

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1986/87:17

om överprövning i personalärenden
(prop. 1986/87:84)



AU
1986/87:17

I betänkandet behandlas proposition 1986/87:84 om överprövning i personalärenden samt den med anledning av propositionen väckta motionen 1986/87:A103. I anslutning härtill tar utskottet upp fyra motioner om överprövning när det gäller domare. Tre av dem väcktes under allmänna motionstiden 1986 och en under allmänna motionstiden 1987. Två av motionerna har överlämnats från konstitutionsutskottet i samband med att det utskottet avgett yttrande i ärendet, KU 1986/87:2 y.

Sammanfattning

Beslut i personalärenden på det statligt lönereglerade området kan överprövas på två vägar. Den ena är att föra talan mot beslutet hos en tingsrätt eller hos arbetsdomstolen, den andra att beslutet överklagas hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller någon annan myndighet. Som princip gäller att det endast skall vara möjligt att påkalla överprövning endera vägen. Man skall exempelvis inte kunna välja mellan att gå till arbetsdomstolen eller att överklaga till regeringen.

De regler som i dag styr vägvalet för överprövningen är många och svåröverskådliga. Regeringens av utskottet tillstyrkta förslag syftar till att skapa ett nytt, avsevärt förenklat regelsystem.

I fyra motioner bedöms arbetsdomstolen på grund av sin sammansättning med intressledamöter vara ett mindre lämpligt organ att som sista instans avgöra mål om disciplinära eller andra åtgärder mot domare. Motionärerna förespråkar att sådana mål bör handläggas av de allmänna domstolarna. Utskottet finner från sina utgångspunkter inte skäl föreligga att införa en speciell instansordning för domare och avstyrker motionerna. I denna del har företrädarna för moderata samlingspartiet reserverat sig.

Propositionen

I proposition 1986/87:84 föreslår regeringen efter föredragning av statsrådet Holmberg att riksdagen skall anta inom civildepartementet upprättade förslag till

1. en lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
2. en lag om inskränkning i rätten att överklaga,

3. en lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,

4. en lag om ändring i kommunallagen (1977:179).

Lagförslagen fogas till betänkandet som bilaga 1.

Motion med anledning av propositionen

I motion 1986/87:A103 av Jan Hyttring (c) hemställs att riksdagen beslutar avslå proposition 1986/87:84 i den del som rör förslaget om införande av en lag om inskränkning i rätten att överklaga.

Motioner om överprövning när det gäller domare

1985/86:K223 av Margitta Edgren (fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till ändringar i lagen om offentlig anställning, lagen om rättegången i arbetstvister och brottsbalken som förordas i motionen,

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ändringar i tingsrättsinstruktionen.

1985/86:K232 av Hans Nyhage m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning i avsikt att klargöra huruvida domarnas ställning bör stärkas.

1985/86:A702 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att talan mot beslut enligt 15 kap. 4 § lagen om offentlig anställning skall såvitt angår ordinarie domare (utom justitieråd och regeringsråd) föras hos Svea hovrätt och i sista hand hos högsta domstolen.

Motiveringen till motionen återfinns i motion 1985/86:K201.

1986/87:A702 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen i samband med den översyn av tjänsteansvaret som pågår inom regeringskansliet också ser över domarnas ställning och därvid särskilt överväger frågan om att överföra prövningen av domares skiljande från tjänsten till allmän domstol.

Yttrande från konstitutionsutskottet

Som inledningsvis nämnts har konstitutionsutskottet avgivit yttrande i ärendet, KU 1986/87:2 y. Detta yttrande fogas som bilaga 2 till detta betänkande.

Inledning

I detta ärende behandlar utskottet två saker: dels de regler som avgör i vilken ordning personalärenden på i första hand det statligt löner reglerade området skall överprövas, dels arbetsdomstolens roll som sista instans i de fall överprövningen gäller domare.

I den första frågan har utskottet att ta ställning till regeringens proposition 1986/87:84 och den med anledning av propositionen väckta motionen 1986/87:A103 av Jan Hyttring (c). Till grund för propositionen ligger personalbesvärsutredningens betänkande Överprövning av beslut i personalfrågor (Ds C 1985:20) och däröver avgivna remissyttranden. Lagrådet har yttrat sig över de till propositionen fogade lagförslagen.

