NÄR ÄMBETSMANNEN BLEV ARBETSTAGARE*

av Lotti Ryberg-Welander

1. Inledning

Våren 2018 uppmanade riksdagen regeringen att se över lagstiftningen om tjänstefel, med inriktning att göra fler handlingar, eller frånvaro av handlingar, straffbara. Syftet med detta är, enligt riksdagen, att öka allmänhetens rättssäkerhet och förtroende för den offentliga förvaltningen.[1]

Något senare presenterade en statlig utredning, Tillitsdelegationen, sitt betänkande om hur framför allt den offentliga välfärdssektorn kan utvecklas och förbättras genom tillit i styrningen av arbetet.[2] En av de faktorer som delegationen säger sig eftersträva är ”ämbetsmannaetiken”. Denna ämbetsmannaetik sägs bestå av bl.a. lagstiftning med krav på etiskt agerande, en professionell kunskap och, inte minst, en integritet och en önskan att hjälpa medborgaren även om det innebär att den offentliga tjänstemannen behöver utmana ”regelverk och hierarkier”. Det kan, menar utredningen, leda till att ämbetsmannen ”öppet måste slå larm om missförhållanden”.[3]

Men även om ämbetsmannen följaktligen ses som ett historiskt ideal och en politisk strävan, med en föreställning om ämbetsmannen som en bärare av ett offentligt etos och en demokratins väktare,[4] kan vi också se att de lagändringar som föreslås av Tillitsdelegationen är mycket modesta till sin karaktär. De lär knappast ändra på det faktum att ämbetsmannen, rättsligt sett, är arbetstagare med såväl lojalitets- som lydnadsplikt gentemot sin arbetsgivare.[5]

Det har inte alltid varit så; länge fanns inte bara ett etiskt och professionellt ansvar för ämbetsmännen utan hon eller hand hade också ett rättsligt personligt ansvar. Detta ansvar bestod i sin tur av olika delar. Det fanns t.ex. ett särskilt redogöraransvar för de offentliga medel som ämbetsmannen hade

---

* Artikeln har *peer review*-granskats.

1 Bet. 2017/18:KU37 Offentlig förvaltning. Bifall till utskottets förslag 18 april 2018.

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

3 SOU 2018:47, s. 134 f.

4 Lundquist, L Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos, 1998.

5 Se Glavå, M, Arbetsrätt, 2011, s. 63 ff., Källström, K och Malmberg, J Anställningsförhållandet. Inledning till den individuella arbetsrätten, 2016, s. 72 ff., Kahn-Freund, O, The Labour and the Law, 1977, s. 24 ff., m.fl.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

att hantera[6], ett skadeståndsrättsligt ansvar för fel som gjordes och som medförde skada för en medborgare[7] samt ett straffrättsligt ansvar för fel begångna i tjänsten.

Det är framför allt förändringarna av det straffrättsliga ansvaret som ska beskrivas och analyseras i denna artikel. Det var en utveckling som inleddes i mitten av 1960-talet. Den nu gällande regleringen tillkom drygt 20 år senare och nu har det alltså aviserats ytterligare ändringar.

Artikelns avsikt är att framför allt beskriva de överväganden som gjordes när det så kallade ämbetsansvaret avskaffades 1976; en förändring som kan beskrivas som en förändring från ett offentligrättsligt system till en civilrättslig reglering.[8] I texten ska dock förhållandena i första hand beskrivas och analyseras som en förändring av den rättsliga rollen för ämbetsmannen som blev arbetstagare och fokus ligger följaktligen på den arbetsrättsliga relationen. Genom detta perspektiv är förhoppningen att kunna inte bara delta i den pågående diskussionen utan att också fördjupa den.

2. Rättsliga roller

Att ge olika aktörer olika roller är en väsentlig uppgift för rätten och regleringen av samhälleliga och sociala relationer.[9] De rättsliga rollerna överensstämmer inte alltid med de sociala roller som en person har eller med de sociala förväntningar som finns på rollinnehavaren. Kärnan i den juridiska rollen är vilka rättsliga aktionsmöjligheter personen har i den roll som hon eller han inträtt i.[10] Som främst visats inom civilrätten, ger rätten aktörerna olika abstrakta roller. Dessa roller har olika rättsligt innehåll och olika rättsliga möjligheter att agera. Abstraktionen innebär att personliga egenskaper i form av t.ex. kunskap, erfarenheter, önskemål eller etiska överväganden nedtonas till fördel för ett mer eller mindre färdigskrivet rättsligt manus. Det kan handla om att vara konsument eller näringsidkare, köpare eller säljare, arbetsgivare eller arbetstagare. Gemensamt är att det handlar om relativt specialiserade roller i ett ekonomiskt system. Varje roll tenderar också att ha en

---

6 Petrén, G, Individens rättsskydd i förvaltningen, I Till 250-årsminnet av 1734 års lag (Lakimies nr 7-8/1984), Helsingfors, s. 1208.

7 Jägersköld, S, Tjänstemannarätt, 1969, s. 82 ff.

8 Petrén, a.a., s. 1211, Bull, T Tjänstefelet och den goda förvaltningen. I Bull, T, Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke, 2013, s. 488.

9 Hydén, H, Normvetenskap, 2002, s. 71, Wilhelmsson, T, Critical Studies in Private Law: a treatise on need-rational principles in modern law, 1992, s. 81. Jfr också Fox, A, Beyond contract. Work, Power and Trust relations, 1974. s. 157.

10 Wilhelmsson, a.a., s. 80 ff.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

motpart, en fysisk eller juridisk person med en roll med ett kompletterande legalt innehåll och andra rättsliga aktionsmöjligheter.[11]

Den rättsliga rollen är normerande till sin karaktär, och ekonomiska, sociala eller sociologiska beskrivningar eller förutsättningar ger begränsat med möjligheter för en person att agera utanför den givna rollen. Det innebär också att det i begränsad omfattning är möjligt för den aktuella personen att välja roll, eller att avstå helt från rollen.[12] Det gäller inte minst om rollen är en förutsättning för att delta på en ekonomisk marknad, t.ex. arbetsmarknaden, och att försörja sig på detta.

När ämbetsmannens rättsliga förutsättningar förändrades klev personen som skulle utföra arbetet i den offentliga förvaltningen in i en roll med andra rättsliga förutsättningar än tidigare. Hon eller han blev arbetstagare – en roll som gav andra rättigheter, men också andra skyldigheter liksom en annan motspelare.

Arbetstagarrollen kompletteras av en arbetsgivarroll, med rätt att leda och fördela arbetet på arbetsplatsen.[13] Denna roll bygger på ett prerogative contract[14] eller ett employer specific contract med vidsträckta befogenheter för arbetsgivaren.[15] Det påverkar inte bara relationen till den anställda personen utan förändrar också, i det här sammanhanget, också relationen till den rättssökande allmänheten. Det gör det motiverat att belysa de strävanden som låg till grund för den förändring som inleddes i mitten av 1960-talet. Det material som används är i huvudsak statliga utredningar och propositioner, knutna till ämbetsansvarets avskaffande och (åter-)införandet av det straffrättsliga tjänstefelet. Någon fullständig genomgång låter sig tyvärr inte göras i artikelformatet.

