



BUDGET-  
DEPARTEMENTET

# Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m.m.

Rapport av  
rättssekretariatet vid  
budgetdepartementets personalenheter

**Innehåll**

Inledning .....	17
<b>A Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden</b>	
1 Nuvarande förhållanden .....	17
1.1 Det allmänna ansvaret enligt skadeståndslagen .....	18
1.1.1 Myndighets skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen .....	18
1.1.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen .....	20
1.1.3 Arbetstagares rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen m. m. ....	20
1.1.4 Arbetstagarorganisations rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen .....	21
1.2 Skadeståndsansvar enligt anställningsskyddslagen m. fl. lagar .....	21
1.2.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar .....	21
1.2.2 Arbetstagares skadeståndsansvar .....	28
1.3 Skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen m. fl. lagar .....	29
1.3.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen .....	29
1.3.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen jämförd med skadeståndslagen .....	30
1.3.3 Skadeståndansvaret enligt medbestämmandelagen jämförd med anställningsskyddslagen .....	32
1.4 Myndighets skadeståndsansvar enligt lagen om offentlig anställning, m. m. ....	33
2 Arbetstagaryrkande om ett utökat skadeståndsansvar för statliga myndigheter m. fl. ....	33
3 Överväganden .....	34
3.1 Bakgrund .....	34
3.2 Allmänna synpunkter .....	36
3.3 Utformningen av det utökade ansvaret .....	37
3.3.1 Formella och materiella fel .....	38
3.3.2 Ekonomiska och idella skador .....	39
3.3.3 Myndighets ansvar .....	41
3.3.4 Beslutsfattarens ansvar .....	41
3.3.5 Ersättningsbeloppen .....	42
3.3.6 Preskription m. m. ....	42
3.4 Konkurrensfrågor m. m. ....	43
3.4.1 Skadeståndslagen .....	43
3.4.2 Anställningsskyddslagen .....	43
3.4.3 Medbestämmandelagen .....	44
3.4.4 Studiedighetslagen m. fl. lagar .....	44
3.5 Frågor rörande justitie- och regeringsråd .....	45
3.6 Den lagtekniska lösningen .....	45
<b>B Arbetsgivaransvaret i vissa rättstvister</b>	
1 Bakgrund .....	46
2 Förslag .....	47
<b>C Lagförslag</b>	
Förslag till	
Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning .....	48

BUDGETDEPARTEMENTET  
Rättssekretariatet

RAPPORT  
April 1978

Ds B 1978: 3

## Inledning

I denna rapport behandlas som huvudämne en del spörsmål som rör den offentlige arbetsgivarens ansvar för skada orsakad i myndighetsutövning i vissa personalärenden (avsnitt A). Myndighetsutövning är för handen när arbetsgivaren med stöd av lag eller annan författning fattar beslut i en fråga, där det inte finns något utrymme för avtalsreglering.

Syftet med framställningen är att undersöka förutsättningarna för att vidga skadeståndsansvaret i förhållande till vad som nu gäller i bl. a. disciplinärenden. Framställningen begränsas i stort sett till sådan offentlig anställning som är statligt lönereglerad. Det betyder att den främst avser statligt anställda arbetstagare men också lärare, försäkringskassanställda m. fl.

Rapporten kommer dessutom att ta upp arbetsgivaransvaret i vissa rättstvister på lärarområdet m. m. (avsnitt B).

I rapporten presenteras slutligen (avsnitt C) ett förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.

Rapporten har upprättats inom rättssekretariatet vid budgetdepartementets personalenheter. I vissa frågor har därvid samråd skett främst med tjänstemän inom justitie- och arbetsmarknadsdepartementen.

## A MYNDIGHETERS SKADESTÅNDSANSVAR I VISSA PERSONALÄRENDEN

### 1 Nuvarande förhållanden

Till en början skall lämnas en översikt av gällande rätt i fråga om den offentlige arbetsgivarens skadeståndsansvar.

De frågor som hör hit regleras f. n. främst i

- SKL — skadeståndslagen (1972: 207, omtryckt 1975: 404, ändrad senast 1977: 272),
- LAS — lagen (1974: 12) om anställningsskydd (ändrad senast 1976: 593),
- MBL — lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1977: 532),
- LOA — lagen (1976: 600) om offentlig anställning (omtryckt 1977: 1047).

Innehållet i nämnda lagar, såvitt nu är av intresse, presenteras här vart för sig.

### 1.1 Det allmänna ansvaret enligt skadeståndslagen

Allmänna skadeståndsregler finns numera samlade i SkL. Dessa regler är dispositiva. SkL skall sålunda bara tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden (1 kap. 1 §). Det innebär att SkL tillhandahåller utfyllande regler på de punkter där bestämmelser saknas i t. ex. annan lagstiftning.

Inom skadeståndsrätten spelar rättspraxis traditionellt en stor roll. Anmärkas kan att man vid tolkning av denna praxis måste beakta att domstolen inte är fri att bestämma vilka lagregler som skall tillämpas i ett visst mål. Domstolen är nämligen i civilprocess i stor utsträckning bunden av de yrkanden, invändningar och grunder som parterna för fram. Detta betyder att domstolen i allmänhet har att döma enbart efter de lagregler som parterna åberopar. Part kan således välja mellan att hänvisa till de allmänna reglerna i SkL eller till bestämmelser i speciallagstiftning.

SkL tar sikte närmast på utomobligatoriska skadefall, dvs. sådana som inte uteslutande har sin grund i avtal mellan två eller flera parter. SkL innehåller bl. a. några föreskrifter som speciellt reglerar skadeståndsansvaret inom den del av den offentlige arbetsgivarens verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Men SkL kan — som strax skall visas — få betydelse också i fråga om fall med mer direkt anknytning till partsförhållanden, t. ex. anställningsavtal.

Även om personalrätten alltjämt innehåller bestämda offentligrättsliga inslag, är det offentliga anställningsförhållandet alltsedan år 1966 i väsentliga delar avtalsgrundat. En offentlig myndighet och undantagsvis dess tjänstemän kan i egenskap av arbetsgivare och företrädare för denne lika väl som en privat arbetsgivare och dennes anställda bli skadeståndsskyldiga till följd av de allmänna skadeståndsreglerna i SkL eller enligt avtal och allmänna kontraktsrättsliga skadeståndsregler samt — vad avser myndigheten — enligt särskilda regler i den arbetsrättsliga lagstiftningen.

#### 1.1.1 Myndighets skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen

SkL har lagt ett speciellt ansvar på det allmänna. Staten skall sålunda enligt SkL — liksom kommun — ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten resp. kommunen svarar (3 kap. 2 §). Till myndighetsutövning hänförs t. ex. offentlig arbetsgivares beslut i fråga om disciplinansvar, avstängning och skil-

jande från tjänsten i annan ordning än genom uppsägning (prop. 1975: 78 s. 180, jfr prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 194).

Men detta speciella skadeståndsansvar för det allmänna har begränsats i olika hänseenden. Sålunda föreligger ersättningsskyldighet enligt SkL bara om t. ex. de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (3 kap. 3 §; "standardregeln"). Och ifall en skadelidande utan giltig anledning har underlåtit att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, utgår inte heller ersättning för skada som därigenom hade kunnat undvikas (3 kap. 4 §; "passivitetsregeln").

I fråga om sådan offentlig verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning, dvs. när det allmänna verkar utan att begagna sig av sina offentlighetsrättsliga maktbefogenheter gentemot medborgarna, har enligt SkL den offentlige arbetsgivaren i likhet med den private ett s. k. principalansvar. Han skall i sådana fall ersätta personskada och sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten eller, när det gäller ren förmögenhetsskada, genom brott (3 kap. 1 § första stycket).

SkL förutsätter för ansvar genomgående något slag av s. k. vållande från beslutsfattarens sida — varvid emellertid samtidigt är att märka att detta rekvisit i den lagen har en mera neutral och objektiv innebörd än fallet var tidigare enligt skadeståndsrättens allmänna culparegel (prop. 1972: 5 s. 629, 650).<sup>1</sup> Denna regel innefattade både objektiva och subjektiva förutsättningar för ett skadeståndsansvar. I SkL, däremot, används vållandebegreppet för att markera ett åsidosättande endast i *objektivt* hänseende av handlingsnormer. Därutöver ger SkL också besked om vad som fordras i *subjektivt* hänseende för att ansvar skall inträda. De subjektiva rekvisiten framgår av de olika lagrummen i SkL. Sålunda används uttryck som "upsåtliga eller av vårdslöshet" i 2 kap. 1 § och "fel eller försummelse" i 3 kap. 1 och 2 §§. Med fel avses närmast oaktsamma handlingar, medan försummelse avser oaktsam underlåtenhet att handla.

Om en myndighet har bedömt en diskutabel rättsfråga eller en bevisfråga felaktigt, är detta inte något som kan leda till ansvar enligt SkL. Man ser det nämligen som självklart att myndigheter kan komma till olika resultat i sådana frågor. Annorlunda förhåller det sig, om myndighet av förbiseende har avgjort ett ärende direkt i strid mot lags klara ordalag eller dess uppenbara mening i övrigt. Då är felet i allmänhet så allvarligt, att ett vållande föreligger, och ersättning enligt SkL skall utgå, om jämväl det subjektiva rekvisitet är uppfyllt.

Anmärkas kan dock att i vissa fall — som regleras av speciell skadeståndslagstiftning — staten är ansvarig för skada som orsakas genom ett myndighetsbeslut utan att bevis behöver förebringas om att fel eller för-

<sup>1</sup> Jfr här och i det följande Nordenson, Bengtsson och Strömbäck, Skadestånd, 1975.

summelse har förekommit eller att beslutet annars är oriktigt. Detta är förhållandet enligt t. ex. lagen (1974: 515) om ersättning vid frihetsin-skränkning. Har exempelvis domstols beslut om häktning efter fullföljd av talan upphävts, föreligger ansvar redan därför att beslutet ändrades och således var felaktigt (jfr prop. 1974: 97 s. 51, 82 f, 141).

### *1.1.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen*

Arbetstagares ansvar enligt SKL är starkt begränsat, oavsett om det gäller offentlig eller privat anställning.

För skada som vållas genom fel eller försummelse i tjänsten är arbets-tagaren nämligen ansvarig bara i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 §).

Denna regel är tillämplig både när arbetsgivaren kräver arbetstagaren på skadestånd och när arbetstagaren krävs direkt av skadelidande tredje man. Den tillämpas också, när en arbetstagare, som själv har gett ut skadestånd till tredje man, kräver tillbaka detta av arbetsgivaren.

### *1.1.3 Arbetstagares rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen m. m.*

Det skadeståndsansvar för myndighet som nyss har återgetts gäller, såvitt här är av intresse, till förmån för en skadedrabbad arbetstagare. SKL öppnar med andra ord viss möjlighet för offentliganställd arbetsta-gare att få skadestånd av sin arbetsgivare, om han har orsakats skada till följd av myndighetens handlande i en fråga som rör anställningsför-hållandet. Ansvaret begränsas dock av bl. a. de tidigare anförda stan-dard- och passivitetsreglerna.