Den andra frågan gäller om arbetsdomstolen som hittills skall vara sista instans vid talan mot beslut om disciplinära åtgärder m. m. beträffande domare. Den ordningen ifrågasätts i fyra motioner, av vilka tre väcktes under allmänna motionstiden 1986 och en under allmänna motionstiden i år. Ett par av motionerna berör härutöver möjligheterna till administrativa åtgärder mot domare. I dessa frågor har konstitutionsutskottet avgett yttrande, KU 1986/87:2 y.

Överprövning i personalärenden

Anställda på det statligt löner reglerade området, dvs. förutom de statsanställda kommunalt anställda lärarna, försäkringskasseanställda m. fl., kan påkalla överprövning av en myndighets beslut i personalärenden på två vägar. Överprövningen kan ske antingen i den ordning som gäller för arbetstvister i allmänhet, nämligen efter talan hos en tingsrätt resp. hos arbetsdomstolen, eller förvaltningsvägen genom överklagande till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en annan, vanligen högre, myndighet. Principen är att myndighetens beslut får angripas på endast en av dessa vägar. Om ett beslut skall överprövas enligt arbetstvistlagen, alltså hos tingsrätt/arbetsdomstolen, skall det vara uteslutet att alternativt överklaga förvaltningsvägen och vice versa.

De regler som i dag styr valet mellan dessa två vägar för att överpröva besluten i personalärenden har kritiserats för att de är alltför många och svåröverskådliga. Det utredningsarbete som har bedrivits och den proposition som nu föreligger har syftet att föreslå förenklingar. Det är däremot i praktiken inte fråga om att i någon väsentlig mån ändra själva gränsdragningen för överprövning förvaltningsvägen resp. domstolsvägen.

De kritiserade reglerna finns i en rad författningar, framför allt lagen (1974:371, ändrad i nu aktuellt hänseende 1976:581) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen),

lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (inskränkninglagen),

lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (behörighetslagen).

Dessutom finns bestämmelser som här är av intresse i förvaltningslagen (1986:223), allmänna verksstadgan (1965:600) samt i anställningsförordningen (1965:601) m. fl. regeringsförfattningar.

Olägenheterna med den nuvarande ordningen har belysts i utredningsbetänkandet (s. 112—119). I propositionen lämnas en exemplifiering på s. 10. För att kunna ta ställning till om en viss tvistefråga skall överprövas på det ena eller andra sättet måste man ofta beakta regler i flera olika författningar. Som påpekas i propositionen kan de enskilda reglerna inte läsas självständigt, utan de griper in i och är beroende av varandra.

Den allmänna utgångspunkten för de förenklingar av regelsystemet som nu föreslås är att myndigheternas beslut i personalärenden skall överprövas på samma sätt som arbetstvister i allmänhet, dvs. hos tingsrätterna/arbetsdomstolen. Undantag görs för tvister som gäller frågor som är reglerade i författningar om det i dem sägs att överprövning skall ske genom överklagande förvaltningsvägen. Tanken är alltså att man i fortsättningen skall kunna lösa problemet med formen för överprövning genom att man helt enkelt ser efter i författningen om det finns en föreskrift om överklagande till regeringen, en förvaltningsdomstol eller annan myndighet. I så fall gäller den föreskriften, och arbetstvistlagen blir inte tillämplig. Om det å andra sidan inte finns någon föreskrift om överklagande skall således förfarandet enligt arbetstvistlagen tillämpas.

En bestämmelse av den nu angivna innebörden föreslås införd i 1 kap. 2 § arbetstvistlagen samtidigt som en motsvarande föreskrift i samma lagrum utgår liksom de regler som infördes genom 1976 års övergångsbestämmelser till samma lag.