3. Hur det var – en kort historisk tillbakablick

Ämbetsmannen sågs som befattningshavare eller som innehavare av en tjänst.[16] Tjänsterna i sig delades in i ordinarie och icke-ordinarie. De ordinarie tjänsterna skulle, budgeträttsligt, upptas på stat. ”På stat” innebar en konstitutionellt reglerad ordning som förutsattes gälla för lång tid och som följaktligen påverkade den framtida (stats-)finansiella situationen.[17]

---

[11] Wilhelmsson, a.a., s. 81.
[12] Wilhelmsson, a.a., s. 82.
[13] Se not 5.
[14] Selznick, P, Law, Society and Industrial justice, 1969, s. 178.
[15] Fox, a.a., s. 178 m.fl.
[16] Jägerskiöld, a.a., s. 9.
[17] Wennergren, B, I statens tjänst, 1966, s. 39 f.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

En ordinarie tjänst kunde tillsättas med fullmakt eller betecknas som konstitutorial. Innehavare av fullmaktstjänster var i princip oavsättliga. En konstitutorial tjänst innebar att innehavaren kunde avsättas bara som en bestraffning för fel gjorda i tjänsten. I övrigt kunde innehavare av ordinarie tjänster inte sägas upp.[18] Oavsättligheten grundade sig på antaganden om att tjänstemännen på grund av sin trygghet i anställningen arbetade självständigt och på läng sikt, vilket i sin tur ansågs vara ett allmänt intresse.[19]

I mitten av 1960-talet fanns drygt 110 000 ordinarie tjänster inom staten och statsunderstödd verksamhet. Det var ca en tredjedel av de anställda.[20] Därtill fanns kommunalt inrättade ordinarie tjänster.

De icke-ordinarie tjänsterna var tillfälliga och innehavarna kunde sägas upp. Också inom de icke-ordinarie tjänsterna fanns olika kategorier, t.ex. extra ordinarie, extra och göromålsanställningar, vilka tillsattes genom förordnande.[21] I litteraturen noterades ”tendens till ökad obenägenhet mot ordinariesättning” av framför allt högre tjänster.[22]

Om en tjänst skulle inrättas eller ej beslutades av riksdagen, Kungl. Maj:t, centrala myndigheter eller av kommunernas och landstingens fullmäktige. Det var tjänsten i sig som definierade ämbetsmannens åligganden och tjänsten reglerades i sin tur i allmän lag, i administrativa instruktioner utfärdade av Kungl. Maj:t, i anvisningar inom de aktuella förvaltningsmyndigheterna eller i offentliga och officiella beslut från fullmäktigeförsamlingarna.[23]

Det fanns följaktligen en mängd olika dokument som byggde på olika byråkratiska och politiska institutioners beslut och som styrde de offentliga tjänstemännens arbetsuppgifter. Ändå hade situationen förenklats och systematiserats genom 1965-års tjänstemannareformer, som bl.a. innebar ökade förhandlingsmöjligheter för de anställda. Den tidigare rättsliga situationen ”framstod som ett lappverk föga värdigt ett rättssamhälle”, och ”mångfalden var mer iögonfallande än enheten”.[24] De förändringar av de rättsliga dokumenten som gjordes under 1960-talet, skapade en systematik som då framstod som både modern och enhetlig.[25] Vid denna tidpunkt hade det också blivit möjligt att ändra delar av en tjänst, både avseende innehåll och omfattning, men bara om det gjorts särskilt förbehåll om det när tjänsten inrättades.[26]

---

18 Wennergren, a.a., s. 81, Jägerskiöld, a.a., s. 23.
19 SOU 1963:51, De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt, s. 33.
20 Wennergren, a.a., s. 17 och 37 f.
21 Wennergren, a.a., s. 38 f.
22 Wennergren, a.a., s. 38.
23 Jägerskiöld, a.a., s. 54 f.
24 Wennergren, a.a., s. 4.
25 Wennergren, a.st.
26 Jägerskiöld, a.a., s. 13.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

Det straffrättsliga ansvar som kunde utkrävas av en ämbetsman reglerades också i olika författningar och ansvaret handlade både om brott som var specifika för just innehavare av ämbeten, t.ex. tjänstefel, tjänstemissbruk och tagande av muta, och om handlingar som var straffbelagda i sig men som bestraffades i särskild ordning när de begicks av en ämbetsman. Straffen för brott mot ämbetsansvaret var avsättning och suspension och utdömdes i ett judiciellt förfarande av domstol.[27] De generella ämbetsbrotten, som reglerades i 20 kapitlet brottsbalken (1962:700) (BrB) och som övertogs från den tidigare strafflagen, motiverades av att ”lagstiftningen skulle skydda den offentliga tjänstens behöriga gång”.[28] Ämbetsstraffen skulle fungera inte bara som straff utan också som skyddsåtgärd; en olämplig eller ovärdig tjänsteman skulle avlägsnas från sin tjänst.[29]

Utöver reglerna i brottsbalken och den tidigare strafflagen fanns också olika former av disciplinära påföljder. För de statliga ämbetsmännen reglerades dessa i verksinstruktioner och administrativa författningar. De administrativa påföljderna var suspension (i högst tre månader), avsättning, löneindragning, varning, erinran och tillrättavisning. De utdömdes oftast av myndigheten själv, i många fall med juridiskt utbildade ledamöter i en i lag inrättad särskild disciplinär instans.[30] Det disciplinära förfarandet kunde inledas efter anmälan från en enskild eller på myndighetens eget initiativ.[31]

För innehavare av kommunala tjänster reglerades disciplinansvaret tidigare i kommunala reglementen, men i slutet av 1960-talet flyttades reglerna över till kollektivavtal.[32] Det är fortfarande kollektivavtal som reglerar disciplinansvaret i den kommunala och landstingskommunala verksamheten.[33]

Genom 1965-års statstjänstemannalag infördes en skyldighet att rätta sig efter individuella tjänsteföreskrifter som utfärdades av en förman.[34] En särskild skyldighet för befattningshavaren kunde vara att, oavsett tidsåtgång, fullgöra tjänstens arbetsuppgifter;[35] en typ av prestationsplikt.[36] Det fanns också en tjänstgöringsplikt och skyldighet att finnas tillgänglig på arbetsplatsen vid bestämda tider. Brott mot tjänstgöringsplikten kunde medföra avsättning.

