

Regeringens proposition

1998/99:138

Ändrade bestämmelser för överprövning av vissa
personalärenden

Prop.
1998/99:138

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 maj 1999

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga ändras. Ändringen innebär att den nuvarande rätten för anställda inom den offentliga sektorn att kunna överklaga s.k. skälighetsavgöranden enligt avtal tas bort. Fortsättningsvis överprövas dessa beslut enbart enligt formerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2000.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Ändring i lagen om inskränkning i rätten att överklaga.....	5
4.1	Bakgrund och gällande reglering	5
4.2	Rätten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal tas bort	7
5	Ikraftträdande.....	8
6	Konsekvensanalys	8
7	Författningskommentar	9
Bilaga 1	Promemorian Ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga	10
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över promemorian Ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga	15
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1999.....	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:138

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga¹ skall upphöra att gälla vid utgången av december 1999. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2000.

¹ Senaste lydelse av 2 § 1991:1680.

I kollektivavtalen Ramavtal om löner m.m. 1998-2001 för arbetstagare hos staten m.fl. (RALS 1998-2001) – slutna mellan Arbetsgivarverket och SACO-S, SEKO respektive OFR/S, P och O sammantagna – enades avtalsparterna om att Arbetsgivarverket skulle hemställa hos regeringen om vissa författningsändringar som innebär avskaffande av rätten att överklaga bl.a. beslut i frågor som i kollektivavtal har överlämnats till arbetsgivarens avgörande, s.k. skälighetsavgöranden.

Arbetsgivarverket inkom med skrivelser till Regeringskansliet den 8 juni och 26 november 1998 och hemställde med hänvisning till nämnda överenskommelser i RALS 1998-2001 om ändring av bl.a. lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga på så sätt att 2 § skall upphävas.

En promemoria med förslag till ändring av nämnda lag på det sätt som begärts har upprättats inom Regeringskansliet. Promemorian finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1999/48/PP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 februari 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. Lagförslaget stämmer överens med förslaget i denna proposition. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*.

Till Lagrådet remitterades samtidigt förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). I denna del har regeringen den 11 mars 1999 överlämnat propositionen Viss lagstiftning med anledning av uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik (prop. 1998/99:54) till riksdagen.

4 Ändring i lagen om inskränkning i rätten att överklaga

4.1 Bakgrund och gällande reglering

Bakgrund

I samband med genomförandet av förhandlingsrättsreformen år 1965, vilken innebar att de offentligt anställdas arbetstagarorganisationer medgavs rätt att sluta kollektivavtal, infördes lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (1965 års inskränkningsslag). Genom denna lag förhindrades offentligt anställda att överklaga arbetsgivarens beslut i administrativ ordning i de fall arbets-

tagaren eller dennes arbetstagarorganisation ägde väcka talan vid Arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän. Skälet till införandet av denna lag var bl.a. att det inte ansågs föreligga ett lika starkt behov av ett administrativt besvärsmållförfarande i ett system som bygger på kollektivavtal som metod att reglera arbetstagarernas anställningsvillkor (prop. 1965:60 s. 128 f.).

1965 års inskränkingslag ändrades när lagen (1974:371) om rättsgången i arbetstvister (arbetstvistlagen) trädde i kraft den 1 juli 1974. I förarbetena till arbetstvistlagen uttalades att en tvist om skälighetsfrågor i och för sig är att anse som en arbetstvist på vilken lagen är tillämplig. Samtidigt konstaterades att domstolen endast kan pröva om arbetsgivaren har överskridit ramen för sin fria prövningsrätt. Domstolen kan inte pröva om arbetsgivaren skäligen borde ha beslutat på ett annat sätt om arbetsgivaren hållit sig inom ramen för denna rätt (prop. 1974:77 s. 132).

För att undvika att skälighetsavgöranden enligt avtal omfattades av huvudregeln i första stycket i 1965 års inskränkingslag – eftersom arbetstvistlagen i och för sig var tillämplig – infördes ett nytt andra stycke i 1965 års inskränkingslag som medförde att rätten att överklaga sådana beslut inte inskränktes (a. prop. s. 198 och 132).