I den nu gjorda regelkonstruktionen att tvister i personalärenden skall föras till tingsrätt/arbetsdomstolen om det saknas särskilda bestämmelser om överklagande måste man ta hänsyn till den allmänna rättsgrundsatsen att statliga myndigheters beslut kan överklagas till högre myndighet, i sista hand till regeringen, även om det saknas uttryckliga föreskrifter om rätt att överklaga. 1965 års s. k. inskränkingslag tillkom för att hindra att dubbla möjligheter till överprövning skulle uppkomma till följd av denna rättsgrundsats. Lagen innebär kort och gott att en offentlig arbetsgivares beslut inte får överklagas förvaltningsvägen om en tvist om beslutet skall handläggas enligt arbetstvistlagen. En lagstiftning av denna innebörd behövs även i fortsättningen. Eftersom 1965 års lag bedöms kräva omarbetningar i formella hänseenden föreslås den i propositionen bli ersatt med en ny lag om inskränkning i rätten att överklaga.

Behörighetslagen innehåller missvisande bestämmelser om att mål om disciplinär bestraffning, avlöningsförmåner, traktamenten m. m. skall prövas av kammarrätten (i stället för regeringen) trots att sådana tvister numera huvudsakligen skall handläggas enligt arbetstvistlagen vid tingsrätt/arbetsdomstolen. Dessa bestämmelser i behörighetslagen föreslås utgå. Motsvarande bestämmelser finns också i allmänna verksstadgan och vissa andra regeringsförfattningar. De kan ändras av regeringen själv.

Utöver de nu redovisade förslagen av mer generell natur aktualiseras i propositionen några särskilda frågor. Det gäller handläggning av vissa pensionstvister och tvister om skälighetsavgöranden (s. k. arbetsgivarventiler) enligt avtal resp. enligt författningar.

Framställningen i propositionen tar som tidigare nämnts huvudsakligen sikte på det statligt lönereglerade området. I ett avsnitt tas också upp ett par frågor om överklaganden i personalärenden på de rent kommunala och landstingskommunala områdena. Enligt kommunallagen (7 kap. 3 §) kan en kommun eller ett landsting utse en besvärsnämnd med uppgift att bl. a. pröva överklaganden i tjänstetillsättningsärenden. I vissa fall, bl. a. vid tvister om företrädesrätt till återanställning, finns för närvarande dubbla överprövningsmöjligheter. Sådana tvister om kommunala myndigheters beslut kan med andra ord föras vidare antingen till tingsrätt/arbetsdomstolen eller till den kommunala besvärsnämnden. Denna ordning anses böra bestå tills vidare i avvaktan på den allmänna översyn av kommunalbesvärfrågorna som nu pågår i civildepartementet.

I samma paragraf i kommunallagen sägs vidare att den kommunala besvärsnämnden även har till uppgift att pröva beslut om entledigande av eller disciplinär åtgärd mot en tjänsteman. I rent kommunala anställningar gäller anställningsskyddslagen och vissa kollektivavtalsbestämmelser i fråga om anställningars upphörande. Disciplinära åtgärder regleras genom kollektivavtal. Därigenom bör dessa tvister uteslutande handläggas enligt arbetstvistlagen vid tingsrätt/arbetsdomstolen, och den oklarhet som kan råda på denna punkt skingras genom att de nämnda föreskrifterna om entledigande och disciplinära åtgärder utgår ur den aktuella paragrafen i kommunallagen.

Som ovan redovisats ingår det i regeringens förslag att 1965 års s. k. inskränkningsslag skall ersättas med en ny lag om inskränkning i rätten att överklaga. Jan Hyttring (c) föreslår i motion 1986/87:A103 att riksdagen skall avslå detta lagförslag. Motionären befarar att den nya lagen innebär en inskränkning i den tidigare rätten att anföra besvär i tjänstetillsättningsärenden. Detta är emellertid ett missförstånd beträffande lagförslagets innebörd. Den nya lagen beskär inte möjligheterna att överklaga beslut om tjänstetillsättningar lika litet som den nuvarande lagen gör det. Inte heller i övrigt är det fråga om några större förändringar i nuvarande möjligheter till överklaganden. I den mån det görs förändringar blir det i stället möjligt att få arbetsgivarens beslut överprövade hos tingsrätt/arbetsdomstolen.

