

Nr 74

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, m. m. jämte motioner.

I detta betänkande behandlas propositionen 1971: 176 med förslag till lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, m. m. jämte följdmotionerna 1971: 1631 och 1971: 1632.

Propositionens hemställan och huvudsakliga innehåll

I propositionen 1971: 176 har Kungl. Maj:t (justitiedepartementet) under återopande av statsrådsprotokollet över justitieärenden för den 29 oktober 1971

dels föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade, inom justitiedepartementet upprättade förslag till

- 1) lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
- 2) lag om ändring i lagen (1970: 244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
- 3) lag om ändring i lagen (1949: 722) om pantlånerörelse,
- 4) lag om ändring i allmänna prisregleringslagen (1956: 236),
- 5) lag om ändring i lagen (1887: 42 s. 1) angående handelsregister, firma och procura,
- 6) lag om ändring i värnpliktslagen (1941: 967),
- 7) lag om ändring i lagen (1942: 350) om fornminnen,
- 8) lag om ändring i lagen (1960: 690) om byggnadsminnen,
- 9) lag om ändring i lagen (1965: 596) om kommunala sammanläggningsdelegerade,
- 10) lag om ändring i lagen (1957: 281) om kommunalförbund,
- 11) lag om ändring i lagen (1964: 47) om krigshjälp,
- 12) lag om ändring i lagen (1964: 63) om kommunal beredskap,
- 13) lag om ändring i lagen (1960: 408) om behörighet att utöva läkaryrket,
- 14) lag om ändring i lagen (1963: 251) om behörighet att utöva tandläkaryrket,
- 15) lag om ändring i lagen (1961: 262) om försäkringsdomstol,
- 16) lag om ändring i brandlagen (1962: 90),

17) lag om ändring i förordningen (1959: 551) angående beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring,

18) lag om ändring i förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m.,

dels begärt riksdagens yttrande över följande vid propositionen fogade, inom justitiedepartementet upprättade författningsförslag, nämligen förslag till

19) kungörelse om ändring i förordningen (1949: 723) angående handel med skrot, lump och begagnat gods,

20) kungörelse om ändring i brandstadgan (1962: 91).

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i åtskilliga författningar med förvaltningsrättsligt innehåll. Förslagen innebär att förfarandebestämmelser i författningarna samordnas med den nya förvaltningsrättsliga lagstiftning som antogs av vårriksdagen (prop. 1971: 30, KU 1971: 36, rskr 1971: 222) och då i första hand med bestämmelserna i förvaltningslagen (1971: 290).

Därjämte innehåller propositionen förslag till vissa ändringar i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. Ändringarna rör bl. a. besvärsordningen i vissa mål om avlöning m. m.

Författningsförslagen och deras motiv återges inte i detta betänkande. I stället hänvisas till propositionen.

Motionerna m. m.

I ärendet har väckts två följdmotioner, nämligen motionerna

1971: 1631 av fru Kristensson m. fl. (m) och

1971: 1632 av herrar Stridsman (c) och Mattsson i Skee (c).

Hemställan avser

i motionen 1971: 1631: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte uttala att Kungl. Maj:t vidtager sådana ändringar i instruktionen för statens avtalsverk att besvär kan anföras över beslut i skälighetsfrågor som meddelats av avtalsverket»,

i motionen 1971: 1632: »att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 176 beslutar om viss ändring i fråga om besvärsordningen i vissa lönemål i enlighet med vad som anförs i motionen».

Båda följdmotionerna avser frågor om besvärsrätt vid s. k. skälighetsavgöranden. I denna del hänvisas till propositionen i de avsnitt som framgår av nedanstående sammanställning:

Lagförslag: Lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål, 1 § andra punkten (prop. s. 2).

Motivering (prop. s. 41–50):

Lagändringens innebörd s. 41–42

Gällande fullföljdsordning i vissa mål om avlöning m. m. s. 42–43

Lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål s. 43–44

Lönebesvärsutredningen s. 44–46

Remissyttrandena s. 46–48

Departementschefen s. 48–50

I motionen 1971: 1631 erinras om att SF, SR och TCO-S i remissyttranden över lönebesvärsutredningens förslag anförde att besvär bör kunna anföras hos Kungl. Maj:t även över beslut i skälighetsfrågor som meddelats av statens avtalsverk. Motionärerna förklarar sig dela denna uppfattning. Det är enligt motionärerna ur rättssäkerhetssynpunkt högst otillfredsställande att avtalsverket genom sin delegationsrätt i realiteten avgör om besvär skall kunna anföras över beslut i skälighetsfrågor.