Vidare har arbetstagaren möjlighet att enligt allmänna kontraktsrätts-liga regler kräva den offentlige arbetsgivaren på skadestånd vid felaktigt beslut i personalärende, om uppsåt eller vållande ligger beslutsfattaren till last. I sådant fall gäller inte de särskilda begränsningsreglerna i SKL.

Arbetsgivarens ansvar är här dock inte lika strikt som t. ex. enligt LAS. För skadeståndsskyldighet förutsätter SKL och de kontraktsrätts-liga bestämmelserna nämligen att åtminstone oaktsamhet har förevarit hos myndigheten, medan det enligt LAS är tillräckligt att dess bestäm-melser har satts åsido.

För arbetstagare är det alltså i personalfrågor allmänt sett förmånli-gast att kunna grunda skadeståndsanspråken på LAS.

Det anförda innebär att de offentliganställda ibland kan hamna i ett sämre läge än de privatanställda, i den mån nämligen som LAS inte är tillämplig på den offentliga sektorn. Inte minst beror detta på att LAS ger möjlighet till s. k. allmänt skadestånd (jfr avsnitt 1.1.4) som däremot de offentligt anställda saknar rätt till i de fall skadeståndstalan grundas på SKL eller allmänna kontraktsrättsliga regler.

#### *1.1.4 Arbetstagarorganisations rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen*

En arbetstagarorganisation kan till följd av myndighets göranden och låtanden i personalärenden drabbas av skada av ideell natur. Därmed avses skada som innebär att en organisation kränks genom att arbetsgivaren sätter åsido sina lagliga förpliktelser gentemot den eller genom att organisations intresse av att lagföreskrifter följs i förhållande till dess medlemmar förnärmas. Man kan i sådana fall tala om skada som uppkommer redan på grund av att arbetsgivaren bryter mot lagen som sådan.

Arbetstagarorganisations möjlighet att få ut ersättning av en arbetsgivare för sådan ideell skada som har drabbat organisationen — vanligen kallad allmänt skadestånd — föreligger, som nedan skall utvecklas, enligt LAS, MBL och LOA. Däremot berörs inte frågan i SkL eller dess förarbeten.

Enligt 1 kap. 3 § SkL skall visserligen SkL:s bestämmelser om skyldighet att ersätta personskada tillämpas också i fråga om lidande som någon tillfogar annan genom bl. a. brott mot den personliga friheten eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning. Bestämmelserna i brottsbalken 20 kap. 1 och 3 §§ om myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning och brott mot tystnadsplikt kan i vissa undantagsfall falla in under begreppet "dylik brottslig gärning" och således medföra ansvar enligt lagrummet.<sup>1</sup> Men föreskriften i 1 kap. 3 § SkL torde ta sikte enbart på förfaranden som kränker den personliga integriteten och som därigenom orsakar annan ett personligt lidande. Den torde med andra ord vara tillämplig bara på fysiska personer, inte på organisationer eller annan juridisk person.

Någon annan föreskrift i SkL som skulle kunna ge organisationen rätt till allmänt skadestånd finns inte.

Man har alltså att utgå från att arbetstagarorganisation saknar möjlighet att med stöd av SkL erhålla allmänt skadestånd. Detta är knappast ägnat att förväna: sådant skadestånd utgör ett specifikt arbetsrättsligt institut.

## **1.2 Skadeståndsansvar enligt anställningsskyddslagen m. fl. lagar**

### *1.2.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar*

De förpliktelser av olika slag som LAS ålägger arbetsgivaren sanktioneras av regler om skadestånd (38 §). Sådant skadestånd kan utgå för både materiella och formella fel och avse såväl ekonomisk som ideell skada.

<sup>1</sup> Jfr *Bengtsson, Om skadestånd för lidande vid myndighetsutövning, Svensk Juristtidning 1977 (s. 141 ff).*

Ett särskilt, schablonmässigt beräknat — normerat — skadestånd kan vidare drabba den arbetsgivare som underlåter att rätta sig efter domstols förklaring om ogiltighet av uppsägning eller avskedande (39 §).

Att märka är att reglerna i LAS inte skall tillämpas i den mån avvikande bestämmelser har meddelats i lag eller — beträffande bl. a. arbetstagare med statligt reglerad anställning — i annan författning än lag (2 §).

Den närmare innebörden av anställningsskyddslagstiftningens skadeståndsreglering är följande.

#### 1.2.1.1 Skadeståndsansvaret i samband med oriktig uppsägning m. m.

Bland de LAS-regler som är tillämpliga inom den offentliga sektorn märks i detta sammanhang de som behandlar grunden för och förfarandet vid uppsägning, likaså tillämpliga delar av de däremot svarande reglerna angående tvist om giltigheten av uppsägning och angående skadestånd (jfr prop. 1974: 88 s. 171, 233). Att dessa regler sålunda har gjorts tillämpliga också på statligt lönerulerade anställningar ligger i linje med den under lagstiftningsarbetet uttalade föresatsen att anpassa lagstiftningen till LAS så långt som möjligt med hänsyn till de särskilda förhållanden som föreligger på det statligt lönerulerade tjänstemannaområdet (prop. s. 169).

Är en uppsägning inte sakligt grundad, kan den bli ogiltigförklarad (34 § första stycket första meningen LAS). Men den kan också leda till skadeståndsansvar för arbetsgivaren (38 § LAS).

Även den offentlige arbetsgivaren kan alltså bli skadeståndsskyldig enligt LAS gentemot arbetstagare eller arbetstagarorganisation, om uppsägning har skett utan att vara sakligt grundad. Detsamma gäller om arbetsgivaren har underlåtit att t. ex. iakta föreskriven uppsägningstid.

I LAS finns speciella bestämmelser för tvister om giltigheten av uppsägning m. m. Sådana tvister, liksom hithörande skadeståndsmål, handläggs f. ö. enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (ändrad senast 1977: 530).

#### 1.2.1.2 Skadeståndsansvaret i samband med tillämpning av turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist

Vad angår fastställande av turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, föreligger en viss skillnad mellan de allmänna reglerna i LAS och de som gäller på det statligt lönerulerade området enligt LOA.

Enligt LAS kan en uppsägning, som strider mot en turordningsbestämmelse, enbart föranleda skadeståndspåföljd. Här kan alltså inte — som i andra fall av felaktig uppsägning — enligt LAS bli fråga om ogiltigförklaring av uppsägningen (34 § första stycket andra meningen, 38 §).

Enligt LOA, däremot, kan också en sådan uppsägning förklaras ogil-

lig (8 kap. 3 §). Därvid skall tillämpas de LAS-bestämmelser som gäller i fråga om tvister om giltigheten av uppsägning. Talan handläggs på samma sätt som andra uppsägningsmål, dvs. enligt arbetstvistlagen.

Föreskriften i LOA utvisar visserligen inte direkt i vad mån skadeståndsreglerna i LAS dessutom är tillämpliga i den aktuella situationen (jfr prop. 1974: 714 s. 60). Att så är fallet framgår emellertid av föreskriftens nära anknytning till de LAS-regler som gäller andra fall av felaktig uppsägning och av principen att LOA i allmänhet inte upptar regler som följer redan av LAS (jfr prop. s. 62; 2 § LAS).

Skadestånd i samband med tillämpning av turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist torde kunna bli aktuellt inte bara vid brott mot LAS eller mot 8 kap. LOA utan också mot reglerna därom i t. ex. förordningen (1976: 865) om vissa turordningsfrågor i statligt reglerad anställning, m. m.

I både privat och offentlig anställning kan också ifrågakomma skadestånd enligt MBL för brott mot kollektivavtal, i den mån turordningsfrågorna regleras i sådant avtal (jfr 1.3.3).

#### 1.2.1.3 Skadeståndsansvaret i samband med tillämpning av turordning vid återanställningsrätt

I fråga om företrädesrätt till ny anställning (återanställningsrätt) finns viktiga skillnader mellan LAS och LOA. I själva verket har återanställningsrätten främst på det statliga området delvis en annan materiell innebörd än den återanställningsrätt som gäller på andra områden.

Enligt LAS kan reglerna om återanställningsrätt exklusivt bestämma vem som skall erhålla en ledig anställning. Men möjlighet saknas att rättsligen få ett oriktigt anställningsbeslut ändrat i sak. Den arbetsgivare som åsidosätter LAS-reglerna riskerar således uteslutande skadestånd (38 §). Talan därom handläggs enligt arbetstvistlagen.

På det statliga området utgör återanställningsrätten i stället en av flera sakliga grunder som myndighet enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen har att beakta vid beslut om tillsättning av tjänst. Bestämmelserna om återanställningsrätt innebär således inte någon inskränkning i fråga om de grunder vid vilka enligt regeringsformen avseende skall fästas vid tillsättning av statlig tjänst (prop. 1974: 174 s. 63 f).<sup>1</sup> Och på bl. a. det statligt reglerade läraryrket skall motsvarande tillsättningsgrunder tillämpas enligt 4 kap. 3 § andra stycket LOA, även om sistnämnda lagrum givetvis inte äger samma tyngd på sitt område som regeln i regeringsformen har på det statliga området (prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 245 f). Den som på grund av sin återanställningsrätt anser sig förbigången vid en tjänstetillsättning på det statliga eller statligt reglerade området kan genom att anföra besvär över tillsättnings-

<sup>1</sup> Jfr t. ex. det regeringsavgörande som refereras i Förvaltningsrättslig tidskrift 1977 s. 331.

beslutet hävda sin rätt och erhålla anställning på tjänsten. I sådant fall saknas möjlighet att få ut skadestånd med stöd av LAS (prop. 1974: 174 s. 69 f).<sup>1</sup>

Twist som rör återanställningsrätt till statlig eller statligt reglerad tjänst prövas sålunda i samma ordning som twist om tillsättningsbeslutet, dvs. i besvärsordning. Ett tillsättningsärende skall med andra ord i sin helhet överprövas i administrativ väg — alltså även om klaganden som grund för sitt yrkande att få tjänsten gör gällande att kollektivavtalsreglerade turordningsregler har satts åt sidan. Det sagda gäller under förutsättning att tvisten ligger inom ramen för ett visst tillsättningsärende (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 542).

För det fall att myndigheten genom tillsättningsbeslutet skulle ha brutit mot en turordningsbestämmelse i kollektivavtal kan enligt MBL uppkomma skadeståndsansvar för avtalsbrott (jfr 1.3.3). Talan om sådant skadestånd handläggs enligt arbetstvistlagen, likaså f. ö. en ren fastställsetalan om kollektivavtals rätta innebörd.

Vad härfter angår de formella regler arbetsgivaren enligt LOA, LAS och andra författningar har att iakttaga i de fall arbetstagaren åtnjuter återanställningsrätt — det kan röra sig om att ange denna rätt i beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist och i underrättelse om att tidsbegränsat förordnande på grund av arbetsbrist inte kommer att förnyas (9 kap. 3 § andra stycket LOA, 9 § andra stycket och 16 § andra stycket LAS) eller att varsla lokal arbetstagarorganisation om ny anställning när sådan rätt är för handen (29 § p. 7 LAS), liksom det kan gälla förfarandereglerna i turordningsförordningen — torde dessa på samma sätt som de förut nämnda turordningsfallen vid uppsägning vara sanktionerade med skadeståndsreglerna i LAS.