1965 års inskränkingslag upphävdes härafter den 1 juli 1987 genom ikraftträdandet av den nu gällande lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga (inskränkingslagen).

Gällande reglering

Genom 1 § inskränkingslagen undviks att beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning överprövas både av domstol enligt arbetstvistlagen och av andra överprövningsinstanser genom överklagande. När en tvist rörande denna arbetsgivares beslut skall handläggas enligt arbetstvistlagen, är arbetstagaren enligt 1 § förhindrad att överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

I förarbetena till arbetstvistlagen uttalas att en tvist om skälighetsfrågor i och för sig är att anse som en arbetstvist på vilken lagen är tillämplig (prop. 1974:77 s. 132, jfr prop. 1986/87:84 s. 16 f.). Genom 2 § inskränkingslagen undantas dock skälighetsavgöranden enligt avtal från det föreskrivna överklagandeförbudet enligt 1 §.

Överklagande av statliga arbetsgivares beslut i dessa fall överprövas enligt 24 § anställningsförordningen (1994:373) i sista instans av Arbetsgivarverket. Verket kan överpröva beslutet i dess helhet, dvs. såväl beslutets laglighet som dess lämplighet. Skälighetsavgöranden av en kommunal arbetsgivare kan efter överklagande överprövas genom rättsmedlet laglighetsprövning av allmän förvaltningsdomstol enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Domstolen kan i dessa fall bara pröva beslutets laglighet, inte dess lämplighet. En allmän försäkringskassas beslut i dessa frågor torde inte vara överklagbart (jfr prop. 1985/86:80 s. 46 och prop. 1997/98:101 s. 51).

Vad gäller prövningen enligt arbetstvistlagen kan domstolen endast pröva om arbetsgivaren har överskridit ramen för sin fria prövningsrätt eller utnyttjat sin prövningsrätt godtyckligt eller annars otillbörligt. Domstolen kan inte pröva om arbetsgivaren skäligen eller lämpligen borde ha fattat ett annat beslut (prop. 1974:77 s. 132, prop. 1986/87:84 s. 16 f. och bl.a. AD 1967 nr 23, 1985 nr 69 och 1986 nr 30).

I förarbetena till inskränkningsslagen anfördes att rätten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal borde behållas mot bakgrund av att det bedömdes att avtalsparterna anpassat avtalsregleringen till att denna rätt till överprövning fanns. Det tillades dock att frågan om slopande av denna rätt givetvis kan tas upp av avtalsparterna vid lämpligt tillfälle (prop. 1986/87:84 s. 16 f.).

4.2 Rätten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal tas bort

Regeringens förslag: Den nuvarande rätten att överklaga beslut i frågor som i avtal har överlämnats till arbetsgivarens avgörande, s.k. skälighetsavgöranden, tas bort. Det skall ske genom att 2 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga upphävs. Därmed blir 1 § i lagen tillämplig även på dessa avgöranden.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom en tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot det remitterade förslaget. *Offentliganställdas Förhandlingråd (OFR)* har inget att invända mot att lagändringen genomförs på det statliga området, men anser att eventuella konsekvenser på det kommunala området inte belysts på ett tillräckligt klagande sätt i promemorian. OFR anser sig därför sakna möjlighet att ta ställning beträffande det kommunala området.

Arbetsgivarverket och *Stockholms tingsrätt* anser att lagändringen bör kompletteras med en övergångsbestämmelse av den innebörden att äldre bestämmelser fortfarande skall tillämpas på beslut meddelade före ikraftträdandet av lagändringen.

Skälen för regeringens förslag: Avtalsparterna på den statliga arbetsmarknaden har som redovisats i kollektivavtalen Ramavtal om löner m.m. 1998-2001 för arbetstagare hos staten m.fl. (RALS 1998-2001) enats om att Arbetsgivarverket skall hemställa hos regeringen om vissa författningsändringar som innebär avskaffande av rätten att överklaga bl.a. beslut i frågor som i kollektivavtal har överlämnats till arbetsgivarens avgörande, s.k. skälighetsavgöranden. Av RALS 1998-2001 framgår vidare att parterna är ense om att i berörda kollektivavtal införa en rätt för de lokala arbetstagarorganisationerna till information och förhandling under beredning av sådana beslut. En ändring av denna innebörd har införts i kollektivavtalen Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) och ändringen träder i kraft då rätten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal tas bort.

