

Regeringens proposition

2002/03:47

Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m. m.

Prop.
2002/03:47

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 februari 2003

Göran Persson

Gunnar Lund
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att behörighetsområdet för Statens ansvarsnämnd utvidgas till att även omfatta arbetstagare med verksledande eller därmed jämförlig ställning som inte är anställda genom beslut av regeringen. På det sättet kommer frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande som rör dessa personer att prövas av nämnden i stället för som i dag av respektive anställningsmyndighet.

Vidare föreslås att föreskrifterna om grunden för avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd görs tillämpliga även på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid.

I propositionen föreslås också att arbetstagare som är anställd med särskilt anställningsstöd undantas från tillämpningsområdet för lagen (1994:260) om offentlig anställning och att ordet beredskapsarbete utmönstras ur lagen.

Slutligen föreslås att det i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning görs ett förtydligande beträffande kollektivavtal.

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Propositionen behandlar även Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns roll vid arbetsrättsliga ingripanden.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Statens ansvarsnämnd	10
4.1	Bakgrund och gällande rätt	10
4.2	Nämndens funktion	11
4.3	Nämndens behörighetsområde	12
5	JO:s och JK:s roll vid arbetsrättsliga ingripanden	16
5.1	Gällande rätt	16
5.1.1	Anmälan om tjänsteförseelse	16
5.1.2	Anmälan att någon bör avskedas eller avstängas från sin anställning	17
5.1.3	Talan om ändring i beslut om disciplinansvar, avskedande eller avstängning	17
5.2	Bakgrund	18
5.2.1	JO-lagen och JK-lagen	18
5.2.2	1976 års lag om offentlig anställning	19
5.2.3	LOA-utredningens huvudbetänkande	19
5.2.4	LOA-propositionen	19
5.2.5	Riksdagsbehandlingen av LOA-propositionen	20
5.3	Anmälningsrätt och talerätt	20
6	Avskedande av arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid	25
7	LOA:s tillämpningsområde	27
8	Avgångsskyldighet på grund av ålder för arbetstagare som är anställd med fullmakt	27
9	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	28
10	Författningskommentar	28
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	28
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	29
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	30
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian 2001-06-07 Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m. (Fi2003/218)	31
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	33

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	39	Prop. 2002/03:47
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	40	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	43	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 2003....	44	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:47

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,
2. lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,
3. lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Häriigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning i stället för dess lydelse enligt lagen (2002:1032) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2002:1032

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som *har anvisats beredskapsarbete* eller skyddat arbete.
5. arbetstagare som *är anställda med särskilt anställningsstöd* eller *i skyddat arbete*.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

¹ Senaste lydelse 2001:1016.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Prop. 2002/03:47

Härigenom föreskrivs att 32 och 34 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Vad som sägs i första stycket om avskedande gäller även för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid.

34 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som *anställs* av regeringen.

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller

1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,

2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

2. I ärende som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 34 § i sin äldre lydelse.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om
fullmaktsanställning

Prop. 2002/03:47

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal *om statlig pension.*

5 §

En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, KU 1997/98:31, rskr. 1997/98:294–296) uttalade regeringen att vissa frågor rörande Statens ansvarsnämnd borde ses över. Bedömningen byggde på förstudien Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning (Ju/1997/873/L5) som gjorts av Justitiekanslern (JK) på regeringens uppdrag. I förstudien tog JK upp bl.a. Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde samt föreslog vissa förändringar.

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. framhöll arbetsmarknadsutskottet att tidpunkten inte var mogen att genomföra en ordning som medförde rätt för Riksdagens ombudsmän (JO) och JK att väcka talan om ändring av avskedandebeslut enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), den s.k. initiativrätten. Detta eftersom konsekvenserna av att det särskilda avskedandeinstitutet slopats i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) inte närmare belysts i propositionen. Utskottet förutsatte att regeringen skulle överväga frågan och därefter återkomma med förslag (bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257).

Vidare har fråga om författningsändringar uppkommit när det gäller avskedande av personer i verksledande eller därmed jämförlig ställning som inte är anställda tills vidare utan bara för en begränsad tid. Dessa arbetstagare är inte omnämnda i 32 § LOA som hänvisar till LAS bl.a. i fråga om grunden för avskedande.

Regeringskansliet beslutade den 4 april 2000 att uppdra åt en utredare att se över Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde i enlighet med vad regeringen uttalade i prop. 1997/98:136 och lämna förslag till lämpliga förändringar. I uppdraget ingick också att utreda och lämna förslag till författningsjusteringar med anledning av att frågor om avskedande av statligt anställda numera regleras av LAS. Den 7 juni 2001 redovisades uppdraget med överväganden och förslag till lagändringar i promemorian Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m. m. (Fi2003/218). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag är intagna i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (Fi2003/218).

Regeringen tar i detta ärende upp de frågor som promemorian behandlar.

I ärendet lämnar regeringen också förslag till en följdändring i LOA med anledning av de ändringar i LAS som trädde i kraft den 1 september 2000 (prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU17, rskr. 1999/2000:230). Under beredningen av detta ärende har underhandskontakt tagits med Arbetsmarknadsstyrelsen som inte har haft något att erinra mot förslaget.

Vidare lämnas förslag till ett förtydligande beträffande kollektivavtal i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA). Under beredningen av ärendet har underhandskontakt tagits med Domstolsverket, Försvarsmakten och Arbetsgivarverket som inte har haft något att erinra mot förslaget.

JO och Statens ansvarsnämnd har i sina remissyttranden tagit upp en fråga om lagregleringen när det gäller avstängning av offentliganställd som omfattas av LOA men inte av LFA, jämför JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 182 ff. Frågan har inte behandlats i promemorian och kräver ytterligare överväganden innan regeringen kan ta ställning.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 23 januari 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i bilaga 4. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

4 Statens ansvarsnämnd

4.1 Bakgrund och gällande rätt

I och med den s.k. ämbetsansvarsreformens ikraftträdande den 1 januari 1976 (prop. 1975:78) placerades beslutanderätten i fråga om disciplinpåföljd, avskedande, avstängning och åtalsanmälan hos respektive arbetstagares anställningsmyndighet. Ofta finns det en särskilt inrättad personalansvarsnämnd hos myndigheten som har att fatta dessa beslut. Myndighetens chef är i regel ordförande i nämnden, jämför 19 § första stycket verksförordningen (1995:1322).

Emellertid ansågs det i samband med reformen att sådana frågor vad gäller vissa högre statliga befattningshavare inte lämpligen borde bedömas av deras kollegor på myndigheten med vilka befattningshavaren samarbetade och inte sällan hade att i kollegial sammansättning fatta beslut (prop. 1975:78 s. 169). Därför inrättades Statens ansvarsnämnd som en fristående auktoritativ instans. Från början omfattade nämndens behörighetsområde ordinarie domare och vissa högre tjänstemän vid statliga myndigheter.

Statens ansvarsnämnd beslutar enligt 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) i dag i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen. Justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden är dock undantagna från nämndens ansvarsområde. Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare, 34 § andra stycket LOA. Sådana föreskrifter finns i en del fall intagna i respektive myndighetsinstruktion och gäller bl.a. personal inom rätts- och polisväsendet, skatteförvaltningen och högskoleområdet. Vidare beslutar nämnden enligt 15 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA) i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer.

Ärendena vid Statens ansvarsnämnd anhängiggörs genom att anmälan görs dit. I 15 § anställningsförordningen (1994:373) föreskrivs att om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som skall prövas av Statens ansvarsnämnd skall detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkar-

undersökning enligt LFA. En sådan anmälan skall göras av den myndighet som skall pröva frågor om anställningens upphörande. Vilken myndighet detta är framgår av reglerna i 3 § anställningsförordningen. Dessutom har Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern rätt att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när nämnden har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning (jfr 6 § tredje och fjärde stycket lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 6 § första och andra stycket lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn). Enskilda har inte rätt att anhängiggöra ärende hos nämnden och nämnden har inte heller rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende.

Mål om tillämpningen av LOA respektive LFA handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA), jfr 37 § LOA resp. 17 § LFA. Den som är missnöjd med ett beslut av Statens ansvarsnämnd, och vill få det ändrat, kan väcka talan i enlighet med reglerna i 2 kap. 1 och 2 §§ LRA. Besluten kan – förutom beslut om ersättning av allmänna medel för inställelsekostnader inför nämnden, jfr 16 § förordningen (1988:1102) med instruktion för Statens ansvarsnämnd – inte överklagas i administrativ ordning. Avgörandena av nämnden är att se som den statliga arbetsgivarens beslut i ett arbetsgivar-arbetsstagarförhållande.

