

En översyn av lagstiftningen om offentlig anställning

Direktiv: 1989:50
Departement: Civildepartementet
Datum: 1989-10-12 00:00:00

MER
INFORMATION
Inga bilagor.

Dir. 1989:50

Beslut vid regeringssammanträde 1989-10-12

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över lagstiftningen om offentlig anställning.

Uppdragets syfte

Översynen skall ha tre huvudsyften.

För det första skall lagstiftningen utformas så, att den skapar bättre förutsättningar för förnyelsen av den offentliga sektorn i linje med den förändrade synen på offentlig anställning och offentlig personalpolitik. Lagstiftningen skall -- så långt som det är möjligt med hänsyn främst till demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet - stämma överens med vad som tillämpas inom arbetsmarknaden i stort.

För det andra skall sådana regler som inte kan anses grundläggande för arbetstagarnas rättsställning utmönstras ur lagstiftningen.

För det tredje skall lagstiftningengöras enklare att förstå, överblicka och tillämpa för dem som i olika egenskaper har att syssla med frågor om offentliga anställningar.

Uppdragets bakgrund

Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall enligt 11 kap. 10 § regeringsformen meddelas i lag. Sådana bestämmelser återfinns främst i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1987:1000, ändrad senast 1989:665).

LOA trädde i kraft den 1 januari 1977 som ett betydelsefullt led i arbetsrättsreformen (prop. 1975/76:105 bil. 2, InU 45, rskr.404). Den innebar både en modernisering av äldre lagar på området och en samordning med den nya allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, i första hand lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1984:817).

I förarbetena till LOA behandlas närmare bland annat frågan om hänsynen till den politiska demokratins krav och till den offentliga verksamhetens särart.

LOA reglerar, förutom en del procedurfrågor, sådana anställnings- och arbetsfrågor som tjänstetillsättning, tjänstgöringsskyldighet, bisysslor, anställnings upphörande, turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, företrädesrätt till återanställning, disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning. Dessa regler gäller statligt reglerade anställningar. Det betyder att LOA sålunda omfattar inte bara de statsanställda utan också kommunanställda lärare, försäkringskasseanställda och vissa andra arbetstagargrupper -- i dag sammanlagt inemot 600 000 personer.

Dessutom innehåller LOA föreskrifter om arbetskonflikter och skadestånd. De är tillämpliga för landets alla närmare 1,6 miljoner offentliganställda, däribland tjänstemän och -- som en nyhet i LOA -- även arbetare i kommuner och landsting.

Till LOA och vad som uttalas i dess förarbeten ansluter i sak det statliga huvudavtalet (HA) och det särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA).

Sedan några år tillbaka präglas den offentliga förvaltningen i Sverige av en genomgripande omdaning. Den skall ses mot bakgrund främst av regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407). Omdaningen är enligt skrivelsen inriktad på en ökad långsiktighet, en aktivare styrning och en minskad detaljreglering. Målet är en effektiv offentlig sektor som erbjuder hög kvalitet och god service på medborgarnas villkor.

De närmare riktlinjerna för den löne- och personalpolitiska utvecklingen på det statliga området under senare år framgår av 1985 års personalpolitiska proposition (prop. 1984/85:219, UbU 1985/86:5, rskr. 50, AU 1985/86:6, rskr. 48).

I den propositionen (s. 4) slår föredraganden fast två utgångspunkter för statlig personalpolitik:

'Den ena är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn.

Den andra utgångspunkten är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar. Det leder till att vi måste ompröva möjligheterna att i alla olika detaljer utforma personalpolitiken som en politik, gemensam för hela statsförvaltningen.'

Vad gäller den statliga lönepolitiken anføres vidare i samma proposition (s. 13):

'-- att statens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning,

-- att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering -- -- --.'

Sedan år 1985 har också de centrala statliga kollektivavtalen av parterna målmedvetet utvecklats mot en decentralisering och en anpassning till olika sektors och verksamheters skilda krav och förutsättningar.

Den utvecklingen kan väntas fortsätta.