Den aktuella förändringen har begärts efter överenskommelse mellan avtalsparterna på den statliga arbetsmarknaden, dvs. de parter inom vars område den nuvarande rätten att överklaga skälighetsavgöranden är av reell betydelse. Inom det kommunala området torde denna rätt vara av mycket begränsad betydelse i och med att besluten i dessa fall får överklagas genom rättsmedlet laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Ett borttagande av rätten att överklaga skälighetsavgöranden på det kommunala området bör inte innebära någon egentlig förändring.

Mot bakgrund av avtalsparternas överenskommelser i kollektivavtalen RALS 1998-2001 om borttagande av rätten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal m.m., anser regeringen att denna rätt nu kan tas bort. Denna förändring bidrar också till att skapa en mer enhetlig reglering mellan den offentliga och privata arbetsmarknaden (jfr prop. 1993/94:65 s. 31). 2 § inskränkningsslagen bör således upphävas som begärts. Därmed blir överklagandeförbudet enligt 1 § i lagen tillämpligt även i fråga om skälighetsavgöranden enligt avtal. Försättningsvis överprövas dessa beslut enbart enligt formerna i arbetstvistlagen.

För tydlighetens skull kan även upprepas vad som uttalades vid införandet av denna lag, nämligen att lagen inte bör innebära något hinder för laglighetsprövning enligt kommunallagen för det fall att beslutet överklagas av någon annan kommunmedlem än arbetstagaren (prop. 1986/87:84 s. 16, jfr prop. 1965:60 s. 129).

Som en avslutande information kan nämnas att regeringen avser att genomföra ett antal förordningsändringar – bl.a. i anställningsförordningen (1994:373) och tjänstledighetsförordningen (1984:111) – som också begärts av Arbetsgivarverket efter överenskommelse mellan avtalsparterna i RALS 1998-2001 och som hänger samman med det aktuella lagförslaget.

5 Ikraftträdande

Ändringen i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga föreslås träda i kraft den 1 januari 2000.

6 Konsekvensanalys

Förslaget till ändringen i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga innebär att rätten att överklaga s.k. skälighetsavgöranden enligt avtal tas bort. Dessa avgöranden kommer i fortsättningen att överprövas enbart enligt formerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, vilket redan nu är en möjlig överprövningsväg. Om lagförslaget genomförs kommer Arbetsgivarverket inte längre att handlägga dessa överklagandeärenden. Förslaget bör därför innebära en kostnadsbesparing.

Upphävandet av 2 § inskränkingslagen innebär att 1 § i lagen blir tillämplig även i fråga om skälighetsavgöranden enligt avtal.

Övergångsbestämmelsen innebär att 2 § fortfarande skall tillämpas i fråga om beslut som meddelats före ikraftträdandet av lagändringen.

Förslaget har tidigare behandlats i avsnitt 4.2.

Promemorian Ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga

Prop. 1998/99:138
Bilaga 1

Inledning

I Ramavtalen om löner m.m. 1998-2001 för arbetstagare hos staten m.fl. (RALS 1998-2001) mellan Arbetsgivarverket och SACO-S, SEKO samt OFR/S, P, O har avtalsparterna enats om att Arbetsgivarverket skall hem-ställa hos regeringen om vissa författningsändringar som innebär av-skaffande av rätten att överklaga beslut i frågor som i kollektivavtal har överlämnats till arbetsgivarens avgörande, s.k. skälighetsbeslut¹, och tjänstledighetsbeslut enligt tjänstledighetsförordningen (1984:111).

Arbetsgivarverket har härefter i skrivelser, inkomna till Regeringskansliet den 8 juni och 26 november 1998, hänvisat till nämnda överenskommelser i RALS 1998-2001 och hemställt om ändring av bl.a. tjänstledighetsförordningen, förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m., anställningsförordningen (1994:373) och upphävande av 2 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga (inskränkningsslagen).