Bestämmelser om Statens ansvarsnämnds sammansättning och organisation m.m. finns i nämnda förordning med instruktion för Statens ansvarsnämnd. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och tre andra ledamöter. De tre sistnämnda ledamöterna har varsin personlig ersättare. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Nämnden har en sekreterare som förordnas av regeringen för en bestämd tid. Svea hovrätt svarar enligt regeringsbeslut den 22 januari 1976 tills vidare för nämndens kanslifunktion.

4.2 Nämndens funktion

Regeringens bedömning: Statens ansvarsnämnd fungerar effektivt och säkert. För att ett ärende skall tas upp hos nämnden bör även fortsättningsvis krävas att en anmälan görs till nämnden av anställningsmyndigheten, JO eller JK. Avgörandena av nämnden som är principiellt viktiga bör publiceras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar eller har inte något att erinra mot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Statens ansvarsnämnd fyller en viktig funktion när det gäller att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolar och förvaltningsmyndigheter. Regeringen delar utredningens bedömning att nämnden är kostnadseffektiv och dess ärendehandläggning ändamålsenlig och rättssäker. Som företrädare för staten i dess egenskap av arbetsgivare verkar nämnden i ett svårbemästrat gränsområde mellan särskilda offentlighetsregler och det allmänna arbetsrättsliga regelverket. JK tog i tidigare nämnda förstudie (jfr avsnitt 3) upp frågan om det är en lämplig ordning att nämnden inte på eget initiativ kan ta upp ett ärende till prövning. JK menade att det

kunde diskuteras om inte nämnden i vissa fall borde kunna ges en mer aktiv roll än för närvarande men konstaterade samtidigt att detta sammanhänger med den större frågan om nämndens allmänna funktioner och arbetsformer samt att denna fråga borde lösas i ett mera övergripande sammanhang.

Det är naturligtvis så att förutsättningen för att nämnden skall kunna verka så som avsetts är att anmälningar görs till den. Det finns enligt regeringens uppfattning inte något som talar för att anställningsmyndighetens anmälningsplikt enligt anställningsförordningen inte efterlevs eller att JO respektive JK inte i önskvärd utsträckning skulle utnyttja möjligheten att anmäla försumliga befattningshavare. En ”åklagarroll” för Statens ansvarsnämnd skulle dessutom i grunden förändra dess roll och arbetsformer. Något behov av en sådan ordning har inte framkommit. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns anledning att föreslå några ändringar i det sätt på vilket ärenden initieras hos nämnden. Regeringen anser i likhet med vad som har föreslagits i promemorian att principiellt viktiga avgöranden från nämnden bör publiceras.

4.3 Nämndens behörighetsområde

Regeringens förslag: Statens ansvarsnämnds behörighetsområde utvidgas till att omfatta även personer som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Nämnden prövar i varje enskilt fall om den arbetstagare som anmälts till nämnden tillhör denna kategori av arbetstagare.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En bred majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot utredarens förslag. *JO* har inte något att erinra mot en ordning där myndigheterna i arbetsordning eller särskilt beslut gör klart – dock utan någon formell skyldighet att fatta ett sådant beslut – vilka arbetstagare som faller under nämndens kompetensområde samt ifrågasätter om inte sådana arbetsordningar och beslut bör vara bindande för nämnden. Beträffande frågan vem som skall bestämma om en viss person tillhör den aktuella kategorin av arbetstagare anför *Svea hovrätt* att det allmänt sett inte kan anses godtagbart att Statens ansvarsnämnd fråntas rätten och skyldigheten att själv pröva sin behörighet. Detta skulle bli följden om bestämmelsen definieras av anställningsmyndigheten eller av kollektivavtal. Även mot bakgrund av att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens ställning skall beslutas i lag bör därför inte någon annan lösning väljas än den föreslagna. *JK* accepterar den föreslagna lösningen, även om den inte är helt invändningsfri, samt anför att det i slutändan blir nämnden själv som har att genom avgöranden i enskilda fall precisera bestämmelsens närmare omfattning. *Rikspolisstyrelsen* har anfört att 34 § första stycket LOA bör kompletteras på ett sådant sätt att bestämmelsen omfattar även ledamöter i en myndighets ansvarsnämnd och ersättare för sådana ledamöter. *Statens ansvarsnämnd* menar att den mest naturliga lösningen

är att anställningsmyndigheten tar ställning i frågan om nämndens behörighetsområde genom att i t.ex. en arbetsordning eller ett särskilt beslut bestämma att en arbetstagare omfattas av uttrycket ”arbetstagare som utan att vara anställda av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning”. Ett sådant beslut skall vara bindande för nämnden och för JO och JK då frågan om nämndens behörighet aktualiseras i samband med anmälan till nämnden. I fall där det saknas ett sådant myndighetsbeslut, men där det rätteligen borde finnas ett, skall JO eller JK ha möjlighet att genom anmälan till nämnden anhängiggöra ett ärende där. *Arbetsgivarverket* anser att det valda uttrycket bör avgränsas så att gruppen hålls liten samt att en eventuell bedömning från myndighetens sida om vilka chefer som bör bedömas av Statens ansvarsnämnd inte skall utgöra hinder för nämnden att själv avgöra sin behörighet. *Domstolsverket* anser att även internrevisorerna med hänsyn till deras speciella ställning bör omfattas av Statens ansvarsnämnds behörighetsområde. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att ett resonemang bör föras om chefen för internrevisionen skall anses ingå bland de arbetstagare som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. *Försäkringskassaförbundet* tillstyrker inte att Statens ansvarsnämnd skall besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande för arbetstagare närmast underställda försäkringskassans direktör. Beträffande frågan om vilken myndighet som slutligen skall bestämma om en viss arbetstagare faller under Statens ansvarsnämnds behörighetsområde har en bred majoritet av remissinstanserna tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot utredarens förslag. *Statens ansvarsnämnd* har emellertid anfört att den av utredaren föreslagna lösningen inte tillgodoser intresset av klarhet och förutsebarhet och menat att den mest naturliga lösningen i stället vore att anställningsmyndigheten bestämde i frågan. Ett sådant beslut skulle enligt *nämnden* vara bindande för JO och JK samt att för det fall ett sådant myndighetsbeslut saknades – och arbetstagaren otvivelaktigt måste anses ha en ställning av det aktuella slaget – JO och JK borde ha befogenheten att göra anmälan till nämnden. Även *JO* har ifrågasatt om inte angivna beslut av en anställningsmyndighet – för de fall sådana förelåg – borde vara bindande för Statens ansvarsnämnd, JO och JK.

Bakgrund: I och med att LOA trädde i kraft den 1 juli 1994 fick 34 § sin nuvarande lydelse. Enligt bestämmelserna i den äldre lagstiftningen på området – 15 kap. 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (ÄLOA) – var Statens ansvarsnämnd beslutande organ för andra ordinarie domare än justitieråd eller regeringsråd, byråchefer och därmed jämställda eller högre tjänstemän vid statliga myndigheter samt de andra arbetstagare som regeringen bestämde. När det gällde byråchefer och högre tjänstemän konstaterades i lagstiftningsärendet inför nya LOA att förhållandena hade förändrats betydligt sedan reglerna tillkom vid ämbetsansvarsreformen år 1976. Titeln byråchef hade kommit att användas på lägre nivåer än tidigare och antalet byråchefer hade därigenom fortlöpande ökat. Genom att inskränka den grupp som då var angiven i 15 kap. 4 § första stycket 2 ÄLOA till att omfatta bara de arbetstagare som anställs av regeringen uppnåddes en lämplig avgränsning (prop. 1993/94:65 s. 96 f.).

I den tidigare nämnda förstudien av JK, Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, ifrågasattes nämndens nuvarande behörighetsområde. JK anförde bl.a. följande. Frågor om disciplinära åtgärder, avskedande m.m. beträffande arbetstagare som tillhör en statlig myndighets ledning bör inte prövas av myndigheten själv eller dess personalnämnd. Om en nära medarbetare till myndighetschefen misstänks för oegentligheter i anställningen är det mindre lämpligt att myndighetschefen skall vara den som ensam eller tillsammans med andra fattar beslut i fråga om åtalsanmälan, disciplinansvar eller avskedande. Detta eftersom det i sådana situationer lätt kan uppkomma misstanke om att t.ex. myndighetschefen har haft kännedom om det förfarande som läggs arbetstagaren till last eller kanske t.o.m. givit tillstånd till det och att utgången i ärendet kan påverkas av sådana omständigheter. I sammanhanget är också av betydelse att i vissa fall det i praktiken torde ankomma på den grupp av chefer som står myndighetschefen närmast att utöva myndighetens internkontroll gentemot myndighetschefen. Någon kan ha till uppgift att attestera myndighetschefens utlägg för representation m.m. Myndighetschefen har att se till att påpekanden om brister avseende honom eller henne själv kan framföras utan risk för sanktioner eller repressalier. Att eventuella disciplinfrågor handläggs internt inom myndigheten kan vara en inte önskvärd återhållande faktor på chefstjänstemännen när det gäller den här typen av internkontroll. Det skulle innebära en markering av chefstjänstemännens ansvar för internkontrollen om disciplinfrågorna handlades av Statens ansvarsnämnd. Detta gäller i särskilt hög grad de tjänstemän som svarar för internrevisionen.