Motionen 1971: 1632 erinrar om att det under en följd av år arbetats på att avlasta Kungl. Maj:t i statsrådet förvaltningsärenden av skilda slag. Därvid nämns bl. a. departementsutredningen. Enligt motionärerna utgör det aktuella förslaget från denna synpunkt ett steg i fel riktning. Övertygande skäl har enligt motionärerna inte anförts till stöd för att beslutanderätten i de berörda ärendena inte skulle kunna ligga hos avtalsverket.

Utskottet

Förslagen i förevarande proposition avser huvudsakligen följdändringar med anledning av den nya förvaltningsrättsliga lagstiftning som antogs under vårriksdagen.

I propositionen tas också upp en fråga av delvis annan karaktär. Den avser besvärsprövning av vissa avgöranden av s. k. skälighetsfrågor enligt vissa kollektivavtal rörande avlöningsförmåner och vissa andra anställnings- eller arbetsvillkor för tjänstemännen inom den statliga förvaltningen och den del av kommunalförvaltningen som är statligt reglerad. Bland de berörda kollektivavtalen märks främst allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST), allmänt tjänsteförteckningsavtal (ATF), tjänsteförteckningsavtal för undervisningsområdet (TFU) och tjänsteförteckningsavtal för kyrkliga tjänster (TFK). I dessa avtal överlämnas en del frågor åt arbetsgivaren att av honom prövas efter skälighet. Det är sådana frågor som betecknas som skälighetsfrågor. Dit hör t. ex. frågan om löneavdrag under tjänstledighet för studier.

Arbetsgivare är enligt avtalen statens avtalsverk eller myndighet som avtalsverket bestämmer, om inte Kungl. Maj:t föreskriver annat. Be-

slutanderätten i skälighetsfrågorna kan sålunda av avtalsverket överlämnas till annan myndighet, vanligen den myndighet där tjänstemannen är anställd. Så har också skett beträffande åtskilliga typer av skälighetsfrågor. Vidare har Kungl. Maj:t förbehållit sig slutanderätten i en del skälighetsfrågor..

Enligt 25 § instruktionen (1965: 642) för avtalsverket får besvär inte anföras mot beslut i skälighetsfråga. Mot annan myndighets beslut i skälighetsfråga får besvär föras i vanlig ordning, såvida besvärsrätten inte är avskuren genom lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut, den s. k. inskränkningsslagen.

I propositionen 1971: 30 med förslag till förvaltningsrättsreform intogs i enlighet med vad förvaltningsdomstolskommittén i denna del föreslagit tills vidare den ståndpunkten att tillåtna besvär i fråga om avlöningsförmåner m. m. – och således även i skälighetsfrågor – skulle prövas av kammarrätt. Därvid underströks att det förslåg särskilda problem beträffande besvär över beslut i skälighetsfrågor. Det hänvisades också till att fullföljdsordningen i skälighetsfrågorna utreddes av utredningen rörande fullföljdsordningen i vissa mål om avlöning m. m., den s. k. lönebesvärutredningen. Propositionens förslag godtogs av riksdagen. Enligt 1971 års lag (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa frågor skall därför fr. o. m. år 1972, i den mån besvärsrätt föreligger, besvär i skälighetsfrågor anföras hos kammarrätt. Besvär över kammarrätts beslut kan anföras hos regeringsrätten, men skall prövas bara om regeringsrätten har meddelat prövnings-tillstånd.

Sedan lönebesvärutredningen i sitt betänkande Besvär i skälighetsfrågor lämnat förslag till ändrade regler i detta hänseende och remissyttranden inhämtats över betänkandet, tar departementschefen i förvarande proposition upp frågan om besvär över beslut i skälighetsfråga som meddelats av annan myndighet än avtalsverket. Därvid understryks att frågan, om besvärsrätt bör föreligga över beslut i skälighetsfråga som meddelats av avtalsverket, är föremål för övervägande hos Kungl. Maj:t och att ställning till densamma inte tas genom propositionens förslag.