#### 1.2.1.4 Skadeståndsansvaret i samband med avskedande

Som nedan närmare skall belysas, omfattas arbetstagare med statligt reglerad anställning endast i mycket begränsad utsträckning av LAS-bestämmelserna om avskedande. För dem gäller i stället delvis annorlunda bestämmelser.

Bakgrunden är i korthet följande.

I likhet med föreskrifterna i LAS om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och om återanställningsrätt togs från början LAS-reglerna om avskedande helt undan från tillämpning inom det statliga och statligt lönerulerade området (övergångsbestämmelserna — i deras ursprungliga lydelse — till lagen 1974: 359 om ändring i dåvarande statstjänstemannalagen och till kungörelsen 1974: 369 om ändring i dåvarande kommunaltjänstemannastadgan). Där fanns nämligen institutet avsättning i stället för avskedande.

<sup>1</sup> Jfr arbetsdomstolens beslut 1977 nr 124, där talan om fastställelse av företrädesrätt till ny anställning och om skadestånd avvisades.

I samband med 1976 års ämbetsansvarsreform infördes på bl. a. det statliga tjänstemannaområdet ett nytt disciplinärt sanktionssystem. Detta skulle tillgodose samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgjordes på ett riktigt sätt och att förvaltningstjänstemännen var självständiga och oväldiga. Vid reformen hänvisades särskilt till rättssäkerhets- och effektivitetskrav såväl från allmän synpunkt som från den offentlige arbetsgivarens och den enskilde arbetstagarens synpunkt (jfr prop. 1975: 78 s. 154 f och 167, JuU 1975: 22 s. 100 f, prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 223, prop. 1977/78: 34 s. 6).<sup>1</sup>

Därvid ersattes den straff- och disciplinrättsliga påföljden avsättning med institutet avskedande. Bestämmelserna härom togs in i bl. a. stats-tjänstemannalagen. I och med denna särskilda reglering kunde de nyss berörda övergångsbestämmelserna upphävas i denna del utan att motsvarande regler i LAS om avskedande blev tillämpliga på det statliga och statligt lönereglerade tjänstemannaområdet (2 § LAS, prop. 1975: 78 s. 162, 205).

Det var inte bara de materiella förutsättningarna för avskedande som på detta sätt reglerades utanför LAS. Också förfarandet fick till viss del en annan utformning än i LAS. Således blev t. ex. bestämmelserna i förvaltningslagen (1971: 290) om utformning av och underrättelse om beslut (17 och 18 §§) tillämpliga i ärende om avskedande (prop. s. 167). Ett par regler av formell natur i LAS gjordes dock tillämpliga, nämligen de som avser dels åliggande för arbetsgivaren att inför ett avskedande varsla och överlägga med lokal arbetstagarorganisation (29, 31 och 32 §§ LAS; enligt 14 kap. 7 § LOA regleras numera även denna fråga vid sidan av LAS), dels fördelning av rättegångskostnad (41 § tredje stycket LAS; jfr 16 kap. 1 § andra stycket LOA).

Sammanfattningsvis är således LAS-reglerna om skadestånd inte tillämpliga på avskedande inom LOA:s område annat än i vad avser den ovan nämnda varsel- och överläggningsplikten (jfr 14 kap. 11 § LOA).<sup>2</sup>

Möjlighet att enligt allmänna kontraktsrättsliga regler ställa anspråk på ersättning för t. ex. ekonomisk skada föreligger dock givetvis.

I sammanhanget bör uppmärksammas att speciella bestämmelser om avskedande och skadestånd finns också i annan arbetsrättslig lagstiftning, däribland i lagen (1974: 981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (ändrad senast 1976: 595), den s. k. studieledighetslagen.

Denna lag, som trädde i kraft den 1 januari 1975 och som omfattar arbetstagare i både allmän och enskild tjänst (1 §), ålägger arbetsgivare skadeståndsansvar bl. a. ifall han säger upp eller avskedar en arbetstagar enbart av det skälet att denne begär eller tar i anspråk sin rätt till

<sup>1</sup> Nämnas kan här att f. n. pågår ett kompletterande arbete inom utredningen (Ju 1977: 17) om förfarandet i vissa disciplinärenden m. m.

<sup>2</sup> Jfr *Lunning, Anställningsskydd*, 1977 (s. 32 ff).

ledighet enligt lagen (13 §). Dessutom kan åtgärden på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig (8 §).

Anledningen till att studieledighetslagen innehåller särskilda regler om anställningsskydd — trots att generella föreskrifter därom finns i LAS — är att tillämpningsområdet för LAS är något snävare än för studieledighetslagen (prop. 1974: 148 s. 86). Studieledighetslagen omfattar nämligen i motsats till LAS även t. ex. arbetstagare i företagsledande ställning, husligt anställda och arbetstagare i skyddad sysselsättning. Det materiella innehållet i nu avsedda regler i studieledighetslagen är det samma som i motsvarande generella föreskrifter i LAS.

Som redan har nämnts, infördes avskedandebestämmelser på den statligt löner reglerade sektorn den 1 januari 1976. Hur förhåller sig då dessa avskedandebestämmelser — numera upptagna i LOA — till studieledighetslagens?

Detta spørgsmål har inte uttryckligen reglerats i någon av de båda lagarna och synes inte heller ha berörts under förarbetena till ämbetsansvarsreformen.

Något motsatsförhållande mellan LOA och studieledighetslagen torde inte föreligga.

Skulle det fallet uppkomma att en arbetstagare i statligt reglerad tjänst avskedades enbart därför att han begär eller tar i anspråk sin rätt till studieledighet, torde han kunna föra talan om en ogiltigförklaring av avskedandet under hänvisning till att det saknar stöd i LOA. Arbetstagare får nämligen skiljas från tjänsten bara med stöd av föreskrift i LOA (7 kap. 1 §). Men han torde också kunna yrka ogiltigförklaring under hänvisning till studieledighetslagens 8 §.

Konkurrensen mellan studieledighetslagens skadeståndsbestämmelser och reglerna i LAS har f. ö. lösts på det sättet att LAS-reglerna gäller när jämväl ogiltighetstalan förs enligt 8 § studieledighetslagen (prop. 1974: 148 s. 112), medan för det fall endast skadeståndstalan förs 13 § studieledighetslagen blir tillämplig.

Det finns ytterligare speciallagstiftning med regler om avskedande och skadestånd för oriktigt sådant, nämligen

lagen (1939: 727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m. m. (ändrad senast 1974: 375),

lagen (1972: 650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare (ändrad senast 1976: 590) och

lagen (1976: 280) om rätt till föräldraledighet (ändrad 1977: 631).<sup>1</sup>

I fråga om dessa lagar — liksom föreningsrättsreglerna och skadestandsreglerna i MBL — bör i konsekvens med de ovan angivna motivuttalandena till studieledighetslagen motsvarande synsätt kunna anlägg-

<sup>1</sup> Jfr även prop. 1977/78: 104 med förslag till ny lag.

*Ann.* Se numera lagen (1978: 410) om rätt till ledighet för vård av barn, m. m.

gas. Vad angår de tre förstnämnda lagarna har därtill deras skadeståndsbestämmelser utformats som en hänvisning till motsvarande regler i LAS. Därmed undgår man också egentliga konkurrensproblem. Möjlighet att här samtidigt tillämpa flera lagars skadeståndsbestämmelser torde dock inte vara utesluten.

1.2.1.5 Det särskilda skadeståndsansvaret vid uppsägning eller avskedande m. m.

I 39 § LAS finns regler om särskilt skadeståndsansvar för en arbetsgivare som sätter åsido domstols förklaring om ogiltighet av uppsägning eller avskedande. Ett sådant åsidosättande medför inte bara att anställningsförhållandet skall anses upplöst, utan också att skadestånd skall utgå. Lagstiftaren har med dessa regler åsyftat en ordning, som innebär ett starkt tryck av ekonomisk art på arbetsgivaren för att förmå honom att respektera domstolens förklaring (prop. 1973: 129 s. 182). Om arbetsgivaren inte böjer sig för detta tryck, skall man kunna utgå från att anställningsförhållandet är upplöst. På så sätt kan man få den ohållbara situationen ur världen. Vidare har uppnåtts att man slipper överväga en ordning där arbetsgivaren genom exekutiva åtgärder skulle tvingas att ta tillbaka arbetstagaren i arbetet, heter det i propositionen.

I vad mån är dessa regler tillämpliga också på offentliga anställningar?

Vid behandlingen av frågorna om anställningsskyddet för offentliga tjänstemän har lagstiftaren gått ut från att sådana regler i LAS som delvis skulle innebära en försämring av tjänstemännens skydd naturligtvis inte skulle göras tillämpliga (jfr prop. 1974: 88 s. 172, 1974: 174 s. 47, 1975: 78 s. 171).

Det är i flertalet fall givetvis förmånligare för en arbetstagare att få behålla en anställning än att tvingas sluta, även om för sådant fall skadestånd utgår i samband därmed. I LOA saknas också motsvarighet eller hänvisning till 39 § LAS. Och som framgår av 7 kap. 1 § LOA får en arbetstagare inte tvångsentledigas i något fall annat än med stöd av uttrycklig föreskrift i LOA.

Regeln i 39 § LAS om upplösning av anställningsförhållandet kan därför inte anses tillämplig på det statligt reglerade området (jfr även prop. 1974: 88 s. 233). Därav följer att inte heller den därmed sammanhängande skadeståndsregeln i samma paragraf kan vara tillämplig.

Anmärkas kan f. ö. att det på sistnämnda område föreligger i viss mån andra möjligheter än på den privata sektorn att förmå en arbetsgivare — dvs. i sista hand den eller de offentliga tjänstemän som fattar det avgörande beslutet — att respektera en lagakraftvunnen dom. Sålunda torde en försumlig eller felande tjänsteman kunna bli ålagd disciplinpåföljd för tjänsteförseelse (10 kap. 1 § LOA) eller ådra sig straffansvar för oriktig myndighetsutövning (20 kap. 1 § brottsbalken) eller själv bli avskedad (11 kap. 2 § LOA). I detta sammanhang förtjänar bl. a. den tillsynsverksamhet som JO och JK utövar också särskilt att nämnas.

### 1.2.2 Arbetstagares skadeståndsansvar

En arbetstagare, som underlåter att iaktta uppsägningstid enligt LAS, kan bli skyldig att ersätta arbetsgivaren uppkommen skada (38 § andra stycket). I övrigt innehåller LAS ingen reglering av frågan om arbetstagarens allmänna ansvar för skada som han orsakar sin arbetsgivare.

Hithörande spörsmål har emellertid berörts i förarbetena till den arbetsrättsliga följdlagstiftningen med anledning av LAS, nämligen av utredningen (In 1970: 30) rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen.

I sitt betänkande (SOU 1973: 56) Trygghet i anställningen II anför utredningen sålunda följande (s. 51 f).

Begränsningen i 4 kap. 1 § SkL av arbetstagarens skadeståndsansvar gäller också i förhållande till hans arbetsgivare, alltså i ett rent kontrakt-rättsligt förhållande. I 1 kap. 1 § SkL anges emellertid att lagens bestämmelser skall tillämpas endast om annat inte är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Alltså är 4 kap. 1 § SkL i princip inte tillämplig i den mån avtalsbestämmelser eller stadganden i speciallag innebär att fullt skadestånd skall utgå eller, då jämkning skall ske, bedömandet skall göras enligt grunder som inte överensstämmer med dem som anges i 4 kap. 1 § SkL.