Omdaning av den offentliga förvaltningen har från riksdagens sida främst tagit sig uttryck i beslutet om den nya förvaltningslagen (1986:223, ändrad senast 1988:449), i tillkomsten av det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) och i behandlingen av senare års budget- och kompletteringspropositioner. Huvuduppgiften för regering och riksdag har därvid angetts vara att säkerställa att verksamhetens inriktning stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar och att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås med givna ekonomiska ramar för verksamheten (prop. 1986/87:99 s. 11).

Det generella förnyelsearbetet på statens område har när det gäller regeringsförfattningar följts upp genom verksförordningen (1987:1100) och genom alla de anslutande förordningarna med nya instruktioner för statsmyndigheterna. I sammanhanget kan också nämnas den nya personalföreträdarförordningen (1987:1101, omtryckt 1989:399).

Ett viktigt inslag i detta arbete är vidare budgetförordningen (1989:400), som utgör grundvalen för den i väsentliga delar helt nya budgetprocess som nu införs i statsförvaltningen.

Ett annat aktuellt inslag i förnyelsen är det pågående arbetet med regelförenkling. Det avser både lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter (se närmare prop. 1988/89:100 bil. 2 p. 1 och motsvarande avsnitt i närmast föregående års budgetpropositioner). Slutligen vill jag här erinra om att också i årets kompletteringsproposition betonas betydelsen av att de offentliganställda genom decentralisering och delegering ges ökat utrymme och ökad stimulans för att förbättra verksamhetens resultat (prop. 1988/89:150 bil. 1 s. 28, FiU30 s. 89, rskr. 327).

Enligt min uppfattning har LOA i allt väsentligt fungerat väl under de år som den gällt.

Men den omdaning som den offentliga förvaltningen genomgår kräver att man parallellt med alla andra förändringar nu ser över den lagstiftning som reglerar de offentliganställdas anställnings- och arbetsvillkor.

Uppdragets inriktning

I ljuset av de syften som jag inledningsvis har angett bör utredaren pröva hur en grundläggande rättslig reglering av offentlig anställning samtidigt kan

dels tillgodose kraven på decentralisering, verksamhetsanpassning samt anpassning till den reglering som gäller för arbetsmarknaden i stort,

dels slå vakt om medborgerliga krav på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt.

Översynen bör sålunda leda till förslag som skapar bättre förutsättningar att genom personalpolitiska åtgärder förnya den

offentliga sektorn. Översynen bör vidare leda till en reglering som är så utformad, att den svarar mot skilda verksamheters olika krav eller konkurrenssituation. Detta kan leda till olika reglering för till exempel affärsverk och andra förvaltningsmyndigheter. Det innebär vidare exempelvis att instituten tjänst och vikariat så långt möjligt bör avskaffas.

Förhandlingar pågår mellan statens arbetsgivarverk och de statligt anställdas huvudorganisationer om ett särskilt kollektivavtal om löne- och anställningsvillkor för arbetstagare vid de statliga affärsverken. Ett sådant kollektivavtal kan föranleda behov av förändringar också i den offentlighetsrättsliga regleringen.

Utredaren bör beakta behovet av att i samverkan åstadkomma större rörlighet bland statliga chefer, bland annat på nivån närmast under verkschefen. Detta bör göras med utgångspunkt i de pågående allmänna strävandena i denna riktning.

Utredaren bör också anpassa sina överväganden till den pågående prövningen inom regeringskansliet av möjligheten att inom ramen för 2 kap. tryckfrihetsförordningen tillgodose behovet av minskad offentlighet i vissa rekryteringsärenden.

Det bör stå utredaren fritt att utöver vad som direkt anges här ta upp de förslag till ändringar i LOA som utredaren anser lämpliga och påkallade.

I en bilaga till dessa direktiv tar jag upp fem speciella frågor där ändringar i LOA bör övervägas särskilt, nämligen

1. förhållandet till brottsbalken m.m.,
2. uppsägning av arbetstagare i verksledande ställning m.m.,
3. partiell tjänstebefrielse m.m.,
4. fullmakter,
5. periodiska hälsoundersökningar.

Till LOA och senare ändringar i LOA finns övergångsbestämmelser. En del av dessa kan behöva vara kvar. Andra torde kunna slopas.