Utskottet anser att det är mycket tillfredsställande att det med de föreliggande lagförslagen har tagits ett resolut grepp för att röja upp ett ovanligt snårigt rättsområde. De nuvarande reglerna har vållat betydande olägenheter för enskilda personer, fackliga organisationer, myndigheter och domstolar. Vid granskningen av lagförslagen har utskottet inte funnit anledning till invändningar. Med avstyrkande av motion A103 tillstyrker utskottet sålunda att riksdagen antar de till propositionen fogade lagförslagen.

Motionerna om domare

I de fall det blir aktuellt med avskedande, disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning av domare skall frågan prövas av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd, enligt 15 kap. 4 § lagen om offentlig anställning (LOA). Vad nu sagts gäller inte justitieråden och regeringsrå-

den. För dem gäller en handläggning enligt särskilda bestämmelser i regeringsformen.

Talan mot ansvarsnämndens beslut skall föras enligt arbetstvistlagen. Det innebär som framgått av vad som anförts i det föregående avsnittet att nämndens beslut kommer att överprövas av en tingsrätt om domaren inte är fackligt organiserad eller inte har stöd av sin fackliga organisation i ärendet, med möjlighet att överklaga tingsrättens dom i arbetsdomstolen. Om domaren däremot vid överprövningen biträds av sin fackliga organisation handläggs målet av arbetsdomstolen som första och sista instans.

I motion 1985/86:A702 av Allan Ekström hemställs att riksdagen skall ge regeringen till känna att talan mot disciplinbeslut m. m. enligt 15 kap. 4 § LOA skall såvitt angår ordinare domare — utom justitieråd och regeringsråd — föras hos Svea hovrätt och i sista hand hos högsta domstolen. I motion 1986/87:A702 yrkar samme motionär att regeringen i samband med den pågående översynen av tjänsteansvaret skall överväga även frågan att överföra prövningen av domares skiljande från tjänsten till allmän domstol.

Vidare förordas i motion 1985/86:K223 av Margitta Edgren (fp) att fullföljd mot avgöranden angående domare i de mål som ovan nämnts skall ske antingen direkt hos högsta domstolen eller följa de forumregler som gäller vid åtal mot domare för brott i tjänsten. LOA, arbetstvistlagen och brottsbalken bör ändras i enlighet härmed. Hans Nyhage m. fl. (m) hemställer i motion 1985/86:K232 om en utredning som skall klargöra huruvida domarnas ställning bör stärkas. I motionen förs fram tanken att mål där en domare är part och som avgörs av en tingsrätt skall överklagas hos en hovrätt i stället för hos arbetsdomstolen.

Bakgrunden till motionsyrkandena är i första hand oro över att arbetsdomstolen med dess inslag av intresseledamöter skall vara partisk till nackdel för arbetstagaren — domaren. Det ifrågasätts om nuvarande handläggning av frågor om disciplinansvar och avskedande är förenlig med det skydd som enligt regeringsformen tillkommer ordinarie domare.

Två av motionerna, K223 och K232, riktar också invändningar mot de möjligheter som finns att genom omplaceringar inom domstolen och andra administrativa åtgärder påverka en domares tjänsteutövning. Motionärerna kritiserar att domstolarnas egna administrativa organ på detta sätt kan ingripa mot domare vars rättstillämpning anses olämplig. I motion K223 tas också upp frågan om fördelning av mål mellan olika domare, inte efter lottning utan efter lämplighet. Motionären begär ändringar i tingsrättsinstruktionen på denna och andra i motionen berörda punkter.

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande anført att de i motionerna upptagna frågorna om domares rättsställning och därmed sammanhängande spörsmål är av central betydelse mot bakgrund av den självständighet i rättstillämpningen som våra domstolar har tillagts i regeringsformen. Motionerna ger emellertid inte utskottet anledning att för närvarande överväga ändring eller komplettering av nuvarande regler i regeringsformen. Från de synpunkter utskottet har att företräda ger motionerna inte anledning till något ytterligare ställningstagande.

Det konstateras i konstitutionsutskottets yttrande att motionerna berör

författningar som även faller under justitiekottets beredningsområde. Vid det samråd som ägt rum under hand har justitiekottet förklarat sig avstå från att yttra sig i ärendet.