Den begärda ändringen i inskränkningsslagen kräver en riksdagsbehandling och i det följande redovisas promemorians författningsförslag, en kort beskrivning av bakgrund och gällande reglering samt slutligen promemorians överväganden i frågan.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga² skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1999.

Bakgrund

I samband med genomförandet av förhandlingsrättsreformen år 1965, vil-ken innebar att de offentligt anställda medgavs rätt att sluta kollektivavtal, infördes en lag – lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut³ (äldre inskränkningsslagen) – som begränsade rätten för offentligt anställda att överklaga arbetsgivarens beslut i administrativ ordning. Lagen hade ursprungligen följande innehåll:

¹ Andra förekommande benämningar är arbetsgivarventiler och skälighetsavgöranden.

² Senaste lydelse av 2 § 1991:1680.

³ Prop. 1965:60, K2LU 1965:1, rskr. 1965:267.

Arbetstagare må ej föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om han eller arbetstagarförening som han tillhör äger väcka talan i saken vid Arbetsdomstolen eller i dess ställe inför skiljemän.

Prop. 1998/99:138
Bilaga 1

Skälet till införandet av denna lag var bl.a. att det inte ansågs föreligga ett lika starkt behov av ett administrativt besvärsförfarande i ett system som bygger på kollektivavtal som metod att reglera tjänstemännens anställningsvillkor (prop. 1965:60 s. 128 f.). Genom avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1968 ref. 63, plenum)⁴ fastslogs dock att lagen inte hindrade att skälighetsbeslut enligt avtal kunde överklagas i administrativ ordning (jfr även AD 1967:23).

I samband med att lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA) infördes den 1 juli 1974 ändrades äldre inskränkningsslagen⁵ och fick följande lydelse:

Arbetstagare får ej anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister kan väckas vid arbetsdomstolen eller tingsrätt eller i deras ställe inför skiljemän.

Genom första stycket inskränkes dock ej rätt att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal får avgöras av arbetsgivaren. (SFS 1974:385)

I förarbetena uttalades att en tvist om skälighetsfrågor i och för sig är att anse som en arbetstvist på vilken LRA var tillämplig. Samtidigt konstaterades att arbetsgivarens beslut inte kan överprövas av domstol i sak, dvs. domstolen kan inte pröva om arbetsgivaren skäligen eller lämpligen borde ha beslutat på ett annat sätt eller inte borde ha beslutat alls. Domstolen kan endast pröva om arbetsgivaren har överskridit ramen för sin fria prövningsrätt eller utnyttjat sin prövningsrätt godtyckligt eller annars otillbörligt (prop. 1974:77 s. 132, se även AD 1967:23).

För att undvika att skälighetsbeslut enligt avtal träffades av huvudregeln i första stycket äldre inskränkningsslagen – eftersom LRA i och för sig var tillämplig – infördes ett nytt andra stycke som medförde att rätten att överklaga sådana beslut bibehölls (a. prop. s. 198 och 132).

Kort tid härefter ändrades lagen något ytterligare. (SFS 1974:1011)⁶

Denna lag upphävdes härefter den 1 juli 1987 genom ikraftträdandet av den nu gällande lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga⁷ (inskränkningsslagen).

⁴ Se också RÅ 1967 ref. 24 varav framgår att Regeringsrätten vid sin första prövning av aktuell fråga inte ansåg sig behörig att ta upp överklagandet till prövning.

⁵ Prop. 1974:77, InU 1974:16, rskr. 1974:273.

⁶ Prop. 1974:174, InU 1974:33, rskr. 1974:401.

⁷ Förarbetena till 1987 års inskränkningsslag är Ds C 1985:20, prop. 1986/87:84, AU 1986/87:17, rskr. 1986/87:281.

Den nu gällande inskränkningsslagen innehåller två lagrum av följande lydelse:

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

2 § Vad som sägs i 1 § begränsar dock inte arbetstagarens rätt att överklaga beslut i frågor som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren⁸.

1 § inskränkningsslagen m.m.