---

27 Jägerskiöld, a.a., s. 73 f.
28 SOU 1944:69, s. 400.
29 SOU 1944:69, s. 399.
30 Jägerskiöld, a.a., s. 75 ff.
31 Jägerskiöld, a.a., s. 78 f.
32 Jägerskilöd, a.a., s. 76.
33 Se t.ex. 11 § Allmänna bestämmelser, AB 17. Avtal slutet mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL), och bl.a. Svenska kommunalarbetareförbundet, AKV och OFR.
34 Jfr Jägerskiöld, a.a., s. 58 f.
35 Wennergren, a.a., s. 52.
36 Jägerskiöld, a.a., s. 108.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

Det var till stor del tjänstgöringsplikten som åtminstone inledningsvis ansågs utgöra hinder för de anställda att vidta arbetsrättsliga konfliktåtgärder.[37]

Den rättsliga ramen för ämbetsmannen kan sammanfattas som ett personligt ansvar för det arbete som hon eller han utförde. Fel i tjänsten kunde medföra ett eget skadeståndsansvar gentemot en enskild medborgare. Men dessutom fanns alltså också det straffrättsliga ansvaret som, i förekommande fall, utdömdes av domstol efter åtal av åklagare och som kunde leda till t.ex. avsättning. Det var då fråga om en offentlig straffrättslig tvåpartsprocess med vanlig bevisprövning och argumentation och med en möjlighet för en enskild som drabbats av det felaktiga agerandet att ha en målsägandeställning i rättegången.

Det disciplinära förfarandet var mer slutet, samtidigt som gränsen gentemot det straffrättsliga ansvaret var oklar. Gemensamt var ändå ett fokus på frågan om ämbetsmannen i fullgörandet av sina uppgifter levt upp till det som föreskrevs i de för ämbetet aktuella författningarna.

4. Ämbetsansvarets avskaffande

4.1 Utredningsdirektiven

Det var, trots de förändringar som skett, en svåröverblickbar rättslig situation för de offentliga arbetsgivarna liksom för ämbetsmännen och troligen också för allmänheten. Det blev än mer märkbart genom den politiska maktens välfärdssträvanden i stat och kommuner, vilket medförde en kraftig utökning av den offentliga förvaltningen.

Genom införandet av bl.a. statstjänstemannalagen 1965 hade de offentligt anställda, efter att frågan diskuterats sedan 1951, trots tjänstföringsplikten fått en viss konflikträtt. Dessutom hade de också tillerkänts förenings- och förhandlingsrätt. Därmed kunde kollektivavtal slutas om löner och andra anställningsvillkor. Det innebar i sin tur att de offentliga tjänstemännens villkor i centrala delar närmat sig de privat anställdas.[38]

Men många villkor och arbetsuppgifter reglerades fortfarande i olika lagar och författningar. Det beskrevs i direktiven till den utredning som tillsattes som att arbetsgivaren hade ensam bestämmanderätt över tjänsterna.[39] Det fanns nämligen ett s.k. avtalsförbud som medförde att det inte kunde slutas varken kollektiva eller individuella avtal om tjänsteorganisationens utform-

[37] Jägerskiöld, a.a., s. 57.
[38] SOU 1969:20, s. 8 och SOU 1963:51, s. 32 f.
[39] Se t.ex. SOU 1969:20, s. 7.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

ning eller om ledandet av myndighetens arbete.[40] Inte heller kunde det slutas avtal om inrättande eller indragande av tjänst.

Den utökade förhandlingsrätten avseende anställnings- och arbetsvillkor i övrigt innebar dock inte några omfattande förändringar avseende ämbetsansvaret.

Det var alltså detta ämbetsansvar som Ämbetsansvarskommittén i en offentlig utredning skulle utreda och försöka förändra. I direktiven till utredningen, som tillsattes 1966, talades bl.a. om de statsrättsliga aspekterna av det särskilda ämbetsansvaret: Värdet av en kår av självständiga och rättrådiga tjänstemän är ställt utom allt tvivel, sade det föredragande statsrådet. Men han menade också att det i ”det nutida samhället torde det vara uppenbart att det huvudsakligen är andra faktorer än ämbetsansvaret som härvidlag är av betydelse”.[41] Vilka dessa andra faktorer var eller kunde antas vara diskuterades dock inte.

Departementschefen ansåg sig inte kunna ”räkna med att helt kunna undvara bestämmelser i brottsbalken om ett särskilt tjänstemannaansvar”.[42] Men han menade att det skulle eftersträvas att samma typ av sanktioner skulle tillämpas vid åsidosättande av såväl offentligrättsliga som avtalsmässiga förpliktelser.[43] Överhuvudtaget skulle departementschefen se det som tillfredsställande om ”man i det hela kunde åstadkomma ett ytterligare närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad”.[44]

I utredningsdirektiven sades också att ”det utomordentliga starka anställningsskyddet” för offentligt anställda inte skulle utredas av kommittén, även om det var en fråga som hade beröring med ämbetsansvaret och även om det i och för sig inte borde ”behöva innebära något intrång i de offentliga tjänstemännens nuvarande rättigheter om man övergick till ett system som mer påminde om den privata arbetsmarknaden och genomgående handlade frågor om avsättning eller avskedande endast som tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare”.[45]

4.2 Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande

I sitt första betänkande 1969 påpekade kommittén att de offentliga tjänstemännen tidigare hade fått förhandlingsrätt avseende bl.a. lönevillkor och konflikträtt. Det ansågs inte i någon större omfattning utgöra ett problem för

[40] Jfr 3 § statstjänstemannalagen (1965:274), och 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965:275).
[41] SOU 1969:20, s. 8.
[42] SOU 1969:20, s. 9.
[43] SOU 1969:20, s. 9.
[44] SOU 1969;20, s. 9.
[45] SOU 1969:20, s. 8.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

tjänstemännens rättsliga ställning. Det kvarvarande problemet ansågs istället vara att ämbetsansvaret utgjorde ett hinder mot att avtala om ämbetsmannens tjänsteåligganden. De utökade avtalsmöjligheterna gjorde det aktuellt för kommittén att påminna om att straffsanktionerna inte avsåg fel i förpliktelser som hade sin grund i avtal.[46]

Principbetänkandet öppnade bl.a. för att sanktioner mot tjänsteförseelser inte skulle vara straffrättsligt reglerade. Tjänsteförseelser ansågs kunna hanteras inom ramen för det privaträttsliga anställningsförhållandet,[47] dvs. direkt av arbetsgivaren. I huvudsak menade kommittén att förseelser i tjänsten inte nödvändigtvis behövde ses om ett offentligrättsligt problem, utan att det snarare var ”ett mot det allmänna såsom arbetsgivare riktat avtalsbrott”.[48]

Trots det ansåg kommittén att det fanns skäl att fortsätta ha ett straffrättsligt ansvar för fel i den myndighetsutövande verksamheten. Kommittén menade att det ”är tydligt att det allmänna såsom avtalspart i ett tjänsteförhållande har att tillvara ta andra intressen än rena arbetsgivarintressen”.[49] Kommittén menade att i ”ett demokratiskt samhälle avser all offentlig verksamhet att tillgodose medborgarnas intresse, sedda i stort. Det är då också ett medborgerligt intresse att all utövning av offentlig verksamhet utan ovidkommande hänsyn uppfyller vad verksamhetens bästa kräver. Fråga blir då närmast om de privaträttsliga sanktionsmedlen är tillräckliga för att säkerställa sistnämnda intresse …”.[50]

Kommitténs överväganden landade i ett förslag om att maktmissbruk som medförde förfång för det allmänna eller för en enskild skulle vara straffrättsligt reglerat.[51] Något preciserat förslag lades inte fram och straffrättens effektivitet i preventivt hänseende diskuterades inte.