Efter att därpå ha redogjort för arbetstagares skadeståndsansvar enligt 38 § andra stycket LAS och vissa begränsningar av detta ansvar, anför utredningen vidare.

Föreligger emellertid inte något av nu nämnda fall av begränsningar av arbetstagarens skadeståndsskyldighet, torde arbetstagaren i princip vara skyldig att fullt ut ersätta den ekonomiska skada som arbetsgivaren kan visa att kontraktsbrottet gett upphov till. Bestämmelsen i 38 § andra stycket LAS utesluter tillämpning av 4 kap. 1 § SkL. I förarbetena till SkL har emellertid uttalats att de grundsatser som har kommit till uttryck i SkL kan komma att öva inflytande på tillämpningen av speciallagstiftningen på det arbetsrättsliga området. Sålunda kan 4 kap. 1 § SkL komma att i rättstillämpningen tilläggas betydelse såväl när det gäller att bedöma innehållet i en arbetstagares ansvar i kontraktförhållanden som vid annorlunda formulerade jämningsregler i lag.

Föredragande departementschefen godtog denna bedömning (prop. 1974: 88 s. 186). Därvid uttalades att av de grundsatser som kommit till uttryck i SkL och som kunde komma att öva inflytande på arbetsrätten åsyftades närmast 4 kap. 1 § SkL angående arbetstagares skadeståndsskyldighet för fel eller försummelse i tjänsten.

De här återgivna uttalandena synes närmast ta sikte på arbetstagares skadeståndsansvar enligt 38 § andra stycket LAS, även om departementschefens yttrande är mer allmänt hållet. Samma resonemang torde i varje fall kunna föras i vad angår arbetstagares allmänna skadeståndsansvar för oriktiga beslut. Om t. ex. en arbetstagare, som i sin tjänst har att pröva frågor om uppsägning eller avskedande, meddelar ett oriktigt be-

slut i sådant ärende, kan arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig enligt LAS. Om sådan skadeståndsskyldighet slutligt konstateras, anses beslutsfattaren ha vållat sin arbetsgivare en ren förmögenhetsskada. Detta kallas arbetstagarens direkta skadeståndsansvar mot arbetsgivaren.

Arbetsgivaren kan därvid vända sig mot arbetstagaren och grunda anspråk på att få ersättning för den förlust han har lidit. Ett dylikt anspråk kan då omfatta både det ekonomiska och allmänna skadestånd arbetsgivaren har fått ge ut och som alltså sammantaget utgör dennes rena förmögenhetsskada. Som grund för sina krav kan arbetsgivaren åberopa allmänna kontraktsrättsliga grundsatser eller skadeståndsbestämmelser i föreliggande tjänsteavtal. Vid bedömningen av arbetstagarens skyldighet att utge ersättning för skadan skall i dessa fall 4 kap. 1 § SkL tillämpas. Andra regler för utkrävande av skadestånd av arbetstagaren kan dock vara föreskrivna i tjänsteavtalet.

I andra fall, åter, blir 4 kap. 1 § SkL direkt tillämplig på nu nämnda förhållanden. Detta är fallet när arbetstagaren genom brott — t. ex. myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning enligt 20 kap. 1 § brottsbalken — vållar ren förmögenhetsskada för arbetsgivaren. Denna skada blir arbetstagaren i princip skyldig att ersätta enligt 2 kap. 4 § SkL med de begränsningar som följer av 4 kap. 1 §.

Frågan om arbetstagares skadeståndsansvar enligt MBL behandlas i ett senare avsnitt (1.3.2).

### 1.3 Skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen m. fl. lagar

MBL innehåller en generell skadeståndsregel. Enligt lagens 54 § skall sålunda arbetsgivare, arbetstagare eller organisation som bryter mot MBL eller mot kollektivavtal ersätta uppkommen skada, i den mån inte annat följer av övriga skadeståndsbestämmelser i MBL. Skadeståndsskyldigheten åvilar enbart enskild part eller organisation som omfattas av MBL och avser enbart skada som åsamkas sådan enskild part eller organisation.

Denna regels tillämpning på arbetsgivare och arbetstagare inom det statligt lönereglerade området skall nu belysas.

#### 1.3.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen

Skadeståndsregeln i 54 § MBL kan bli aktuell bl. a. i vissa personalärenden, t. ex. när det är fråga om tillämpning av förhandlingsföreskrifterna i 11—14 §§ MBL eller av föreskrifter i kollektivavtal.

Skulle en privat eller offentlig arbetsgivare bryta mot sådana föreskrifter, kan han sålunda bli skadeståndsskyldig gentemot berörd arbetstagare eller arbetstagarorganisation. Skadeståndet kan avse även annan än ekonomisk skada (55 §) och det kan jämkas (60 §).

Dessa skadeståndsbestämmelser hade f. ö. sin motsvarighet i äldre lagstiftning.

### *1.3.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen jämförd med skadeståndslagen*

Som har framgått, kan enligt 54 § MBL också arbetstagarna bli ålagda skadestånd. Det är här fråga om ett personligt ansvar för arbetstagaren gentemot arbetsgivaren. Ansvariet kan utkrävas både i enskild och i allmän tjänst.

Omfattningen av detta ansvar synes emellertid vara i viss mån oklar, särskilt vad angår förhållandet till SkL:s motsvarande regler. En redogörelse för hithörande problem har emellertid nyligen utgetts.<sup>1</sup>

SkL och MBL och dessa lagars förarbeten ger vid handen att en tjänsteman allmänt sett löper risk att bli ansvarig för skada som han förorsakar genom göranden och låtanden i tjänsten. En begränsning av ansvaret kan dock uppkomma genom regeln i 4 kap. 1 § SkL eller genom särskilda bestämmelser därom. Regeln i SkL innebär att skadeståndsskyldighet föreligger bara i den mån synnerliga skäl är för handen (jfr ovan 1.1.2). Den är visserligen i princip inte tillämplig, i den mån speciallag innebär att fullt skadestånd skall utgå eller, när jämkning får ske, bedömandet skall göras enligt grunder som inte överensstämmer med dem som anges i SkL, framhålls i motiven (prop. 1972: 5 s. 627, 639, 652). Men detta förhållande utesluter inte att grundsatserna bakom 4 kap. 1 § SkL kan komma att öva inflytande på tillämpningen av speciallagstiftningen, heter det vidare (jfr ovan 1.2.2).

I och med införandet av MBL har man slopat den begränsning i arbetstagares ansvar som tidigare fanns, den s. k. 200-kronorsregeln (8 § kollektivavtalslagen). MBL-motiven uttalar därom att skadeståndet — vars uppgift i huvudsak är att stryka under principen att ett kollektivavtal skall hållas — fortfarande skall utmätas inom måttliga ramar (InU 1975/76: 45 s. 51). Borttagandet av beloppsgränsen innebär inte något förord för en generell höjning, heter det.

Dessa motivuttalanden avser uteslutande fredspliktsbrott. Räckvidden av MBL:s bestämmelser om jämkningen av skadestånd för eventuella andra brott mot MBL eller mot kollektivavtal synes inte närmare ha diskuterats under riksdagsbehandlingen.

Någon bestämd slutsats om lagstiftarens avsikt i denna del är svår att dra.

Beträffande härefter förhållandet mellan SkL:s och MBL:s skadeståndsbestämmelser uttalas i MBL-propositionen att arbetsrättskommitténs lösning av dessa samordningsfrågor godtas. Det innebär att det har ansetts tillräckligt att man i rättstillämpningen beaktar de skäl som

<sup>1</sup> Se Bengtsson, Om arbetstagares skadeståndsansvar i privata och offentliga anställningsförhållanden (Arbetsrätten i utveckling, 1977, s. 21 ff).

ligger bakom lagreglerna på de olika områdena för att på det sättet nå fram till riktiga resultat (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 284, 299). Främst skall detta enligt motiven ske genom att skadeståndsprövningen i en del fall av kollektivavtalsbrott tillåts ske med beaktande av grunderna för 4 kap. 1 § SkL. Den begränsning av arbetstagarens skadeståndsansvar till särskilt kvalificerade avtalsbrott som finns i SkL bör alltså kunna påverka de kollektivavtalsrättsliga skadeståndsreglernas tillämpning, när de reglerna formellt är tillämpliga men de kollektivavtalsrättsliga synpunkterna spelar en underordnad roll, anför departementschefen. Problemet sägs här ligga i att det i vissa fall inte finns någon av sakliga skillnader betingad gräns mellan olika lagars tillämpningsområden. Avgörande kan enligt propositionen i stället vara, om ett visst förfarande av närmast formella skäl är att betrakta som ett kollektivavtalsbrott. Det skall då bedömas enligt de kollektivavtalsrättsliga reglerna, trots att det i övrigt inte skiljer sig från fall som omfattas av 4 kap. 1 § SkL, framhålls i lagrådsremissen (prop. s. 298).

Lagrådet uttalar i sammanhanget att avsikten med MBL-regleringen synes vara att grunderna för 4 kap. 1 § SkL skall iakttas i stor utsträckning i fråga om sådana kollektivavtalsbrott av enskilda arbetstagare som inte är typiskt kollektivavtalsrättsliga utan lika väl kan förekomma utanför kollektivavtalsförhållanden, t. ex. brott mot åliggande att väl vårda arbetsredskap. Detta uttalande godtas i propositionen (jfr s. 514, 539).

I sammanhanget kan vidare vara av intresse att ur den nyss åberopade redogörelsen återge vissa mer personliga synpunkter. Bengtsson hävdar sålunda bl. a. i huvudsak följande.

På en punkt tycks rättsläget relativt klart. Man kan utgå från att MBL:s begränsningar genombryts vid ett brottsligt handlande av arbetstagaren, i varje fall när uppsåt föreligger. Det rör sig här om en allmän princip vid ansvarsbegränsningar. SkL skall alltså för dessa fall tillämpas om handlingen är vållad i tjänsten. Beträffande rättsläget i övrigt ger motiven inte säker ledning. Vid kollektivavtalsbrott av annat slag än olovlig stridsåtgärd och vissa därmed närliggande kontraktsbrott — där MBL:s skadeståndsregler bör gälla — bör 4 kap. 1 § SkL tillämpas, om inte det ifrågavarande avtalet uttryckligen föreskriver annat. Vad nu sagts skulle gälla både när skada direkt har tillfogats arbetsgivaren och vid regressanspråk från denne. Beträffande lågavlönade arbetstagare finns det all anledning att tillämpa SkL med kollektivavtalslagens 200-kronorsbegränsning som riktmärke. När det gäller arbetstagare i ledande ställning eller med lön som klart ligger över genomsnittet bör domstolen ha större frihet att döma ut ett passande skadeståndsbelopp. Inte minst skulle detta gälla offentliga funktionärer i de fall där inte disciplinansvaret synes ha tillräcklig preventiv effekt. Vid nonchalans eller bristande hänsyn mot allmänheten finns inte något skäl att visa återhållsamhet i fråga om det allmännas regressanspråk mot en skadevällare.