Genom 1 § inskränkningsslagen, liksom första stycket i äldre inskränkningsslagen, undviks att beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning⁹ prövas både av domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA) och av andra överprövningsinstanser genom överklagande, bl.a. regeringen enligt verksförordningen (1995:1322). Om tvisten rörande arbetsgivarens beslut skall handläggas enligt LRA är arbetstagaren sålunda förhindrad att överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

Denna bestämmelse måste dock läsas ihop med 1 kap. 2 § LRA som reglerar när LRA inte är tillämplig, även om förutsättningarna i och för sig är uppfyllda. Enligt andra stycket nyss nämnda lagrum, skall LRA inte tillämpas på mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet. Kort uttryckt innebär denna reglering att LRA inte är tillämplig om beslutet enligt den aktuella författningen får överklagas till viss instans och tvärtom – som en följd av 1 § inskränkningsslagen – att enbart LRA är tillämplig om en viss författning som tvisten rör saknar överklagandebestämmelser eller innehåller överklagandeförbud (prop. 1986/87:84 s. 9).

Enligt exempelvis 16 § tjänstledighetsförordningen (1984:111) får en myndighets beslut i ärenden om tjänstledighet överklagas hos Arbetsgivarverket. Verkets beslut får inte överklagas. I konsekvens med 1 kap. 2 § LRA kan följaktligen myndighetens/arbetsgivarens beslut enligt tjänstledighetsförordningen inte prövas enligt LRA. I det fall att

⁸ 2 § innehöll från början en ytterligare punkt som medförde att beslut hos en kommunal besvärnämnd enligt den numera upphävda kommunallagen (1977:179) undantogs från huvudregeln i 1 § inskränkningsslagen. 2 § ändrades genom SFS 1991:1680.

⁹ Med ”arbetsgivare med offentlig ställning” (tidigare ”offentlig arbetsgivare”) avses varje arbetsgivare vars beslut får överklagas i administrativ ordning eller genom kommunalbesvär (prop. 1986/87:84 s. 11 och 16 samt prop. 1965:60 s. 226). Vad gäller kommunalbesvär uttalades i förarbetena att den nya lagen lika litet som den gamla bör innebära något förbud mot kommunalbesvär för det fall sådana besvär anföras av någon annan än arbetstagaren (prop. 1986/87:84 s. 16 och prop. 1965:60 s. 129).

16 § tjänstledighetsförordningen upphävs eller ersätts av en bestämmelse innehållande överklagandeförbud, kan dock arbetsgivarens beslut enligt tjänstledighetsförordningen, i begränsad omfattning, prövas enligt LRA.

Prop. 1998/99:138
Bilaga 1

2 § inskränkingslagen

Genom 2 § inskränkingslagen undantas, liksom den tidigare föreskriften i andra stycket äldre inskränkingslagen, skälighetsbeslut enligt avtal från den ovan nämnda huvudregeln i 1 §. I förarbetena till införande av den nuvarande lagen gjordes den bedömningen att möjligheten att överklaga dessa beslut borde behållas. Det föredragande statsrådet tillade dock att frågan om slopande av denna möjlighet givetvis kan tas upp av avtalsparterna vid lämpligt tillfälle (prop. 1986/87:84 s. 16 f.).

Enligt 24 § anställningsförordningen (1994:373) skall ett överklagande av ett skälighetsbeslut enligt avtal i sista instans prövas av Arbetsgivarverket. Denna bestämmelse reglerar slutinstansen för prövningen av överklagande av sådana beslut¹⁰. Bestämmelsen innebär att Arbetsgivarverkets prövning träder i stället för motsvarande överprövning hos regeringen enligt verksförordningen (1995:1322) (se 35 och 1 §§ denna förordning, jfr även 22 a § förvaltningslagen [1986:223]). Rätten att överklaga ett skälighetsbeslut framgår på annat sätt och överklagbarheten är en förutsättning för att 24 § anställningsförordningen – liksom inskränkingslagen – skall vara aktuell att tillämpa¹¹.