Utskottet har samma uppfattning som motionärerna och konstitutionsutskottet om betydelsen av domstolarnas och de till dem knutna domarnas självständighet i den dömande verksamheten. Utskottet har emellertid svårt att se på vad sätt domarnas självständighet hotas av att arbetsdomstolen är den instans som i sista hand har att avgöra om de skall entledigas för den händelse de gör sig skyldiga till brott eller till grovt eller upprepat åsidosättande av sina tjänsteåligganden. Inte heller lär denna självständighet kunna sättas i fara av att arbetsdomstolen är slutinstans i mål om disciplinära åtgärder på grund av mindre allvarliga förseelser än nu nämnts.

Det bör vidare erinras om att vid prövning av entledigande, disciplinära åtgärder m. m. beträffande domare är det ett särskilt inrättat organ, statens ansvarsnämnd, som har att från arbetsgivarens sida ta ställning i ärendet. Nämnden har en kvalificerad sammansättning med en hovrättspresident som ordförande. I övrigt ingår två riksdagsledamöter, chefen för statens arbetsmarknadsnämnd och en hovrättslagman som ledamöter. Ett hovrättsråd är sekreterare. Nämnden prövar också ärenden av nu angivna beskaffenhet beträffande byråchefer och andra högre statstjänstemän. Nämndens utslag överklagas i den ordning som anges i arbetstvistlagen, och därmed blir arbetsdomstolen sista instans.

Motionärerna befarar att arbetsdomstolen på grund av sin sammansättning inte på ett opartiskt sätt kommer att avgöra disciplinärenden och andra tvister med en domare som part. Det kan påpekas att dessa farhågor saknar underlag i den meningen att det först i år har förts upp ett mål som gäller en domare till arbetsdomstolen. Det är justitiekanslern som överklagat ett ställningstagande i ansvarsnämnden av innebörd att tillräckliga skäl inte ansågs föreligga att avskeda en domare som gjort sig skyldig till miss-handel.

Av de uppgifter utskottet inhämtat om ansvarsnämndens avgöranden beträffande domare under den gångna delen av 1980-talet framgår att ärendena, som uppgår till ett dussintal, i regel inte leder till någon åtgärd från nämndens sida. Endast i ett fall har en domare blivit avskedad (stöld, urkundsförfalskning m. m.).

Med hänvisning till vad ovan redovisats finner utskottet att det inte föreligger skäl att — som motionärerna förespråkar — tillskapa nya forumregler för domare vid handläggning av sådana ärenden som här är i fråga. Motionerna avstyrks följaktligen i motsvarande delar.

I motionerna K223 och K232 berörs behovet av ändringar i tingsrättsinstruktionen för att begränsa möjligheterna att placera om domare mellan olika avdelningar i en domstol m. fl. organisationsfrågor. Detta är spörsmål som normalt ligger utanför arbetsmarknadsutskottets beredningsområde. Utskottet begränsar sig därför till att påpeka att omplaceringar och organisationsändringar faller under den förstärkta förhandlingsrätten enligt 11—14 §§ medbestämmandelagen i den mån åtgärderna inte är reglerade genom det statliga medbestämmandeavtalet och lokala avtal. De nämnda motionerna avstyrks därmed även i dessa delar.

Utskottet hemställer

1. beträffande *överprövning i personalärenden*
att riksdagen med bifall till proposition 1986/87:84 och med avslag på motion 1986/87:A103 antar de till propositionen följande förslagen till
 - a) en lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvisiter,
 - b) en lag om inskränkning i rätten att överklaga,
 - c) en lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
 - d) en lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. beträffande *talán mot beslut om åtgärder mot domare*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K223, 1985/86:K232, 1985/86:A702 och 1986/87:A702.

Stockholm den 7 maj 1987

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Alf Wennerfors (m), Lahja Exner (s), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Charlotte Branting (fp), Inge Carlsson (s), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Sven Lundberg (s), Anders G Högmark (m), Erik Holmkvist (m), Ture Ångqvist (s), Rosa Östh (c) och Karl-Erik Persson (vpk).