### 1.3.3 Skadeståndsansvaret enligt medbestämmandelagen jämförd med anställningsskyddslagen

Också mellan skadeståndsreglerna i MBL och de i LAS kan konkurrenssituationer uppkomma.

MBL:s skadeståndsregler är som nämnts tillämpliga vid bl. a. brott mot kollektivavtal. Detta reser frågan vilka skadeståndsregler — de i MBL eller de i LAS — som blir tillämpliga vid åsidosättande av avtalsföreskrift som i enlighet med 3 § andra stycket LAS har trätt i stället för bestämmelse i LAS.

Konkurrensfrågorna mellan äldre lagstiftning, närmast lagen (1928: 253) om kollektivavtal, och LAS har berörts i samband med 1974 års ändringar i den dåvarande tjänstemannalagstiftningen.

Asyftade ändringar vidtogs för att åsidosätta en anpassning av ifrågavarande lagar till LAS. I motiven uttalas att förhållanden, som regleras i eller som har sitt ursprung i LAS, också i regel bör bedömas enligt LAS (prop. 1974: 88 s. 185 f). Att en fråga omfattas av avtalsbestämmelser i kollektivavtal eller att sådant avtal i något avseende hänvisar till LAS skulle enligt föredraganden normalt inte föranleda en annan bedömning. En tolkning av avtalet lär enligt föredraganden i allmänhet kunna ske från den utgångspunkten att avtalet, i avsaknad av uttryckliga regler om motsatsen, innebär att bara bestämmelserna i LAS skall tillämpas vid brott mot sådana avtalsbestämmelser som har sitt ursprung i lagen. I vissa situationer kan en samtidig tillämpning av flera lagars bestämmelser vara både lämplig och nödvändig. En och samma skada kan dock inte ge den skadelidande dubbel ersättning, betonas det.

Det förefaller som om lagstiftaren sett problematiken mer som ett tolkningsspörsmål än som en fråga om formell lagkonkurrens.

De här ovan återgivna motivuttalandena torde få anses äga motsvarande tillämpning på förhållandet mellan MBL och LAS. Detta synes i varje fall hävdas i MBL:s förarbeten (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 331). Som nämnts bygger MBL:s skadeståndsregler f. ö. i huvudsak på den äldre lagstiftningen i ämnet.

Till belysning av frågan anförs i MBL-propositionen således i huvudsak följande (s. 330 f).

MBL utgår från den vedertagna principen att speciallag tar över allmän lag (3 §). — — — Beträffande skadestånd för brott mot kollektivavtal, som har trätt i stället för de särskilda reglerna i t. ex. LAS, är det bl. a. talefristerna i den särskilda lagstiftningen som gäller även om talan grundas på kollektivavtalet. Reglerna om frister för talan om skadestånd vid kollektivavtalsbrott (65 §) blir sålunda inte tillämpliga i dessa fall.

Den uppfattning som framgår av dessa motivuttalanden har inte konkretiserats i lagtexten.

#### 1.4 Myndighets skadeståndsansvar enligt lagen om offentlig anställning, m. m.

Myndighet kan enligt LOA i ett par fall bli skyldig att gentemot arbetstagare eller arbetstagarorganisation svara för skada med anledning av beslut i personalärende.

Det ena fallet rör uppsägning från tjänst.

Enligt 7 kap. 2 § LOA får arbetstagare, som är förordnad tills vidare, sägas upp enligt LAS. I fråga om grund för uppsägning, förfarandet vid uppsägning, varsel och överläggning samt tvist om giltigheten av uppsägning skall enligt det anförda lagrummet LAS i princip tillämpas också på sådana arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är förordnade tills vidare. Det sist sagda gäller i den mån annat inte följer av LOA eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning, av föreskrift som regeringen meddelar. Hänvisningen till LAS innebär — som redan har framhållits i avsnitt 1.2.1.1 — bl. a. att dess bestämmelser om skadestånd skall gälla i tillämpliga delar.

Det andra fallet har samband med avskedande och avstängning.

Myndighet är enligt 14 kap. 7 § LOA skyldig att varsla och överlägga med lokal arbetstagarorganisation i fråga om avskedande och att underätta sådan arbetstagarorganisation om avstängning. Enligt 14 kap. 11 § — i dess lydelse 1977: 1047 — skall bestämmelserna om skadestånd i LAS tillämpas på motsvarande sätt, om myndigheten skulle bryta mot nämnda skyldigheter (prop. 1977/78: 34 s. 9).

Något skadeståndsansvar för arbetstagare kan däremot inte uppkomma direkt på grund av LOA. Här bortses från ansvar i samband med arbetskonflikter (3 kap. 6 §). Däremot äger vad i föregående avsnitt har anförts om arbetsgivares möjlighet att vända sig mot arbetstagare och kräva skadestånd naturligtvis motsvarande tillämpning i LOA-fallen.

---

Därmed är redogörelsen för gällande rätt avslutad.

## 2 Arbetstagaryrkande om ett utökat skadeståndsansvar för statliga myndigheter m. fl.

De frågor som hänger samman med skadeståndsansvaret i bl. a. de hänseenden som har berörts i föregående avsnitt har varit föremål för överväganden inom regeringskansliet alltsedan ämbetsansvarsreformen.

I samband med sistnämnda reform anförde sålunda chefen för justitiedepartementet att en offentliganställd arbetstagare kan bli berättigad till skadestånd, om arbetsgivarens företrädare i ett ärende om disciplinansvar, avskedande e. d. sätter tillämpliga förfaranderegler åsido (prop.

1975:78 s. 168). I sammanhanget pekades f. ö. i första hand på brottsbalkens straffbud för oriktig myndighetsutövning (20 kap. 1 §). Huruvida den av arbetsgivaren beslutade åtgärden blir bestående beror emellertid på om talan fullföljs mot beslutet, betonade departementschefen.

Nyss åsyftade överväganden har inte lett till något förslag om ändrad lagstiftning.

Vid underhandskontakter med budgetdepartementets personalenheter har Statsanställdas förbund och TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) nu tagit upp tanken på en sådan lagstiftning för det statliga området och lärarområdet. De har därvid yrkat att den offentlige arbetsgivaren fortsättningsvis i en del personalärenden åläggs ett särskilt skadeståndsansvar, framförallt i ärenden om disciplinansvar och avskedande.

Detta skadeståndsansvar skulle — menar de båda personalorganisationerna — på motsvarande sätt som enligt LAS avse sådana fall där brister i ärendets utredning eller andra försummelse från arbetsgivarens sida har medfört förfång för arbetstagaren. Ett sådant skadeståndsansvar — som främst skulle medföra att allmänt skadestånd utgår — skulle i huvudsak vara preventivt, men det skulle också ha en reparativ uppgift. Den preventiva effekten bör enligt organisationerna kunna uppnås, även om möjligheterna till övervältring av ansvaret på den enskilde beslutsfattaren i praktiken begränsas i enlighet med 4 kap. 1 § SkL.

Till stöd för sin framställning har organisationerna påpekat att om myndighet gör sig skyldig till något formellt eller materiellt fel, exempelvis i ett disciplinärende, så kan detta drabba den enskilde arbetstagaren hårt, inte minst psykiskt. Dessutom har de framhållit att den fackliga organisationen har intresse av att LOA-bestämmelserna iakttas i förhållande till medlemmarna. Den bör därför också ges rätt till skadestånd.

Givet är enligt personalorganisationerna att skadeståndsansvaret inte skall påverka den enskilde tjänstemannens ansvar enligt nu gällande regler i brottsbalken och LOA.

### 3 Överväganden

#### 3.1 Bakgrund

Nuvarande rättsläge i fråga om skadestånd i privata eller offentliga anställningsförhållanden är — som framgår av det föregående — ganska svåröverblickbart, inte minst när det gäller förhållandet mellan olika lagar inbördes, exempelvis den allmänna skadeståndsrättsliga lagstiftningen jämförd med den arbetsrättsliga. Därtill kommer i förevarande sammanhang den offentligrättsliga reglering som avser anställning i offentlig tjänst.

Karakteristiskt för nyare arbetsrättslig lagstiftning är den vidgade till-

lämplighet som det allmänna skadeståndet har fått. Genom att föreskriva skadeståndssanktion har lagstiftaren sålunda inskräpft betydelsen av att rättsreglerna följs. Detta har betraktats som ett viktigt led i senare års reformarbete. Skadeståndssanktionen har getts särskild slagkraft genom införandet av arbetstvistlagens regler.

Det ekonomiska skadeståndet har därvid främst fått tjäna syftet att hålla den skadeslös som har drabbats av den oriktiga handlingen. För att därutöver främja rättsreglernas efterlevnad har alltså i en del fall också föreskrivits en rätt till allmänt skadestånd. Detta senare slag av skadestånd kan också sägas avse ersättning till den som har blivit drabbad av det felaktiga handlandet. När fråga är om brott mot lag som direkt reglerar anställningsförhållandets bestånd, exempelvis reglerna om avskedande, kan skadeståndssanktioneringen ses som en del av det samlade anställningsskyddet.

I samband med 1970-talets arbetsrättsliga reformer har klart markerats att anställningsskyddet i offentlig tjänst bör i görlig mån anpassas till vad som har införts för arbetsmarknaden i övrigt. Tanken är således att staten och kommunerna som arbetsgivare bör vara beredda att ta på sig samma ansvar för sina anställda som det vilket har ålagts privata arbetsgivare. Därvid har förutsatts att en sådan anpassning naturligtvis inte skall få medföra någon försämring av redan befintligt anställningsskydd. Även med hänsyn till den offentliga verksamhetens speciella beskaffenhet har en viss särreglering ansetts nödvändig.

I vissa fall gäller redan f. n. samma skadeståndsansvar för den offentliga arbetsgivaren som för den privata. I ärende om uppsägning handlar sålunda också offentlig myndighet under skadeståndsansvar enligt LAS. Och skulle en offentlig myndighet underlåta att fullgöra sina skyldigheter i fråga om varsel och överläggning inför avskedande eller i fråga om underrättelse om avstängning, är skadeståndsreglerna i LAS också tillämpliga. Ansvar i LOA omfattar — till skillnad från det i LAS — även arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning och är alltså mer långtgående än ansvaret för en privat arbetsgivare. Även i studieledighetslagen m. fl. lagar finns skadeståndsregler, som är gemensamma för hela arbetsmarknaden.

Till bilden hör att de flesta slag av mål om tillämpning av lagstiftningen om offentlig anställning numera handläggs enligt arbetstvistlagen, dvs. på samma sätt som motsvarande tvister inom den privata sektorn.

Det är från dessa utgångspunkter som prövningen måste ske av de båda personalorganisationernas yrkande om ett utökat skadeståndsansvar för den offentliga arbetsgivaren i främst disciplin- och avskedandearärenden.

Även om arbetstagaryrkandet synbarligen ligger i linje med en fortsatt anpassning till den privata arbetsmarknadens villkor, är därmed

långt ifrån sagt att ett nytt ansvar kan införas. Ett ställningstagande förutsätter närmare bearbetning med preciseringar av framställningens innebörd och verkningar mot bakgrund av det nuvarande rättsläget sådant detta har beskrivits ovan. Framförallt tanken på att komplettera förvaltningsförfarandet med ett skadeståndsansvar också för rena bedömningsfel i frågor om myndighetsutövning behöver ytterligare belysas.