Vidare ansluter till LOA en del regeringsförfattningar. Den mest betydelsefulla av dessa är anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1989:733). Den bör under utredningen ses över på ett mer systematiskt sätt än hittills kunnat ske.

Till detta kommer på vanligt sätt de följdändringar i andra lagar och regeringsförfattningar som kan bli aktuella.

Uppdragets genomförande

Utredaren bör

-- samråda med såväl riksdagens myndigheter som myndigheter under regeringen, däribland särskilt arbetsdomstolen, statens arbetsgivarverk och statens ansvarsnämnd.

-- samråda med den utredning om det allmännas skadeståndsansvar i

samband med myndighetsutövning som riksdagen har begärt att regeringen skall tillsätta (1988/89:LU31, rskr. 247),

- samråda med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Försäkringskasseförbundet,

-- informera berörda fackliga huvudorganisationer och ge dem tillfälle att både vid arbetets början och under dess gång föra fram synpunkter i frågor som rör lagstiftningen om offentlig anställning,

-- beakta kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:05) och angå ende beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

Arbetet bör i sin helhet vara slutfört före utgången av år 1991.

Om utredaren anser att vissa delfrågor behöver lösas dessförinnan, bör det stå denne fritt att lägga fram särskilda förslag i sådana delar.

En fråga som bör behandlas med förtur är frågan om periodiska hälsoundersökningar (punkt 5 i bilagan).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare -- omfattad av kommittéförordningen (1976:119) -- med uppdrag att se över lagstiftningen om offentlig anställning,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt den särskilde utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga

Fem speciella frågor

1 Förhållandet till brottsbalken m.m.

1.1 Den allmänna samordningen med 20 kap. brottsbalken

Vissa ändringar (SFS 1989:608) i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) har trätt i kraft den 1 oktober 1989. De innebär att det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda har utvidgats. Dessutom har de tidigare brottsrubriceringarna ändrats till tjänstefel respektive grovt

tjänstefel.

I motiven (prop. 1988/89:113 s. 9) uttalar justitieministern efter samråd med mig följande.

'Flera remissinstanser efterlyser en översyn av bestämmelserna i LOA för statsanställda m.fl. om disciplinansvar. Det sätts i fråga, om dessa bestämmelser är tillräckligt effektiva. Bl.a. JK anför att reglerna i LOA är oklara och inte på ett tillfredsställande sätt anpassade till det straffrättsliga ansvarssystemet.

- - - - -
Beträffande det statliga disciplinära ansvarssystemet kan det finnas skäl att undersöka i vad mån reglerna kan behöva ändras så att sanktionsregleringen sedd som helhet får en lämpligare utformning. Det kan ske exempelvis i samband med en mera allmän översyn av LOA.

- - - - -
Det finns sålunda anledning att räkna med att de frågor vid sidan av reglerna i BrB som remissinstanserna har tagit upp i allt väsentligt blir behandlade i andra sammanhang och att hänsyn då kommer att tas till de förändringar i fråga om de straffrättsliga bestämmelserna som jag nu föreslår.'

Även under utskottsbehandlingen av lagstiftningsärendet har betydelsen av en samordning mellan de olika ansvarsreglerna framhållits.

Det bör i detta sammanhang också nämnas att justitieutskottet (1988/89:JuU24 s. 14, 15) konstaterar att fyra olika utredningar berörs av frågor som har anknytning till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Därvid avses dels kommunalansvarsutredningen (C 1986:02), dels kommunallagskommittén (C 1988:03), dels den nu föreslagna översynen av lagstiftningen om offentlig anställning, dels den utredning om det allmännas skadeståndsansvar i samband med myndighetsutövning som riksdagen i ett annat sammanhang (1988/89:LU31, rskr. 247) har bett regeringen att tillsätta. Utskottet hade i ärendet att behandla motioner med begäran om en samlad översyn av frågor om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, om det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder, om enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida samt om det disciplinära ansvarssystemet. Utskottet uttalar att de olika delfrågorna endast med svårighet låter sig brytas ut ur sitt sammanhang och förordar därför att de tas upp till särskild samlad belysning först efter det att respektive utredning har avslutat sitt arbete i aktuell del.