Statens ansvarsnämnds befogenheter bör utvidgas till att omfatta även arbetstagare som tillhör en statlig myndighets ledning. Såväl en myndighets chef som andra personer i myndighetsledningen skulle därmed komma att i arbetsrättsligt hänseende bedömas av ett organ som står utanför den egna myndigheten. Ett riktmärke för den närmare avgränsningen av denna personkrets bör vara att sådana arbetstagare som omedelbart är underställda myndighetens chef och med vilka denne samarbetar i det dagliga ledningsarbetet skall bedömas av ansvarsnämnden.

Skälen för regeringens förslag: När Statens ansvarsnämnd inrättades i samband med ämbetsansvarsreformen var det med det övergripande syftet att skapa en fristående instans för bedömning av högre befattningshavares disciplinansvar. Det ansågs att dessa frågor inte var lämpliga att bedömas av kollegor som denne samarbetade nära med i den dagliga verksamheten. Dessa motiv gör sig lika starkt gällande i dag som år 1976. Den avgränsning av personkretsen som skedde år 1994 löste de problem som då fanns med en förändrad titulatur. Emellertid har sedan dess stora förändringar skett inom den statliga förvaltningen, inte minst när det gäller myndigheters befogenheter att anställa personal. I dag anställs oftast endast myndighetschefen genom beslut av regeringen. Myndigheterna har som regel befogenheter att själva anställa övrig personal vid myndigheten. Många myndigheter genomgår dessutom snabba och stora förändringar när det gäller organisation och arbetssätt. Detta har enligt regeringens mening lett till att den krets av personer som i dag bedöms av Statens ansvarsnämnd har blivit för snävt tilltagen.

Personkretsen måste utvidgas för att de syften som ursprungligen fanns när nämnden inrättades skall kunna tillgodoses. Förslaget från utredaren, att utvidga personkretsen till att omfatta även arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning, är enligt regeringens bedömning väl avvägt.

En sådan bestämning av personkretsen anknyter till det befintliga begreppet ”arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning” i 32 § LOA. Begreppet överfördes utan ändring i sak från ÄLOA och tillkom ursprungligen med anledning av att reglerna i statstjänstemannalagen (1965:274) (Stjl) anpassades till den nya lagstiftningen om anställningsskydd. LAS gäller inte för bl.a. arbetstagare med företagsledande eller därmed jämförlig ställning. I förarbetena till ändringen i 30 § Stjl uttalades emellertid att LAS inte fick föranleda någon försämring av det befintliga anställningsskyddet (jfr prop. 1974:88 s. 178 och 230). Därför intogs i ÄLOA en uttrycklig bestämmelse om att vissa regler i LAS skulle gälla även för de tjänstemän i verksledande eller därmed jämförlig ställning som var förordnade tills vidare. Med uttrycket ”arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning” avses högre chefer inom statsförvaltningen (jfr prop. 1993/94:65 s. 47 f.). Exempel på sådana arbetstagare är verkschefer, överdirektörer och avdelningschefer (jfr prop. 1973:129 s. 230, bet. InU:36, rskr. 351). Den grupp av arbetstagare som bör återföras till Statens ansvarsnämnds behörighetsområde är sådana arbetstagare som är omedelbart underställda myndighetschefen och som samarbetar med denne i det löpande ledningsarbetet. Det är i princip samma grupp personer som, tillsammans med myndighetscheferna, i 32 § LOA beskrivs som ”arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning”. Vad *Rikspolisstyrelsen* anfört i sitt remissvar föranleder enligt regeringens uppfattning inte att det är motiverat att föreslå ytterligare ändringar i LOA, men kan däremot föranleda överväganden om förordningsändringar. Likaså bör det övervägas om det finns skäl att i förordning föreskriva att disciplinfrågor som avser chef för myndighets internrevision skall bedömas av Statens ansvarsnämnd.

När det sedan gäller frågan om vilken myndighet som slutligen skall bestämma om en viss arbetstagare faller under Statens ansvarsnämnds behörighetsområde kan följande sägas. Regeringens bedömning är att en sådan modell som ansvarsnämnden förespråkade inte ger större förutsebarhet och klarhet än den som förordats i promemorian. En för disciplinpåföljd aktuell arbetstagare skulle enligt den av nämnden förespråkade ordningen hänföras till den aktuella kretsen av arbetstagare först genom att beslut därom fattades vid någon tidpunkt av antingen anställningsmyndigheten, JO eller JK. I sammanhanget bör även nämnas att *Svea hovrätt* anfört att det allmänt sett inte kan anses godtagbart att ansvarsnämnden skulle fräntas rätten och skyldigheten att själv pröva sin behörighet, vilket skulle bli följden av att kretsen av personer som omfattas av den föreslagna bestämmelsen definieras av anställningsmyndigheten eller av kollektivavtal.

Regeringen gör sammantaget följande bedömning beträffande denna fråga. Statens ansvarsnämnds ställning som en auktoritativ och från anställningsmyndigheten fristående instans skulle kunna ifrågasättas om den senare myndigheten själv i respektive fall bestämde huruvida en

befattningshavare skall bedömas av nämnden. Detta ligger inte i linje med de principiella överväganden som låg bakom inrättandet av nämnden. Dessutom kan inte bortses från risken att olika myndigheter i personkretssammanhang skulle komma att bedöma likvärdiga befattningshavare på olika sätt. Regeringens uppfattning är att den mest ändamålsenliga lösningen är att Statens ansvarsnämnd genom att tillämpa lagregeln i varje enskilt fall tar ställning till om en viss person tillhör den aktuella personkretsen. Uttrycket ”arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning” bör inte vålla några nämnvärda tillämpningsproblem bl.a. med tanke på att det redan förekommer i 32 § LOA. Detta överensstämmer med vad som förordats i promemorian. Ett sådant underförstått eller uttryckligt ställningstagande till behörigheten bör i likhet med de flesta andra beslut av nämnden inte kunna överklagas (jfr 16 § förordningen [1988:1102] med instruktion för Statens ansvarsnämnd). Vad som sagts hindrar givetvis inte att domstol efter det att talan förts mot t.ex. ett beslut om disciplinansvar enligt 39 eller 40 §§ LOA prövar en invändning om att beslutet fattats av ett obehörigt organ. Den föreslagna ordningen hindrar inte heller att anställningsmyndigheten i arbetsordning eller särskilt beslut gör en bedömning av vilka arbetstagare som tillhör den aktuella personkretsen och underrättar arbetstagaren om den bedömning som har gjorts. Som Svea hovrätt anfört är det också lämpligt att myndigheterna gör klart för sig vilka anställda vid myndigheten som de anser omfattas av ansvarsnämndens behörighetsområde. Ett sådant ställningstagande från anställningsmyndigheten blir dock inte bindande för vare sig Statens ansvarsnämnd, JO eller JK. Däremot förbättras anställningsmyndighetens möjligheter att fullgöra sin skyldighet enligt 15 § anställningsförordningen (1974:373) att genast anmäla en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande till ansvarsnämnden.

5 JO:s och JK:s roll vid arbetsrättsliga ingripanden

5.1 Gällande rätt

5.1.1 Anmälan om tjänsteförseelse

Om JO eller JK anser att en statsanställd har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse får de anmäla honom eller henne till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd (jfr 6 § tredje stycket lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän resp. 6 § första stycket lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn, nedan benämnda JO-lagen och JK-lagen). I allmänhet är det anställningsmyndigheten som har denna befogenhet. För arbetstagare vid domstolar och förvaltningsmyndigheter som anställs genom beslut av regeringen beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar (jfr 34 § första stycket LOA). Regeringen kan föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare (jfr 34 § andra

5.1.2 Anmälan att någon bör avskedas eller avstängas från sin anställning

Om JO eller JK anser att en statsanställd bör avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får de anmäla den anställde till den myndighet som har befogenhet att besluta om avskedande eller avstängning av honom eller henne (jfr 6 § fjärde stycket JO-lagen resp. 6 § andra stycket JK-lagen). Anmälan skall göras till anställningsmyndigheten eller – beträffande arbetstagare som avses i 34 § LOA – till Statens ansvarsnämnd.