### 3.2 Allmänna synpunkter

Principiellt sett bör en förutsättning för införandet av ett nytt skadeståndsansvar på det offentliga området vara att de nya föreskrifterna kommer att harmoniera såväl med de allmänna och arbetsrättsliga skadeståndsregler som nu gäller som med dessa reglers syfte. Vidare måste krävas att det nya ansvaret kan väl anpassas efter den offentliga verksamhetens särart i förhållande till annan verksamhet. Sistnämnda krav torde böra tillmätas vikt inte minst på det område där arbetsgivaransvaret åvilar statlig myndighet.

Utökas skadeståndsansvaret för den offentlige arbetsgivaren, uppkommer därmed också fråga om de beslutsfattande tjänstemännens personliga ansvar för oriktiga åtgärder och om de lämpliga begränsningarna av detta ansvar. Införs ingen särreglering i denna fråga gäller bl. a. enligt kontraktsrättsliga regler med tillämpning av 4 kap. 1 § SkL, att den beslutande tjänstemannen — om än bara i undantagsfall — kommer att löpa viss risk att själv få svara för skadeståndet eller en del därav (jfr 1.2.2).

Även med beaktande av en sådan konsekvens ter det sig emellertid i princip knappast främmande att — i varje fall i viss utsträckning — ålägga den offentlige arbetsgivaren att på det statligt reglerade området strikt svara för skada som orsakas vid handläggning av en del ärenden, som avser speciella åtgärder av ingripande natur gentemot arbetstagarerna. Här åsyftas ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA.

Prövning av nämnda ärenden ankommer i regel på statlig myndighet.

Ett sådant skadeståndsansvar skulle — det har redan framgått — naturligtvis innebära ett avsteg från vad som hittills har tillämpats inom statsförvaltningen. Det är därför på sin plats att undersöka i vad mån ansvaret skulle kunna föra med sig några icke avsedda biverkningar för förvaltningens del.

Syftet med LOA:s ansvarssystem är främst att tillgodose allmänhetens berättigade krav på en väl fungerande förvaltning. Det skulle mot bakgrund härav möjligen kunna sättas i fråga, om inte en utökad skadeståndssanktionering skulle kunna menligt inverka på detta syfte. Från medborgar- och samhällssynpunkt skulle det argumentet nämligen kunna föras fram att en utökad sanktionering kan medföra att myndig-

heterna och deras tjänstemän blir så restriktiva vid tillämpningen av ansvarsföreskrifterna, att ändamålet med dessa föreskrifter sätts i fara. Restriktiviteten skulle då vara betingad av risken att ådra myndigheten eller arbetstagaren skadeståndsansvar.

Riskerna för en sådan passiviserande effekt torde emellertid inte böra överdrivas. Därtill kommer att ett personligt skadeståndsansvar för beslutsfattaren inte skulle inträda i andra fall än då han på ett flagrant sätt har satt åsido vad han har att iaktta i ärendet. De anförda farhågorna torde alltså inte utgöra något argument emot att införa ett skadeståndsansvar av den typ som avses med arbetstagaryrkandet.

Inte heller en hänvisning till de möjligheter till rättelse i sak som föreligger i ärenden av ifrågakarande slag synes utgöra ett sådant argument.

Fastmer torde arbetstagaryrkandet rymmas inom ramen för kravet att ansvarssystemet i LOA skall tillgodose rimliga rättssäkerhets- och effektivitetskrav såväl från arbetsgivarens som från arbetstagarens synpunkt. En skadeståndssanktionering av brott mot de gällande föreskrifterna i ärenden av angivna slag torde således kunna bidra till att markera betydelsen av att följa dessa föreskrifter. En sådan sanktionering skulle dessutom kunna utgöra ett värdefullt komplement till det nuvarande ansvarssystemet enligt LOA, när det gäller att reparera skador som åsamkats en enskild arbetstagarare eller en facklig organisation.

Något hinder för arbetstagaryrkandet synes heller inte föreligga vare sig enligt regeringsformen eller annars på grund av den offentliga verksamhetens särart.

Med hänvisning till vad som har anförts förordas alltså att regler om ett utökat skadeståndsansvar för offentlig arbetsgivare införs med avseende på ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning på det statliga och statligt löner reglerade området. Detta nya ansvar bör begränsas till fall där myndighet åsidosätter föreskrifter i LOA eller i författning som har meddelats med stöd av LOA.

### 3.3 Utformningen av det utökade ansvaret

Det nya ansvaret bör utformas med utgångspunkt i principerna för bestämmandet av skadestånd enligt LAS. Det innebär bl. a. att ansvaret som sådant — dvs. en principiell skadeståndsskyldighet — kan inträda så snart som det objektivt sett kan konstateras att fel eller försummelse föreligger. Det bör sålunda kunna bli aktuellt med ansvar även i de fall där den begångna förseelsen inte kan anses vara av så allvarlig beskaffenhet, att den kan föranleda disciplinansvar eller annan påföljd enligt LOA eller brottsbalken för den handläggande tjänstemannens del. Standard- och passivitetsreglerna (3 kap. 3 och 4 §§ SkL) torde inte böra göras tillämpliga på det nya ansvaret.

I övrigt kan följande synpunkter anläggas på den närmare utformningen av skadeståndsansvaret.

### 3.3.1 Formella och materiella fel

I privat anställning omfattar skadeståndsansvaret i nu aktuella hänseenden enligt LAS inte bara åsidosättande av formella föreskrifter utan också materiella felbedömningar. Kan motsvarande införas för den offentliga verksamheten, trots de speciella villkor som gäller för denna? Eller bör "materiellt ansvar" helt eller till någon del anses uteslutet?

Denna fråga förtjänar speciell uppmärksamhet.

Den hittills gällande principen för den offentliga sektorn har varit att myndighets felbedömningar i sak regelmässigt inte har sanktionerats med skadeståndsansvar. Om en arbetsgivare i myndighetsutövning, t. ex. i ett disciplinärende eller ärende om avskedande, gör en felbedömning i något rättsligt spörsmål, medför detta allmänt taget inte något skadeståndsansvar enligt vare sig speciallagstiftning, SkL eller andra skadeståndsrättsliga regler. Att myndighetens avgörande ändras i högre instans bara därför att man där hyser en annan uppfattning i t. ex. en lagtolkningsfråga har med andra ord i dessa fall inte ansetts böra utgöra grund för skadeståndsanspråk.

Mot detta står att offentlig arbetsgivare enligt gällande lagstiftning dock har ålagts materiellt skadeståndsansvar i vissa personalärenden. Rena felbedömningar är sålunda skadeståndssanktionerade dels enligt LOA och LAS i ärende om uppsägning, dels enligt studieledighetslagen m. fl. lagar i ärenden om avskedande m. m.

En utökning av det materiella skadeståndsansvaret till att omfatta även disciplinärenden och övriga tidigare angivna ärenden ligger sålunda i linje med den utveckling som innebär allt fler civilrättsliga inslag i det offentliga anställningsförhållandet.

Det utökade skadeståndsansvaret bör således kunna avse också rena felbedömningar.

Hit får då räknas t. ex. de fall där myndighet bryter mot de särskilda föreskrifterna om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt 10, 11 och 13 kap. LOA. En sådan sak som att i strid mot 10 kap. 2 § andra stycket LOA ålägga mer än en disciplinpåföljd är alltså att anse som ett materiellt fel som kan medföra skadeståndsskyldighet. Och skulle t. ex. i en tvist domstol i motsats till myndigheten komma fram till att gärningen kan bedömas som så ringa, att den inte bör föranleda något disciplinansvar, bör skadeståndsansvar för arbetsgivaren uppkomma. Ansvar bör i detta fall grundas på att den myndighet som företrädde arbetsgivaren felaktigt har funnit att förutläggningar förelåg för att ålägga arbetstagaren disciplinpåföljd. På samma sätt bör skadeståndsansvar kunna uppkomma t. ex. om ett avskedande har grundats på en felaktig bedömning att en tjänsteförseelse har betraktats som grov (11 kap. 2 § LOA).

Detta innebär inte att det här förordas att ansvaret skall omfatta sådana bedömningar som avser exempelvis påföljden i ett disciplinärende.

Om t. ex. efter tvist myndighetens avgörande rättskraftigt ändras på så sätt, att arbetstagaren åläggs varning i stället för löneavdrag eller ett lägre antal dagars löneavdrag än myndigheten har bestämt, bör detta inte kunna föranleda rätt till skadestånd. Här har ju beslutsinstansens avgörande stått sig i så måtto, att också den överprövande instansen har konstaterat att sådan tjänsteförseelse förelåg som förskyllde disciplinpåföljd. I ett sådant fall har myndigheten inte brutit mot någon föreskrift i LOA eller i författning som har meddelats med stöd av LOA. Inte heller bör något skadestånd kunna utgå, om det slutliga avgörandet innebär fastställelse av myndighetens beslut på det sättet, att tjänsteförseelse anses föreligga, låt vara med den ändringen att disciplinpåföljd inte anses påkallad.

Likaså bör skadeståndsansvaret omfatta formaliafel. Ett sådant fel kan vara för handen, om myndighet bryter mot de särskilda handläggningsregler som finns i 14 kap. LOA.

Sammantaget bör alltså ansvar för den offentlige arbetsgivaren kunna inträda vare sig de föreskrifter som har satts åt sidan är av materiellt eller av formellt innehåll. Men ansvaret bör inte omfatta sådana fall där lagstiftningen i sig medger valmöjlighet — i t. ex. påföljdsfrågor — och därmed lämnar utrymme för olika bedömningar.

### 3.3.2 Ekonomiska och ideella skador

Bör det förordade arbetsgivaransvaret — liksom fallet är i privat anställning — omfatta såväl ekonomiska som ideella skador eller bör i detta hänseende ske någon form av begränsning, t. ex. till ekonomiska skador?

Med *ekonomisk skada* brukar förstås sakskada eller personskada eller skada som drabbar en persons allmänna ekonomiska ställning, s. k. allmän förmögenhetsskada. Sistnämnda typ av skada torde bli den vanligast förekommande i de här aktuella sammanhangen.

Ekonomisk skada torde normalt inte uppkomma i ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA, i den mån arbetstagaren utnyttjar möjligheterna till överprövning av beslutet i sak.

Nuvarande regelsystem i lag och kollektivavtal ger nämligen i allmänhet garantier för att arbetstagare inte lider någon ekonomisk förlust för det fall att den åtgärd som har vidtagits mot honom senare visar sig ha varit oriktig. Blir en arbetstagare t. ex. avstängd från arbetet enligt 13 kap. 1 § LOA, dvs. i samband med tjänsteförseelse eller brott, är han visserligen avtalsenligt skyldig att vidkännas avdrag på sin lön. Men befinns det sedermera att avstängningen inte har varit påkallad, skall den innehållna lönen betalas ut. Detta följer av 20 § 1 mom. första stycket allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). Och skulle arbetstagare bli avskedad, får avskedandet ändå inte verk-

ställas förrän beslutet därom har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (17 kap. 1 § LOA). Intill dess har han således rätt att uppbära både lön och andra anställningsförmåner utan hänsyn till myndighetens beslut om avskedande, dock under förutsättning att han inte samtidigt är avstängd.