Riksdagen (rskr. 312) beslöt på denna punkt att som sin mening delge regeringen vad utskottet hade anfört.

Kommunalansvarsutredningen har helt nyligen till mig lämnat över betänkandet (SOU 1989:64) Kommunalbot. Betänkandet skall närmast remissbehandlas i sedvanlig ordning.

I övrigt avvaktas nu inom regeringskansliet resultatet av pågående och aviserat utredningsarbetet, innan ställning tas till formerna för hur den begärda framtida samordningen bör åstadkommas.

1.2 Utformningen av skyddet mot dubbelbestraffning

Av intresse i detta sammanhang är hur regleringen av de straffrättsliga och de disciplinära förfarandena m.m. förhåller sig till var andra.

Först bör därvid i fråga om uppsägning och avskedande erinras om att brottsbalkens regler till skydd mot dubbelbestraffning har ändrats sedan den 1 januari 1989 (SFS 1988:942). Bland annat är föreskrifterna i 29 kap. 5 och 6 §§ samt 30 kap. 4 § nya; i 38 kap. har införts en ny 2 a §. Dessa ändringar innebär i huvudsak följande. Den domstol som prövar ett åtal skall ta hänsyn till eventuell uppsägning eller avskedande vid valet av påföljd och vid straffmätningen. Den får om särskilda skäl föreligger döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet. I undantagsfall kan domstolen meddela påföljdseftergift. Har domstolen vid valet av påföljd eller vid straffmätningen särskilt beaktat huruvida den tilltalade till följd av brottet kan komma att drabbas av uppsägning eller avskedande och visar sig det antagande som legat till grund för domen felaktigt, får domstolen efter ansökan av åklagaren eller den dömda undanröja domen och döma till en ny påföljd för brottet. Undanröjande bör enligt lagmotiven dock bara ske i sådana undantagsfall där det skulle framstå som närmast stötande för den allmänna rättskänslan, om den gamla påföljden fick bestå (prop. 1987/88:120 s. 112).

Genom dessa ändringar har föreskrifterna i brottsbalken passat bättre samman med LOA:s regler om uppsägning och avskedande på grund av brott.

Bland dessa regler märks 14 kap. 6 § LOA. Av det lagrummet framgår att om någon åtgärd har vidtagits för att anställa åtal mot en arbetstagare med statligt reglerad anställning, får ett ärende om uppsägning eller avskedande på grund av gärningen i fråga avgöras först sedan ansvarsfrågan har prövats slutligt.

I LOA finns också regler till skydd mot dubbelbestraffning. De syftar till att förhindra att en arbetstagare drabbas av både en straffrättslig och en disciplinär påföljd för en och samma förseelse.

Enligt 10 kap. 1 § LOA får disciplinpåföljd åläggas arbetstagare för tjänsteförseelse, om han eller hon uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter åsido vad som åligger honom eller henne i anställningen och felet inte är ringa. Disciplinpåföljd är varning eller löneavdrag (10 kap. 2 §). Bestämmelserna omfattar i enlighet med sin ordalydelse såväl sådana förfaranden som faller inom straffstadgandet i 20 kap. 1 § brottsbalken som andra förseelser i tjänsten.

En arbetstagare, som misstänks för brott som avses i 20 kap. 1--3 §§ brottsbalken eller för något annat brott, varigenom han eller hon har satt ett åliggande i tjänsteutövningen åsido, skall emellertid enligt 12 kap. 1 § LOA anmälas till åtal. Disciplinförfarande får då enligt 14 kap. 3 § inte inledas eller fortsättas mot honom eller henne.

Sistnämnda regler i LOA ger alltså uttryck för principen att en gärning som har prövats på straffrättslig väg inte därefter också skall kunna föranleda en disciplinär påföljd. Undantag från denna princip är enligt förarbetena (prop. 1975:78 s. 195) situationer där det visserligen står klart att arbetstagaren har begått gärningen men där ärendet avskrivits eller frikännande dom meddelats på grund av att gärningen inte är brottslig, till exempel av den anledningen att ett krav på uppsåt inte är uppfyllt. Regeln i 14 kap. 3 § hindrar däremot disciplinärt förfarande i andra fall där förundersökningen eller åtalet lagts ned eller arbetstagaren frikänts, till exempel på grund av att det inte

finns tillräcklig bevisning om att arbetstagaren begått gärningen.

