda förundersökning mot AA borde CC ha övervägt om det fanns skäl att anmäla saken till ansvarsnämnden för prövning av frågan om disciplinpåföljd. CC har visserligen inte i sitt yttrande lämnat någon uppgift om huruvida han informerades om riksåklagarens beslut att inte inleda förundersökning eller om när han i så fall fick kunskap om beslutet. Jag utgår emellertid i det följande från att ett beslut av detta slag rörande en domare vid tingsrätten måste ha kommit till hans kännedom i tiden innan jag beslutade att ta upp saken till prövning.

Vid övervägande av frågan om en anmälan till ansvarsnämnden för prövning av frågan om disciplinpåföljd skulle göras borde CC kunnat konstatera, dels att det fel som begåtts avsett handläggningen av en fråga om användningen av tvångsmedel och således rört tillämpningen av regler som är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet i brottmålsförfarandet, dels att felet fått till följd att en person som borde ha försatts på fri fot kom att vara fortsatt frihetsberövad utan stöd i lag. Utrymmet för att under sådana förhållanden underlåta att göra en anmälan till ansvarsnämnden måste, som jag nyss angett, anses vara ytterst begränsat.

Vid bedömningen av hur allvarligt man skall se på en felaktig rättstillämpning måste hänsyn också tas till vad som framgår om orsaken till felet liksom till subjektiva omständigheter hänförliga till den felande befattningshavaren. Jag vill emellertid i den delen återknyta till vad jag nyss anfört, nämligen att bedömningen av om ett fel är att anse som ringa eller inte principiellt bör anförtros ansvarsnämnden och att en myndighetschef därför vid minsta osäkerhet i frågan bör överlämna saken till nämndens prövning.

Jag kan mot nu angiven bakgrund för min del inte finna annat än att en anmälan till ansvarsnämnden borde ha gjorts sedan riksåklagarens prövning avslutats. Eftersom

det likväl finns ett visst, om än begränsat, utrymme för skilda bedömningar i frågor av detta slag, anser jag mig emellertid inte kunna göra gällande att CC eftersatt sin skyldighet enligt 15 § anställningsförordningen.