Ibland skulle ekonomisk skada kunna uppkomma för den anställde, exempelvis vid avstängning enligt 13 kap. 2 § LOA i samband med sjukdom eller därmed jämförligt förhållande. För sådant fall skall nämligen arbetstagaren vidkännas visst löneavdrag (20 § 1 mom. andra stycket AST). Men visar det sig senare att avstängningen har varit oriktig, föreligger ingen skyldighet för myndigheten att utbetala resterande lön.

Likaså kan givetvis ekonomisk skada uppstå i fall där arbetstagaren har rätt i sak men inte har överklagat beslutet i ärendet.

Där ekonomisk skada sålunda uppstår i nu aktuella sammanhang bör skadan naturligen omfattas av det nya ansvaret. Möjligheterna till ersättning enligt SkL skulle inte påverkas härav (jfr avsnitt 3.4.1 nedan).

Med *ideell skada* förstås skada av annan än rent ekonomisk art.

Enligt skadeståndsreglerna i den arbetsrättsliga lagstiftningen, däribland LAS, är sådan skada ersättningsgill, s. k. *allmänt skadestånd*. Arbetstagare och hans organisation anses sålunda böra hållas skadeslösa för den orätt som de kan ha lidit genom att arbetsgivare har satt sina förpliktelser enligt lag eller avtal åt sidan.

I de ärenden på det statliga och statligt lönereglerade området som nu behandlas kan samma frågeställning om allmänt skadestånd uppkomma, om myndighet gör sig skyldig till åsidosättande av formella föreskrifter eller till en oriktighet i bedömningen av förutsättningarna för att föranstalta om åtgärden i fråga, t. ex. avskedande. Sådana fall bör — som uttalats — omfattas av det utökade skadeståndsansvaret.

Har arbetsgivaren sålunda gjort ett formellt fel eller t. ex. grundat ett avskedande enligt 11 kap. 2 § LOA på en tjänsteförseelse, som myndigheten oriktigt har bedömt som grov, bör det obehöriga avskedandet kunna medföra rätt till allmänt skadestånd för den enskilde.

Till skillnad från annat skadestånd kan exempelvis enligt LAS allmänt skadestånd tillerkännas inte bara den drabbade arbetstagaren utan också en facklig organisation. Arbetstagarorganisation har nämligen ett berättigat intresse av att bl. a. bestämmelserna i de arbetsrättsliga lagarna följs i förhållandet mellan myndigheten som arbetsgivare på ena sidan och organisationen och dess medlemmar på andra sidan. Det förordas därför att organisation i ett fall som det nyss anförda skall kunna erhålla allmänt skadestånd.

Det sagda leder sammanfattningsvis till att någon begränsning i skadeståndsansvaret till vissa typer av skador inte förordas. Det utökade skadeståndsansvaret avses t. o. m. få sin huvudsakliga betydelse i andra hänseenden än på det ekonomiska planet.

### 3.3.3 Myndighets ansvar

Det nya ansvaret skulle som framgått omfatta myndighets åsidosättande av föreskrifter i LOA eller i författning som har meddelats med stöd av LOA.

Nämnda föreskrifter avser alla anställningar hos staten, även hos riksdagen eller dess myndigheter, och alla anställningar hos allmän försäkringskassa. Men de avser också statligt reglerade anställningar hos kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet eller skogsvårdsstyrelse eller hos annan allmän inrättning, dock inte prästerliga tjänster (1 kap. 1 och 5 §§ LOA). Med statligt reglerad anställning förstås i detta sammanhang sådan anställning där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna skall fastställas under medverkan av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer, t. ex. statens avtalsverk (2 kap. 1 §).

Kort sagt skulle ansvaret komma att omfatta främst statliga tjänster och lärartjänster. Myndighetsbrott mot t. ex. de speciella ansvarsregler som i en del fall gäller för krigsmän, medicinalpersonal och veterinärer skulle däremot inte beröras av den nya ordningen.<sup>1</sup>

Det nya ansvaret bör åvila den myndighet som på den offentliga arbetsgivarens vägnar prövar rättsfrågan och därvid meddelar det oriktiga beslutet i personalärendet.

Detta innebär att ansvaret i fråga om statsanställda skall drabba staten.

Vidare kan ansvaret drabba staten också när det gäller arbetstagare hos annan än staten, dvs. hos kommun eller annan allmän inrättning, nämligen om det är en statlig myndighet som har meddelat beslut i frågan. F. ö. skall staten numera anses som arbetsgivare i tvist som rör beslutet (15 kap. 8 § LOA). Det kan gälla lärare och andra arbetstagare med statligt reglerade tjänster.

Några extra anslag till statsmyndigheterna torde reformen inte böra föranleda.

Av det anförda följer också att ansvaret bör åligga kommunal eller annan icke statlig myndighet, om beslutet meddelats av denna.

### 3.3.4 Beslutsfattarens ansvar

Någon särskild reglering bör inte införas vad gäller skadeståndsansvaret för den eller de beslutsfattare som har medverkat till eller fattat det skadebringande beslutet.

Har beslutsfattaren medverkat till eller fattat beslutet i sin tjänst, bör således både det personliga ansvar och den långtgående begränsning därav som föreligger inom den privata sektorn gälla även för de fall som avses med den nya ordningen.

<sup>1</sup> Jfr 10 kap. 4 § LOA. Vissa ansvarsfrågor inom hälso- och sjukvården utreds f. n. av medicinalansvarskommittén (S 1974: 02).

På samma sätt som vid t. ex. brott mot LAS kan en skadeståndsskyldig arbetsgivare enligt t. ex. allmänna kontraktsrättsliga regler sålunda visserligen vända sig mot den beslutsfattande arbetstagaren och kräva denne på skadestånd för vad han själv har fått ge ut. Arbetstagarens ansvar begränsas dock regelmässigt genom tillämpning av 4 kap. 1 § SkL. Samma blir förhållandet om arbetstagare genom brott åsamkat sin arbetsgivare en sådan ren förmögenhetsskada varom här är fråga (jfr 1.2.2). Men inte minst när det gäller offentlig tjänst torde det te sig ganska främmande att göra en arbetstagare personligen ansvarig för arbetsgivarens ekonomiska förlust genom att denne ålagts skyldighet att utge skadestånd till en annan arbetstagare hos sig.

Man torde ha fog för att gå ut från att skadeståndsansvaret i de flesta fallen kommer att stanna på myndigheten (jfr dock s. 31).

### 3.3.5 Ersättningsbeloppen

De skadeståndsbelopp som skall komma i fråga måste kunna anpassas till omständigheterna i det särskilda fallet. De bör sålunda kunna helt eller delvis jämkas på samma sätt som enligt 38 § LAS eller 60 § MBL. Detta innebär att jämkning också kan ske när arbetstagaren själv genom sitt agerande har bidragit till arbetsgivarens misstag. Ledning får härvid sökas i arbetsdomstolens praxis i fråga om privat anställning. Exempelvis i fråga om avskedande finns en väl utbildad rättspraxis. Gäller saken disciplinpåföljd eller annan åtgärd som är att betrakta som mindre ingripande gentemot arbetstagaren, bör skadeståndsbeloppet naturligtvis sättas i motsvarande mån lägre.

Att det sagda bör gälla i fråga om materiella felbedömningar faller sig naturligt. I fråga om formaliafel skulle visserligen kunna hävdas att skäl saknas för en åtskillnad i skadeståndsbeloppens storlek i ärenden av olika slag. Det skulle således inte föreligga någon skillnad i styrkan på kravet att följa den föreskrivna handläggningsordningen i det ena eller andra slaget av ärenden. Mot detta kan sägas att formaliareglerna givetvis har utformats med syfte just att bl. a. skydda arbetstagaren mot rättsförluster och att risken för skada vid sådana förluster varierar beroende på ärendets art. Vad som nyss har anförts om jämkning av skadeståndsbeloppens storlek bör således — när omständigheterna föranleder detta — kunna beaktas också när det gäller bestämmande av skadestånd för formella fel.

### 3.3.6 Preskription m. m.

En underrättelseplikt om skadeståndsanspråk och frist för väckande av talan om skadestånd enligt de nya reglerna bör finnas.

I uppsägningfall och i fall som gäller varsel och överläggning inför avskedande eller underrättelse om avstängning tillämpas här 40 § LAS. Samma regler bör tillämpas i de nu aktuella fallen.

### 3.4 Konkurrensfrågor m. m.

Hur skulle ett skadeståndsansvar av föreslagen beskaffenhet förhålla sig till det ansvar för den offentlige arbetsgivaren som nu gäller enligt SkL, LAS, MBL, studieledighetslagen m. fl. lagar?

Några problem uppkommer knappast i detta hänseende och någon särskild reglering av förhållandet mellan de olika regelsystemen torde inte behövas. Men ett par kommentarer i frågan synes ändå vara på sin plats.

I fråga om konkurrensen mellan olika lagar bör på nytt framhållas att det enligt allmänna civilprocessregler är den skadelidande och hans motpart som drar upp ramen för en eventuell rättegång. Här bortses naturligtvis från sådana regler som skall beaktas av domstolen själv. Domstolen är alltså i princip bunden av yrkanden, invändningar, grunder och lagregler som parterna åberopar i målet.

#### 3.4.1 Skadeståndslagen

De nya regler som skall föreslås i denna rapport blir speciallag i förhållande till SkL, dvs. de har företräde framför den lagen.

Enligt de nya bestämmelserna skall den skadelidande arbetstagaren få klart större möjligheter till skadestånd än enligt SkL. Som har framgått av det föregående, begränsas ansvaret enligt SkL nämligen genom bl. a. standardregeln och passivitetsregeln och genom att ansvaret inte omfattar rena felbedömningar. Detta gäller skada av både ekonomisk och ideell natur.

Ersättningsgill ideell skada föreligger enligt SkL f. ö. bara i mycket begränsad omfattning. Det gäller lidande som någon tillfogar annan genom brott mot den personliga friheten, genom annat ofredande som innefattar brott, genom brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning eller genom ärekränkning eller dylik brottslig gärning (1 kap. 3 §). Dylik skada torde knappast bli aktuell i samband med de ärenden som omfattas av förslaget.

Sådant skadestånd som främst är av intresse i detta sammanhang, dvs. allmänt skadestånd, är således inte möjligt att erhålla enligt SkL.

#### 3.4.2 Anställningskyddslagen

Även i förhållande till LAS blir den föreslagna ordningen att anse som speciallag, låt vara att de regler som föreslås i sig kan utgöra en hänvisning till dem i LAS. Genom en sådan lagstiftningsmetod skulle man f. ö. undgå problem med lagkonkurrens.

Förslaget innebär en betydande förbättring för skadelidande arbetstagare, eftersom LAS nu ger en mycket begränsad rätt till skadestånd i de fall som omfattas av förslaget.