5.1.3 Talan om ändring i beslut om disciplinansvar, avskedande eller avstängning

I 7 § första stycket JO-lagen föreskrivs att om myndighet har meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Motsvarande regler beträffande JK:s befogenheter finns i 7 § första stycket JK-lagen. I 7 § andra styckena i JO-lagen respektive JK-lagen finns regler som innebär att om befattningshavare har sökt ändring vid domstol i beslut och har beslutet tillkommit efter anmälan av JO eller JK företräder JO respektive JK det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller om JO eller JK har sökt ändring i beslutet.

En förutsättning för JO:s respektive JK:s talerätt är således att ärendet gäller tillämpning av särskilda bestämmelser för offentliga arbetstagare i lag eller annan författning. Sådana särskilda bestämmelser finns exempelvis i 14–21 §§ LOA beträffande disciplinansvar. Har en arbetstagare sökt ändring i ett sådant beslut om disciplinansvar vilket tillkommit efter anmälan av JO eller JK företräder JO respektive JK det allmänna som befattningshavarens motpart. I 11 kap. 5 § regeringsformen finns särskilda bestämmelser om vilka omständigheter som får läggas till grund för beslut om avskedande av en ordinarie domare. När det gäller ett sådant beslut har således JO och JK talerätt. Vidare finns det i 10 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA) särskilda bestämmelser beträffande avstängning. JO och JK kan därmed föra talan mot ett beslut om avstängning av en arbetstagare anställd med fullmakt. När det gäller beslut om avstängning av offentliganställd som inte är anställd med fullmakt samt beslut om avskedande av andra offentliga arbetstagare än ordinarie domare saknas det särskilda arbetsrättsliga regler. Följaktligen saknas utrymme för JO och JK att vid domstol föra talan om ändring av beslut i sådana fall.

Mål om tillämpning av LOA och LFA handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (jfr 37 § LOA och 17 § LFA). Enligt LOA skall talan av JO eller JK om ändring av ett beslut om

disciplinansvar enligt LOA väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades (40 §). När det gäller fullmaktsanställda finns samma tidsfrist i LFA såvitt avser talan av JO eller JK om ändring av ett beslut om avstängning enligt 10 § 1 eller 2 LFA (21 §).

5.2 Bakgrund

5.2.1 JO-lagen och JK-lagen

De ursprungliga reglerna i JO-lagen respektive JK-lagen om talerätt mot myndighets disciplinbeslut tillkom i anslutning till 1976 års ämbetsansvarsreform. Ett stadgande av innebörden att JO och JK hade rätt att söka ändring i beslut enligt 18, 22 och 26 §§ (dvs. om disciplinansvar, avskedande och avstängning) togs i samband därmed in i dåvarande statstjänstemannalagen som paragraf 53 a (bet.1975/76:KU22, rskr. 1975/76:27 och prop. 1975/76:52, bet.1975/76:KU30, rskr. 1975/76:131).

Beträffande JO uttalade konstitutionsutskottet bl.a. följande (bet.1975/76:KU22 s. 50 och 70).

”Som senare närmare kommer att utvecklas anser utskottet i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan att JO i vissa fall skall få befogenhet att föra talan mot disciplinmyndighets beslut i den ordning som gäller i rättegången i arbetstvister, dvs. i allmänhet hos arbetsdomstolen. Utöver åtalsfallen erbjuds sålunda härigenom en ytterligare möjlighet för JO att föra en sak till domstolsprövning.”

”Utskottet delar utredningens uppfattning att det bör finnas en motsvarande möjlighet [som i straffprocess] för domstol att under särskilda omständigheter skilja en tjänsteman från tjänsten på talan av JO, om arbetsgivaren inte ville begagna sin möjlighet att avskeda tjänstemannen. Detta bör dock bara ske om tjänstemannen utövar offentlig myndighet och om han dömts för ett allvarligt brott och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. Ett stadgande av denna innebörd föreslår utredningen skall tas in som ett tillägg till statstjänstemannalagen – 53 a §.”

När det gällde JK konstaterade föredragande statsrådet att frågan om JK:s sanktionsbefogenheter och om hans ställning i disciplinprocessen inte kunde få någon slutgiltig lösning förrän 1974 års JK-utredning slutfört sitt arbete. Statsrådet anförde vidare bl.a. följande (prop. 1975/76:52 s. 21).

”De provisoriska bestämmelser, som skall gälla från årsskiftet, bör enligt min mening dock lämpligen i sak vara identiska med den reglering som riksdagen nyligen har beslutat för JO:s del. Jag ansluter mig sålunda även i denna del i huvudsak till förslagen i JK-utredningens promemoria.”

Enligt föredraganden innebar detta bl.a. att JK enligt 7 § var behörig att i allvarigare fall föra talan vid domstol i tvistemålsordning mot disciplinmyndighetens beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning, och detta vare sig han från början hade gjort anmälan mot tjänstemannen eller inte. I specialmotiveringen angavs att avfattningen av paragrafen gav vid handen att talerätten gällde endast på det specialreglerade tjänstemannaområdet och inte omfattade t.ex. beslut om avskedande eller avstängning som avsågs i lagen (1974:12) om anställningsskydd. Att bestämmelsen endast tog sikte på talan till tjänstemannens nackdel låg i sakens natur (jfr a. prop. s. 25). I det

5.2.2 1976 års lag om offentlig anställning

I lagen (1976:600) om offentlig anställning (ÄLOA) fanns i 16 kap. 3 § – vilken regel motsvarade 53 a § i statstjänstemannalagen – en hänvisning till att JO-lagen respektive JK-lagen innehöll föreskrifter om rätt för JO och JK att söka ändring i beslut enligt 10 eller 11 kap. eller 13 kap. 1 § ÄLOA (dvs. beslut om disciplinansvar, avskedande och avstängning). Dessa regler i ÄLOA bestämde på den här tiden uttömmande när någon fick avskedas eller avstängas från arbetet eller när disciplinåtgärd fick vidtas. Bestämmelserna om att offentligtanställda kunde avskedas hade tillkommit vid 1976 års ämbetsansvarsreform. Tidigare saknades det sådana regler inom statens område. I stället gällde innan denna reform genomfördes för tjänstemän med ämbetsansvar att domstol kunde tillämpa avsättning som brottspåföljd. Vidare fanns regler om avsättning som disciplinstraff.

5.2.3 LOA-utredningens huvudbetänkande

LOA-utredningen föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1992:60) att JO och JK skulle behålla talerätten när det gällde avskedande och avstängning – samt att denna skulle utvidgas till att även omfatta uppsägning – utan begränsning till att beslutet grundades på särskilda bestämmelser för offentliga arbetstagare (jfr SOU 1992:60 s. 310 och 312).

5.2.4 LOA-propositionen

I prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. föreslogs i 40 § i den nya lagen om offentlig anställning en regel om att talan av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern om ändring av ett beslut om disciplinansvar enligt 14 § eller avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd skulle väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades (jfr prop. 1993/94:65 s. 135). Vidare föreslogs att de särskilda reglerna i ÄLOA om avskedande och avstängning inte skulle överföras till den nya lagen om offentlig anställning. I förarbetena till lagen anförde föredragande departementschefen bl.a. följande (prop. 1993/94:65 s. 92 f. och 98 f.).

”Jag delar utredningens uppfattning att det trots att reglerna om avskedande är utformade på olika sätt i LAS och LOA egentligen inte finns någon skillnad i bedömningsgrunderna. — — — Av vad jag nu sagt följer enligt min mening att det i sak inte finns några skillnader mellan de förfaranden som omfattas av reglerna i LAS och LOA. Detta innebär att det inte behöver finnas några särregler i LOA. — — — Enligt min mening är det av vikt att samma regler i fråga om avstängning gäller över hela arbetsmarknaden. — — — Detta innebär att reglerna i 13 kap. 1, 3 och 4 §§ LOA inte förs över till den nya LOA när det gäller avstängning vid uppsägning eller avskedande. Som en följd härav bör också övriga bestämmelser som rör dessa ämnen upphävas. — — — I avsnitt 9.9 har jag föreslagit att reglerna

om avstängning på grund av sjukdom i 13 kap. 2 § LOA skall föras över till den nya lag om fullmaktsanställning som jag föreslår. Också reglerna i 13 kap. 1 § om avstängning på grund av att avskedande kan bli aktuellt bör föras över till nämnda lag som närmare framgår av författningskommentaren (avsnitt 15.2).”.