Det var, i detta skede, fråga om ett principbetänkande och kommittén arbetade genomgående med just principdiskussioner. Trots statsrådets direktiv om att kommittén inte särskilt skulle behandla frågan om ämbetsmannens oavsättlighet, fördes i betänkandet en diskussion om de offentliga ämbetsmännens dåvarande oavsättlighet och svårigheten för en offentlig arbetsgivare att avskeda en ämbetsman.[52] Oavsättligheten erkändes som ett starkt tjänstemannaintresse av kommittén. Men kommittén ansåg att det fanns en statsnytta som motiverade ett ifrågasättande av oavsättligheten. Statsnyttan kunde i och för sig vara att det fanns oberoende och självständiga ämbetsmän med

46 SOU 1969:20, s. 24.
47 SOU 1969:20, s. 33.
48 SOU 1969:20, s. 33.
49 SOU 1969:20, s. 33.
50 SOU 1969:20, s. 33.
51 SOU 1969:20, s. 42 f.
52 SOU 1969:20, s. 61 ff. Jfr också prop. 1973:90, s. 388 ff.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

ekonomisk och social trygghet oavsett t.ex. regeringsskiften, men begränsningar i oavsättligheten kunde ändå motiveras med ett intresse av en effektiv regeringsmakt. Kommittén refererade i denna del bland annat till en kritik om att en effektiv regeringsmakt ”onödigtvis” kunde hindras av en ”orörlig och byråkratisk ämbetsmannakår”. Kommittén menade att det gällde inte minst när regeringsmakten hade att ”praktiskt utöva sin politik på områden som tidigare dominerats av enskilda rättssubjekt”.[53]

Domstolsprövningen vid fråga om avsked ansågs vara mindre intressant. Det viktiga var att skydda allmänheten från fortsatta fel i myndigheternas arbete och det kunde åstadkommas genom att arbetsgivaren fick mandat att avskeda en innehavare av en tjänst.[54]

Dessutom kunde oavsättligheten anses vara ”obillig mot bakgrunden av de arbetsvillkor som gäller för det stora flertalet arbetstagare i landet.”[55]

4.3 Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande

Ämbetsansvarskommittén lade fram sitt slutbetänkande 1972, efter en omfattande remissomgång med 76 inlämnade remissvar på principbetänkandet.[56]

Hanteringen av remissvaren är, med tanke på den diskussion som följde, värd att kommentera särskilt. Att döma av den redovisning av remisskommentarerna som gjordes i kommitténs slutbetänkande, rådde det stor enighet om att ämbetsansvaret var i behov av en förändring. Däremot verkar det som att det rådde en viss oenighet bland de olika remissinstanserna kring vad som borde komma i stället. Kommitténs redovisning för remissvaren är strukturerad i enlighet med kommitténs förslag och anger i huvudsak om remissinstanserna är positiva, negativa eller inte yttrar sig om kommitténs överväganden.

Överlag kan sägas att kommittén redogjorde mycket kortfattat för remissvaren. Något bemötande av synpunkterna eller en pro- et contra-diskussion,[57] som en enklare form av argumentation, skedde inte. Trots principbetänkandets starka betoning av de arbetsrättsliga förhållandena kan noteras att de fackliga organisationerna hade olika inställning: de offentligt anställda tjänstemännens fackliga organisationer var i stort sett nöjda med principbetänkandet, medan LO i huvudsak var negativt inställd.[58] Men någon diskussion om vilka intressen de många olika remissinstanserna företrädde fördes inte heller.

---

53 SOU 1969:20, s. 61.
54 SOU 1969:20, s. 63.
55 SOU 1969:20, s. 61.
56 SOU 1972:1, s. 25.
57 Jfr t.ex. Boreus och Borgström, Argumentationsanalys. I Boreus och Bergström (red), Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys, 2012, s. 94 ff.
58 Se redogörelse i SOU 1972:1, s. 100.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

Resultatet av remissomgången och den fortsatta utredningen blev alltså att Ämbetsansvarskommittén höll fast vid sitt tidigare ställningstagande att ämbetsansvaret uteslöt avtalsfrihet. Kommittén menade att det offentliga anställningsförhållandet i sin helhet skulle behandlas som avtalsgrundat. Även om maktfördelningen mellan den offentliga sektorns arbetsgivare och arbetstagare inte avsågs förändras, menade kommittén att det skulle ses om en avtalsförpliktelse för arbetstagaren att lyda arbetsgivaren på de områden där arbetsgivarens ensamma bestämmanderätt ”ej må inskränkas” genom avtal.[59] Åsidosättande av denna arbetstagarens plikt skulle betraktas som ett avtalsbrott[60] och i huvudsak behandlas som ett sådant. Ett visst straffrättsligt ansvar ansågs dock kunna förenas med avtalsfrihet.

Ett straffrättsligt ansvar motiverades av, menade kommittén, att ”med den fortgående expansionen av den offentliga verksamheten har städse återkommande kontakter med de offentliga funktionärernas myndighetsutövning blivit ett normalt inslag i den enskildes liv. Det är otvivelaktigt av största vikt att det ständigt ökande beroendeförhållande vari medborgarna står till samhällsorganen inte snedvrides genom missbruk av myndighetsutövningen. … (D)är finns skäl att med kraftiga sanktioner skydda den enskildes intresse av korrekt myndighetsutövning.”[61] Därför föreslog kommittén ”missbruk av myndighet” som straffrättslig reglering. Därmed skulle det särskilda ämbetsansvaret och ämbetsbrotten i 20 kap. BrB utmönstras,[62] liksom de särskilda ämbetsstraffen för ”innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat”.[63]

Missbruk av myndighet skulle anses föreligga när en tjänsteman åsidosatte sina åligganden och det medförde förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa för en enskild eller för det allmänna.[64] Samtidigt föreslog kommittén införandet av en särskild lag om disciplinansvar, innehållandes regler om varning och penningplikt.[65] Dessutom föreslogs ändringar i ca 80 andra författningar, varav många kungörelser, om olika förrättningsmäns eller handläggares ämbetsansvar.[66]

---

59 SOU 1972:1, s. 99 f.
60 SOU 1972:1, s. 100. Jfr också Jägerskiöld, a.a., s. 104.
61 SOU 1972:1, s. 127.
62 SOU 1972:1, s. 18 ff.
63 Dåvarande 20 kap. 1 § BrB, cit i SOU 1972:1, s. 15.
64 SOU 1972:1, s. 18.
65 SOU 1972:1, s. 31 ff.
66 SOU 1972:1, s. 5 ff.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

5. Hur det blev

5.1 Ändringar i arbetsrätt generellt och skadeståndsrätten

Den långa utredningstiden gjorde att flera andra viktiga reformer hade aktualiserats och ibland genomförts innan regeringen till sist lade fram sin proposition om ämbetsansvarets avskaffande. Så hade t.ex. skadeståndslagen (1972:207) införts och i dess 3 kap. 2 § gavs en möjlighet för en person som drabbats av skada till följd av fel eller försummelse vid myndighetsutövning att få skadestånd. Men det var den offentliga arbetsgivaren som skulle betala skadeståndet, inte den felande anställde.