### 3.4.3 Medbestämmandelagen

Det förordade ansvaret omfattar endast åsidosättande av författning, inte åsidosättande av kollektivavtal. Men bl. a. arten av disciplinpåföljd kan regleras i avtal (jfr 10 kap. 3 § LOA). Enligt MBL kan skadeståndsansvar uppkomma bl. a. vid brott mot kollektivavtal. Förslaget reser därför frågan i vad mån MBL:s skadeståndsregler avses bli tillämpliga, om myndighet exempelvis i ett disciplinärende skulle sätta åsido en avtalsregel.

När det gäller gränsdragningen mellan skadeståndsreglerna i LAS och motsvarande bestämmelser i MBL eller äldre lag har bl. a. uttalats att förhållanden som regleras i eller har sitt ursprung i annan lag än MBL också bör bedömas enligt den andra lagen, om inte avtalet uttryckligen föreskriver annat (jfr avsnitt 1.3.3), givetvis under förutsättning att den lagen kan anses som speciallag i förhållande till MBL.

Motsvarande bör gälla i fråga om förhållandet mellan de nya reglerna och MBL. En sådan lösning harmonierar också med vad som gäller i fråga om arbetstagares skadeståndsskyldighet enligt MBL (jfr avsnitt 1.3.2). Ansvaret bör där visserligen i de flesta fall regleras enligt MBL, men med beaktande av grunderna för SkL.

Som exempel på tillämpningen av det sagda kan tas vad som har förordats om talefrister. Om regler därom tas in i LOA, avses de därmed gälla också för talan om skadestånd vid brott mot sådant kollektivavtal som har trätt i stället för motsvarande dispositiva regler i LOA eller LAS. Detta betyder att fristerna i MBL inte avses bli tillämpliga i sådant fall.

### 3.4.4 Studieledighetslagen m. fl. lagar

Samordningen mellan den föreslagna ordningen och den som gäller enligt skadeståndsreglerna i studieledighetslagen bör lösas på samma sätt som har skett beträffande förhållandet mellan LAS och studieledighetslagen (jfr avsnitt 1.2.1.2). Om en part för ogiltighetstalan enligt studieledighetslagen i ärende om avskedande jämsides med talan om skadestånd skulle således skadeståndstalan grundas på de nya reglerna. Om parten däremot för endast skadeståndstalan, skall i stället studieledighetslagens egna skadeståndsregler tillämpas. Detta får dock ingen betydelse i sak, om de olika bestämmelserna ges samma innehåll. I sammanhanget torde f. ö. den typ av resonemang som har förts i fråga om förhållandet mellan LAS och annan arbetsrättslig lagstiftning kunna tjäna till ledning (prop. 1974: 88 s. 185 f; jfr avsnitt 1.3.3 i denna rapport).

Motsvarande bör tillämpas i fråga om förhållandet mellan förslaget och de skadeståndsbestämmelser som finns i lagen om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnplikts-

tjänstgöring m. m., i lagen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare och i föräldraledighetslagen eller där-  
emot svarande ny lag.

### 3.5 Frågor rörande justitie- och regeringsråd

Speciella föreskrifter reglerar frågor om åtgärder riktade mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

Enligt 12 kap. 8 § andra stycket regeringsformen tillkommer det så-  
lunda högsta domstolen att pröva huruvida justitieråd eller regeringsråd  
enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas från eller avstängas från sin  
tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning (jfr vidare 15  
kap. 5 § LOA, 3 kap. 3 § andra stycket och 57 kap. rättegångsbalken;  
även prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 226).

Eftersom högsta domstolens beslut inte kan överklagas utan vinner  
laga kraft omedelbart, är det normalt sett inte möjligt att konstatera om  
något fel har begåtts.

Denna omständighet talar närmast för att det skulle vara uteslutet  
med skadeståndsansvar på grund av högsta domstolens beslut.

SkL öppnar emellertid en viss möjlighet till skadeståndstalan även i  
hithörande fall.

Enligt 3 kap. 2 § skall staten ersätta personskada, sakskada eller ren  
förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndig-  
hetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Talan om  
ersättning enligt detta lagrum får föras med anledning av beslut av bl. a.  
högsta domstolen, om beslutet har upphävts eller ändrats (3 kap. 7 §).  
Därmed åsyftas upphävande eller ändring med tillämpning av särskilda  
rättsmedel, t. ex. resning, eller av självrättelse.

Anledning saknas att i de nu aktuella sammanhangen gå ifrån de  
principer som sålunda har fastslagits genom SkL. Dessa principer bör  
således äga tillämpning även för det fall att skada skulle orsakas justitie-  
råd eller regeringsråd i ärende om avskedande, avstängning eller läkar-  
undersökning.

De nya ansvarsreglerna får karaktär av speciallag i förhållande till  
SkL och behöver därför bara omfatta de avvikelser från SkL som åsyf-  
tas. Någon särskild hänvisning till 3 kap. 7 § SkL behöver alltså inte gö-  
ras. Nämnade lagrum blir ändå tillämpligt på det utvidgade ansvaret.

### 3.6 Den lagtekniska lösningen

Av föregående ställningstaganden följer att ett skadeståndsansvar bör  
föreskrivas för myndighet, som i ärende om disciplinansvar, avske-  
dande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA bryter mot före-  
skrift i LOA eller i författning som har meddelats med stöd av LOA.

En bestämmelse av detta innehåll bör alltså tas in i LOA, lämpligen i 14 kap. 11 §.

Vad gäller de tidigare behandlade frågorna om vilka slags skador som skall vara ersättningsgilla, vem som skall vara berättigad till skadestånd, möjligheterna till jämkning av skadeståndet och vilka underrättelse- och talefrister som skall gälla, uppnås det åsyftade resultatet enklast genom en uttrycklig hänvisning i LOA till reglerna därom i LAS, dvs. till 38—40 §§.

Till undvikande av missförstånd bör framhållas att om myndighet har brutit mot föreskrift, som har meddelats med stöd av LOA, så inträder samma ansvar som vid åsidosättande av en LOA-regel. Detta blir fallet t. ex. om myndighet underlåter att enligt 22 § anställningsförordningen (1965: 601; omtryckt 1976: 863, ändrad 1977: 828) inhämta utlåtande från läkare huruvida arbetstagare bör undergå läkarundersökning (jfr 13 kap. 2 § LOA). Detsamma bör gälla t. ex. brott mot föreskrifterna om storleken av löneavdrag i 20 § anställningsförordningen (jfr 10 kap. 2 § LOA).

Utformningen av ansvaret för arbetstagare, som har deltagit i det beslut som medfört skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren, kräver ingen särskild reglering i LOA (jfr s. 41).

Förslaget kan lämpligen genomföras den 1 januari 1979.

## B ARBETSGIVARANSVARET I VISSA RÄTTSTVISTER

### 1 Bakgrund

På de flesta punkter följer LOA principen att behörigheterna att anställa och att entlediga bör följas åt. Sålunda skall frågor om uppsägning, entledigande vid ålder som anges i pensionsavtal, entledigande på grund av sjukdom m. m. och entledigande på egen begäran från statligt reglerad tjänst (7 kap. 2—4 och 9 §§) i regel prövas av samma myndighet som tillsätter tjänsten (15 kap. 1 § första stycket). Prövningen kan emellertid också anförtros myndighet som regeringen bestämmer. Sådan delegering kan ske antingen genom föreskrift eller genom särskilt beslut. Anmärkas kan att bl. a. frågor om entledigande av fullmakthavare i visst fall (7 kap. 5 §) i regel prövas av regeringen (15 kap. 1 § andra stycket).

Det anförda innebär att statlig myndighet i en del fall, där man inte har utnyttjat möjligheten att delegera entlediganderätten, har att pröva frågor om entledigande också när det gäller arbetstagare hos annan arbetsgivare än staten, t. ex. hos kommun. På lärarområdet, exempelvis, kan statlig myndighet ha att både pröva fråga om uppsägning och fullgöra andra uppgifter som enligt LAS ankommer på arbetsgivaren i sam-

band därmed (18 kap. 8 b § första stycket skolförordningen 1971: 235; 8 b § ändrad senast 1976: 938).

Men om tvist i saken skulle uppkomma, kan i stället den icke-statlige arbetsgivaren vara den anställdes motpart. Sålunda omfattar exempelvis det anförda åliggandet för statlig myndighet enligt skolförordningen till ingen del befogenhet att företräda den kommunale arbetsgivaren i rätts-tvist som rör uppsägningsbeslutet (18 kap. 8 b § sista stycket).

När det är fråga om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA, tillämpas numera en annan ordning.

Om en statlig myndighet beträffande en arbetstagare hos annan arbetsgivare än staten har meddelat beslut i frågan, skall staten sålunda anses som arbetsgivare i tvist som rör beslutet (15 kap. 8 § LOA). Detta gäller dels arbetstagare hos allmän försäkringskassa, dels — med undantag för präster — arbetstagare med statligt reglerad anställning hos kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet eller skogsvårdsstyrelse eller hos annan allmän inrättning (jfr 1 kap. 1 och 5 §§ LOA).

I tvist som nu avses företräds staten såväl vid som utom domstol i regel av statens avtalsverk (1 och 9 §§ förordningen 1976: 1021 om statliga kollektivavtal, m. m.; ändrad senast 1977: 1049). Ev. skadeståndsansvar åvilar självfallet den myndighet som har stått för det omtvistade beslutet.

## 2 Förslag

Den ordning som gäller enligt 15 kap. 8 § LOA bör i fortsättningen utsträckas till tvister angående anställnings upphörande i allmänhet. En sådan utvidgning av lagrummets tillämpningsområde ligger f. ö. i linje med dess motiv (prop. 1977/78: 34 s. 11).

Den nu förordade ändringen åsyftar naturligtvis främst mål om uppsägning eller annat tvångsentledigande (7 kap. 2—5 §§ LOA). Men den nya ordningen bör också vara tillämplig, om tvist skulle uppkomma angående frivillig avgång från tjänst (7 kap. 3 eller 9 §) eller anställnings upphörande på grund av otillåten tjänsteförening (7 kap. 10 §).

Här skall påpekas att vad som har behandlats i avdelning A i denna rapport innebär att staten föreslås ta på sig arbetsgivarens ansvar för eventuellt skadestånd beträffande lärare m. fl. även enligt de nya skadeståndsreglerna (s. 41). Den lagmässiga dubblyr som alltså kan sägas föreligga i fråga om ansvaret för beslut om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA torde inte vara förenad med några praktiska olägenheter.

*Departementsrapportens lagförslag*

## C LAGFÖRSLAG

**Förslag till****Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning**

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 11 § och 15 kap. 8 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 14 kap.

## 11 §

Bryter myndighet mot 7 §, äger bestämmelserna om skadestånd i lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

Bryter myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning mot föreskrift i denna lag eller i författning som har meddelats med stöd därav, äger bestämmelserna om skadestånd i lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

## 15 kap.

## 8 §

Har statlig myndighet meddelat beslut om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning *beträffande arbetstagar* hos annan än staten, skall staten anses som arbetsgivare i tvist som rör beslutet.

Har statlig myndighet *beträffande arbetstagar* hos annan än staten meddelat beslut om *anställnings upphörande* eller om disciplinansvar, avstängning eller läkarundersökning *enligt denna lag*, skall staten anses som arbetsgivare i tvist som rör beslutet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1977: 1047.