5.2.5 Riksdagsbehandlingen av LOA-propositionen

När LOA-propositionen behandlades av riksdagen konstaterade arbetsmarknadsutskottet att i och med att avskedandeinstitutet för offentliga tjänstemän slopas kommer det inte längre att finnas några sådana särskilda bestämmelser om avskedande för dem i det hänseende som avses i JO:s och JK:s respektive instruktioner. Vidare konstaterade utskottet att en tvist om avskedande kan med LAS-regleringen innehålla andra moment än tidigare bl.a. genom att man i allmänhet kan räkna med skadeståndskrav från den arbetstagare som anser avskedandet felaktigt, och inte bara som tidigare vid formella fel. Enligt utskottet fanns det i propositionen inte någon närmare belysning av vad slopandet av det särskilda avskedandeinstitutet i LOA kunde komma att betyda för JO:s och JK:s funktioner i de här sammanhangen. Utskottet ansåg därför att man inte då borde genomföra en ordning som medgav rätt för JO och JK att väcka talan om ändring av avskedandebeslut enligt LAS. Utskottet förutsatte att regeringen skyndsamt övervägde frågan, bl.a. mot denna bakgrund, och därefter återkom till riksdagen med förslag (bet. 1993/94:AU16 s. 24). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1993/94:257). Detta innebar att utskottets förslag till 40 § LOA och 21 § fullmaktsanställningslagen fick en något annan lydelse än enligt förslagen i propositionen (orden ”eller avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd” respektive ”avskedande eller” utgick).

5.3 Anmälningrätt och talerätt

Regeringens bedömning: JO och JK bör ha kvar rätten att dels anmäla befattningshavare som åsidosatt sina skyldigheter till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd, avskedande och avstängning, dels föra talan vid domstol i sådana ärenden. Talerätten bör inte utvidgas till att omfatta beslut i ärenden om avskedande och avstängning som grundas på tillämpningen av allmänna arbetsrättsliga regler.

Promemorians förslag är att JO:s och JK:s anmälningrätt kvarstår. Vidare föreslås att talerätten fortsättningsvis bör tillkomma JK ensam, dvs. att JO:s talerätt tas bort helt samt att JK skall företräda staten som arbetstagarens motpart vid domstol även när den ursprungliga anmälan gjorts av JO. Talerätten för JK föreslås utvidgas till att avse även myndighets beslut i ärende som grundas på tillämpningen av allmänna arbetsrättsliga regler, t.ex. reglerna i LAS om avskedande och avstängning.

Remissinstanserna: Förutom nedan nämnda remissinstanser har inte de remissinstanser som berör frågan haft något att erinra mot promemorians förslag. JO har inte haft något att erinra mot förslaget men

funnit att det borde övervägas om det inte finns ett behov av övergångsbestämmelser till den föreslagna regleringen. *JK* har i sitt remissvar fört fram kritik mot att *JO*:s talerätt tas bort och avstyrkt förslaget att *JK* skall inträda som part i arbetsrättsliga tvister i de fall som *JO* gjort den ursprungliga anmälan. *JK* delar uppfattningen att det finns goda skäl för att återgå till en ordning där talerätten generellt även omfattar avskedande och avstängning. Enligt *JK* torde dock den nuvarande ordningen, trots dess brister, vara att föredra framför förslaget, om det inte går att finna en lösning på frågan om vem som skall företräda staten som arbetsgivare i de sannolikt mycket få fall en skadeståndstalan från arbetstagaren handläggs i samma rättegång som frågan om disciplinansvar, avskedande eller avstängning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har inte funnit innebörden av *JO*:s klagorätt så pass analyserad i promemorian att förslaget kan tillstyrkas. *Uppsala universitet* har pekat på att eftersom *JO* avses behålla talerätten såvitt avser hälso- och sjukvårdspersonal, veterinärer och krigsmän m. fl. kan det hävdas att systemet inte blir så särskilt mycket klarare av ändringsförslaget. *LO* har ställt sig undrande till varför *JK* alltjämt skall ha särskild talerätt i avskedandenärenden när det vid avskedande inte längre finns någon skillnad mellan det stora flertalet statligt anställda och anställda på övriga arbetsmarknaden.

Bakgrund: Anmälningsrätten och talerätten för *JO* och *JK* har alltsedan tillkomsten av 1994 års lag om offentlig anställning varit föremål för olika överväganden utan något slutligt ställningstagande i frågan.

Ett inom Finansdepartementet upprättat utkast till PM ”Ny prop. om *JO* och *JK*” 1994-11-09 syftade till att ge *JO* och *JK* talerätt avseende beslut mot arbetstagare i ärenden rörande avskedande, oaktat avskedandereglererna för offentliganställda numera följer av LAS. *JO* – som bereddes tillfälle att under hand ta del av utkastet – ansåg emellertid att 6 och 7 §§ *JO*-lagen borde anpassas till rättsläget efter införandet av nya LOA såtillvida att föreskrifterna om *JO*:s initiativ- och interventionsrätt vad gäller avskedande borde utmönstras. Vidare fann *JO* att det låg nära till hands att göra samma bedömning beträffande *JK* i dennes egenskap av tillsynsmyndighet.

En vid Finansdepartementet upprättad PM ”Justeringar i befogenheterna för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern, m.m.” 1996-02-09 innehöll förslag till bl.a. vissa ändringar i de lagar som reglerar befogenheterna för *JO* och *JK*. Ändringarna syftade främst till att anpassa bestämmelserna om avskedande och avstängning i dessa lagar till det rättsläge som gällde efter LOA-reformen. Förslaget innebar att *JO* eller *JK* inte skulle ha rätt att föra talan vid domstol om ändring i en myndighets beslut som rörde avskedande av en statsanställd. Detta eftersom det inte längre fanns något särskilt avskedandeinstitut för statsanställda. Detta faktum borde också medföra att anmälningsrätten för *JO* och *JK* togs bort. *JO* tillstyrkte i sitt remissyttrande de föreslagna ändringarna samt konstaterade sammanfattningsvis följande. De föreslagna ändringarna innebär huvudsakligen en anpassning till det rättsläge som uppstod genom införandet av nya LOA och lagen om fullmaktsanställning. Förslagen medför i ett avseende en viss inskränkning av *JO*:s och *JK*:s befogenheter även på ett område som

fortfarande är reglerat genom särskilda föreskrifter utöver den arbetsrättsliga regleringen i LAS, nämligen JO:s och JK:s rätt att med stöd av 10 § lagen om fullmaktsanställning ta initiativ till avstängning av en arbetstagare med sådan anställning. *Övriga remissinstanser som yttrade sig (bl.a. JK, Arbetsdomstolen och Arbetsgivarverket)* tillstyrkte förslagen eller hade inte något att erinra mot dem.

Skälen för regeringens bedömning: Inledningsvis kan konstateras att det sedan införandet den 1 juli 1994 av nya LOA saknas – om man bortser från fullmaktsanställda – särskilda bestämmelser om avskedande och avstängning av offentliganställda. I likhet med vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt är i stället reglerna i LAS tillämpliga även när det gäller offentliganställda. Alltsedan genomförandet av 1994 års LOA-reform, har frågan beträffande hur anmälningsrätten och talerätten för JO och JK ska vara utformad övervägts. Förslagen har, som redovisats ovan, innehållit lösningar i olika riktningar.

Beträffande anmälningsrätten gör regeringen följande bedömning. JO och JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 § i JO-lagen respektive JK-lagen). Genom tillsynen tillvaratar JO och JK intresset av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas och de offentliganställdas sida gentemot den enskilde. Regeringen anser att anmälningsrätten är ett väsentligt verktyg för JO och JK i dess roller som extraordinära tillsynsorgan. I förlängningen är detta en av beståndsdelarna i det kontinuerliga, viktiga arbetet att tillse att allmänheten har ett högt förtroende för förvaltningen. JO:s och JK:s rätt att anmäla statsanställda som de anser varit försumliga till anställningsmyndigheten eller Statens ansvarsnämnd för disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning fyller således en viktig funktion. Intresset av att upprätthålla en rättssäker och effektiv statlig förvaltning skulle motverkas om anmälningsrätten togs bort. Regeringens uppfattning är således att JO:s och JK:s anmälningsrätt bör kvarstå och kunna avse anmälan syftande till disciplinärt förfarande, avskedande eller avstängning.

Vad därefter gäller talerätten föreslås i promemorian att JO och JK gå skilda vägar. Därvid skulle JO:s talerätt helt tas bort samtidigt som JK:s talerätt utökas till att omfatta även beslut i ärenden om avskedande och avstängning. Vidare skulle JK företräda staten som arbetstagarens motpart vid domstol även när den ursprungliga anmälan gjorts av JO. Förslaget om att JO inte heller i fortsättningen bör ha någon talerätt i fråga om beslut om avskedande eller avstängning enligt reglerna i LAS motiveras sammanfattningsvis med att arbetstagarens motpart i domstolen i avskedande- och skadeståndsfrågan inte bör vara JO, som i egenskap av extraordinärt tillsynsorgan företräder det allmänna, utan en representant för staten som arbetsgivare, som kan åläggas skadeståndsskyldighet. De skäl som finns för att JO inte bör ha talerätt gör sig enligt promemorian inte gällande i fråga om JK. När det gäller arbetsrättsliga ingripanden behövs enligt övervägandena ett från anställningsmyndigheten fristående organ som kan pröva om ändring bör sökas i myndighetens eller Statens ansvarsnämnds beslut om disciplinansvar, avskedande eller avstängning. Uppgiften bör enligt promemorian fullgöras av JK oberoende av om sanktionen regleras i

LOA eller i LAS, dvs. inte bara i fråga om disciplinansvar utan även vad gäller avskedande och avstängning.