Det kan nämnas att arbetsdomstolen i fallet AD 1986 nr 15 har prövat innebörden av 14 kap. 3 §. Domstolen kom därvid fram till att det i lagparagrafen uppställda hindret mot disciplinpåföljd bortfaller, om arbetstagarens handlande vid prövning i straffrättslig ordning befunnits inte innefatta brott.

Justitieombudsmannen (JO) Hans Ragnemalm har i ett inspektionsprotokoll den 18 mars 1988 också gjort vissa uttalanden om utformningen och tolkningen av 14 kap. 3 §. Han har gett in protokollet till arbetsmarknadsdepartementet, som lämnat över det till civildepartementet (dnr RS 585/88).

JO anser enligt protokollet att det finns risk för att den anförda reglen i LOA tolkas så, att hinder mot framtida disciplinärt förfarande undantagslöst skulle föreligga, så snart någon åtgärd vidtagits för att anställa åtal i anledning av förseelsen. En sådan tolkning synes JO orimlig. JO pekar i sammanhanget på att rekvisiten för disciplinpåföljd enligt LOA är annorlunda utformade än rekvisit en för påföljd för oriktig myndighetsutövning enligt 20 kap. brottsbalken (jfr även de tidigare anförda ändringarna, SFS 1989:608).

Det saknas enligt min mening anledning att gå ifrån den gällande regeln att en gärning som har prövats i straffrättslig ordning inte därefter bör kunna föranleda också disciplinärt förfarande annat än om prövningen visar att gärningen inte innefattar brott.

Men utredaren bör överväga om någon ändring av reglernas utformning är påkallad mot bakgrund av JO:s protokoll.

En av de frågor som det i sammanhanget kan finnas anledning att behandla är huruvida någon form av åtalsprövningsregel bör införas, till exempel av innehåll att allmänt åtal bör väckas bara om det är påkallat från allmän synpunkt. En sådan regel skulle bland annat kunna påskynda handläggningen och därigenom minska risken för att preskription enligt LOA:s regler hinna inträda innan åtalsfrågan har prövats.

I anslutning till vad jag nyss anför vill jag påpeka att den omständigheten att åtal har underlåtit på grund av en sådan regel naturligtvis inte får förhindra att förseelsen i stället beivras på disciplinär väg. Detta är också något som bör beaktas vid utformningen av 14 kap. 3 §.

1.3 Handläggningen av avskedandefrågor i fråga om polismän m.fl.

Någon omplaceringsskyldighet åvilar i princip inte arbetsgivaren i samband med ett avskedande enligt LOA. I praxis har det förekommit att polismän har blivit avskedade med stöd av 11 kap. 1 § LOA i fall där en så ingripande åtgärd kanske inte skulle ha vidtagits, om det hade gällt en statsanställd inom något annat yrke (jfr AD 1981 nr 168, 1989 nr 69). Avskedandet torde med andra ord främst ha grundats på de särskilda krav som måste ställas på polismän. En annan omständighet som kan ha haft betydelse i sammanhanget är att myndighetsstrukturen inom polisen -- 118 polismyndigheter, varav de flesta är små -- gör det många gånger praktiskt omöjligt att åstadkomma en omplacering inom myndigheten.

Liknande fall har förekommit i fråga om domare (jfr AD 1989 nr 52).

Utredaren bör överväga om det finns skäl att göra ändringar i syfte att

öka möjligheterna för till exempel en felande polisman att under ändrade villkor behålla en anställning hos myndigheten.

Det kan exempelvis vara värt att undersöka om det är lämpligt att komplettera sanktionssystemet med en möjlighet att ta ifrån polismän eller andra behörigheten att utöva polistjänst etc., det vill säga att vidta en åtgärd som närmast liknar legitimationsindragning för vissa andra yrkesgrupper. En sådan åtgärd skulle då i en del fall kunna användas i stället för avskedande enligt 11 kap. 1 eller 2 §. Arbetstagaren skulle även efter denna åtgärd fortfarande vara anställd vid samma myndighet och där kunna sysselsättas med till exempel utredande uppgifter eller andra arbetsuppgifter än sådana som skulle kräva behörighet som polisman etc. Man kan givetvis tänka sig ett system där indragningen av behörigheten görs tidsbegränsad.