Dessutom hade det lagts fram ett betänkande från Arbetsrättskommittén om demokrati i arbetslivet (SOU 1975:1). Betänkandet innehöll förslag om en lagstiftning om medbestämmande i arbetslivet. Likaså var det på gång att 1965-års statstjänstemannalag och kommunaltjänstemannalag skulle ersättas av den första lagen om offentlig anställning, (med SFS-nr (1976:600)). Denna lag angav en del av de skillnader som fanns (och fortfarande finns) mellan offentligt anställda och privat anställda.

Den första lagen (1974:12) om anställningsskydd (LAS) hade antagits av riksdagen, och omfattade också arbetstagare i offentlig tjänst. Visserligen sades i den propositionen att införandet av LAS inte borde ”få föranleda sådana ändringar i de regler som f.n. gäller för de offentliga tjänstemännen att arbetsgivaren får större möjlighet att säga upp dem eller att deras anställningsskydd försämras på något sätt”.[67] Men den tidigare principen om oavsättlighet ersattes ändå av att det skulle krävas sakliga skäl för en rättsligt giltig uppsägning av en arbetstagare, oavsett om han eller hon fanns i offentlig eller privat tjänst. De sakliga skälen inkluderade, och inkluderar även idag, både personlig misskötsamhet hos arbetstagaren och arbetsbrist. Det senare råder arbetsgivaren över och kan i sig inte prövas i domstol, även om de fackliga organisationerna har förhandlingsrätt. Uppsägning som härrör sig till arbetstagaren personligen kan överklagas till domstol, men det är (den offentliga) arbetsgivarens sak att i första ledet bedöma den anställdes fortsatta lämplighet eller olämplighet för tjänsten.

5.2 1975 års proposition

Det dröjde tre år efter Ämbetsansvarskommitténs betänkande innan det lades proposition. Propositionen instämde i betänkandets förslag att det generella ämbetsansvaret skulle avskaffas. Statsrådet såg det som viktigt att ”de principer som särskilt berör offentliga tjänstemän ytterligare anpassas till de prin-

[67] Prop. 1973:129, s. 128.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

ciper som har lagts fast för arbetsmarknaden i övrigt".[68] Kommitténs förslag innebar en "avsevärd inskränkning av det straffbara området, en mer rationell bestämning av den personkrets som skall vara underkastad straffansvar samt ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem."[69]

I propositionen påpekades att flera remissinstanser anfört "reservationer utan att generellt avstyrka" förslaget, men att de flesta var positiva.[70] Bland de som uttryckt tveksamhet fanns bland annat JK, JO, flera domstolar och juridiska fakulteter på universiteten. De menade bland annat att kommitténs betänkande betonade "arbetsgivare- och arbetstagarsynpunkter i viss mån på bekostnad av tredje mans – den enskilde medborgarens – intressen". De påpekades också i en del remissvar att de eftersträvade privaträttsliga regleringarna, i form av t.ex. förhandlings- och avtalsrätt, redan existerade och att det därför brast i Ämbetsansvarskommitténs principiella utgångspunkter.[71]

I propositionen fokuserades på det straffrättsliga inslaget och att förändringarna av ämbetsmännens ansvar innebar en avkriminalisering i det att bara allvarligare fel skulle kunna beivras straffrättsligt. Förslaget var att införa brottsbeteckningarna myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.[72] Straffansvaret avgränsades till att gälla myndighetsutövning, oavsett vilken typ av tjänst den felande tjänstemannen hade, och oavsett om hon eller han var anställd inom privat eller offentlig sektor.[73]

Det minskade straffrättsliga ansvaret för de tidigare ämbetsmännen skulle i någon mån kompenseras av ett disciplinärt förfarande. En anställd som åsidosatte vad som ålåg honom eller henne i tjänsten skulle kunna drabbas av löneavdrag eller varning om förseelsen inte var att anse som ringa. Upprepade förseelser skulle kunna medföra avsked. Dessutom föreslogs att parterna på den offentliga arbetsmarknaden skulle kunna avtala om ett disciplinärt ansvar.[74] Det disciplinära förfarandet ålåg i första hand arbetsgivaren att initiera och det kunde vara fråga om både kontraktsrättsliga och författningsrelaterade förseelser.[75]

Föredragande statsrådet klargjorde också att avtalsförbudet avseende beslut som låg inom riksdagens, regeringens eller myndighets beslutanderätt

---

68 Prop. 1975:78, s. 1.
69 Prop. 1975:78, s. 139.
70 Prop. 1975:78, s. 107.
71 Prop. 1975:78, s. 109.
72 Prop. 1975:78, s. 139 och Hinn, Aspegren och Karlsson, Offentlig arbetsrätt. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal arbetsrätt, 2015, s. 198.
73 Prop. 1975:78, s. 180.
74 Prop. 1975:78, s. 191 ff.
75 Prop. 1975:78, s. 192.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

även fortsättningsvis skulle finnas kvar, med hänvisning till att utredningen om demokrati i arbetslivet nyligen lagts fram och att avtalsförbudet i den offentliga sektorn där sattes in i ett större sammanhang.[76]

Propositionen och de därpå följande lagändringarna avskaffade ämbetsansvaret och istället infördes ett begränsat straffrättsligt ansvar. Totalt sett innebar det att arbetsgivaren fick ett större ansvar för att beivra eventuella fel som en enskild tjänsteman gjorde i tjänsten och att, inom ramen för arbetsgivarens vidsträckta befogenheter att leda och fördela arbetet, klandra den anställde.

5.3 Den fortsatta diskussionen

De arbetsrättsliga förändringarna under 1970-talet var omfattande, och införandet av det generella anställningsskyddet liksom det fackliga inflytandet genom lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet avsågs att förändra och förbättra arbetstagarnas situation på civilrättslig basis. För tjänstemännen i den offentliga sektorn ersattes stats- och kommunaltjänstelagarna av lag (1976:600) om offentlig anställning. Då utmönstrades begreppet ”tjänst” och istället kom begreppet ”anställning” att användas.[77] Det är fortfarande det begrepp som används generellt i den arbetsrättsliga lagstiftningen oavsett om det gäller privat eller offentlig anställning.