Reservation

Talan mot beslut om åtgärder mot domare (mom. 2)

Alf Wennerfors, Anders G Högmark och Erik Holmkvist (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet har" och slutar med "desså delar" bort ha följande lydelse:

En av hörnstenarna i vårt statskick är att den dömande makten skall utövas av självständiga och oberoende domare. Därav följer att domarna måste vara garanterade integritet och oavsättlighet. I enlighet härmed finns i regeringsformen, såväl den tidigare som den nuvarande, fastlagt ett särskilt anställningsskydd för de ordinarie domarna.

I detta grundlagsfästa anställningsskydd ingår att en domare mot sin vilja kan skiljas från tjänsten endast av domstol eller — med de bestämmelser som nu gäller — att domaren kan påkalla domstolsprövning av ett beslut om entledigande som har fattats av en annan myndighet än domstol, dvs. av statens ansvarsnämnd.

Med domstol i det avseende det här gäller har både i den äldre regeringsformen och vid antagandet av den nuvarande regeringsformen avsetts allmän domstol. 1975 års ämbetsansvarsreform och dess införande av en mer privaträttslig syn på de offentliga anställningsförhållandena innebar den radikala förändringen att frågorna om avskedande, disciplinära åtgärder m. m. beträffande domare i sista hand skulle prövas av en specialdomstol, nämligen den med intresseledamöter sammansatta arbetsdomstolen. Denna ordning för handläggningen av de för de enskilda domarna djupt ingripande åtgärder som det här är fråga om kan inte anses vara förenlig med det skydd som enligt regeringsformen tillkommer dem, utan detta förutsätter, såsom motionärerna gör gällande, att handläggningen återförs till de allmänna domstolarna. En sådan återgång till den tidigare ordningen kan också ses som ett led i en önskvärd utveckling att överföra prövningen av arbetsrättsliga frågor som rör enskilda anställda från arbetsdomstolen till de allmänna domstolarna i syfte att stärka den enskildes rättsliga ställning i arbetstvister.

Under senare tid har domarnas arbetsförhållanden uppmärksamrats i den allmänna debatten, bl. a. på grund av de s. k. avhoppet från domarbanan. Det kan här erinras om att saken diskuteras i justitiedepartementets bilaga till årets budgetproposition (s. 65—69) och i justitieutskottets i april avgivna betänkande JuU 1986/87:25 (s. 3—4). I de sammanhangen har anmälts att justitieministern avser att initiera ett utredningsarbete som skall omfatta förutom meritvärderingsregler även domarbanans utformning på längre sikt och därmed sammanhängande frågor. Syftet är att finna lösningar som stärker domarbanans attraktionskraft. Enligt arbetsmarknadsutskottets mening är det naturligt att de frågor om domares ställning som aktualiserats i de föreliggande motionerna och som konstitutionsutskottet har bedömt vara av central betydelse för domarnas självständighet kommer att ingå i det aviserade utredningsarbetet. De synpunkter utskottet anfört bör också beaktas vid den av regeringen nyligen beslutade översynen av reglerna för rättegången i arbetstvister (dir. 1987:7). Detta gäller inte minst frågan om en partssammansatt domstol kan anses vara oavhängig och opartisk på sätt som stadgas i artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna.

De av utskottet ovan gjorda uttalandena bör delges regeringen.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *talán mot beslut om åtgärder mot domare* att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:K223, 1985/86:K232, 1985/86:A702 och 1986/87:A702 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

I Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i
arbetstvister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister¹

dels att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att övergångsbestämmelserna till lagen (1976:581) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag tillämpas ej på

1. mål som enligt lag får upptagas endast av viss tingsrätt eller som skall handläggas av tingsrätt i annan sammansättning än som anges i rättegångsbalken eller i lagen (1974:8) om rättegången i tvistemål om mindre värden,

2. mål som skall handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen (1921:225) eller ackordslagen (1970:847),

3. mål om skadestånd i anledning av brott, om talan föres i samband med åtal för brottet,

4. mål om ersättning för yrkesskada, när tvisten ej rör kollektivavtals rätta innebörd.