I 11 kap. 3 § LOA har arbetsgivaren ålagts en särskild omplaceringsskyldighet i en del fall där arbetstagaren har begått ett brott eller en tjänsteförseelse under inflytande av sådan själslig abnormitet som avses i 30 kap. 6 § brottsbalken.

Omfattningen av denna speciella omplaceringsskyldighet var uppe till bedömning i rättsfallet AD 1987 nr 73, som gällde avskedande av en officer på grund av brott. I domen ges en utförlig redogörelse för tillkomsten av 11 kap. 3 § LOA och dess förhållande till motsvarande bestämmelse vid uppsägning i 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (ändrad senast 1989:428). Arbetsdomstolen påpekar att lagstiftaren inte har angett hur man skall lösa konkurrensen mellan den kategori arbetstagare som åsyftas i 11 kap. 3 § LOA och andra arbetstagare hos myndigheten som riskerar att sägas upp på grund av övertalighet. Domen aktualiserar vidare frågan om samordningen mellan regelsystemen för instituten uppsägning och avskedande på den offentliga sektorn, en fråga som enligt min mening inte är tillfredsställande löst för närvarande.

Utredaren bör undersöka hur dessa problem kan lösas och lägga fram förslag som gör lagreglerna tydligare.

I det sammanhanget kan möjligen också övervägas att låta statens ansvarsnämnd i ärenden om avskedande pröva också frågan om uppsägning (jfr SAV cirkulär 1989 A 12 s. 19).

Ett beslut om avskedande får inte enbart grundas på omständigheter som myndigheten har känt till mer än en månad före prövningen. Detta framgår av 11 kap. 5 § LOA. Av paragrafen framgår vidare att fristen är två månader, när statens ansvarsnämnd har att pröva en fråga om avskedande.

Utredaren bör, med beaktande av intresset att arbetsgivaren tar ställning snabbt, undersöka om fristerna är för korta och i så fall överväga en förlängning av dem.

1.4 Disciplinansvar utanför den aktuella anställningen

De särskilda ansvarsregler för statsanställda m.fl. som kan leda till straff -- alltså ha verkningar utanför det privaträttsliga anställningsförhållandet -- finns som tidigare redovisats i 20 kap. brottsbalken. LOA:s ansvarssystem kan ses som en komplettering till det i brottsbalken. Det har sin bakgrund i den statliga tjänstens särart, främst allmänhetens berättigade krav på att offentliga uppgifter skall fullgöras på ett riktigt sätt. Denna särart har med andra ord -- i linje med 11 kap. 10 § regeringsformen -- ansetts motivera att lagstiftaren ingripit med en offentlighetsrättslig reglering av vissa arbets- och

anställningsvillkor.

Påföljden disciplinpåföljd och avskedande har -- liksom säkerhetsåtgärden avstängning från arbetet -- ansetts bör vara direkt knutna till anställning hos den myndighet där arbetstagaren har gjort felet.

En tillämpning av LOA:s ansvarsregler förutsätter därför att handläggningen sker så snabbt, att arbetstagaren inte hunnit lämna anställningen hos myndigheten. Det kan annars uppkomma fall där en arbetstagare genom att sluta sin anställning vid en statlig myndighet undandrar sig ansvar enligt LOA.

Detta gäller även om arbetstagaren samtidigt eller senare går över till anställning vid en annan statlig myndighet, kanske inom samma förvaltningsgren, eftersom varje anställning avser bara en viss myndighet.

Det har från något håll satts i fråga, om inte en beslutad disciplinpåföljd i form av en varning eller löneavdrag för en tjänsteförseelse som har begåtts i en anställning borde -- i motsats till avskedande eller uppsägning -- kunna verkställas också i en senare statlig anställning.

Under den översyn av LOA som jag nu föreslår kan det möjligen vara skäl att överväga också denna fråga. Synsättet att betrakta varje myndighet som en arbetsgivare bör i varje fall inte överges. Hänsyn bör också tas till att det här gäller gärningar som inte utgör brott. Brottsliga gärningar kan med stöd av brottsbalken beivras också efter anställningens slut.