Innan förslaget om att göra åtskillnad mellan JO och JK behandlas anser regeringen att det är viktigt att beakta följande. När bestämmelsen om talerätt infördes i JO-lagen respektive JK-lagen var förutsättningen för denna att den skulle avse ett beslut som riktas mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse. Det har således inte tidigare funnits någon talerätt för JO och JK inom det område som enbart regleras av civilrättsliga regler. I och med att reglerna i ÄLOA om avskedande och avstängning inte fördes över till nya LOA försvann den tidigare specialregleringen för offentliganställda såvitt gäller sådana frågor. Dessa frågor övergick med andra ord från att ha haft en offentligrättslig prägel – och som därför hade omfattats av JO:s och JK:s talerätt – till att exklusivt regleras av civilrättsliga regler. Detta var ett uttalat syfte med LOA-reformen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att ställning först behöver tas till om det över huvud taget bör införas talerätt för JK avseende myndighetsbeslut i ärenden som grundas på tillämpningen av allmänna arbetsrättsliga regler, i praktiken de civilrättsliga reglerna i LAS om avskedande och avstängning. Promemorians förslag innebär bl.a. att JK skall få föra talan vid domstol om ändring i myndighetsbeslut i ärenden där frågan om avskedande regleras i LAS. Regeringen konstaterar att talan i ett sådant fall skulle föras enligt reglerna i lagen (1994:371) om rättegången i arbetstvister med arbetsdomstolen som slutinstans (jfr 43 § LAS). I sakens natur ligger att det för JK:s del – som företrädare för det allmänna – kan finnas ett intresse av att väcka talan i sådana ärenden endast om det aktuella myndighetsbeslutet inte anses tillräckligt ingripande mot arbetstagaren. Talan skulle då komma att innehålla ett yrkande om att domstolen med ändring av myndighetsbeslutet – och med tillämpning av avskedandebestämmelserna i LAS – skulle fatta ett beslut om att en viss arbetstagare skall avskedas. Gällde talan avstängning vore det mera osäkert vilka bestämmelser domstolen skulle tillämpa. Att domstolen med tillämpning av rent civilrättsliga regler skulle fatta ett beslut om att avskeda eller avstänga en arbetstagare vore en rättslig nyskapelse. Det är svårt att se hur denna skulle anpassas till olika bestämmelser i LAS när det gäller avskedande, t.ex. den s.k. tvåmånadersregeln, reglerna om avskedandebesked och om underrättelse, varsel och överläggning. Dessa frågor har inte behandlats i promemorian.

Regeringens uppfattning är att det finns ett stort värde i att Arbetsdomstolens uppgift är att överpröva åtgärder som en arbetsgivare vidtagit under eget ansvar med tillämpning av civilrättsliga regler. Med den föreslagna ordningen skulle det bli domstolen som – i den offentliga arbetsgivarens ställe och med tillämpning av rent civilrättsliga regler – vidtog en viss åtgärd mot en viss arbetstagare. Enligt regeringens mening bör domstolen dock även framgent ha endast en överprövande roll i arbetsrättsliga tvister som inte grundas på offentligrättsliga regler. Att återinföra särskilda regler beträffande avskedande och avstängning av offentliganställda arbetstagare skulle inte ligga i linje med syftena bakom

1994 års LOA-reform. Regeringens slutsats blir att den föreslagna utökade talerätten för JK inte bör genomföras.

Promemorian innehåller också förslag om att JO inte längre skall ha möjlighet att föra talan mot ett myndighetsbeslut om disciplinåtgärder, något som enligt promemorian är mycket sällsynt i dag. Vidare föreslås att JK skall företräda staten som arbetstagarens motpart vid domstol också när den ursprungliga anmälan gjorts av JO. I promemorian föreslås dock inga ändringar i de särskilda bestämmelser om talerätt för JO i ärenden om disciplinansvar m.m. mot hälso- och sjukvårdspersonal, veterinärer m.fl. som finns i 7 § första stycket JO-lagen, eftersom det anses kräva särskilda överväganden. Som skäl för förslaget att ta bort JO:s talerätt beträffande disciplinpåföljder har åberopats att det utomstraffrättsliga systemet är svårbegripligt och att det verkar krångligt i överkant att inom ramen för det systemet låta JO:s talerätt variera efter formen för regleringen. Därtill har lagts att frågan om skadestånd mot staten kan aktualiseras hos domstolen även i ett mål om disciplinansvar och att det kan uppkomma en förvirrande partskonstellation när både JO och Arbetsgivarverket uppträder som arbetstagarens motpart.

Så som tidigare redovisats har *Hovrätten över Skåne och Blekinge, JK och Uppsala universitet*, framfört kritik mot att JO:s talerätt tas bort. JK motiverar sin inställning på sammanfattningsvis följande sätt. Omfattningen av JO:s och JK:s tillsyn skiljer sig inte åt. I linje härmed bör som utgångspunkt JO och JK också ha samma befogenheter inom ramen för det disciplinära systemet. Även från konstitutionellt perspektiv finns det skäl som talar mot en åtskillnad mellan JO och JK på tillsynsområdet. Att begränsa JO:s uppgifter och befogenheter i förhållande till dem som tillkommer JK framstår därvid som mindre tilltalande. Speciellt mot bakgrund av att JO:s roll som tillsynsorgan – särskilt för allmänheten – får anses mer betydelsefull än JK:s. En ordning där JK övertar uppgiften att vara part i tvister om disciplinansvar, avskedande eller avstängning, i vilka den underliggande frågan ursprungligen initierats av JO, framstår som tveksam. Rent allmänt framstår det som mindre väl förenligt med JK:s självständiga roll att, i dessa fall såsom ett slags ombud för JO, föra en talan som någon annan initierat. JK har även till uppgift att bevaka statens rätt. Det vore därmed i och för sig möjligt för JK att uppträda som företrädare för den statliga arbetsgivaren i tvister av nu aktuellt slag. JK brukar emellertid avstå från att blanda samman sina funktioner. JK:s uppgift i de nu aktuella sammanhangen är att inom ramen för sin tillsyn, såsom bevakare av allmänna intressen ingripa mot en befattningshavare som anses försumlig. De ställningstaganden som därvidlag måste göras är inte desamma som dem efter vilka en arbetsgivare har att styra sitt handlande. Och många gånger riktar sig JK:s tillsyn i ett ärende av detta slag också mot den ansvariga myndigheten som sådan. En sammanblandning av rollerna som *dels* bevakare av allmänna intressen *dels* arbetsgivare skulle på sikt kunna påverka och förändra JK:s uppgift som tillsynsorgan. Även utifrån mer praktiska synpunkter skulle en ordning där JK övertar ett ärende som JO initierat kunna leda till besvärliga överväganden.

Regeringen anser att remisskritiken mot att göra åtskillnad mellan JO och JK har fog för sig och bör beaktas. Därför bör inte heller vare sig förslagen om att ta bort JO:s talerätt eller om att JK skall vara

6 Avskedande av arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid

Regeringens förslag: För arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda för begränsad tid skall vid avskedande tillämpas föreskrifterna om grunden för avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Regeln tas in i 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian har dock föreslagits att även bestämmelserna om formerna för avskedande skall göras tillämpliga på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Bakgrund: Av 1 § andra stycket 1 LAS framgår att lagen inte är tillämplig på arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha en företagsledande – på LOA:s område verksledande – eller därmed jämförlig ställning. På det statliga området anses denna grupp omfatta bl.a. generaldirektörer, överdirektörer och i allmänhet också avdelningschefer (prop. 1973:129, bet. 1973:InU36, rskr. 1973:351).

Vissa regler i LAS skall dock enligt 32 § LOA tillämpas på den som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning och är anställd tills vidare. Det gäller bl.a. föreskrifterna om grunden för avskedande.

I lagen (1976:600) om offentlig anställning (ÄLOA) fanns en i sak likalydande bestämmelse som 32 § nu gällande LOA i fråga om uppsägning av en tillsvidareanställd person i verksledande eller därmed jämförlig ställning, se 7 kap. 2 § ÄLOA. Därtill fanns i 11 kap. 1–5 §§ ÄLOA särskilda bestämmelser om avskedande av statliga arbetstagare, vilka också var tillämpliga på samtliga verksledande personer oavsett anställningsform (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 259). Till följd av att bestämmelserna i LAS om avskedande gjordes tillämpliga även på statliga arbetstagare överfördes inte ÄLOA:s avskedandebestämmelser till den nu gällande LOA (se prop. 1993/94:65 s. 90).