Avskaffandet av ämbetsansvaret fortsatte dock att diskuteras. Den relativt snäva straffrättsliga regleringen innebar en drastisk minskning av antalet lagförda brott jämfört med det tidigare ämbetsansvaret. Trots det registrerades ingen ökning av disciplinära förfaranden.[78]

En enkät som genomfördes av Tjänsteansvarskommittén i början av 1980-talet visade att det var relativt vanligt att problem som uppstått på arbetsplatsen löstes utan att något formellt disciplinärt förfarande inleddes. Ofta medverkade de fackliga organisationer i diskussioner kring t.ex. ändrade arbetsrutiner. Det förekom också att arbetsgivaren gav muntliga varningar till felande anställda, och på det viset undvek att vidta formella åtgärder.[79]

En del av kritiken mot myndighetsmissbruk som brott manifesterades i motioner i riksdagen.[80] Det medförde att regeringen beslöt att tillsätta en tjänsteansvarskommitté 1980. Kommittén fick i uppdrag att se över det då rådande systemet och försöka åstadkomma en enkel och överskådlig reglering. En utgångspunkt skulle vara att det krävdes särskilda regler för att garantera

---

[76] Prop. 1975:78, s. 139 ff.
[77] Hinn, Aspegren och Karlsson, a.a., s. 38.
[78] DsJu 1983:7, s. 131 ff.
[79] DsJu 1983:7, s. 139 ff.
[80] Prop. 1988/89:113, s. 6 ff.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

att den offentliga verksamheten i form av myndighetsutövning fyllde ”högt ställda krav”, men att det även fortsättningsvis var viktigt att ha likartade förhållanden för offentligt och privat anställda. Fel som begicks av en anställd borde ”kunna beivras på samma sätt”. Först i sista hand borde det vara aktuellt att ingripa mot en felande anställd i domstol i en öppen process.[81]

Kommittén skulle också se över disciplinansvaret. Kommittén skulle överväga om det disciplinära förfarandet skulle flyttas från respektive myndighet till ett fristående organ. Det skulle syfta till att ”öka både medborgarnas och de anställdas tilltro till disciplinansvarssystemet”.[82]

I sitt betänkande 1983 menade kommittén att det fanns ett medborgerligt intresse av att offentliga funktioner fullgjordes på ett korrekt sätt utan ovidkommande hänsyn och att ett sanktionssystem i första hand skulle fungera förebyggande.[83] Vid förseelser som riktades mot det allmänna som arbetsgivarpart borde detta ses som ett avtalsbrott och beivras av arbetsgivaren i enlighet med de principer som rådde på arbetsmarknaden i stort.[84] I linje med detta påpekade kommittén att även om reglerna för avsked och uppsägning hade blivit samma på den offentliga arbetsmarknaden som på den privata, borde avsked och uppsägning i första hand ses som en skyddsåtgärd och inte som en påföljd.[85]

När det sedan gällde den straffrättsliga regleringen, menade Tjänsteansvarskommittén att det straffbara området, dvs. myndighetsutövandet, inte behövde ändras.[86] Däremot argumenterade kommittén för ett förtydligande och framför allt föreslogs en förändring av förfångsrekvisitet.[87]

Regeringens proposition 1984/85:117 följde upp kommitténs förslag men några mer omfattande lagstiftningsåtgärder vidtogs inte. Mot det protesterade riksdagens justitieutskott. Justitieutskottet, understödd av konstitutionsutskottet, påpekade att det flera gånger uttryckts missnöje med utformningen av de förändringar som följde av ämbetsansvarets avskaffande 1976. Utskottet menade i och för sig att det var rimligt att mindre förseelser inte längre behandlades som tjänstefel i straffrättslig mening. Men utskottets majoritet menade att kravet på grov vårdslöshet borde ses över. Man menade också att det kunde vara befogat med en ytterligare ändring av skrivningen om förfång eller otillbörlig förmån. Justitieutskottet ansåg att de många kraven på en för-

81 DsJu 1983:7, s. 40 f.
82 DsJu 1983:7, s. 44.
83 DsJu 1983:7, s. 201.
84 DsJu 1983:7, s. 202.
85 DsJu 1983:7, s. 333 ff.
86 DsJu 1983:7, s. 206.
87 DsJu 1983:7, s. 206.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

ändring och utvidgning av den straffrättsliga regleringen inte kunde lämnas obeaktade.[88]

5.4 Tjänstefel som brott

Utskottets ganska ampra anmodan gjorde att det tillsattes ytterligare en utredning Denna utredninge skulle utreda om det var befogat med ett nytt/nygammalt tjänstefelsbrott i brottsbalken. Ett sådant förslag lades också fram 1988, vilket i sin tur ledde till en proposition något år senare. I propositionen menade statsrådet att det i och för sig var tveksamt om det fanns behov av en straffskärpning. Det fanns inga ”belägg för att standarden på den offentliga verksamheten skulle ha sänkts såsom en följd av reformerna. Det finns sålunda inget som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter”.[89]

Men, sade statsrådet, det går inte att ”bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Myndigheternas verksamhet är av hänsyn främst till de enskilda medborgarna underkastade särskilda rättssäkerhetskrav … Remissutfallet ger enligt min mening stöd för att de nuvarande straffbestämmelserna inte i alla hänseenden uppfyller de krav som bör ställas. Det är också möjligt att dessa bestämmelser i praxis har fått ett snävare tillämpningsområde än avsikten ursprungligen varit”.[90]

I de föreslagna ändringarna var det också fortsättningsvis myndighetsutövandet som stod i centrum.[91] I den dåvarande straffbestämmelsen användes prepositionen ”i” för att avgränsa det straffrättsliga ansvaret för den anställde. Men detta ”i” föreslogs ersättas av prepositionen ”vid”. Det innebar att straffansvaret avsågs att omfatta åtgärder som, även om de inte självständigt kunde anses utgöra myndighetsutövning, ändå hade betydelse för hur myndighetsutövning och beslut till slut påverkade den enskildes situation.[92] Propositionen antogs av riksdagen och skrivningen är fortfarande gällande rätt.

De straffrättsliga sanktionerna för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år, vid grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år, 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) (BrB). Ämbetsansvarets straffrättsliga påföljder i form av avsked eller suspension har inte återinförts. Det är följ-

88 JuU 1985/86:34, s. 4 f.
89 Prop. 1988/89:113, s. 8.
90 Prop. 1988/89:113, s. 8 f.
91 Prop. 1988/89:113, s. 11.
92 Prop. 1988/89:113, s. 13.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

aktligen fortfarande arbetsgivarens rätt att fatta denna typ av beslut, oavsett domstolsbedömningen av den anställdes agerande.

5.5 Disciplinpåföljd

Också disciplinpåföljderna finns kvar. I huvudsak är det fråga om varning och löneavdrag. För de som är anställda inom statlig sektor med fullmakt, t.ex. domare, kan det också bli aktuellt med bl.a. avstängning, 10 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

För andra statligt anställda finns reglerna om disciplinansvar i lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Utdömandet av disciplinansvar ska i normalfallet ske inom den myndighet där den aktuella tjänstemannen är anställd, 3 § anställningsförordningen (1994:373). På större myndigheter, t.ex. Försäkringskassan, universiteten och Polisen, ska det finnas en särskild personalansvarsnämnd där ärenden om disciplinansvar prövas, 25 § myndighetsförordningen. I en nämnd ska det finnas personalföreträdare och talan mot beslut om disciplinansvar handläggs enligt lag (1974:371) om rättegång i arbetstvister (LRA).

För kommunalt anställda regleras disciplinpåföljderna; avstängning eller varning, i kollektivavtal, Allmänna bestämmelser (AB). Det är arbetsgivaren som beslutar, men när det gäller avstängning ska det ske en överläggning med berörd löntagarorganisation innan beslut fattas. Om det är aktuellt med en varning kan löntagarorganisationen begära överläggning, 10 och 11 §§ AB.