En tvist om skälighetsfrågor är som redovisats i och för sig att anse som en arbetstvist på vilken LRA är tillämplig. Lagen innehåller ingen regel som undantar sådana tvister från dess tillämpning (jfr 1 kap. 2 § denna lag). Som vidare påvisats kan dock arbetsgivarens beslut inte överprövas av domstol i sak. Domstolen kan endast pröva om arbetsgivaren har överskridit ramen för sin fria prövningsrätt eller utnyttjat sin prövningsrätt godtyckligt eller annars otillbörligt (prop. 1974:77 s. 132,

¹⁰ 24 § i anställningsförordningen motsvarar i sak 41 § i den gamla anställningsförordningen (1965:601). 41 § infördes som en ny bestämmelse i den förordningen den 1 juli 1987 (SFS 1987:552) och ersatte då förordningen (1983:341) om överklagande av beslut i ärenden om tjänstledighet m.m. Även enligt den sistnämnda förordningen trädde dåvarande Statens arbetsgivarverk in som prövningsinstans i stället för regeringen (se vidare bl.a. personalbesvärsutredningen, Ds C 1985:20 s. 105-107).

¹¹ Se a. betänkande s. 105-107 angående överklagbarheten av skälighetsbeslut meddelade av statliga myndigheter. Jfr även den ovan nämnda plenumdomen från Regeringsrätten, RÅ 1968 ref. 63. Det kan här nämnas att skälighetsbeslut meddelade av allmän försäkringskassa inte är överklagbara. För att beslut – i allmänhet – meddelat av en försäkringskassa skall vara överklagbart, krävs nämligen uttryckligt författningsstöd (se förarbetena till förvaltningslagen (1986:223) prop. 1985/86:80 s. 46 samt Ole Wsterberg, Allmän förvaltningsrätt, 3 uppl. 1978 s. 86 och Trygve Hellners & Bo Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentar, 4 uppl. 1995, s. 267. Se även prop. 1997/98:101 s. 51). Något sådant författningsstöd föreligger inte för skälighetsbeslut meddelad av allmän försäkringskassa, varför inte inskränkingslagen och inte heller 24 § anställningsförordningen är aktuell att tillämpa när det gäller försäkringskassorna, även om förordningen i och för sig är tillämplig på dessa subjekt (se 1 §).

Överväganden

Följden av att 2 § inskränkingslagen upphävs i enlighet med Arbetsgivarverkets hemställan är att huvudregeln enligt 1 § denna lag blir tillämplig även när det gäller skälighetsbeslut enligt avtal, dvs. arbetsgivarens beslut får inte överklagas i dessa fall utan beslutet kan enbart prövas enligt formerna för LRA. Som redovisats är domstolens prövningsrätt mycket begränsad i fråga om skälighetsbeslut.

Följande talar dock för att 2 § i inskränkingslagen bör upphävas.

1. På den privata arbetsmarknaden föreligger inte någon författningsreglerad rätt att överklaga skälighetsbeslut enligt avtal utan dessa beslut prövas enligt LRA. En allmän strävan de senaste decennierna har varit att samma arbetsrättsliga reglering skall gälla för hela arbetsmarknaden och att särregleringar på det offentliga området bör undvikas i den mån det är möjligt (jfr bl.a. prop. 1993/94:65 s. 31).
2. Lagändringen har begärts efter överenskommelse av avtalsparterna på den statliga arbetsmarknaden (RALS 1998–2001). Jfr ovan vad som uttalats i prop. 1986/87:84 s. 16.
3. Enligt uppgift från Arbetsgivarverket ändras överklagade beslut i skälighetsärenden i mycket liten utsträckning.

Mot denna bakgrund bör 2 § inskränkingslagen kunna upphävas i enlighet med Arbetsgivarverkets begäran.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över promemorian Ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga

Efter remiss har yttrande inkommit från Riksdagens förvaltningskontor, Arbetsdomstolen, Stockholms tingsrätt, Arbetsgivarverket, Statens pensionsverk, Kammarkollegiet, Rikspolisstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR).

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-03-03

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 18 februari 1999 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Torbjörn Eklund och hovrättsassessorn Anders Heiborn.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Schori, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Regeringen beslutar proposition 1998/99:138 Ändrade bestämmelser för överprövning av vissa personalärenden.