I nuvarande 32 § LOA finns regler om att föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i LAS skall tillämpas också på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av lagen eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Enligt 33 § första stycket LOA får chefen för ett statligt affärsverk eller för Arbetsgivarverket som är anställd för bestämd tid, skiljas från

sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa. Vidare får enligt 33 § andra stycket LOA chefen för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen och är anställd för bestämd tid, förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa. Dessa bestämmelser motsvarar i sak 7 kap. 9 och 10 §§ ÅLOA.

Skälen för regeringens förslag: Sedan ikraftträdandet av nu gällande LOA föreskrivs i 32 § LOA att bl.a. föreskrifterna om grunden för avskedande skall gälla i fråga om avskedande av personer i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda tills vidare. Samma kategori av arbetstagare som är anställda för en begränsad tid omfattas dock inte av denna regel. Chefen för en myndighet, t.ex. en generaldirektör, är regelmässigt anställd för begränsad tid och omfattas därmed inte av reglerna i 32 § LOA. Även andra arbetstagare som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning och som har en tidsbegränsad anställning omfattas inte av regeln i 32 § LOA. Det innebär att det för dessa personer i dag inte gäller några lagregler om när deras tidsbegränsade anställning får avbrytas i förtid med omedelbar verkan, dvs. genom avskedande, utan den frågan får avgöras genom avtalstillämpning, avtalstolkning eller avtalsrättsliga principer.

Fram till ikraftträdandet av LOA år 1994 fanns inte någon sådan skillnad utan ÅLOA:s regler om avskedande gällde oavsett anställningsform. Regeringen anser att den åtskillnad som råder är otillfredsställande samt att det saknas skäl för att anställningsformen skall vara avgörande i detta avseende. Dessutom framhölls i förarbetena till nya LOA att anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning skall i sak behållas oförändrat (se prop. 1993/94:65 s. 47). Föreskrifterna om grunden för avskedande i LAS bör därför göras tillämpliga även på de arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda för begränsad tid.

I likhet med vad som konstaterats i promemorian anser regeringen att det inte behöver göras någon ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Enligt 7 § den lagen är reglerna i LAS om avskedande tillämpliga på alla arbetstagare som är anställda med fullmakt.

Som tidigare sagts bör föreskrifterna om grunden för avskedande i LAS göras tillämpliga även på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda för begränsad tid. I promemorian föreslås att därutöver även föreskrifterna i LAS om formerna för avskedande (19 och 20 §§) skall göras tillämpliga på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Dessa bestämmelser innehåller föreskrifter om skriftlighet och avskedandebesked. För offentliganställda föreskrivs i LOA att ett avskedande skall vara skriftligt för att vara giltigt. Denna regel är mer långtgående än regeln om skriftlighet i LAS. Med hänsyn härtill och till kravet på saklighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen är det svårt att se att det finns något behov av att göra LAS bestämmelser om formkrav tillämpliga på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Promemorians förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Regeringens förslag: Arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd undantas från tillämpningsområdet för lagen om offentlig anställning. Samtidigt utmönstras ordet ”beredskapsarbete” ur lagen.

Skälen för regeringens förslag: Från och med den 1 augusti 2000 gäller inte undantaget från LAS för arbetstagare som anvisats beredskapsarbete, (prop. 1999/2000:98 s. 58, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230), eftersom sådana arbeten inte finns längre. Från samma tidpunkt undantogs från LAS tillämpning också arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd.

Särskilt anställningsstöd är avsett för den som fyllt 57 år, varit arbetslös eller deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i minst 24 månader och omedelbart före anvisningen under samma tid varit anmäld på arbetsförmedlingen och tagit del av aktivitetsgarantin i minst tre månader. Stöd lämnas med 75 procent av lönekostnaden, dock högst 525 kronor per dag, i 24 månader.

Sedan tidigare har från LOA:s tillämpningsområde undantagits arbetstagare som är föremål för särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder av tillfällig natur (jfr prop. 1975/76:105 Bilaga 2 s. 238 och prop. 1993/94:65 s. 38). Arbetstagare som anställs med särskilt anställningsstöd bör behandlas på samma sätt. Regeringen anser därför att LOA bör ändras på samma sätt som skett i fråga om LAS.

8 Avgångsskyldighet på grund av ålder för arbetstagare som är anställd med fullmakt

Regeringens förslag: När det gäller avgångsskyldighet på grund av ålder klargörs att samtliga slag av kollektivavtal omfattas av reglerna i 5 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Bakgrund: Genom lagändring som trädde i kraft den 1 september 2001 infördes bl.a. en ny 32 a § i LAS (prop. 2000/01:78, bet. 2000/01:AU10, rskr. 2000/01:211, SFS 2001:298). Den nya bestämmelsen innebär att en arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år, om inte annat följer av LAS. Överenskommelse om kollektivavtal som föreskriver något annat kan inte slutas. Genom p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagändringen föreskrivs att kollektivavtal, som har ingåtts före lagens ikraftträdande, gäller utan hinder av 32 a § till dess avtalet löpt ut, dock längst till och med utgången av år 2002.

Skälen för regeringens förslag: I 5 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA) föreskrivs att en arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal om statlig pension. Av 2 kap. 5 och 6 §§ i pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (Pensionsavtal PA 91) följde en

pensionsålder på 65 år samt en skyldighet för en arbetstagare att avgå vid pensionsåldern. För merparten av de statliga arbetstagarna följer emellertid fr.o.m. den 1 januari 2003 en avgångsskyldighet av 11 kap. 1 § Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA). ALFA är ett centralt löne- och förmånsavtal vilket omfattar arbetstagare vid myndigheterna under regeringen. Vid en strikt tolkning enligt ordalydelsen av 5 § LFA skulle det kunna råda tveksamhet om ALFA omfattas av begreppet "kollektivavtal om statlig pension". Det bör därför klargöras att den avgångsskyldighet som omnämns i 5 § LFA inte är beroende av i vilket slag av kollektivavtal denna skyldighet stipuleras.

9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Genom förslaget om utvidgad behörighet för Statens ansvarsnämnd kommer ärendemängden hos nämnden sannolikt att öka. Konsekvenserna för nämnden kan dock inte förväntas bli särskilt dramatiska. Om ökningen i antalet ärenden blir proportionell till det antal personer varmed personkretsen utvidgas kan det antas att nämnden årligen skulle få ytterligare ett eller ett par ärenden att handlägga. Denna förändring bör kunna klaras inom befintliga ekonomiska resursramar. Inte heller övriga ändringar medför ekonomiska konsekvenser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd eller i skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Förslaget har behandlats i avsnitt 7. I paragrafens första stycke finns en uppräkningslista av de kategorier anställda som är undantagna från lagens tillämpningsområde. Ändringen i *första stycket femte punkten* innebär för det första att undantagskretsen utökas med sådana arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd. Med särskilt anställningsstöd

avses det särskilda stöd inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska aktivitetsgarantin som inriktas mot äldre personer vars möjligheter till reguljära arbeten ter sig särskilt ogynnsamma (se prop. 1999/2000:98 s. 76). För det andra har ordet "beredskapsarbete" utmönstrats ur lagtexten eftersom sådana arbeten inte längre finns. För det tredje har ordet "anvisats" bytts ut mot "är anställd" för att stå i överensstämmelse med uttryckssättet i 1 § första stycket 4 lagen (1982:80) om anställningsskydd. Det sistnämnda innebär ingen saklig ändring.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

32 §

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Vad som sägs i första stycket om avskedande gäller även för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6. I paragrafen anges vilka föreskrifter i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) som också skall tillämpas på arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, och under vilka förutsättningar. Det *nya andra stycket* innebär att det när det gäller en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid grunden för avskedande i LAS skall tillämpas. Det skall inte vara någon skillnad i tillämpningen i detta hänseende beroende på om en sådan arbetstagare är anställd tills vidare eller för begränsad tid. Regeringen har följt Lagrådets rekommendation att låta ändringen bilda ett nytt andra stycke. Med uttrycket "arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning" avses högre chef inom staten (jfr prop. 1993/94:65 s. 47 och prop. 1973:129 s. 230). Chefen för en myndighet, t.ex. en generaldirektör eller en landshövding, är regelmässigt anställd för begränsad tid och övriga i allmänhet tills vidare.