Det är troligt att såväl straffrättsliga som disciplinära förfaranden har relativt begränsad betydelse. Trots att antalet anmälningar om tjänstefel på senare tid har ökat, har antalet åtal och fällande domar minskat.[93] Det kan vara så att en arbetstagare istället får tillsägelser från eller uppföljningssamtal med sin arbetsgivare, eller att arbetsgivaren utnyttjar sin möjlighet till omplacering[94] utan att något formellt förfarande inleds.

6. Vad var det som hände?

Studien av utredningar och propositioner visar att ämbetsansvarets avskaffande var en viktig fråga för det då statsbärande socialdemokratiska partiet och att ämbetsansvarskommittén fick i uppdrag att jämställa den offentliga ämbetsmannen med den privata arbetsmarknadens arbetstagare. Utredningen följde anvisningarna, utan att utreda eller redovisa de faktiska förhållandena

[93] Vene, E, Tjänstefel har i det närmaste avkriminaliserats, Lag och avtal, 2014, publ 2014-12-19.
[94] Jfr Hinn m.fl., a.a., s. 93.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

för de offentligt anställda. Ämbetsmannen skulle bli en anställd, en arbetstagare bland andra arbetstagare. Därför behövde ämbetsansvaret, som ett tydligt tecken på ämbetsmannens särställning, försvinna. De invändningar som restes i t.ex. remissvar omtalades men diskuterades inte.

Inte heller diskuterades på allvar det faktum att de offentliga tjänstemännen redan hade en relativt långtgående förhandlingsrätt om t.ex. arbetsvillkor, trots att avtalsfriheten anfördes som ett av de viktigaste skälen för förändringen.

I såväl betänkanden som propositioner påtalades ett allmänt önskemål om en objektiv, självständig och rättssäker tillämpning av lag vid myndighetsutövning. Det torde ha varit särskilt viktigt under 1970- och 1980-talen när förändringarna genomfördes och diskussionen fördes. Det var en tid av inte bara stora arbetsrättsliga förändringar utan också av avsevärd förvaltningsrättslig utveckling. Såväl ny regeringsform som nya förvaltnings- och förvaltningsprocesslagar tillkom. Det kan vara att notera att betydelsen av detta för den rättssökande allmänheten inte diskuterades i någon större omfattning i det material som låg till grund för avskaffandet av den rättsliga konstruktionen av den särskilde ämbetsmannen. Förvaltningens förändring nämns kortfattad, men då mer som en faktisk förändring i form av kvantitativ tillväxt och ökande åtaganden för stat och kommuner, till exempel inom välfärdssektorn.

Det nu gällande tjänstefelet omfattar anställda vars arbetsuppgifter är myndighetsutövande eller led i myndighetsutövande, oavsett om personen i fråga är offentligt eller privat anställd. Såtillvida råder jämlikhet i arbetsvillkoren och den utveckling från 1966 som eftersträvades har blivit verklighet. Den offentliga och den privata arbetstagarens villkor har närmat sig varandra.

Den nuvarande straffrättsliga regleringen infördes efter en utredning som undersökte på en del empiriska förhållanden. Men de rön som utredningen presenterade om t.ex. fällande domar diskuterades inte i den följande propositionen. Inte heller fördes någon djupare, eller forskningsbaserad, diskussion om en eventuell preventiv effekt av straffrättslig reglering. Det kan vara ett tecken på att straffrätten i detta sammanhang främst ska anses ha en symbolisk funktion[95] men i efterhand framstår ämbetsansvarets avskaffande också till stor del som en symbolisk fråga; ämbetsansvaret avskaffades men tjänstefelet finns kvar. Dessutom har ämbetsmannens oavsättlighet har ersatts av att sakliga skäl krävs för uppsägning. Författningsreglerade tjänster och uppgifter har ersatts av beskrivningar av arbetsuppgifter i platsannonser och anställningsavtal.

[95] Bull, a.a., s. 482.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

7. Arbetsgivarens rättsliga roll. Och ansvar?

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att ett straffsanktionerat tjänstefel finns kvar som ett personligt ansvar för den anställde. Skadeståndsansvaret har övertagits av arbetsgivaren och oavsättligheten har ändrats till att arbetsgivaren måste kunna ange sakliga skäl vid en uppsägning. Medbestämmandelagen har medfört förhandlingsrätt för arbetstagarorganisationerna, men beslutanderätten på arbetsplatsen finns hos arbetsgivaren; både den offentliga och den privata. Konsekvensen är att den enskilde tjänstemannen kan riskera dubbla sanktioner, både straffrättsliga och arbetsrättsliga.

I det arbetsrättsliga perspektivet behöver frågan om de villkor som den anställda arbetstagaren arbetar under ställas. Det bör också diskuteras i vilken mån arbetsgivarens beslut om arbetsorganisation och arbetsledning bör påverka den straffrättsliga processen om fel eller försummelse i tjänsten. En förvaltningsrättslig kommission från 1996 diskuterade den frågan och landade i ett ställningstagande om att allmänhetens tilltro till förvaltningen krävde att till exempel en felande tjänstemans arbetsbelastning inte skulle påverka den straffrättsliga bedömningen.[96]

Detta kan problematiseras och diskuteras ytterligare med utgångspunkt i föreställningen om givna rättsliga roller, vilka inte påverkas av individuella förutsättningar eller allmänhetens förväntningar på den person som har att axla rollen.

På arbetsmarknaden finns, som det ser ut nu, två roller att spela; arbetstagarens och arbetsgivarens. På den offentliga arbetsmarknaden fanns möjligen en tredje roll; ämbetsmannen som oväldigt och självständigt arbetade under och lydde lagarna. Men ämbetsmannarollen utvecklades inte utan avskaffades och ämbetsmannen fick bli arbetstagare. Den relativa autonomin i den författningsreglerade tjänsten ersattes av arbetstagarens skyldighet att lyda arbetsgivaren i en arbetsrättslig rollfördelning av arbetsgivarens prerogativ och arbetstagarens subordination.[97]

Den förändringen motsvaras av en förändrad arbetsgivarroll för den offentliga arbetsgivaren. I den lagstiftningsprocess som ledde fram till ämbetsansvarets avskaffande diskuteras den offentliga arbetsgivarens intresse av att få samma möjligheter som privata arbetsgivare att leda och fördela arbetet i relativt begränsad omfattning. Det nämns att den offentliga arbetsgivaren har att ta tillvara andra intressen än rena arbetsgivarintressen. Men det ledde till ett ifrågasättande av om de privaträttsliga sanktionsmöjligheterna gentemot den anställde var tillräckliga, inte till en diskussion om den offentliga arbets-

[96] SOU 1996:173, s. 144 f.
[97] Jfr not 5.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

givarens skyldighet att i sin arbetsledning garantera att den anställde kunde utföra sina åtaganden på ett för allmänheten tillfredsställande sätt.