Lagen skall *ej heller* tillämpas på mål som rör arbetstagare med statligt reglerad anställning eller anställning hos riksdagen eller allmän försäkringskassa, när tvisten gäller

Lagen skall *inte* tillämpas på mål som rör arbetstagare med statligt reglerad anställning eller anställning hos riksdagen, när tvisten gäller

1. fråga som rör tillsättning av tjänst utan att enbart avse tvist om kollektivavtal,

2. tjänstgöringsskyldighet enligt 5 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Innehåller lag eller med stöd av lag meddelad författning särskild föreskrift om att talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, gäller den föreskriften.

Lagen skall inte heller tillämpas på andra mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

¹ Lagen omtryckt 1977:530.

Denna lag² träder i kraft den 1 januari 1977.

1 kap. 2 § andra stycket i dess äldre lydelse skall tills vidare tillämpas på mål som där sägs, när tvisten rör fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag.

Avser tvist omständighet som inträffat före lagens ikraftträdande, tillämpas 4 kap. 7 § första stycket i dess äldre lydelse. Har överläggning som där sägs icke ägt rum före ikraftträdandet, skall i stället tillämpas vad som i den nya lagen är föreskrivet om förhandling.

Denna lag³ träder i kraft den 1 juli 1987.

I fråga om talan mot beslut som har meddelats före ikraftträdandet tillämpas äldre föreskrifter.

² 1976: 581.

³ 1987: 000.

2 Förslag till

Lag om inskränkning i rätten att överklaga

Härigenom föreskrivs följande.

1 § När en tvist som rör beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning skall handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister, får arbetstagaren inte överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

2 § Vad som sägs i 1 § begränsar dock inte arbetstagarens rätt att överklaga

1. beslut i frågor som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren,
2. beslut hos en kommunal besvärnämnd enligt 7 kap. 3 § kommunallagen (1977: 179).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987, då lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall upphöra att gälla.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål

Härigenom föreskrivs att 1 § 2, 3 och 10 lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål¹ skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1987.

De upphävda föreskrifterna tillämpas dock fortfarande i fråga om överprövning av sådana beslut som har meddelats dessförinnan.

¹ Senaste lydelse av
1 § 2 1971: 1157
1 § 10 1975: 681.

4 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § kommunallagen (1977: 179) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Fullmäktige får utse en särskild nämnd med uppgift att pröva överklagande av styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, *entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman*, om beslutet annars skulle ha överklagats enligt 2 §. Bestämmelserna i 13–17, 20, 26 och 29 §§ förvaltningslagen (1986: 223) tillämpas i ärenden hos besvärsnämnden.

Reglemente för *besvärsnämnd* antages av fullmäktige.

Föreslagen lydelse

7 kap.
3 §¹

Fullmäktige får utse en särskild nämnd, *besvärsnämnden*, med uppgift att pröva överklagande av styrelsens, *någon* annan nämnds, *ett* partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på *en* kommunal eller landstingskommunal tjänst, om beslutet annars skulle ha överklagats enligt 2 §. Bestämmelserna i 13–17, 20, 26 och 29 §§ förvaltningslagen (1986: 223) tillämpas i ärenden hos besvärsnämnden.

Reglemente för *besvärsnämnden* antas av fullmäktige.

¹ Senaste lydelse 1986: 1134.

Om inte annat föreskrivs i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket, även på besvärsnämnden. I fråga om jäv gäller föreskrifterna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med ett beslut som avses i första stycket överklaga beslutet hos nämnden inom den tid, som föreskrivs i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket. Skrivelsen med överklagandet ges in till nämnden.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

1986/87:2 y

om åtgärder för att stärka domares ställning

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över motion 1985/86:A702 av Allan Ekström (m). I motionen begärs att riksdagen skall ge regeringen till känna att talan mot disciplinbeslut m. m. enligt 15 kap. 4 § lagen om offentlig anställning (LOA) skall såvitt angår ordinarie domare – utom justitieråd och regeringsråd – föras hos Svea hovrätt och i sista hand hos högsta domstolen. Enligt gällande bestämmelser skall sådan talan i vissa fall föras hos tingsrätt med arbetsdomstolen som slutinstans och i övriga fall direkt hos arbetsdomstolen. Motionären hävdar att denna ordning inte står i samklang med det skydd som enligt regeringsformen bör tillkomma ordinarie domare.