34 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller

1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,
2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.3. I paragrafen finns bestämmelser om vilka arbetstagare som omfattas av Statens ansvarsnämnds behörighet. Till denna kategori hör sedan tidigare arbetstagare som anställs av regeringen. Dessa arbetstagare omnämns nu i en *ny första punkt i första stycket*. Någon ändring i sak är inte avsedd. Genom en *ny andra punkt i första stycket* utökas den kategori av arbetstagare beträffande vilka ansvarsnämnden skall besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande. När det gäller arbetstagare som har verksledande eller därmed jämförlig ställning skall sådana frågor bedömas av nämnden även om arbetstagaren inte anställts genom beslut av regeringen. Begreppet "arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning" anknyter till det som förekommer i 32 § LOA. Chefer för myndigheter, t.ex. generaldirektörer, och som regel även överdirektörer, anställs av regeringen och omfattas därför av första punkten. Andra punkten däremot omfattar arbetstagare som inte anställs genom beslut av regeringen men som ändå kan anses ha en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Därmed avses chefer som är direkt underställda myndighetschefen och med vilka denne samarbetar i det löpande ledningsarbetet av myndigheten, t.ex. i en direktion eller en ledningsgrupp. Det överlämnas till ansvarsnämnden att avgöra om en arbetstagare som anmälts dit omfattas av nämndens behörighetsområde.

Övergångsbestämmelse

2. I ärende som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 34 § i sin äldre lydelse.

Punkten innebär att Statens ansvarsnämnd inte beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande avseende arbetstagare som har verksledande eller därmed jämförlig ställning utan att vara anställd av regeringen om handläggningen av ett sådant ärende har påbörjats före den 1 juli 2003.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

5 §

En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

Förslaget har behandlats i avsnitt 8. Ändringen innebär att orden "om statlig pension" efter ordet "kollektivavtal" tas bort. Avsikten är att förtydliga att bestämmelsen avser överenskommelser om avgångsskyldighet avseende fullmaktsanställda oberoende av i vilket slag av kollektivavtal denna skyldighet anges.

Sammanfattning av promemorian 2001-06-07 Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m. (Fi2003/218)

Prop. 2002/03:47
Bilaga 1

Statens ansvarsnämnd

Statens ansvarsnämnds behörighetsområde bör utvidgas till att omfatta även sådana arbetstagare vid de statliga myndigheterna som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning även om de inte är anställda av regeringen. Därigenom kommer frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande i fråga om myndighetschefens närmaste medarbetare att prövas av ansvarsnämnden som är fristående från myndigheterna. I dag kan myndighetschefen besluta i sådana frågor. Ansvarsnämnden fyller en viktig funktion både för att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolar och förvaltningsmyndigheter och för att tillgodose arbetstagarnas intresse av en korrekt handläggning av disciplinärenden m.m. Nämnden fungerar effektivt och säkert. Det finns ingen anledning att ändra dess organisation och arbetsformer. En av de viktigaste förutsättningarna för att nämnden skall kunna fylla sin uppgift är att frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande faktiskt anmäls till den. Eftersom nämnden inte heller i fortsättningen bör ha någon möjlighet att ta upp frågor på eget initiativ, är det angeläget att JO och JK utnyttjar sin rätt att anmäla frågor om disciplinansvar etc. till nämnden och att domstols- och myndighetschefer fullgör sin skyldighet att göra sådana anmälningar. Sådana avgöranden av nämnden som har principiellt intresse bör publiceras i det offentliga rättsinformations-systemet Lagrummet.

JO:s och JK:s roll vid arbetsrättsliga ingripanden

Om JO och JK anser att en statsanställd gjort sig skyldig till tjänsteförseelse eller bör avskedas eller avstängas får de anmäla honom eller henne till anställningsmyndigheten eller till Statens ansvarsnämnd. Denna anmälningsrätt är en av förutsättningarna för att JO och JK skall kunna verka effektivt i sina funktioner som fristående tillsynsorgan. Den bör därför finnas kvar. Både JO och JK har i dag rätt att föra talan hos Arbetsdomstolen eller tingsrätt mot en myndighets eller ansvarsnämnds beslut om disciplinåtgärder men inte mot beslut om avskedande eller avstängning. I fortsättningen bör talerätten tillkomma JK ensam. Den bör omfatta inte bara beslut om disciplinåtgärder utan även beslut om avskedande och avstängning. JK bör också företräda staten som arbetstagarens motpart vid domstolen i de fall där den ursprungliga anmälningen gjorts av JK eller JO.

Arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning

För arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning gäller reglerna om avskedande i lagen om anställningsskydd (LAS). Det bör göras klart att dessa regler är tillämpliga inte bara på arbetstagare i

verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda tills vidare utan även på de arbetstagare med sådan ställning som är anställda för en begränsad tid, dvs. verkscheferna. Prop. 2002/03:47
Bilaga 1

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 32 och 34 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd till vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Föreslagen lydelse

32 §

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller *om* avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd till vidare *eller, i fråga om avskedande också den som är anställd för begränsad tid*, om något annat inte följer av denna lag eller, så vitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

34 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen.

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

1. arbetstagare som anställs av regeringen

2. arbetstagare som utan att vara anställda av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Talan av *Riksdagens ombudsmän* eller Justitiekanslern om ändring av ett beslut om disciplinansvar enligt 14 § skall väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Talan av Justitiekanslern om ändring av ett beslut om disciplinansvar enligt 14 § skall väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om
fullmaktsanställning

Prop. 2002/03:47
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 21 § lagen (1994:261) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

Talan av *Riksdagens ombudsmän eller* Justitiekanslern om ändring av ett beslut om avstängning enligt 10 § 1 eller 2 skall väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Talan av Justitiekanslern om ändring av ett beslut om avstängning enligt 10 § 1 eller 2 skall väckas inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Prop. 2002/03:47
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om *tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning* om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från *tjänsten* på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får Justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av Justitiekanslern, företräder Justitiekanslern det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om Justitiekanslern har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på Justitiekanslern. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första

Föreslagen lydelse

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från *anställningen* på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får Justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av Justitiekanslern, *eller en Justitieombudsman* företräder Justitiekanslern det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om Justitiekanslern har sökt ändring i beslutet.

stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken Justitiekanslern för talan.

Prop. 2002/03:47
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Prop. 2002/03:47
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighets- fråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har myndighet meddelat beslut ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prøvotid eller sådan behörighets- fråga som avses i 6 § tredje stycket får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet . Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2002/03:47
Bilaga 3

Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Södermanlands län, Länsrätten i Norrbottens län, Arbetsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens ansvarsnämnd, Statens kvalitets- och kompetensråd, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Försvarmakten, Försvarets materielverk, Räddningsverket, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Tullverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Skolverket, Högskoleverket, Centrala Studiestödsnämnden, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Karlstads universitet, Högskolan i Borås, Högskolan på Gotland, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Statens Jordbruksverk, Statens Livsmedelsverk, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Lantmäteriverket, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skogsstyrelsen, Patent- och registreringsverket, Konkurrensverket, SACO, Tjänstemännens centralorganisation TCO, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv och Försäkringskassaförbundet.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:260) om offentlig anställning i stället för dess lydelse enligt lagen (2002:1032) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2002:1032

Föreslagen lydelse

3 §²

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. riksrevisorerna,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som *har anvisats beredskapsarbete* eller skyddat arbete.
5. arbetstagare som *är anställda med särskilt anställningsstöd* eller i skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7–7 d §§ om bisysslor, 23–29 §§ om arbetskonflikter, 38 § om interimistiskt beslut och 42 § andra stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

² Senaste lydelse 2001:1016.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Prop. 2002/03: 47
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 32 och 34 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd skall också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare *samt, i fråga om avskedande, även på den som är anställd för begränsad tid* om något annat inte följer av denna lag eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar.

34 §

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som *anställs* av regeringen.

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller

- 1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,*
- 2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.*

Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.
 2. I ärende som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 34 § i sin äldre lydelse.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om
fullmaktsanställning

Prop. 2002/03:47
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal *om statlig pension.*

5 §

En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-01-30

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 23 januari 2003 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2002:1032) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,

2. lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning,

3. lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Carl-Johan Karlson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i lagen om offentlig anställning

32 §

Ändringen i sak avses innebära att föreskrifterna om grunden för avskedande i lagen om anställningsskydd skall tillämpas också för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställda för begränsad tid (s. 23 i lagrådsremissen). Lagförslaget har enligt Lagrådets uppfattning fått en mindre lyckad utformning eftersom det såvitt avser den tillkommande gruppen kan läsas dels som att det är fråga om inte bara föreskrifterna om grunden för avskedande utan även föreskrifterna om formerna för avskedande (jfr s. 25 i lagrådsremissen), dels så att det avses omfatta alla som är anställda för begränsad tid och inte endast dem i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Lagrådet föreslår att tillägget i stället får bilda ett nytt andra stycke, vilket förslagsvis kan utformas enligt följande:

”Vad som sägs i första stycket om avskedande gäller även för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Lund

Regeringen beslutar proposition 2002/03: 47 Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m. m.