Utgångspunkten för övervägandena bör med andra ord vara att i stort behålla det nuvarande systemet oförändrat.

2 Uppsägning av arbetstagare i verksledande ställning m.m.

I 7 kap. 2 § andra stycket LOA görs anställningsskyddslagen tillämplig i vissa uppsägningsfrågor också när det gäller arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning, exempelvis sådana avdelningschefer eller motsvarande som är förordnande tills vidare.

Mot bakgrund av riksdagens förut nämnda verksledningsbeslut bör utredaren undersöka, om inte skälen för att privatanställda arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning har tagits undan från anställningsskyddslagens tillämpningsområde också har bärkraft på statens område.

Men i detta sammanhang bör också beaktas att det ställs åtskilliga krav på offentlig verksamhet som saknar motsvarighet för den privata sektorns del. Bland annat måste varje åtgärd från en statlig myndighets sida, även en uppsägning, vara sakligt grundad (1 kap. 9 § regeringsformen). Detta krav inrymmer också andra aspekter än kravet på saklig grund i 7 § anställningsskyddslagen.

Hänsyn måste också tas till den tidigare anförda regeln i regeringsformen att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall ges i lag.

Vad som nu sagts rör närmast grunden för uppsägning, inte frågor som förfarandet vid en uppsägning, varsel och överläggning eller tvist om

giltigheten av en uppsägning (jfr 7 kap. 2 § LOA).

3 Partiell tjänstebefrielse m.m.

Av 19 a § anställningsförordningen följer att myndigheterna har vissa möjligheter att helt eller delvis befria en arbetstagare från uppgifterna i tjänsten under en viss tid.

De vanliga fallen av sådan s.k. partiell tjänstebefrielse avser situationer där arbetstagaren bereds en lättnad i sin arbetsbörda i samband med ett speciellt uppdrag, en omfördelning av arbetsuppgifterna, en tjänsteresa eller liknande. I sådana fall saknas alltså varje tvångsmoment i åtgärden.

I andra fall kan den innefatta ett tvångsmoment. Sådana fall nämns exempelvis i den förut nämnda verksledningspropositionen (prop. 1 986/87:99 s. 140), där följande anförs.

'Det kan till sist för fullständighetens skull också anmärkas att det sällsynta undantagsfall -- med bakgrund i allvarliga problem -- har inträffat att regeringen tillfälligt ställt en verkschef åt sidan. Formellt kan detta ske med stöd av föreskrifterna om s.k. partiell tjänstebefrielse i 19 a § anställningsförordningen. Enligt dessa föreskrifter får myndigheten ensidigt besluta att helt eller delvis befria en tjänsteman från hans ordinarie tjänstegöromål under en viss tid. Föreskrifterna kan ses i ljuset av uppfattningen att en arbetsgivare inte är skyldig att hålla en arbetstagare med arbetsuppgifter.'

Det har hävdats att föreskriften om tjänstebefrielse -- som alltså i sak inte behöver vara 'partiell' -- borde ges lagform med hänsyn till att dess tillämpning sålunda i en del fall kan innefatta tvång (jfr förutom 11 kap. 10 § regeringsformen också 7 kap. 1 § LOA).

Utredaren bör närmare överväga denna fråga samt hur en sådan föreskrift bör utformas och om den möjligen bör omfatta endast högre chefer.

I samband därmed bör utredaren särskilt överväga behovet och utformningen av reglerna om skyldigheten att utöva andra statliga tjänster i 18 § anställningsförordningen.

Utredaren bör vidare analysera hur partiell tjänstebefrielse förhåller sig till instituten avstängning från arbetet och försättande ur tjänst.

Utredaren bör också särskilt behandla reglerna i 7 kap. 7 § LOA och 19 § anställningsförordningen om försättande i disponibilitet samt överväga i vad mån ändringar kan vara befogade.

4 Fullmakter

Anställningsformen fullmakt regleras i 4 kap. 6 § första stycket LOA.