Den i motionen behandlade instansfrågan har tagits upp i två till konstitutionsutskottet från allmänna motionstiden 1986 hänvisade motioner, nämligen motionerna 1985/86:K223 av Margitta Edgren (fp) och 1985/86:K232 av Hans Nyhage m. fl. (m).

I motion K223 föreslås att fullföljd mot avgöranden angående domare i mål om disciplinpåföljd, avskedande, avstängning, skyldighet att undergå läkarundersökning eller omplacering skall ske antingen direkt hos högsta domstolen eller följa de forumregler som gäller vid åtal mot domare för brott i tjänsten. I motionen begärs förslag till ändringar i LOA, lagen om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) och brottsbalken.

I motion K232 ifrågasätts om inte – i avbidan på en översyn av tjänsteansvaret – en särreglering i fråga om domare bör genomföras beträffande instansordningen i disciplinmål m. m. Det föreslås sålunda att arbetstvistlagen ändras så att talan mot dom i tvist – upptagen av tingsrätt – där domare är part skall föras hos hovrätt i stället för hos arbetsdomstolen. Motionärerna anser att regeringen bör utreda om behov föreligger att stärka domarnas ställning i olika hänseenden.

Bakgrunden till motionsyrkandena är i första hand oro över att arbetsdomstolen med dess inslag av intresseledamöter skall vara partisk till nackdel för arbetstagaren (domaren). I motionerna K223 och K232 ifrågasätts arbetsdomstolens karaktär av opartisk domstol i Europarådskonventionens mening. I motion A702 anmärks att de lagfarna ledamöterna av arbetsdomstolen endast är förordnade på viss tid (tre år). Enligt motionen är den nuvarande handläggningen av frågor om disciplinansvar och avskedande inte

förenliga med det skydd som enligt regeringsformen bör tillkomma ordinarie domare.

I motionerna K223 och K232 tas upp ytterligare några frågor som berör domares ställning. Enligt motionerna kan en domstols administrativa ledning genom olika åtgärder ingripa mot en domare, vars rättstillämpning ledningen anser olämplig. Som exempel härpå anges omplacering av domaren inom domstolen och förändringar av biträdesorganisationen till domarens nackdel. Motionärerna vänder sig mot att domstolarnas egna administrativa organ på angivet sätt kan påverka domarna i deras tjänsteutövning. Motion K223 innehåller dessutom vissa synpunkter i fråga om fördelningen av domargöromål.

De frågor som sålunda tas upp i de två sistnämnda motionerna regleras för närvarande huvudsakligen genom tingsrättsinstruktionen. I motion K223 begärs ett tillkännagivande till regeringen om ändringar i instruktionen i enlighet med vad som anförts i motionen medan det i motion K232, såsom nyss nämnts, begärs en utredning i avsikt att klargöra huruvida domarnas ställning i de hänseenden som tagits upp i motionen bör stärkas.

Konstitutionsutskottet får anföra följande. De i motionerna upptagna frågorna om domares rättsställning och därmed sammanhängande spörsmål är av central betydelse mot bakgrund av den självständighet i rättstillämpningen som vara domstolar har tillagts enligt regeringsformen. Motionerna ger emellertid enligt utskottet inte anledning att för närvarande överväga ändring och komplettering av nuvarande regler i regeringsformen. Något yrkande i denna riktning har inte heller framförts i motionerna. Från de synpunkter utskottet har att företräda ger motionerna inte anledning till något ytterligare ställningstagande.

De till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna berör främst författningar som faller under arbetsmarknadsutskottets och justitieutskottets beredningsområden. Motionerna bör mot bakgrund av det anförda inte slutligt beredas av konstitutionsutskottet utan handläggningen av dessa bör samordnas med motion A702 genom att motionerna överlämnas till arbetsmarknadsutskottet, med möjlighet för justitieutskottet att yttra sig i ärendet.

Konstitutionsutskottet beslutar att med detta yttrande till arbetsmarknadsutskottet överlämna motionerna 1985/86:K223 av Margitta Edgren (fp) och 1985.86:232 av Hans Nyhage m. fl. (m).

Stockholm den 4 november 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Elisabeth Fleetwood (m) och Ingela Mårtensson (fp).