Departementschefen förklarar i propositionen att det enligt hans mening inte föreligger tillräckliga skäl att beträffande skälighetsfråga som avgörs av annan myndighet än avtalsverket frånga principen att sökande i förvaltningsärende skall kunna besvara sig över myndighets beslut. Vidare finner departementschefen att det under alla förhållanden bör gälla att förvaltningsdomstol i fortsättningen inte skall pröva de ifrågasvarande målen, eftersom de till övervägande delen innefattar lämplighetsavgöranden och inte avgöranden av rättsfrågor. Departementschefen förordar i stället att prövningen av skälighetsfrågor som

handlagts av annan myndighet än avtalsverket skall i sista instans ankomma på Kungl. Maj:t i statsrådet. Därvid bör yttrande från avtalsverket inhämtas i alla frågor av mera principiell innebörd.

De båda i ärendet väckta följdmotionerna tar upp frågor i anslutning till departementschefens uttalanden i denna del. I motionen 1971: 1631 begärs – i anslutning till förslag från SF, SR och TCO-S i remissyttrandet över lönebesvärutredningens betänkande – att riksdagen skall anhålla hos Kungl. Maj:t om sådana ändringar i instruktionen för statens avtalsverk att besvär kan anföras över beslut i skälighetsfrågor som meddelats av avtalsverket. I motionen 1971: 1632 begärs under hänvisning bl. a. till det sedan en följd av år pågående arbetet att avlasta Kungl. Maj:t i statsrådet förvaltningsärenden av skilda slag att besvär över beslut i skälighetsfrågor som meddelats av annan myndighet än avtalsverket skall kunna anföras hos avtalsverket.

I motionerna framställs ingen erinran mot den i propositionen intagna ståndpunkten att besvärspövning av avgöranden i skälighetsfrågor inte bör åvila förvaltningsdomstol. Utskottet kan också för sin del helt ansluta sig till departementschefens ställningstagande i denna del. För att undvika att berörda mål fr. o. m. den 1 januari 1972 skall hänföras till de allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetensområde, måste en lagändring nu ske.

Propositionen tar som förut nämnts inte ställning i den hos Kungl. Maj:t aktualiserade frågan om besvärsrätt bör föreligga mot avtalsverkets avgöranden i skälighetsfrågor. I denna del pågår enligt vad utskottet inhämtat överväganden inom finansdepartementet, som inte torde vara avslutade förrän tidigast under våren 1972. Utskottet anser att Kungl. Maj:ts prövning av frågan inte bör föregripas genom att riksdagen nu gör något uttalande i saken. Med hänsyn härtill kan utskottet inte tillstyrka motionen 1971: 1631.

De skäl som i propositionen anförts för att prövningen i slutinstans av skälighetsfrågor som handlagts av annan myndighet än avtalsverket skall ankomma på Kungl. Maj:t i statsrådet är enligt utskottets mening bärande. Med anledning av vad som anförts i motionen 1971: 1632 om angelägenheten av att Kungl. Maj:t avlastas förvaltningsärenden av skilda slag, vill utskottet erinra om att det av bl. a. departementsutredningen i denna del nedlagda arbetet haft till väsentligt syfte att decentralisera beslutanderätten i *första instans* i olika slags ärenden till lägre myndigheter. Avsikten har sålunda inte generellt varit att betaga Kungl. Maj:t i statsrådet varje befattning med ifrågavarande ärenden. Det har i stället ofta framstått som väsentligt att Kungl. Maj:t som sista besvärinstans kan styra praxis i berörda frågor. Med hänsyn härtill och till vad utskottet i det föregående uttalat om att Kungl. Maj:ts prövning av frågan om besvärsrätt mot avtalsverkets avgöranden i skälighetsfrågor inte bör föregripas, anser sig utskottet inte kunna biträda motionen 1971: 1632.

På anförda skäl kan utskottet tillstyrka propositionens förslag till ändring i 1 § 2. lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål.

Mot propositionens förslag i övrigt har utskottet inte funnit skäl till erinran.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. avslår motionen 1971: 1631,
2. med avslag på motionen 1971: 1632 antar det i propositionen 1971: 176 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (nr 1),
3. antar övriga i propositionen 1971: 176 för riksdagens beslut framlagda lagförslag (nr 2-18),
4. i skrivelse till Kungl. Maj:t anmäler, att riksdagen inte funnit anledning till erinran mot de för riksdagens yttrande i propositionen 1971: 176 framlagda författningsförslagen (nr 19 och 20).

Stockholm den 7 december 1971

På konstitutionsutskottets vägnar

GEORG PETTERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Werner i Malmö (m), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Molin (fp), Lothigius* (m) och Wictorsson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.