Uttalanden om till exempel en viss trögrörlighet i tjänstemannakåren beskrivs som ett problem för arbetsgivarens strävande efter effektivitet men inte heller det leder till en diskussion eller ett ifrågasättande av det eller andra arbetsgivarintressen, varken i betänkanden eller propositioner.

Den offentliga anställningen var styrd av lagar och föreskrifter på ett sätt som beskrivs som ensidigt, vilket i sin tur beskrivs som att det var till arbetstagarens nackdel. Men skillnaden i såväl tid som rum torde ha varit avsevärd mellan den offentliga maktens författningsreglerade beslut om en tjänst och dess utformning och den dagliga arbetsledningen på olika myndigheter.

De författningsreglerade ämbetena utgjorde en relativt stor del av anställningarna inom den offentliga sektorn. För de anställda innebar det jämförelsevis specificerade arbetsåtaganden och ett eget personligt ansvar att utöva sina befogenheter i enlighet med lagar och författningar. Om arbetsgivaren önskade förändringar i arbetsorganisationen eller ville ändra arbetsrutiner krävdes det i relation till innehavare av ämbeten eller tjänster att författningar och offentligrättsliga beslut ändrades. Det var en lång process med många inblandade.

Det arbetsrättsliga kontraktet, som ett employer specific contract, innebär att arbetsgivare och arbetsledning har tillgång till snabba beslutsvägar och makt att definiera myndighetens behov i stunden. Mest märkbart är förmodligen att arbetsgivaren fick möjlighet att besluta om uppsägning eller avsked av en mindre effektiv eller ohörsam arbetstagare. Men också i andra arbetsledningsfrågor är det arbetsgivarens intressen som styr det konkreta innehållet i arbetstagarens förpliktelser vid olika tidpunkter och i olika situationer på arbetsplatsen. Det riskerar att påverka den anställdes möjligheter att svara mot allmänhetens och enskilda personers sociala förväntningar, också i negativ riktning.

Det är möjligt att man från statsmaktens sida ursprungligen avsåg en utveckling från den relativt primitiva straffrättens[98] kontroll och övervakning till en mer kommunikativt inriktad rättslig diskurs[99] genom att möjliggöra förhandlingar också om arbetsplanering och arbetsorganisation. Det förutsätter en underliggande premiss[100] om att en arbetstagare i sin anställning har en förhandlingsposition och reell förhandlingsmöjlighet gentemot arbetsgivaren. Det är tveksamt om den premissen är uppfylld och vi kan idag se en situation

98 Habermas, J, The theory of communicative action. Volume 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason, 1989, s. 177 f.

99 Habermas, a.a., s. 141 ff.

100 Boréus och Bergström, a.a., s. 113 ff.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

inom framför allt välfärdssektorn där de anställda lämnar arbetsplatsen och yrket, antingen av fri vilja eller på grund av hälsoproblem.[101] Det kan vara ett tecken på att många anställda inte upplever sig ha någon större möjlighet att genom förhandlingar och avtal påverka arbetsvillkor eller arbetets innehåll.

Förändringen av ämbetsmannens rättsliga ställning kan beskrivas som utveckling från en byråkratisk regelstyrning till en ekonomisk styrning.[102] Det kan i sin tur ses inte bara som en förändring från offentlig rätt till civilrätt, utan också som en de-regularisering av en tidigare systemvärld. Systemvärlden koloniseras av en livsvärld, dominerad av arbetsgivarrollens makt och kultur.[103]

Utvecklingen manifesterades genom en ändring av en relativt stor mängd lagar, men som till sitt kvalitativa innehåll ändå verkar ha skett mindre genom lagstiftande och mer genom norm- och rollförskjutningar. I processen beskrevs arbetstagarens rättsliga situation som eftersträvansvärd och med fri- och rättigheter som saknades i ämbetsmannens offentliga uppdrag, utan att arbetstagarrollens underordning diskuteras.

Det finns ingen anledning att romantisera ämbetsansvaret och det förflutna. Att det var ett svåröverskådligt system med en mångfald olika regleringar i olika typer av styrande dokument, och med olika regler för olika typer av tjänster och aktörer, råder det knappast någon tvekan om. När välfärdsstatens åtagande växte och krävde större organisationer i stat, kommun och landsting, blev det än mer påtagligt.

Men ämbetsmannens rättsliga konstruktion innebar ett personligt och professionellt ansvar inte bara för det konkreta beslutsfattandet. Det var också möjligt för ämbetsmannen att, relativt oberoende av arbetsgivarens inställning, till exempel själv avgöra när ett ärende var tillräckligt utrett och hanterat på ett sätt som stod i överensstämmelse med lag. Arbetsgivarens möjligheter att styra det faktiska arbetet utifrån olika, växlande, idéer om rationalitet och kostnadseffektivitet eller utifrån politiska överväganden hade förmodligen ett begränsat utrymme och definitivt en längre väg att gå.

---

[101] Se t.ex. Astvik, V och Melin, M, Överlevnadsstrategier i socialt arbete. Hur påverkar copingstrategier hälsan? I Arbetsliv och arbetsmarknad, årgång 19, 2013, nr 4. Ett gränslöst arbetsliv. Temanummer till Gunnar Aronsson; Bringselius, L, Gaining Legitimacy as a public official. The case of supportive employee attitudes to the standardisation of work, International journal of public administration, 2012, s. 35. Höjer, S, Forskning/socionomidentitet, Socionomen nr 2, 2016.

[102] Jfr Hydén, H, a.a., s. 69.

[103] Jfr Habermas, ref. i Hydén, a.a., s. 78 f.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

Ämbetsmannen motiverade sitt agerande tidigare i historien inför Gud, kungen och folket,[104] senare inför allmänheten i en domstolsprocess; inte inför arbetsledningen på arbetsplatsen. Ämbetsmannen tolkade lag och sin egen författningssituation själv så länge som en straffrättslig process inte ansågs behövas och kunde följaktligen till stor del bortse från arbetsgivarens regelverk och rutiner. Men nu är det arbetsgivaren som leder och fördelar det arbete som arbetstagaren ska göra för att förtjäna allmänhetens förtroende och hur arbetet ska göras.

Trots det är det arbetstagaren som bär det straffrättsliga ansvaret för fel vid myndighetsutövningen, utan att arbetsgivarens roll och agerande behöver utredas eller ifrågasättas.

Det kan diskuteras hur arbetsgivaren lever upp till förväntningarna på sin roll gentemot arbetstagare och gentemot allmänhet. Den nu uttryckta strävan efter tillit från allmänheten och en tillitsbaserad styrning från arbetsgivarens sida gentemot arbetstagaren kan vara en början. Men frågan är om det räcker för att bryta arbetsgivarprerogativet på arbetsplatserna och skapa ett handlingsutrymme stort nog för professionellt kunnande och ämbetsmannaetik i det dagliga arbetet.

[104] Cavallin, M, I kungens och folkets tjänst. Synen på den svenska ämbetsmannen 1750–1780, 2003, s. 71.

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>

Licensed to 195.178.248.6 <75772280-8ba3-4d62-b28e-017b1855b4f8>