Av statssekreterarcirkuläret C 1988:11 till samtliga expeditionschefer i regeringskansliet framgår att den pågående minskningen av användning av anställningsformen fullmakt till förmån för normalformen förordnande av olika slag i fortsättningen bör drivas mer målmedvetet. Detta gäller enligt cirkuläret inte minst sådana tjänster som tillsätts av myndigheter under regeringen. Frågan om att omvandla fullmaktstjänster till vanliga förordnandetjänster bör enligt cirkuläret regelmässigt tas upp i fackdepartementet i samband med att de nuvarande innehavarna

avgår. På sikt torde anledning saknas att behålla fullmaktsinstitutet, sägs det. Cirkuläret undantar ordinarie domare och sådana professorer som anställs med fullmakt.

Utredaren bör undersöka möjligheten att i framtiden begränsa användandet av fullmakt som anställningsform till att bara avse ordinarie domartjänster (jfr bland annat 11 kap. 5 § regeringsformen) och vissa professurer (jfr prop. 1987/88:100 bil. 2 p. 9). Möjligen kan det också vara motiverat att ha kvar fullmaktsinstitutet för vissa åklagartjänster (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 210).

Om utredaren finner att det är möjligt att begränsa användandet av fullmakt i enlighet med vad jag nyss har anfört, bör utredaren föreslå de ändringar som i så fall krävs i lag (jfr även till exempel 7 kap. 5 § LOA) och förordning (närmast anställningsförordningen, även övergångsbestämmelserna till SFS 1988:1021). Därvid bör också utformas de övergångsregler som behövs. Självfallet bör sålunda de personer som nu är anställda med fullmakt -- bland andra ca 11 200 officerare m.fl. inom försvaret -- övergångsvis få behålla sina fullmakter fram till dess att de avgår från sin tjänst (jfr i fråga om den äldre anställningsformen konstitutorial punkt 8 i övergångsbestämmelserna till LOA)

5 Periodiska hälsoundersökningar

Frågan om periodiska hälsoundersökningar i vissa tjänster har redan varit föremål för utredning.

I betänkandet (Ds C 1986:6) Hälsoundersökningar i statlig tjänst m.m. har statens arbetsmarknadsnämnd sålunda lagt fram förslag om ändringar i bland annat 13 kap. 2 § LOA. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena har publicerats (Ds C 1987:1).

Under det fortsatta beredningsarbetet har vidare inom civildepartementet nyligen upprättats en utförlig departementspromemoria (Ds 1 989:45) Periodiska hälsoundersökningar i vissa offentliga anställningar. Där berörs också gällande regler om sekretess och -- och via en hänvisning till SAV cirkulär 1988 A 5 -- om formerna för socialstyrelsens medverkan i ärendena.

Promemorian har inte varit föremål för något remissförfarande. Ett par delfrågor i sammanhanget behöver nämligen enligt min mening ytterligare undersökas, innan departementets beredning av lagstiftningsärendet avslutas.

Jag syftar här främst på behovet av lagregler om hälsoundersökningar på det kommunala området. Men jag avser också vilka kategorier arbetstagare som skall vara skyldiga att underkasta sig sådana undersökningar, möjligheterna att i förväg precisera ändamålet med undersökningen och vad resultatet av en hälsoundersökning i olika fall skall kunna leda till.

Dessa frågor bör övervägas inom ramen för den nu förordade utredningen.

- - - - -

INNEHÅLL

En översyn av lagstiftningen om offentlig anställning 1

Mitt förslag	1
Uppdragets syfte	1
Uppdragets bakgrund	1
Uppdragets inriktning	4
Uppdragets genomförande	5
Hemställan	5
Beslut	6

Bilaga

Fem speciella frågor

1	Förhållandet till brottsbalken m.m.	
1.1	Den allmänna samordningen med 20 kap. brottsbalken	7
1.2	Utformningen av skyddet mot dubbelbestraffning	8
1.3	Handläggningen av avskedandefrågor i fråga om polismän m.fl.	10
1.4	Disciplinansvar utanför den aktuella anställningen	11
2	Uppsägning av arbetstagare i verksledande ställning m.m.	12
3	Partiell tjänstebefrielse m.m.	13
4	Fullmakter	14
5	Periodiska hälsoundersökningar	14